

Anerkannt und doch verletzt durch internationales Recht: Die Menschenrechte der Armen^{*}

Thomas Pogge

Im internationalen Recht, und zwar sowohl im kodifizierten wie auch im Gewohnheitsrecht, genießen verschiedene Menschenrechte breite Anerkennung. Diese Menschenrechte versprechen allen Menschen Schutz vor bestimmten Formen schwerwiegenden Schadens, der ihnen innerhalb des Kontexts des eigenen Staates oder von ausländischer Seite zugefügt werden könnte. Doch schafft und stützt das internationale Recht auch institutionelle Strukturen, die massiv zur Verletzung dieser Menschenrechte beitragen: Grundlegende Komponenten des internationalen Rechts behindern systematisch das Streben armer Bevölkerungen nach demokratischer Selbstregierung, nach Bürgerrechten und nach minimalem wirtschaftlichem Auskommen; und zentrale internationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO), der Internationale Währungsfond (IWF) und die Weltbank sind so angelegt, dass sie systematisch zum Fortbestehen extremer Armut beitragen.

1. Menschenrechte und korrelative Pflichten

Supranationale, nationale und subnationale Rechtssysteme bringen allerlei Menschenrechte hervor. Der Gehalt dieser Rechte und allfälliger korrespondierender rechtlicher Pflichten und Lasten hängt von den legislativen, judikativen und exekutiven Organen ab, welche die betreffenden Gesetze interpretieren, anwenden und durchsetzen. Seit dem zweiten Weltkrieg wird weithin anerkannt, dass es auch moralische Menschenrechte gibt, die unabhängig von allen derartigen Staatsorganen Geltung besitzen. In ihrem Fall besteht vielmehr ein umgekehrtes Abhängigkeitsverhältnis: Nur wenn Staatsorgane moralische Menschenrechte achten, sind sie legitim, d.h. in der Lage, moralisch verpflichtende Gesetze und Anordnungen zu erlassen, und moralisch berechtigt, diese mit Zwang durchzusetzen. Beide Arten von Menschenrechten können harmonisch koexistieren. Wem Menschenrechte ein Anliegen sind, der wird zugestehen, dass deren Realisierung durch entsprechende Gesetze befördert werden kann. Menschenrechtsanwälte wiederum werden anerkennen, dass die gesetzlichen Rechte und Pflichten, die sie entwerfen und auslegen, dazu dienen, vorab existierende moralische Rechte zu verwirklichen. Tatsächlich scheint diese Anerkennung in der Floskel „international anerkannte Menschenrechte“ implizit enthalten zu sein. Diese kommt in der Präambel der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEMR 1948) der Vereinten Nationen klar zum Ausdruck, nach deren Verständnis diese *Erklärung* moralische Menschenrechte verkündet, die unabhängig von ihr existieren. Diese Einsicht ist zu betonen, da selten auf klare Weise zwischen moralischen und juristischen Menschenrechten unterschieden wird. Viele neigen daher zu der Ansicht, unsere Menschenrechte seien genau diejenigen, die unsere Regierungen zu solchen erklären. Dies mag für juristische Menschenrechte gelten. Doch trifft es nicht auf moralische Menschenrechte zu – was diese Regierungen selbst zugestanden haben. Regierungen mögen bestimmte Ansichten darüber haben, welche moralischen Rechte existieren – ihre Unterzeichnung der AEMR und

^{*} Dies ist die überarbeitete Fassung eines Aufsatzes, der im *Leiden Journal of International Law* 18 (4), 2005, S. 717-745 im Rahmen eines internationalen Symposiums zu „Cosmopolitanism, Global Justice and International Law“ nebst Beiträgen von Kok-Chor Tan und Simon Caney erstmals publiziert wurde. Mein herzlicher Dank geht an Roland Pierrek für seine hilfreichen Kommentare und Vorschläge sowie an Esther Imhof für ihre ausgezeichnete Übersetzung, bei der auch Lukas Meyer und Barbara Bleisch freundlicherweise mitgewirkt haben. Ich habe diese Übersetzung noch einmal überarbeitet und bin für eventuell verbleibende Mängel allein verantwortlich.

verschiedener nachfolgender Menschenrechtskonventionen und -verträge bringt eine solche Ansicht zum Ausdruck. Dennoch könnten sogar alle Regierungen zusammen die Menschenrechte nicht gesetzgeberisch aus der Welt schaffen.

Die breite Anerkennung moralischer Menschenrechte ist wichtig, denn sie schafft Raum für eine unabhängige kritische Beurteilung des bestehenden internationalen Rechts. In begrenzterer Form ist eine solche Beurteilung auch innerhalb des Rechts möglich: man kann beurteilen, wie gut das internationale Recht mit den Menschenrechten übereinstimmt, die es selbst anerkennt. Doch ist eine solche rein interne Beurteilung dem Rechtswandel unterworfen. Das kritische Potential juridischer Menschenrechte kann durch Abänderung des Rechts ausgehöhlt werden – durch explizite Neuformulierung oder Abänderung von Gesetzen („Anti-Terror-Gesetze“), durch Gerichtsentscheide, welche andere Rechtsbereiche mit den Menschenrechten durch Verwässerung der letzteren in Übereinstimmung bringen, oder durch Präzedenzfälle, die das internationale Gewohnheitsrecht verändern (die Anerkennung der „präventiven Besetzung“ eines Landes oder des Status „feindlicher Kämpfer“). Moralische Menschenrechte stellen eine solidere Grundlage für eine kritische Rechtsbeurteilung dar, da sie vielmehr von guten Argumenten als vom guten Willen der Machthaber abhängen. Daher werde ich meine Argumentation auf sie gründen. Um sicherzustellen, dass die moralischen Prämissen, auf die ich mich berufe, breite Akzeptanz finden, werde ich von einem relativ engen Verständnis von Menschenrechten und den ihnen korrelierenden Pflichten ausgehen. Damit möchte ich nicht behaupten, dass die Menschenrechte von meinem Verständnis erschöpfend erfasst werden – lediglich, dass sie *mindestens* so viel verlangen wie ich unterstelle.

Ich konzentriere mich auf die Menschenrechte der Armen dieser Erde, da die großen heutigen Menschenrechtsdefizite unter ihnen in geballter Form auftreten. Soziale und wirtschaftliche Menschenrechte wie „das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung und ärztliche Versorgung“¹, stellen derzeit die bei weitem am häufigsten verletzten Menschenrechte dar. Und ihre Verletzung führt oft zu Verletzungen der bürgerlichen und politischen Menschenrechte, welche Demokratie, ordentliche Gerichtsverfahren und Rechtsstaatlichkeit fordern: Sehr arme Menschen, die oft durch frühkindliche Unterernährung auf Lebenszeit körperlich und geistig geschwächt sind, aufgrund fehlender Schulbildung weder lesen noch schreiben können und zudem ihre ganze Kraft auf das Überleben ihrer Familie verwenden müssen, können den Politikern und Beamten, die sie regieren, nur wenig schaden oder nützen. Regierende haben daher einen sehr viel geringeren Anreiz, sich um die Interessen der Armen zu kümmern als um die Interessen von denen, die eher zu Gegenleistungen in der Lage sind: die Interessen von ausländischen Regierungen, Firmen und Touristen zum Beispiel.

Als sehr arm sollen in diesem Aufsatz diejenigen Menschen gelten, denen der sichere Zugang zu den minimalen menschlichen Existenzbedingungen fehlt – zu genügend Ernährung und sicherem Trinkwasser, Kleidung, Obdach und zu einer medizinischen wie schulischen Grundversorgung. Diese enge und absolute Definition von schwerer Armut entspricht ungefähr der internationalen Armutsschwelle der Weltbank von zwei US-Dollar pro Tag, die mit Blick auf die Kaufkraft definiert ist, welche 2,15 Dollar im Jahr 1993 in den Vereinigten Staaten besaßen. Ein Haushalt in den USA gilt nach diesem Standard heute (2007) nur dann als arm, wenn seine jährlichen Konsumausgaben pro Kopf unter 1120 US-Dollar liegen.² Etwa 2735 Millionen Menschen – über 40 Prozent der Weltbevölkerung – leben nach offiziellen Angaben unterhalb dieser Armutsschwelle, viele von ihnen sogar weit darunter. Nach Chen und Ravallion,³ die seit vielen Jahren für die Schätzungen der Weltbank zur Einkommensarmut verantwortlich sind, leben 1089 Millionen Menschen von weniger als

¹ AEMR, Artikel 25.

² Vgl. www.bls.gov/cpi/home.htm (letzter Zugriff: 1.1.2007).

³ Chen/Ravallion 2004, S. 153.

der Hälfte dieses Betrags: von unter einem Dollar pro Tag. Möglicherweise führen Mängel in der Methodologie der Weltbank sogar dazu, dass diese das Armutproblem unterschätzt.⁴ Die Auswirkungen schwerer Armut sind erschütternd. Es wird berichtet, dass 830 Millionen Menschen unterernährt, 1100 Millionen ohne sicheres Trinkwasser und 2600 Millionen ohne Zugang zu grundlegenden sanitären Einrichtungen sind.⁵ Um die 2000 Millionen haben keinen Zugang zu den wichtigsten Medikamenten.⁶ Etwa 1000 Millionen besitzen kein genügendes Obdach und 2000 Millionen haben keine Stromversorgung.⁷ Etwa 799 Millionen Erwachsene sind Analphabeten⁸ und 250 Millionen Kinder zwischen 5 und 14 Jahren sind außerhalb ihres Zuhauses erwerbstätig – oft unter harten oder grausamen Bedingungen: als Soldaten, Prostituierte oder Hausangestellte, in der Landwirtschaft, dem Baugewerbe und der Textil- oder Teppichindustrie.⁹ Rund ein Drittel aller Todesfälle weltweit, jährlich 18 Millionen, gehen auf armutsbedingte Ursachen zurück und wären durch verbesserte Ernährung, sauberes Trinkwasser, billige Rehydrations-Lösungen, Impfstoffe, Antibiotika und anderen Medikamenten leicht zu verhindern.¹⁰ Menschen nicht-weißer Hautfarbe, Frauen und Kinder sind unter den Armen dieser Erde massiv übervertreten und leiden somit am stärksten unter den erschütternden Auswirkungen extremer Armut. Kinder unter fünf Jahren machen nahezu 60 Prozent oder 10,6 Millionen der jährlichen armutsbedingten Todesfälle aus.¹¹ Auch der überdurchschnittliche Frauenanteil ist klar dokumentiert.¹² Trotz der unumstritten großen Bedeutung dieser lebensnotwendigen Güter ist die Existenz der sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte kontrovers, insbesondere in den Vereinigten Staaten, die den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (IPWSKR 1966) nie ratifiziert haben. Diese Kontroverse ist hauptsächlich der falschen Annahme geschuldet, dass ein Menschenrecht auf Freiheit von Armut notwendigerweise korrelierende positive Pflichten mit sich bringe. In den Vereinigten Staaten und in anderen reichen Ländern werden solche auf Menschenrechte gegründete Leistungspflichten, Menschen in schwerer Not zu helfen und zu beschützen, weithin abgelehnt. Was hier abgelehnt wird, ist jedoch nicht eine bestimmte Klasse von Rechten, sondern eine bestimmte Klasse von Pflichten: *positive* Pflichten. Wer bestreitet, dass sehr arme Menschen in anderen Ländern einen menschenrechtlich begründeten Anspruch auf wirtschaftliche Unterstützung haben, bestreitet normalerweise auch deren menschenrechtlich begründete Ansprüche auf Hilfe oder Schutz gegen Völkermord, Sklaverei, Folter, Tyrannei oder religiöse Verfolgung. Vertreter dieser Ansicht lehnen aber weder die Menschenrechte als solche noch eine bestimmte Klasse von Menschenrechten ab. Ihre Ablehnung trifft vielmehr menschenrechtlich begründete positive Pflichten und mithin jedes Verständnis von Menschenrechten, das diesen korrelierende allgemeine positive Pflichten zuschreibt.

⁴ Vgl. Reddy/Pogge 2007.

⁵ UNDP 2006, S. 174, 33.

⁶ Vgl. www.fic.nih.gov/about/plan/exec_summary.htm (letzter Zugriff: 3.1.2007).

⁷ UNDP 1998, S. 49.

⁸ Vgl. www.uis.unesco.org (letzter Zugriff: 1.1.2007).

⁹ Die Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) berichtet: „Some 250 million children between the ages of 5 and 14 are working in developing countries – 120 million full time, 130 million part time.“ (www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/simpoc/stats/4stt.htm, letzter Zugriff: 3.1.2007). Davon leisten 170,5 Millionen gefährliche Arbeit und 8,4 Millionen absolut schlimmste Formen von Kinderarbeit, darunter Sklaverei, Zwangsarbeit oder Schuldknechtschaft, Zwangsrekrutierung für bewaffnete Konflikte, erzwungene Prostitution oder Pornographie oder illegaler Drogenhandel (ILO 2002, S. 9, 11, 17, 18).

¹⁰ 2002 starben insgesamt etwa 57 Millionen Menschen. Die wichtigsten Ursachen der eng mit Armut in Verbindung stehenden Todesfälle (in Tausend) waren: Diarrhöe (1798) und Unterernährung (485), perinatale (2462) und maternale Bedingungen (510), Kinderkrankheiten (1124 – hauptsächlich Masern), Tuberkulose (1566), Malaria (1272), Meningitis (173), Hepatitis (157), Tropenkrankheiten (129), Atemwegserkrankungen (3963 – vor allem Lungenentzündung), HIV/AIDS (2777) und Geschlechtskrankheiten (180) (WHO 2004, S. 120-125).

¹¹ UNICEF 2005, Klappentext.

¹² UNDP 2003, S. 310-330; UNRISD 2005; Social Watch 2005.

Während auf Menschenrechte gegründete positive Pflichten von manchen leidenschaftlich abgelehnt und von den anderen leidenschaftlich befürwortet werden, lasse ich sie hier schlichtweg beiseite. Um meiner Argumentation eine breite Zustimmung zu sichern, lege ich ihr ein enges Verständnis von Menschenrechten zugrunde, demzufolge Menschenrechte lediglich negative Pflichten generieren. Auf diese Weise kann ich auch bei denjenigen Akzeptanz finden, die auf Menschenrechte gegründete positive Pflichten ablehnen, stringente negative Pflichten aber anerkennen: etwa Pflichten nicht zu foltern, nicht zu vergewaltigen oder keine lebensnotwendigen Nahrungsgrundlagen zu zerstören. Desgleichen ist meine Argumentation für jene akzeptabel, die menschenrechtlich begründete positive Pflichten befürworten, da ich diese Pflichten nicht leugne, wenn ich mich auch nicht auf sie berufe.

Man kann negative Pflichten in interaktionelle und institutionelle einteilen. Das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, wird sowohl von Folterern verletzt wie auch von vielen, die zur Aufrechterhaltung sozialer Institutionen beitragen, unter denen Menschen vorhersehbar gefoltert werden. Die letztgenannte Kategorie umfasst in erster Linie Bürokraten und Politiker, die Folter erlauben oder sogar anordnen. Zu ihr gehören aber auch gewöhnliche Bürger, die einen nicht kompensierten Beitrag zur Aufrechterhaltung sozialer Institutionen leisten, welche vorhersehbar ein vermeidbares Menschenrechtsdefizit reproduzieren. So haben viele Deutsche durch ihre unkompensierte Unterstützung des zutiefst ungerechten Nazi-Regimes vorhersehbarerweise den von diesem Regime verübten Menschenrechtsverletzungen Vorschub geleistet. Sie nahmen an kollektiven Verbrechen teil und verletzten so die Menschenrechte der Opfer dieser Verbrechen, auch wenn sie niemals eine Person mit eigenen Händen getötet, gefoltert oder anderswie verletzt haben. Mit dem Ausdruck „unkompensiert“ möchte ich Menschen wie Oskar Schindler (wie er in Spielbergs Film dargestellt wird) ausnehmen. Durch seine unternehmerischen Tätigkeiten und Steuerzahlungen kooperierte Schindler bei der Durchsetzung der Sozialpolitik Nazi-Deutschlands. Doch dieses Verhalten erlaubte es ihm, seinen Schädigungsbeitrag (mehr als angemessen) zu kompensieren, indem er den Opfern Schutz gewährte. Seine Handlungsweise erfüllte die negativen Pflichten, welche die Menschenrechte der Opfer des Dritten Reichs ihm auferlegten – nicht minder, als wenn er Deutschland verlassen hätte. In der Tat hat Schindler an diesen Opfern besser gehandelt, als er es getan hätte, wenn er emigriert wäre.

Sogar Konservative und Libertäre, die sich selbst oft so darstellen, als lehnten sie Subsistenzrechte ab, werden gewisse institutionelle Strukturen, die – vorhersehbar und vermeidbar – lebensbedrohliche Armut hervorbringen, als Menschenrechtsverletzungen anerkennen: die Feudalsysteme des französischen *Ancien Régime* oder des zaristischen Russland zum Beispiel, oder Stalins Wirtschaftspolitik in den Jahren 1930-1933, die etwa 7-10 Millionen Bauern in den Hungertod trieb – vor allem Ukrainer, die er als Feinde seines Regimes erachtete.

Im Folgenden lasse ich auch die interaktionellen negativen Pflichten beiseite und gründe meine Argumentation gänzlich auf institutionelle negative Pflichten, die Korrelate von Menschenrechten sind. Ich behaupte, dass der größte Teil der riesigen Menschenrechtsdefizite, die in der heutigen Welt bestehen, auf institutionelle Faktoren zurückgeführt werden kann – auf die nationalen institutionellen Strukturen vieler Entwicklungsländer, für die primär deren politische und ökonomische Eliten die Verantwortung tragen, wie auch auf globale institutionelle Strukturen, für die in erster Linie die Regierungen und Bürger der wohlhabenden Staaten verantwortlich sind. Mich auf das letztgenannte Thema konzentrierend, werde ich die These vertreten, dass die gegenwärtigen institutionellen Strukturen, wie sie im internationalen Recht festgeschrieben sind, eine kollektive Menschenrechtsverletzung ungeheuren Ausmaßes darstellen, zu der die meisten Wohlhabenden dieser Welt einen nicht kompensierten Beitrag leisten.

Der moralische Kern meines Arguments ist vor 60 Jahren prägnant formuliert worden:

„Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“¹³

Zur Interpretation dieses Artikels der AEMR schlage ich vier Hypothesen vor:

- (1) Alternative institutionelle Ordnungen, die den Forderungen des Artikels 28 nicht genügen, können danach eingestuft werden, wie weit sie davon entfernt sind, die volle Verwirklichung der Menschenrechte zu ermöglichen: Jedes soziale System sollte so strukturiert sein, dass Menschenrechte in ihm so vollständig wie möglich verwirklicht werden können.
- (2) Wie vollständig Menschenrechte in einer bestimmten institutionellen Ordnung verwirklicht werden *können*, zeigt sich daran, wie vollständig diese Menschenrechte im Allgemeinen in ihm verwirklicht sind oder (im Falle einer hypothetischen Ordnung) wären.
- (3) Eine institutionelle Ordnung *verwirklicht* ein Menschenrecht, insofern als (und vollständig nur wenn) dieses Menschenrecht für die Personen, denen diese Ordnung auferlegt wird, *erfüllt* ist.
- (4) Ein Menschenrecht ist für eine Person nur dann *erfüllt*, wenn diese Person *sicheren Zugang zum Gegenstand dieses Menschenrechts* genießt.

Im Lichte dieser vier Annahmen soll Artikel 28 so gelesen werden, dass die moralische Qualität oder Gerechtigkeit einer jeden institutionellen Ordnung primär davon abhängt, in welchem Grad sie allen ihren Mitgliedern, soweit wie möglich, sicheren Zugang zu den Gegenständen ihrer Menschenrechte verschafft: Jede institutionelle Ordnung ist hauptsächlich im Hinblick auf ihren relativen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte derjenigen zu bewerten und zu reformieren, denen sie auferlegt wird. Ich spreche von einem „relativen“ Beitrag, da ein vergleichendes Urteil darüber vonnöten ist, wie viel besser oder schlechter die Menschenrechte erfüllt sind, als dies in realisierbaren alternativen Ausgestaltungen dieser institutionellen Ordnung der Fall wäre. Eine institutionelle Ordnung und deren Implementierung verletzt die Menschenrechte, wenn und insofern sie vorhersehbar zu einem massiven und vermeidbaren Menschenrechtsdefizit führt.

2. Die Verursachung von Massenarmut durch Eigenschaften der gegenwärtigen Weltordnung¹⁴

Jeden Tag sterben etwa 50'000 Menschen – unter ihnen vor allem Kinder, Frauen und Menschen nicht-weißer Hautfarbe – an Hunger, Durchfallerkrankungen, Lungenentzündung, Tuberkulose, Malaria, Masern, problematischen Geburtsbedingungen und an weiteren armutsbedingten Ursachen. Dieser kontinuierliche Todeszoll entspricht alle paar Tage demjenigen des Tsunami im Dezember 2004 und alle drei Jahre kommt er dem Todeszoll des Zweiten Weltkriegs gleich, Konzentrationslager und Gulags inbegriffen.

Dieser jährliche Todeszoll und das sehr viel umfangreichere Armutproblem, das er bezeugt, könnte meiner Überzeugung nach weitgehend vermieden werden durch geringfügige Reformen der Weltordnung, die bei den Einkommen der Wohlhabenden höchstens geringe Einbußen zur Folge hätten. Solche Reformen wurden bisher durch die Regierungen der wohlhabenden Länder verhindert, die skrupellos ihre eigenen Interessen sowie diejenigen ihrer Unternehmen und Bürger verfolgen und dabei eine Weltordnung entwerfen und durchsetzen, die – fortwährend und vorhersehbar – ein ungeheures Ausmaß an schwerer Armut und an vorzeitigen Armutstoden reproduziert.

Es gibt drei Hauptstrategien, um diese Vorwürfe zu bestreiten. Man kann bestreiten, dass Entscheidungen über die Einrichtung der globalen institutionellen Ordnung signifikante Auswirkungen auf die Evolution der Weltarmut haben. Sollte dies fehlschlagen, kann man behaupten, die gegenwärtige Weltordnung sei im Hinblick auf die Vermeidung von Armut

¹³ AEMR, Artikel 28, vgl. auch Artikel 22.

¹⁴ Dieser Teil meines Aufsatzes wurde in bearbeiteter Form dem längeren Aufsatz „Severe Poverty as a Human Rights Violation“ entnommen, der in Pogge 2007 erscheint. Der UNESCO sei für die Erlaubnis für diese Bearbeitung gedankt.

optimal oder nahezu optimal. Misslingt auch diese Strategie, kann man immer noch die Ansicht verfechten, die gegenwärtige Weltordnung sei zwar suboptimal in Bezug auf die Armutsvermeidung, *verursache* jedoch keine schwere Armut, sondern versäume es lediglich, diese (durch andere Faktoren bedingte) Armut so weit wie möglich zu mildern. Diese drei Strategien sollen im Folgenden der Reihe nach untersucht und diskutiert werden.

3. Erklärungsnationalismus: Die These von der rein innerstaatlich verursachten Armut

Wer leugnen möchte, dass Änderungen in der Gestaltung der globalen institutionellen Ordnung signifikante Auswirkungen auf die Entwicklung schwerer Armut haben, führt solche Armut auf rein innerstaatliche oder lokale Faktoren zurück. John Rawls ist hierfür ein prominentes Beispiel, wenn er behauptet: „Das Problem liegt meist im Charakter der religiösen und geistigen Traditionen, die den Institutionen zugrunde liegen. Die großen sozialen Übel armer Gesellschaften sind vielfach Unterdrückungsregimes und korrupte Eliten [...]“¹⁵ Er fügt hinzu, dass „die Ursachen des Wohlstandes eines Volkes und der verschiedenen Formen dieses Wohlstandes sowohl in seiner politischen Kultur liegen und in den religiösen, philosophischen und moralischen Traditionen, welche die Grundstruktur seiner politischen und sozialen Institutionen stützen, als auch im Fleiß und in der Kooperationsfähigkeit seiner Mitglieder, all dies getragen von seinen politischen Tugenden. [...] Die entscheidenden Elemente, auf die es ankommt, sind die politische Kultur, die politischen Tugenden und die Zivilgesellschaft [...]. Entscheidend ist auch die Bevölkerungspolitik eines Landes.“¹⁶ Entsprechend ist Rawls der Meinung, unsere moralische Verantwortung hinsichtlich schwerer Armut in anderen Ländern erschöpfe sich in einer „Unterstützungspflicht.“¹⁷

Man sollte sich hier in Erinnerung rufen, dass die bestehenden Staaten ihr gegenwärtiges Niveau an sozialer, ökonomischer und kultureller Entwicklung im Verlauf eines historischen Prozesses erreicht haben, der von Sklaverei, Kolonialismus und sogar von Völkermord geprägt war. Auch wenn diese gewaltigen Verbrechen nun hinter uns liegen, haben sie doch große Ungleichheiten hinterlassen, die auch dann inakzeptabel wären, wenn diese Völker heute selbst über ihre Entwicklung bestimmen könnten. Darauf wird oft erwidert, der Kolonialismus liege zu weit zurück, als dass er zur Erklärung heutiger Armut und Ungleichheit beitragen könnte. Doch ziehe man das ungleiche Verhältnis von 30:1 im Pro-Kopf-Einkommen in Betracht, das 1960 bestand, als Europa Afrika aus dem kolonialen Joch entließ. Selbst wenn Afrika durchgehend einen Zuwachs im pro-Kopf-Einkommen von einem Prozent über dem europäischen hätte verzeichnen können, wäre dieses Verhältnis heute immer noch 19:1. Mit einer solchen Wachstumsdifferenz würde Afrika Europa erst zu Beginn des 24. Jahrhunderts einholen.

Eine derart radikale ökonomische Ungleichheit führt zu Ungleichheiten in Bezug auf Kompetenz und Verhandlungsmacht, welche Afrikaner und Europäer in Verhandlungen über die Bedingungen ihrer Interaktionen einbringen können. Durch solche Ungleichheiten geprägte Beziehungen begünstigen die stärkere Partei und verstärken somit die ursprüngliche ökonomische Ungleichheit. Dieses Phänomen leistet sicher einen Beitrag zur Erklärung, weshalb die Ungleichheit im Pro-Kopf-Einkommen seit 1960 sogar noch erheblich angewachsen ist. 2005 betrug das Bruttonationaleinkommen pro Kopf im subsaharischen Afrika 745 Dollar¹⁸ gegenüber 35'131 Dollar in den Hocheinkommensländern¹⁹, was einem Verhältnis von 47:1 entspricht. Rawls hält solch tief verwurzelte ökonomische Ungleichheit (unplausiblerweise) für moralisch akzeptabel, sofern sie auf frühere, im jeweiligen Staat frei getroffene Entscheidungen zurückgeht. Doch ist seine Rechtfertigung irrelevant für diese

¹⁵ Rawls 1996, S. 89.

¹⁶ Rawls 2002, S. 134.

¹⁷ Rawls 2002, S. 41f., S. 132-140.

¹⁸ devdata.worldbank.org/data-query (letzter Zugriff: 13.2.2007).

¹⁹ World Bank 2006, S. 289.

Welt, in der unsere enorme ökonomische Überlegenheit mit dem schlimmen Makel behaftet ist, dass sie im Verlauf eines historischen Prozesses errungen wurde, der die Gesellschaften und Kulturen von vier Kontinenten zerstörte.

Aber lassen wir die anhaltenden Folgen der historischen Verbrechen beiseite und konzentrieren wir uns auf die empirische These, dass die Gründe für das *Fortbestehen* extremer Armut und somit der Schlüssel zur ihrer Beseitigung – zumindest in der postkolonialen Ära, die von einem beeindruckenden Wachstum des globalen Pro-Kopf-Einkommens gekennzeichnet war – innerhalb der armen Länder selbst zu finden seien. Viele halten diese These in Anbetracht der großen Unterschiede, die sich in der Entwicklung ehemaliger Kolonien über die letzten vierzig Jahre hinweg gezeigt haben, für überzeugend. Einige dieser ehemaligen Kolonien haben sich, was Wirtschaftswachstum und Armutsverringerung betrifft, sehr gut entwickelt, während sich in anderen die Armut verschlimmert und das Pro-Kopf-Einkommen weiter vermindert hat. Ist es nicht offensichtlich, dass solche stark divergierende nationale Entwicklungspfade auf unterschiedliche Kausalfaktoren innerhalb der betreffenden Länder selbst zurückzuführen sein müssen und das Fortbestehen schwerer Armut somit lokale Ursachen hat?

So oft dieser Gedanke auch wiederholt und so gern er akzeptiert wird, beruht er dennoch auf einem Fehlschluss. Wenn nationale ökonomische Entwicklungspfade voneinander abweichen, müssen in der Tat lokale (länderspezifische) Faktoren am Werk sein, anhand derer man diese Divergenz erklären kann. Hieraus folgt jedoch nicht, dass globale Faktoren für diese Erklärung keine Rolle spielen. Wir sehen das an einem Parallelfall. Im Laufe eines Kurses mögen sich große Differenzen im Lernerfolg der Schüler einstellen. Die Erklärung dieser Differenzen muss selbstverständlich auf schüler-spezifische Faktoren zurückgreifen. Daraus folgt jedoch nicht, dass diese „lokalen“ Faktoren die einzig relevanten sind. Lehrpersonal und Qualität des Klassenzimmers, Unterrichtszeiten, Lernmaterialien, Bibliotheken und viele andere „globale“ Faktoren können durchaus eine wichtige Rolle spielen. Dramatische Kontraste von Erfolg und Misserfolg – bei Schülern wie bei Entwicklungsländern – beweisen keinesfalls, dass globale Faktoren ohne Einfluss sind. Im ersten Fall können solche Faktoren einen erheblichen Einfluss haben – erstens auf den durchschnittlichen Lernerfolg der ganzen Klasse, zweitens auf die Verteilung dieses Erfolgs (insofern globale Faktoren den unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen der verschiedenen Schüler in unterschiedlichem Ausmaß entgegenkommen) und drittens sogar auf die schüler-spezifischen Faktoren selbst (wenn etwa ein rassistischer oder sexistischer Lehrer seine farbigen bzw. weiblichen Schüler demotiviert). Diesen drei Möglichkeiten analog können globale institutionelle Faktoren die Evolution der Weltarmut erheblich beeinflussen.

Die Aufdeckung dieses populären Fehlschlusses führt allerdings noch zu keiner Entscheidung in der zur Diskussion stehenden Frage. Dramatische Kontraste in nationalen Entwicklungspfaden beweisen zwar nicht, dass Entscheidungen über die Ausgestaltung globaler Institutionen keinen starken Einfluss auf die Evolution der Weltarmut haben. Aber besteht ein solcher Einfluss tatsächlich? Das lässt sich schwerlich bezweifeln. In der modernen Welt sind internationale und selbst intranationale ökonomische Transaktionen zutiefst geprägt von einem hochkomplexen System von Verträgen und Konventionen über Handel, Investitionen, Kredite, Patente, Copyrights, Markenrechte, Doppelbesteuerung, Arbeitsstandards, Umweltschutz, die Verwendung von Meeresbodenressourcen und vieles mehr. Entscheidungen über solche Aspekte der gegenwärtigen globalen institutionellen Ordnung verwirklichen eine ganz spezifische Gestaltungsmöglichkeit in einem sehr vielfältigen Raum alternativer Gestaltungsmöglichkeiten. Kann es plausibel sein, dass all diese verschiedenen Möglichkeiten, die Weltwirtschaft zu strukturieren, genau dieselbe Evolution der Weltarmut, in Ausmaß und geographischer Verteilung, hervorgebracht hätten? Die Erörterung dieser Frage wird im folgenden Abschnitt sowie später unter „Dritter Versuch“ fortgesetzt.

4. Die Pangloss'sche Ansicht der gegenwärtigen Weltordnung

Hat man einmal akzeptiert, dass die Strukturierung der Weltwirtschaft die Entwicklung der Weltarmut beeinflusst, dann wird es interessant zu untersuchen, welchen relativen Einfluss die gegenwärtige globale institutionelle Ordnung auf schwere Armut hat. Hierzu wird oft behauptet, dass wir in dieser Hinsicht in der besten aller möglichen Welten leben, dass also die gegenwärtige Weltordnung für die Armutsvermeidung optimal oder nahezu optimal ist. Der gesunde Menschenverstand lässt an dieser Behauptung rasch Zweifel aufkommen. Vier einfache Schritte führen zur Entwicklung einer Gegenhypothese. Erstens ist das Interesse an Vermeidung schwerer Armut nicht das einzige Interesse, das diejenigen verfolgen, die über die Gestaltung bestimmter Aspekte der globalen institutionellen Ordnung verhandeln. Jeder dieser Unterhändler wird vermutlich auch das Interesse seiner eigenen Regierung am innenpolitischen Erfolg im Auge haben, und – zum Teil deshalb – auch das Wohlstandsinteresse seiner Landsleute. Zweitens sind diese „patriotischen“ Interessen (gelingend gesagt) nicht in vollkommener Harmonie mit dem Ziel globaler Armutsvermeidung, besonders, wenn man an die Unterhändler der wohlhabenderen Staaten denkt. In Verhandlungen über die Ausgestaltung der globalen Ordnung sind Entscheidungen, die für die Regierungen, Unternehmen oder Bürger der reichen Länder optimal sind, nicht immer optimal in Bezug auf die Vermeidung schwerer Armut in den Entwicklungsländern. Drittens ziehen Unterhändler wohlhabender Länder, wenn sie diesbezüglich vor Konflikten stehen, oft die Interessen der Regierung, der Unternehmen und der Bürger ihres eigenen Landes den Interessen der Armen dieser Welt vor (bzw. haben die Vorgabe, dies zu tun). Viertens verfügen die wohlhabenden Staaten über eine große Überlegenheit an Verhandlungsmacht und Expertise. Obgleich sie nur 15,7 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, verfügen die Hocheinkommensländer über 79 Prozent des gesamten Welteinkommens²⁰ und können daher einen hohen Preis für den Zugang zu ihren gigantischen Märkten verlangen. Ihre Vorteile in Verhandlungsmacht und Expertise ermöglichen es den wohlhabenden Staaten und ihren Unterhändlern, die Gestaltung der Weltordnung von dem, was zur Armutsvermeidung notwendig wäre, zugunsten der Interessen ihrer eigenen Regierungen, Firmen und Bürger wegzulenken. Diese vier Überlegungsschritte führen den gesunden Menschenverstand zu folgender Gegenhypothese: Es ist zu erwarten, dass die globale institutionelle Ordnung mehr den gemeinsamen Interessen der Regierungen, Unternehmen und Bürger der wohlhabenden Staaten entspricht als dem Interesse an globaler Armutsvermeidung, insofern diese Interessen in Konflikt stehen.

Es gibt zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass diese Gegenhypothese zutrifft. Die aktuellen Spielregeln begünstigen die reichen Länder, indem sie ihnen erlauben, ihre Märkte durch Quoten, Zölle, Antidumpingnormen, Exportkredite und Subventionen für heimische Produzenten auf Arten zu schützen, die armen Ländern nicht gestattet sind oder die sie sich nicht leisten können.²¹ Weitere wichtige Beispiele sind die WTO-Regelungen über

²⁰ World Bank 2006, S. 289.

²¹ In seiner Rede „Cutting Agricultural Subsidies“ (globalenvision.org/library/6/309, letzter Zugriff: 3.1.2007) legte Nick Stern, damals Chefökonom der Weltbank, dar, dass die reichen Länder im Jahr 2002 allein für Exportsubventionen auf Agrarerzeugnisse über 300 Milliarden US-Dollar ausgegeben haben, ungefähr das Sechsfache ihres Entwicklungshilfeetats desselben Jahres. Er berichtete, dass eine Kuh in Japan mit jährlich 2700 Dollar und in Europa mit 900 Dollar subventioniert wird – ein Vielfaches des Jahreseinkommens der meisten Menschen. Er wies auch auf protektionistische Antidumpingmaßnahmen, bürokratische Anwendungen von Sicherheits- und Hygienevorschriften sowie Textilzölle und -quoten als Hindernisse beim Export aus Entwicklungsländern hin. Jeder Arbeitsplatz in der Textilbranche eines Industrielandes, der durch diese Hindernisse gerettet werde, koste die Industrien der ärmeren Länder ungefähr 35 Arbeitsplätze. Stern kritisierte insbesondere Eskalationszölle – Abgaben, die bei unverarbeiteten Rohstoffen am niedrigsten ausfallen und mit jedem Schritt der Verarbeitung und Wertsteigerung massiv ansteigen –, da sie Produktion und Beschäftigung in den Entwicklungsländern unterminierten und so dazu beitrügen, Länder wie Ghana und die Elfenbeinküste auf den Export unverarbeiteter Kakaobohnen einzuschränken, Uganda auf den Export roher Kaffeebohnen und Mali und Burkina Faso auf den Export roher Baumwolle. Seiner Einschätzung nach würde die vollkommene Abschaffung des Landwirtschaftsprotektionismus sowie

grenzüberschreitende Investitionen und geistige Eigentumsrechte, wie z.B. das TRIPS-Abkommen (Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum) von 1995.²²

Solche asymmetrischen Regeln vergrößern den Anteil der reichen Länder am globalen Wirtschaftswachstum und verringern denjenigen der armen Länder, relativ zum Verhältnis dieser Anteile unter symmetrischen Regeln eines fairen und offenen Wettbewerbs. Die Asymmetrien in den Regeln verstärken somit genau jene Ungleichheit, die es den Regierungen der reicheren Staaten überhaupt erst ermöglicht, den ärmeren Ländern diese Asymmetrien aufzuerlegen. Nach Milanovic sind die realen Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten fünf Prozent der Weltbevölkerung von 1988-1993 um 20 Prozent und von 1993-1998 um weitere 23 Prozent gesunken, während das reale globale Pro-Kopf-Einkommen um 5,2 Prozent bzw. 4,8 Prozent gestiegen ist.²³ Für die Zeitspanne von 1988-1998 berichtet er einen Anstieg des Gini-Koeffizienten von 62,2 auf 64,1 sowie des Thiel-Indexes von 72,7 auf 78,9²⁴, beides sind Maßstäbe für die Ungleichheit unter Personen weltweit. All diese Messwerte vergleichen Einkommen über Kaufkraftparitäten (*purchasing power parities*, PPPs), wobei die Einkommen in den armen Ländern problematischerweise²⁵ um einen Faktor zwischen drei und sechs multipliziert werden. So berechnet betrug 1998 die Einkommensungleichheit zwischen dem reichsten und dem ärmsten Zehntel der Weltbevölkerung 71:1; nach Marktwechselkursen berechnet lag dieselbe Ungleichheit bei 320:1.²⁶

Diese Ergebnisse können mit anderen Daten bestätigt und aktualisiert werden. Die Weltbank berichtet, dass das Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf der einkommenshohen Staaten, in US-Dollar PPP, während der 1990-2001 Globalisierungsperiode real um 53,5 Prozent angestiegen ist, nämlich von 18'740 Dollar im Jahr 1990 auf 28'761 Dollar im Jahr 2001 (und dann weiter auf 33'622 Dollar im Jahr 2005).²⁷ Mit Hilfe von interaktiver Weltbank Software²⁸ lässt sich ausrechnen, wie es der ärmeren Hälfte der Menschheit, gemessen an ihren realen (kaufkraftbereinigten) Konsumausgaben, in derselben Zeitspanne ergangen ist: Das globale Medianeinkommen stieg um 19,1 Prozent, und die ärmsten Perzentile fielen um bis zu 20 Prozent zurück.

Es ist klar ersichtlich: Die Armen dieser Welt nehmen nicht proportional am globalen Wirtschaftswachstum teil. Dieses Muster wird durch Trenddaten über Unterernährung und Armut bestätigt. Die Anzahl unterernährter Menschen, wie sie jährlich vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) veröffentlicht wird, hat sich bei ungefähr 800 Millionen eingependelt und lag kürzlich bei 830 Millionen²⁹ – obgleich die Reihen der Hungrigen durch Millionen von Armutstoden pro Jahr gelichtet werden. Für den Zeitraum von 1987-2001 berichten Chen und Ravallion, dass die Anzahl Menschen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben, zwar um 7 Prozent gesunken ist, die Anzahl derer, die mit weniger als zwei Dollar pro Tag auskommen müssen, jedoch um 10,4 Prozent anstieg.³⁰

der Produktionssubventionen in den reichen Ländern die Landwirtschafts- und Nahrungsmittelexporte aus Ländern geringen und mittleren Einkommens um 24 Prozent erhöhen und das gesamte rurale Jahreseinkommen in diesen Ländern um ungefähr 60 Milliarden Dollar erhöhen. (Ungefähr ein Viertel der Armen dieser Welt leben in solchen landwirtschaftlich geprägten Regionen.)

²² Inhalt und Auswirkungen des TRIPS-Abkommens werden erörtert in UNDP 2001, Kap.5; Correa 2000; Juma 1999; Watal 2000; Pogge 2005a und www.cptech.org/ip (letzter Zugriff: 4.1.2007).

²³ Milanovic 2005, S. 108.

²⁴ Milanovic 2005, S. 112.

²⁵ Vgl. Reddy/Pogge 2007.

²⁶ Milanovic 2005, 111f.

²⁷ World Development Indicators Database, devdata.worldbank.org/data-query (letzter Zugriff: 13.2.2007).

²⁸ iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp (letzter Zugriff: 13.2.2007).

²⁹ UNDP 2006, S. 174.

³⁰ Chen/Ravallion 2004, S. 153.

Da die Armen immer weiter zurückfallen, nimmt ihre Marginalisierung noch zu, indem ihre Interessen sowohl in nationalen wie auch in internationalen Entscheidungsprozessen ignoriert werden. Jährliche Ausgaben von 100 oder 200 Dollar pro Person machen in internationalen Verhandlungen wenig Eindruck, wenn die Pro-Kopf-Einkommen in den reichen Ländern das 150- bis 300-fache betragen. Und die 26 ärmsten afrikanischen Länder können, trotz ihrer 406 Millionen Einwohner, in solchen Verhandlungen wenig ausrichten, wenn ihre Bruttonationaleinkommen – summiert – nicht einmal an die jährlichen Verkaufsvolumen der weltgrößten Unternehmen heranreichen.

Steigende Einkommensungleichheiten akkumulieren sich zu noch größeren Vermögensungleichheiten. Einer kürzlichen WIDER-Studie zufolge besaßen im Jahr 2000 die unteren fünfzig Prozent der erwachsenen Weltbevölkerung zusammen 1,1 Prozent des globalen Vermögens während die obersten zehn Prozent 85,1 Prozent und das oberste Prozent 39,9 Prozent besaßen.³¹ Die Autoren betonen, dass ihre Studie die globale Vermögensungleichheit möglicherweise noch unterschätzt, weil die Superreichen – das Vermögen der wenigen Hundert Milliardäre der Welt allein beläuft sich auf 1,7 Prozent des globalen Haushaltsvermögens – normalerweise in Haushaltsbefragungen nicht erfasst werden.³²

Diese Fakten und Zahlen sollten ausreichen, um die Pangloss'sche Sicht zu widerlegen: Die gegenwärtige Ausgestaltung der globalen Ordnung ist weit davon entfernt, für Vermeidung schwerer Armut optimal zu sein. Diesem Zweck wäre besser gedient, wenn es den ärmsten Ländern ermöglicht wäre, ständige Vertretungen beim WTO-Hauptsitz in Genf zu unterhalten und auch mithilfe erstklassiger Experten ihre Interessen in WTO-Verhandlungen effektiv einzubringen, Streitfälle vor die WTO zu bringen und die Berge von WTO-Regeln zu bewältigen, deren Einhaltung ihnen abverlangt wird. Der Armutsvermeidung wäre ebenfalls besser gedient, wenn diese Länder in ihren Exporten in die reichen Länder nicht so stark eingeschränkt und benachteiligt würden: Der jährliche Verlust an Exportgelegenheiten aufgrund des Protektionismus der reichen Länder beläuft sich auf 700 Milliarden US-Dollar³³, das sind über 10 Prozent des gesamten Bruttonationaleinkommens aller Entwicklungsländer. Der Armutsvermeidung wäre auch besser gedient, wenn die armen Länder den limitierten Zugang zu unseren Märkten, den wir ihnen gewähren, nicht so teuer bezahlen müssten, z.B. dadurch, dass sie von ihren Einwohnern Milliardenbeträge für Nutzung sogenannten „intellektuellen Eigentums“ eintreiben und an Unternehmen reicher Länder abführen. Und der Armutsvermeidung wäre besser gedient, wenn der WTO-Vertrag einen globalen Mindestlohn sowie minimale Regelungen zu Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen festschriebe. So könnte dem „Abwärtswettlauf“ Einhalt geboten werden, der durch die Konkurrenz armer Länder um ausländische Investitionen entsteht und dazu führt, dass sie einander überbieten im Anbieten von Arbeitskräften, die man noch billiger ausbeuten und schlimmer misshandeln kann als die Arbeitskräfte anderer armer

³¹ Davies u.a. 2006, Appendix 1, Tafel 10a.

³² Davies u.a. 2006, S. 31. Viele Ökonomen halten solche Vergleiche für irreführend. Ihnen zufolge sollten sie über Kaufkraftparitäten (PPPs) angestellt werden, was das Ungleichheitsverhältnis um den Faktor vier reduzieren würde. Marktwechselkurse sind jedoch besser geeignet, unterschiedliche Einflussmöglichkeiten (Verhandlungsmacht und Expertise) verschiedener Parteien abzuschätzen. Marktwechselkurse sind auch das bessere Maß zur Einschätzung der *Vermeidbarkeit* von Armut. Zum Vergleich von Lebensstandards sind Wechselkurse in der Tat unangemessen. Doch sind allgemeine Kaufkraftparitäten bei der Einschätzung sehr geringer Einkommen ebenfalls problematisch, da das Muster der Konsumausgaben der Ärmsten vom internationalen Muster der Konsumausgaben, aufgrund dessen PPPs berechnet werden, stark abweicht. Wenn wir PPPs verwenden, so sagen wir damit im Grunde, dass es den Armen gar nicht so viel schlechter gehe als uns, da Dienstleistungen gar nicht zugute, da sie ihre dürftigen Mittel allein zur Deckung von Grundbedürfnissen verwenden müssen. Allerdings sind Grundnahrungsmittel in den armen Ländern billiger als bei uns – aber bei weitem nicht so viel billiger wie Kaufkraftparitäten dies unterstellen. Siehe Reddy/Pogge 2007 für eine ausführlichere Darstellung.

³³ UNCTAD 1999.

Länder. Der Armutsvermeidung wäre auch besser gedient, wenn das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen den armen Ländern einen Anteil am Ertragswert der Meeresbodenressourcen garantierte³⁴ und wenn die reichen Staaten dazu verpflichtet wären, für die negativen externen Effekte zu bezahlen, die sie den Armen auferlegen: für die Umweltverschmutzung, die wir über viele Jahrzehnte hinweg verursacht haben, sowie für deren Auswirkung auf Natur und Klima, für unseren Raubbau an natürlichen Rohstoffen, für den Beitrag unserer Sex-Touristen zur AIDS-Epidemie in Asien und für die Gewalt, die durch unsere Drogennachfrage und Drogenkriege verursacht wird. Es ließen sich viele weitere Beispiele anführen. Doch dürfte klar geworden sein, dass es realisierbare Alternativen zur gegenwärtigen Weltordnung gibt, die das Vorkommen schwerer Armut weltweit drastisch reduzieren würden – weit unter ihr gegenwärtiges, erschütterndes Ausmaß. Diese Ordnung ist *nicht* optimal, was die Armutsvermeidung angeht.

5. Ist die gegenwärtige Weltordnung lediglich weniger nutzbringend, als sie es sein könnte?

Wenn die beiden ersten Verteidigungsstrategien sich nicht halten lassen, dann wird die dritte interessant: Kann man sagen, dass die globale institutionelle Ordnung zwar in Bezug auf Armutsvermeidung eindeutig suboptimal ist, aber dennoch den Armen dieser Welt keinen Schaden zufügt und somit keine Verletzung ihrer Menschenrechte darstellen kann? Wenden wir uns diesem letzten Einwand gegen meine Position zu.

Dieser Einwand ist besonders wichtig, wenn man – wie ich es in diesem Artikel tue – das enge Verständnis von Menschenrechtsverletzungen nicht problematisiert, also davon ausgeht, dass als Menschenrechtsverletzer nur solche Akteure infrage kommen, die *aktiv* und somit unter Verletzung einer *negativen* Pflicht dazu beitragen, dass Menschenrechte nicht vollständig erfüllt sind. Unter Berufung auf dieses enge Verständnis könnten die Staaten, die die gegenwärtige Weltordnung gestalten und durchsetzen, folgendermaßen argumentieren: Es stimmt schon, dass es unter der gegenwärtigen Weltordnung mehr schwere Armut gibt als unter einigen der skizzierten Alternativen, die den Armen dieser Welt Zugang zu Medikamenten und Impfstoffen, grundlegender Schulbildung, Schulmahlzeiten, sicherem Trinkwasser und Abwassersystemen, Obdach, Elektrizität, Banken und Mikrokrediten, Verkehrs- und Kommunikationsnetzen sowie Exportgelegenheiten in die entwickelte Welt sichern würden. Doch folgt daraus nicht, dass die bestehende Weltordnung ein Übermaß an Armut oder an Armutstoden *verursacht*, dass sie arme Menschen *schädigt* oder *tötet*, oder dass sie Menschenrechte *verletzt*. Vielmehr liegt hier eine Unterlassung vor: In ihrer jetzigen Gestaltung ist diese Ordnung weniger nützend und schützend als sie es sein könnte. Dasselbe gilt für unsere Entscheidung, die bestehende Weltordnung durchzusetzen anstatt einer Alternative, die schwere Armut weitgehend vermeiden würde: Diese Entscheidung verursacht weder Armut noch Armutstode, verletzt keine Menschenrechte durch Schädigung oder Tötung von Menschen. Sie unterlässt es lediglich, Menschen zu schützen und Armutstode zu verhindern. Kollektiv (und individuell) sind wir also schlimmstenfalls nur dafür verantwortlich, dass wir nicht alles tun, was wir tun könnten, um die Menschenrechte zu erfüllen.

Diese dritte Verteidigungsstrategie beruft sich auf so etwas wie die Unterscheidung von Tun und Unterlassen. Sie versucht die moralische Bedeutung der Entscheidung der reichen Staaten für die gegenwärtige Weltordnung und gegen eine der Armutsvermeidung dienlichere Alternative zu bagatellisieren, indem sie ihr den Status einer bloßen Unterlassung zuweist. Nun sind aber die betreffenden Länder eindeutig aktiv, wenn sie die von ihnen gewünschten globalen Wirtschaftsregeln formulieren, diesen unter Ausübung von Druck Akzeptanz verschaffen und ihre Durchsetzung verfolgen. Das lässt sich nicht bestreiten. Um plausibel zu sein, muss die Verteidigungsstrategie die Unterscheidung zwischen Tun und

³⁴ Siehe Pogge 2002, S. 125f.

Unterlassen an einer anderen Stelle anwenden: nicht beim Verhältnis der betreffenden Regierungen zu den globalen Regeln, sondern beim Verhältnis der globalen Regeln zu vermeidbarer Armut. Es gilt plausibel zu machen, dass die Regeln der Weltwirtschaft exzessive Armut nicht aktiv hervorrufen, und dadurch Menschen schädigen oder töten, sondern dass sie bloß passiv zu wenig tun, um schwerer Armut vorzubeugen und Menschen vor Schaden zu schützen.

Die Unterscheidung von Tun und Unterlassen ist problematisch genug, wenn sie auf das Verhalten von individuellen oder kollektiven Akteuren bezogen wird. Auf soziale Institutionen und Regeln angewendet, erscheint sie auf den ersten Blick unverständlich. Wenn unter einem bestimmten Regelsystem mehr frühzeitige Todesfälle auftreten als unter einer realisierbaren Alternative, dann gibt es unter dem bestehenden System ein Übermaß an Todesfällen. Doch wie können wir diese übermäßigen Todesfälle trennen in solche, die von den bestehenden Regeln *verursacht* werden und solche, die von diesen Regeln lediglich *nicht verhindert* (zugelassen) werden? Es gibt drei Versuche, diese Verteidigungsstrategie zu explizieren.

Erster Versuch: Vergleich mit einer anderen Welt als Grundlinie

Die scheinbar empirische Frage, ob die „Globalisierung“ den Armen dieser Welt schadet oder nützt, spielt eine wesentliche Rolle in öffentlichen Debatten über die gegenwärtige globale Ordnung, insbesondere wenn es um die WTO-Verträge oder um die Rollen des IWF, der Weltbank, der G7/G8-Gruppe und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht. Schaden und Nutzen sind komparative Begriffe, sie sind mit der Vorstellung verbunden, dass es Menschen besser oder schlechter geht. Doch wo liegt die damit implizierte Grundlinie, mit der das gegenwärtige Schicksal der Armen dieser Welt zu vergleichen ist? Was ist das Alternativschicksal, verglichen mit dem sie entweder schlechter oder besser gestellt sind und daher von der Globalisierung geschädigt werden oder profitieren?

In den meisten Fällen dreht sich die öffentliche Debatte um die Frage, ob schwere Armut weltweit seit Beginn des Globalisierungsprozesses in den späten 1980er Jahren angestiegen oder abgesunken ist. Diese Frage wird heiß diskutiert, und stattliche Karrierevorteile winken Ökonomen, die Argumente für eine Armutsverringerung beibringen können.

Für die moralische Beurteilung des WTO-Globalisierungsprozesses, den die westlichen Regierungen global durchgesetzt haben, ist diese Debatte jedoch irrelevant. Die moralische Anklage, der wir uns stellen müssen, lautet, dass unsere Regierungen die Menschenrechte vieler Armen verletzen, indem sie eine globale institutionelle Ordnung aufrechterhalten, die ein gewaltiges Übermaß an schwerer Armut und an Armutstoden reproduziert. Ob schwere Armut zu- oder abnimmt, ist für die Plausibilität dieser Anklage irrelevant. Dies lässt sich analog an anderen Anklagen verdeutlichen – z.B. dass die Sklavengesellschaften die Menschenrechte der von ihnen Versklavten verletzen, oder dass die Nazis die Menschenrechte derjenigen verletzen, die sie in ihren Konzentrationslagern einsperrten und töteten. Diese Anklagen können sicherlich nicht durch den Nachweis widerlegt werden, dass die Opferzahlen im Laufe der Zeit zurückgingen (dass also von Jahr zu Jahr weniger Menschen versklavt oder getötet wurden). Natürlich kann es in gewissen Fällen angemessen sein, die Begriffe „Schaden“ und „Nutzen“ implizit mit Bezug auf einen früheren Zustand zu verwenden. Im vorliegenden Fall ist eine solche historische Grundlinie jedoch irrelevant. Denn selbst wenn zuträfe, dass es heute global weniger schwere Armut gibt als vor 15 Jahren³⁵, könnten wir daraus nicht ableiten, dass die gegenwärtige globale Ordnung (in einem moralisch bedeutsamen Sinn) den Armen dieser Welt *nützt*. Dieser Rückschluss funktioniert allenfalls, wenn wir voraussetzen, dass das Armutsaufkommen vor 15 Jahren moralisch akzeptabel war und somit eine angemessene Grundlinie bereitstellt, relativ zu welcher Schaden und Nutzen definiert werden können. Aber gerade diese Voraussetzung ist

³⁵ Vgl. aber die bei Fußnoten 29 und 30 angeführten Daten.

natürlich kontrovers. Die These, dass die USA in den 1850er Jahren die Menschenrechte versklavter Schwarzer verletzen, kann nicht widerlegt werden, indem man zeigt, dass die Sklaverei in früheren Jahrzehnten noch schlimmer war. Analoges gilt für die These, dass die Auferlegung der gegenwärtigen globalen Ordnung die Menschenrechte derer, die in schwerer Armut leben und allzu oft an ihren Folgen sterben, verletzt. Man kann diese These nicht dadurch widerlegen, dass man zeigt, dass schwere Armut früher noch schlimmer war.³⁶ Nicht schlüssiger als solche *diachronischen* Vergleiche sind *konjunktivische* Vergleiche mit einer historischen Grundlinie. Selbst wenn stimmen sollte, dass es unter dem gegenwärtigen WTO-System weniger schwere Armut gibt, als dies heute der Fall wäre, wenn das Vorgängerregime fortbestanden hätte, können wir daraus nicht schließen, dass die gegenwärtige institutionelle Ordnung (in einem moralisch bedeutsamen Sinn) den Armen nützt. Auch mit dieser Schlussfolgerung würden wir das zu Beweisende indirekt bereits voraussetzen, indem wir nämlich unterstellten, dass das Aufkommen schwerer Armut, wie es sich unter der Fortführung der GATT-Regelungen ergeben hätte, die angemessene Grundlinie darstellt. Einer solchen Logik zufolge könnte man auch behaupten, die Militärjunta unter General Than Shwe nütze der Bevölkerung von Myanmar, sofern es dieser besser geht, als wenn der Vorgänger General Ne Win noch an der Macht wäre. Oder man könnte argumentieren, dass die Rassendiskriminierung³⁷ den Schwarzen im Süden der USA nicht schadete, da es ihnen unter diesen Gesetzen besser ging, als wenn die Sklaverei fortbestanden hätte.

Manchmal wird bei konjunktivischen Vergleichen eine sehr viel weiter zurückliegende Epoche als Grundlinie angesetzt. So wird gesagt, den Afrikanern gehe es heute nicht schlechter, als es ihnen gehen würde, wenn keine nennenswerten Kontakte mit Menschen außerhalb von Afrika stattgefunden hätten. Hierauf ist zunächst zu erwidern, dass sehr fraglich ist, inwiefern es überhaupt einigermaßen gesichertes Wissen über einen so radikal anderen hypothetischen Geschichtsverlauf geben kann. Darüber hinaus muss einmal mehr die moralische Relevanz dieser Hypothese einer isolierten Geschichtsentwicklung in Frage gestellt werden. Wenn die Geschichte keine Kolonisation und Sklaverei gekannt hätte, gäbe es heute – *vielleicht* – ebenfalls reiche Menschen in Europa und arme in Afrika. Doch würde es sich dabei um völlig andere Personen und Bevölkerungen handeln als diejenigen, die heute dort leben, und die de facto zutiefst geprägt und gezeichnet sind von der unfreiwilligen Begegnung ihres Kontinents mit europäischen Invasoren. Wir können den verhungerten Afrikanern daher nicht erzählen, dass *sie* auch dann verhungern würden und *wir* auch dann wohlhabend wären, wenn die Verbrechen der Kolonisierung nie stattgefunden hätten. Denn ohne diese Verbrechen gäbe es nicht die heute wirklich bestehende radikale Ungleichheit, die darin besteht, dass *diese* Personen reich sind und *jene* bitter arm.

Mit ähnlichen Überlegungen lässt sich auch die moralische Irrelevanz von konjunktivischen Vergleichen mit einer *hypothetischen* Grundlinie aufzeigen – wenn beispielsweise behauptet wird, dass in einem fiktiven Naturzustand noch mehr Menschen in noch größerem Elend leben und sterben würden, als dies in der von uns gestalteten Welt der Fall ist. Dem ist entgegenzuhalten, dass der „Naturzustand“ sehr unterschiedlich beschrieben werden kann, und dass aus den verschiedenen Vorschlägen und Diskussionen in der Literatur nicht klar wird, welche Spezifikation desselben als die einzig moralisch angemessene soll gelten dürfen. Abgesehen davon ist zweifelhaft, ob überhaupt *irgendein* kohärent beschreibbarer Naturzustand dieses Planeten den Rekord unserer globalisierten Zivilisation einer stabilen Todesrate von 18 Millionen Armutstoden pro Jahr schlagen könnte.³⁸ Wenn aber kein solcher Naturzustand beschrieben werden kann, kann auch nicht gesagt werden, die gegenwärtige Weltordnung nütze den Armen, da extreme Armut unter ihr nicht das Maß erreicht, das im Naturzustand gegeben wäre. Darüber hinaus müsste schließlich immer noch gezeigt werden, wie die Anklage, dass gewissen Menschen jetzt Schaden zugefügt wird, soll entschärft werden können durch den Hinweis, dass es den Leuten in einem Naturzustand

³⁶ Siehe Pogge 2005b, S. 55-58.

³⁷ Vgl. www.nps.gov/malu/documents/jim_crow_laws.htm (letzter Zugriff: 1.1.2007).

³⁸ Siehe Pogge 2002, S. 136-139.

sogar noch schlechter ginge. Wäre dieses Argument erfolgreich, würde es dann nicht zeigen, dass alles, was eine Person oder Gruppe einer anderen antut mag, nicht als Schädigung gilt, solange letztere nicht unter das Niveau des Naturzustands gedrückt wird? Wenn wir den 2735 Millionen Menschen, die wir in extremer Armut halten, keinen Schaden zufügen, dann fügte auch die Sklaverei den Sklaven keinen Schaden zu, wenn es ihnen nur nicht schlechter ging als Menschen im relevanten Naturzustand.

Vergleiche mit einer Grundlinie bieten demnach keinen guten Ausgangspunkt, wenn man bestreiten möchte, dass die gegenwärtige globale institutionelle Ordnung die Menschenrechte der unter ihr Verarmten verletzt. Solche Vergleiche sind allgemein ungeeignet, um die Menschenrechtskonformität einer institutionellen Ordnung zu beurteilen. Man denke beispielsweise an die ersten Jahrzehnte der Geschichte der USA, als Männer eine institutionelle Ordnung entwarfen und implementierten, durch die Frauen stark benachteiligt wurden. Die Behauptung, die Errichtung dieser Ordnung habe die Menschenrechte der Frauen verletzt, kann nicht widerlegt werden durch einen diachronen Vergleich mit der Situation, in der Frauen sich zuvor, also unter britischer Herrschaft, befunden hatten. Sie kann auch nicht über einen konjunktivischen Vergleich widerlegt werden mit der Situation, in der sich Frauen unter fortbestehender britischer Herrschaft oder in einem Naturzustand befunden hätten. Relevant ist einzig die Frage, ob die Gestaltung der betreffenden institutionellen Ordnung Frauen vorhersehbar schwere Lasten aufbürdete, die durch eine gerechtere Gestaltung dieser Ordnung bequem vermeidbar waren.³⁹

Zweiter Versuch: Berufung auf die Zustimmung der Armen selbst

Eine andere verbreitete Art abzustreiten, dass die gegenwärtige globale institutionelle Ordnung die Armen durch die Verletzung ihrer Menschenrechte schädigt, besteht darin, sich auf das altherwürdige Prinzip des „*volenti non fit iniuria*“ zu berufen: kein Unrecht geschieht denen, die zugestimmt haben. Wenn jemand eine andere Person körperlich misshandelt, so schädigt er sie nicht in einem moralisch bedeutsamen Sinne, wenn sie dieser Behandlung zuvor selbst zugestimmt hat, sei es für Geld oder aus Masochismus. Analog fügt eine institutionelle Ordnung, unter der schwere Armut herrscht, den Armen keinen Schaden zu, wenn diese der Einrichtung dieser Ordnung zuvor zugestimmt haben. Und zugestimmt haben sie ja! Mitgliedschaft in der WTO ist freiwillig. Da die Armen die jetzt geltenden Regeln selbst unterschrieben haben, können sie deren Durchsetzung nicht als Schädigung kritisieren. Dieses Argument lässt sich durch vier voneinander unabhängige Überlegungen vollständig widerlegen. Erstens kann die Berufung auf die Zustimmung der Betroffenen den Vorwurf der Menschenrechtsverletzung nur dann entkräften, wenn die betreffenden Menschenrechte veräußerbar sind, also von Menschen abgelegt werden können. Dem gängigen Verständnis von moralischen und juristischen Menschenrechten zufolge ist dies nicht möglich: Rechte auf ein Stück Eigentum kann man ablegen, verkaufen oder verschenken; mit Menschenrechten auf politische Teilhabe, Meinungs-, Bewegungs- oder Folterfreiheit geht das nicht. Personen können zwar – auf Grund eines religiösen Gelübdes vielleicht – versprechen, einem anderen zu dienen, nicht an Wahlen teilzunehmen oder den Mund zu halten. Doch wo immer Menschenrechte respektiert werden, lässt sich die Einhaltung solcher Versprechen nicht juristisch erzwingen, denn niemand kann von diesen Rechten zurücktreten. Verschiedene Gründe sprechen dafür, Menschenrechte so zu konzipieren: Eine Person ändert sich im Lauf der Zeit und ihr späteres Ich hat ein starkes Interesse daran, horrenden Lasten zu vermeiden, die ihr früheres Ich riskiert oder sich aufgebürdet hat. Darüber hinaus ist die Option, dem eigenen zukünftigen Ich solche Lasten zuzumuten, sogar für das frühere Ich nachteilhaft. Sie ermutigt nämlich Übeltäter, die jemanden durch Manipulation zu einem Rechteverzicht bewegen möchten – beispielsweise, indem sie die betreffende Person in eine lebensbedrohliche Situation bringen, aus der sie sie dann um den Preis lebenslanger

³⁹ Vgl. Pogge 2005b, S. 61.

Versklavung zu retten versprechen.⁴⁰ Schließlich kann ein Rechteverzicht auch Drittpersonen erheblich belasten, die (mehr oder weniger direkt) mit dem sich daraus ergebenden Elend versklavter, gefolterter oder verhungender Menschen konfrontiert werden.

Zweitens, selbst wenn man annimmt, die Ablegung von Menschenrechten sei prinzipiell möglich, kann die Berufung auf die Zustimmung der Betroffenen nicht die Verarmung von Kindern rechtfertigen, die unter den Leidtragenden extremer Armut und ihrer Auswirkungen stark überrepräsentiert sind.⁴¹ Möchte wirklich jemand behaupten, dass diese kleinen Kinder unserer Weltordnung zugestimmt haben – oder dass irgendjemand dazu berechtigt ist, in ihrem Namen einem so grauenhaften Schicksal zuzustimmen? Insofern vorhersehbar ist, dass die bestehende Weltordnung im Hinblick auf die Beseitigung schwerer Kinderarmut alles andere als optimal ist, kann die Anklage, dass diese Ordnung ihre Menschenrechte verletzt, nicht über irgendeine denkbare Berufung auf Zustimmung entkräftet werden.

Drittens waren und sind die meisten Länder, in denen Menschen in schwerer Armut leben, keine echten Demokratien. Nigerias Beitritt zur WTO am 1. Januar 1995 erfolgte unter dem Militärdiktator Sani Abacha, derjenige Myanmars am selben Tag unter der berüchtigten Junta „Staatsrat für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung“ (SLORC). Indonesiens WTO-Beitritt wurde durch Suharto bewirkt, derjenige Simbabwe am 5. März 1995 durch den brutalen Robert Mugabe und der Beitritt Zaires (inzwischen wieder in „Kongo“ umbenannt) am 27. März 1997 erfolgte unter dem Diktator Mobutu Sese Seko. Diese Herrscher gaben ihre Zustimmung – vermutlich weil sie sich davon Vorteile versprachen. Aber haben solche Massenmörder, nur weil es ihnen gelungen ist, die Bevölkerung durch Waffengewalt zu unterwerfen, wirklich das Recht, der WTO-Ordnung im Namen derer, die sie unterdrücken, zuzustimmen? Ermächtigt der Erfolg dieser Herrscher *uns* dazu, ihre Unterschriften als Zustimmung der Bevölkerung zu werten? Für jede glaubwürdige Theorie gültiger Zustimmung muss die Antwort „nein“ lauten. Wir können die Klage derer, die jetzt unter schwerer Armut leiden, nicht dadurch entkräften, dass wir uns auf die frühere Zustimmung ihrer Herrscher berufen, wenn diese Herrscher selbst keinerlei moralische Autorität hatten, in ihrem Namen zuzustimmen.

Viertens, selbst wenn sehr arme Menschen unter echt demokratischen Bedingungen einer bestimmten globalen institutionellen Ordnung zustimmen, vermindert sich die rechtfertigende Kraft dieser Zustimmung, wenn sie erzwungen wurde. So ist beispielsweise zu bezweifeln, dass man eine Person unter Berufung auf ihre Zustimmung all ihrer Habe berauben darf, wenn sie nach einem Schiffsunglück nur durch solche Zustimmung dem Ertrinken entgehen konnte. Sicher ist man lieber bettelarm als tot; in diesem Sinne war die Zustimmung rational. Doch wird sie von der Tatsache überschattet, dass dieser Person keine andere zumutbare Option blieb.

Die rechtfertigende Kraft von Zustimmungen, die in einer Notsituation erfolgen, ist sogar noch schwächer, wenn die Not partiell auf diejenigen Personen zurückzuführen ist, deren Verhalten durch diese Zustimmung gerechtfertigt werden soll. Wenn beispielsweise das eben erwähnte Schiffsunglück vom potenziellen Retter selbst verursacht wurde, und dieser dann dem Ertrinkenden anbietet, ihn zu retten, sofern er ihm all seine Habe überschreibt, wird die rechtfertigende Bedeutung der Zustimmung des Ertrinkenden noch fragwürdiger. Arme Länder sind für ihre Entwicklung auf Handel angewiesen. Unter den WTO-Regeln erhalten sie keine fairen Handelsmöglichkeiten. Wenn eines dieser Länder jedoch die Unterschrift verweigerte, würde es seine Handelsmöglichkeiten sogar noch stärker beschnitten sehen. Die Entscheidung der armen Länder für oder gegen einen WTO-Beitritt findet auf dem Hintergrund anderer Regelungen statt, denen arme Länder sich nicht entziehen können und die es extrem kostspielig machen, den Beitritt abzulehnen. Eine solche Regelung sieht zum Beispiel vor, dass die Menschen und Unternehmen der ärmeren Länder den Menschen in reicheren Ländern ihre Produkte und Dienstleistungen nicht frei anbieten dürfen. Diese Regelung ermöglicht es den reichen Ländern, für den beschränkten Zugang zu ihren Märkten, den es ihnen den armen Ländern anzubieten beliebt, einen Preis zu verlangen. Ein

⁴⁰ Pogge 1989, S. 49f.

⁴¹ Vgl. Fußnoten 9 und 11.

Teil dieses Preises besteht darin, dass die Rechte auf geistiges Eigentum der Unternehmen reicher Länder respektiert und durchgesetzt werden müssen. Die Regierungen armer Länder müssen mithelfen, ökonomische Renten für diese Unternehmen einzutreiben und damit lebenswichtige Medikamente für ihre eigene Bevölkerung zu verteuern. Angesichts ihrer Zwangslage mag es für arme Länder sinnvoll sein, diesen Preis zu bezahlen. Doch ist diese Zwangslage auf institutionelle Regeln zurückzuführen, welche ihnen von den reichen Ländern einseitig aufgezwungen werden, ohne jegliche Zustimmung von Seiten der Armen. Diese Regeln mögen so natürlich und naheliegend erscheinen, dass eine sich aus ihnen ergebende Notlage nicht denjenigen angelastet werden kann, welche sie durchsetzen: Es ist doch wohl jedes Land dazu berechtigt, den Zugang zu seinem Gebiet und seinen Märkten nach Belieben zu beschränken, ganz unabhängig von den wirtschaftlichen Konsequenzen für andere Länder. Nun, vor nicht allzu langer Zeit erklärten die reichen Länder genau das Gegenteil für natürlich und naheliegend, als sie zum Beispiel unter Ausübung brutaler Gewalt auf ihrem Recht bestanden, in China Opium zu verkaufen.⁴² Darüber hinaus wird das von den USA, Kanada, Australien und Neuseeland beanspruchte Recht, fremdländische Staatsangehörige von ihren Gebieten und Märkten auszuschließen, durch die Art und Weise unterminiert, in der die gegenwärtigen Bewohner historisch in den Besitz dieser Länder gelangt sind.

Es lohnt sich, in diesem Zusammenhang einen weiteren beliebten Fehlschluss zu erwähnen, der oft zur Rechtfertigung des Status quo hinzugezogen wird. Wie differenzierte empirische Untersuchungen zeigen, ergeht es armen Ländern, welche die neuen globalen Regelungen akzeptieren, wirtschaftlich besser als solchen, die dies nicht tun. Dies soll beweisen, dass die neuen globalen Regelungen den armen Ländern nützen. Um zu sehen, dass es sich hierbei um einen Fehlschluss handelt, braucht man nur die folgende, analoge Überlegung zu betrachten. Nehmen wir an, empirische Studien hätten gezeigt, dass es kleineren europäischen Staaten, die um 1940 herum mit der faschistischen Allianz kooperierten, besser ging als dem Rest. Würde dies beweisen, dass die neue Vorherrschaft dieser faschistischen Allianz für kleine europäische Staaten gut war? Natürlich nicht. Wer diesen Schluss zieht, vermengt zwei verschiedene Fragen: Erstens, ob es unter Voraussetzung der faschistischen Vorherrschaft in Europa für einen kleinen Staat besser ist zu kooperieren oder nicht. Zweitens, ob die faschistische Vorherrschaft in Europa als solche für kleine europäische Staaten besser ist als z.B. eine hypothetische Vorherrschaft parlamentarischer Demokratien. So offensichtlich dieses Argument auf einem Fehlschluss beruht, wird das erwähnte analoge Argument doch unentwegt in zeitgenössischen Globalisierungsdebatten angeführt, wobei allzu oft nicht zwischen den beiden analogen Fragen unterschieden wird: Erstens, ob es unter der Voraussetzung der Vorherrschaft der reichen Länder und ihrer Regelungen und Organisationen (WTO, Weltbank, IMF, OECD, G7) für ein armes Land besser ist mitzuspielen oder nicht. Zweitens, ob die Vorherrschaft dieser reichen Länder und Organisationen an sich für die armen Länder besser ist als, beispielsweise, die gänzliche Abschaffung aller protektionistischen Beschränkungen.

Dritter Versuch: Berufung auf die Mängel der sozialen Institutionen und Regierungen der armen Länder

Ein weiterer beliebter Grund zu bestreiten, dass die gegenwärtige institutionelle Ordnung die Armen schädigt, verweist auf die großen Unterschiede in den Wirtschaftsleistungen der Entwicklungsländer. Die Erfolge einiger Länder – wie etwa der asiatischen Tigerstaaten (Hongkong, Taiwan, Singapur und Südkorea) und Chinas – zeigen, dass arme Länder schwere Armut im Rahmen der bestehenden Weltordnung bezwingen *können*, mithin, dass

⁴² Mitte des 19. Jahrhunderts führten Großbritannien und andere westliche Mächte mehrere „Opium-Kriege“ gegen China. Die erste Invasion wurde 1839 begonnen, als die chinesische Obrigkeit in Kanton (Guangzhou) durch ausländische Händler illegal eingeführtes Opium konfiszierte und verbrannte (www.druglibrary.org/schaffer/heroin/opiwar1.htm, letzter Zugriff: 1.1.2007).

diese Ordnung der Ausrottung von Armut nicht entgegensteht. In Ländern, in denen sich die extreme Armut nicht verringert, sollten arme Menschen daher einzig ihren eigenen sozialen Institutionen und Regierungen die Schuld geben.

Der Fehler dieser Überlegung besteht darin, dass von einigen auf alle geschlossen wird. Die Tatsache, dass *einige* in Armut geborene Individuen Millionäre werden, zeigt nicht, dass dies für *alle* solche Personen möglich ist.⁴³ Der Grund dafür liegt darin, dass die Wege zum Reichtum knapp sind. Natürlich sind sie nicht strikt limitiert. Doch kann selbst ein wohlhabendes Land niemals das Wirtschaftswachstum erzielen, das notwendig wäre, damit jeder Millionär werden könnte (ohne Veränderung des Währungswerts und des Realeinkommens, das Millionäre im Moment genießen). Dasselbe gilt für die Länder, die früher arm gewesen sind. Die asiatischen Tigerstaaten haben beeindruckende Erfolge im Wirtschaftswachstum und auch bei der Armutsverringerung erzielt. Dies ist ihnen durch den staatlich gesponserten Aufbau von Industrien gelungen, die in Massenanfertigung Low-Tech-Konsumgüter herstellen. Diese Industrien waren weltweit erfolgreich, weil sie sich mit ihrem beachtlichen Arbeitskostenvorteil gegen ihre Konkurrenten in den Industriestaaten durchsetzen und mithilfe größerer staatlicher Unterstützung und/oder besser ausgebildeter Arbeitskräfte auch ihre Konkurrenten in anderen Entwicklungsländern aus dem Feld schlagen konnten. Günstig war auch, dass die USA – stark darauf bedacht, als Gegengewicht gegen sowjetischen Einfluss in der Region gesunde kapitalistische Wirtschaftssysteme aufzubauen – den Tigerstaaten freien Zugang zu ihren Märkten gewährten, obgleich diese Staaten zum Schutz ihrer eigenen Märkte an hohen Zöllen festhielten. Die asiatischen Tigerstaaten haben enorm vom Aufbau dieser Industrien profitiert. Wenn allerdings viele andere arme Länder dieselbe Entwicklungsstrategie gefahren wären, wäre sie aufgrund der Konkurrenz sehr viel weniger profitabel ausgefallen.

In den letzten beiden Jahrzehnten war China wirtschaftlich äußerst erfolgreich mit phänomenalen Wachstumsraten in Exporten und Pro-Kopf-Einkommen. Daher wird das Beispiel Chinas nun oft herangezogen, um zu belegen, dass die Regelungen der Weltwirtschaft den armen Ländern zugute kommen und zur Beseitigung von Armut beitragen. Diese Argumente begehen denselben Fehlschluss von einigen auf alle. Die Exporteure in den ärmeren Ländern konkurrieren miteinander um dieselben, stark geschützten Märkte der reichen Länder.⁴⁴ Dank seiner außerordentlichen Kapazität, billige Qualitätsprodukte in großen Mengen zu liefern, hat China in diesem Wettbewerb enorm gut abgeschnitten. Doch hatte dieser große Erfolg katastrophale Auswirkungen auf andere arme Länder, deren Exportmärkte und -preise reduziert wurden. Natürlich ist die Weltwirtschaft, wie sie derzeit strukturiert ist, kein Nullsummenspiel, bei dem des einen Gewinn des anderen Verlust bedeutet. Dennoch sind die Ergebnisse stark interdependent. Wir können daher nicht folgern, dass die derzeitige globale institutionelle Ordnung – obwohl sie vielleicht noch vorteilhafter sein könnte – für arme Länder vorteilhaft genug ist, dass sie alle erreichen könnten, was die asiatischen Tigerstaaten und China de facto erreicht haben.

Dennoch lässt sich die Frage stellen, ob die armen Länder unter der bestehenden Weltordnung insgesamt nicht sehr viel mehr erreichen könnten, als sie es de facto tun. Sollte man nicht die globale Ordnung von der Verantwortung für all die extreme Armut freisprechen, die vermieden worden wäre, wenn die armen Länder kompetent und korruptionsfrei regiert würden?

Nehmen wir einmal an, die beiden Gruppen relevanter Kausalfaktoren – die globale institutionelle Ordnung und die ökonomischen und politischen Bedingungen in den Ländern mit schwerer Armut – seien symmetrisch platziert, sodass beide einen notwendigen Beitrag zur gegenwärtigen Reproduktion weltweiter Armut leisten. Wenn wir nun die globalen Faktoren freisprechen, weil Veränderung nationaler Faktoren allein die Weltarmut beseitigen könnte, dann müssen wir symmetrisch auch die nationalen Faktoren freisprechen, wenn Veränderung globaler Faktoren zur Beseitigung der Weltarmut hinreichen würde. Wenn wir

⁴³ Siehe Cohen 1988, S. 262f.

⁴⁴ Siehe Fußnote 21.

aus diesen Gründen beide Gruppen von Kausalfaktoren aus der Verantwortung entließen, entzögen wir damit ihre gemeinsame Erzeugung enormen Leids jeglicher moralischer Kritik. Wie unplausibel eine solche Einschätzung wäre, kann durch einen Fall direkterer Interaktion illustriert werden. Nehmen wir an, zwei Stämme, die flussaufwärts angesiedelt sind, geben umweltschädliche Stoffe in einen Fluss ab, von dem das Überleben der Menschen flussabwärts abhängt. Nehmen wir weiter an, dass jeder dieser Stoffe für sich genommen eine nur leicht schädliche Auswirkung hat, dass die beiden Stoffe sich aber, wenn sie vermischt werden, zu einem tödlichen Gift verbinden, das viele Menschen flussabwärts das Leben kostet. In diesem Fall könnten beide der flussaufwärts lebenden Stämme jede Verantwortung ablehnen, indem sie jeweils darauf beharren, dass der gravierende Schaden nicht aufträte, wenn der jeweils andere Stamm seine umweltverschmutzende Tätigkeit einstellte. Ein solches Abstreiten ist jedoch unplausibel. Beide Stämme sind dazu verpflichtet, die schwere Schädigung einzustellen, die sie gemeinsam verursachen. Sie können dieser Verantwortung kooperativ nachkommen. Gelingt ihnen das nicht, ist jeder Stamm verpflichtet, seine Verschmutzung des Flusses einzustellen, und ist andernfalls voll verantwortlich für jeglichen Schaden, der nicht aufgetreten wäre, wenn er seine umweltverschmutzenden Stoffe nicht in den Fluss geleitet hätte.⁴⁵

Das Fortbestehen schwerer Armut auf der Welt ist relevant analog zu dem Schaden, den die flussabwärts lebenden Menschen erleiden. Es ist wahr – was die Verteidiger der reichen Länder und ihres Globalisierungsprojekts herausstreichen –, dass die meiste schwere Armut trotz der gegenwärtigen ungerechten Weltordnung vermieden werden könnte, wenn die Regierungen und Eliten der armen Länder kompetent und der Armutsvermeidung verpflichtet regierten. Es trifft ebenfalls zu – worauf die Verteidiger der Regierungen und Eliten in den armen Ländern hinweisen –, dass die meiste schwere Armut trotz der korrupten und unterdrückerischen Regimes, die in vielen Entwicklungsländern an der Macht sind, vermieden werden könnte, wenn die globale institutionelle Ordnung auf diesen Zweck ausgerichtet wäre. Beide Seiten fahren gut damit, sich gegenseitig die Schuld in die Schuhe zu schieben, da sie auf diese Weise viele wohlhabende Bürger in reichen und armen Ländern gleichermaßen davon überzeugen können, dass sie und ihre Regierungen an der Katastrophe der Weltarmut unschuldig sind. Bei genauerer Reflexion wird jedoch klar, dass zwar jede Seite Recht damit hat, der anderen Schuld zuzuweisen, dass jedoch keine Seite berechtigt ist, sich selbst freizusprechen. Wie im Fall der beiden stromaufwärts lebenden Stämme ist jede Seite voll für ihren marginalen Beitrag zu den Schädigungen verantwortlich, die sie gemeinsam produzieren. Durch das „multiplikative“ Zusammenwirken von Kausalfaktoren wird die Gesamtverantwortung nicht nur nicht verringert, sondern im Gegenteil sogar *vergrößert*. Dies ist analog zur Situation zweier Verbrecher, die je einen notwendigen Beitrag zur Tötung eines Menschen leisten und damit beide rechtlich wie moralisch voll verantwortlich sind für diesen einen Tod.

Diese Antwort genügt, um an der Verantwortung der Bürger und Regierungen der reichen Staaten festzuhalten. Sie können sogar für die schwere Armut jener Menschen verantwortlich sein, die nicht arm wären, wenn ihre Länder besser regiert würden. Dennoch ist die Antwort zu einfach: Durch ihre Unterstellung, dass die beiden Gruppen relevanter Kausalfaktoren symmetrisch platziert sind, kommt die Verantwortung der reichen Länder und ihres Globalisierungsprojekts nicht vollständig zum Vorschein. In Wirklichkeit gibt es nämlich eine wesentliche Asymmetrie. Während nationale Institutionen und Politik der armen Länder wenig Einfluss auf die Gestaltung der Weltordnung haben, so hat letztere einen erheblichen Einfluss auf erstere. Es stimmt zweifelsohne, dass die sozialen Institutionen und das politische Geschehen in vielen armen Ländern weit davon entfernt sind, optimal zu sein, was die innenpolitischen Anstrengungen zur Armutsvermeidung angeht. Doch ist eine substantielle Veränderung innerhalb dieser Faktorengruppe unwahrscheinlich, solange die globalen institutionellen Regelungen so bleiben, wie sie sind. Die globale institutionelle Ordnung übt ihren verderblichen Einfluss auf die Entwicklung der Weltarmut nicht nur – in den bereits erörterten Weisen – direkt, sondern auch indirekt aus,

⁴⁵ Siehe Pogge 2005b, S. 63f.

über ihren Einfluss auf nationale Institutionen und Politik in den Entwicklungsländern. Unterdrückung und Korruption, wie sie heute in vielen armen Ländern vorherrschen, werden wesentlich durch zentrale Eigenschaften der gegenwärtigen globalen Ordnung hervorgebracht und aufrechterhalten.

Die entwickelten Länder haben sich zum Beispiel erst 1999 darauf geeinigt, ihre Firmen die Bestechung ausländischer Amtsträger zu verbieten, indem sie der Anti-Bestechungskonvention der OECD („Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“) zustimmten.⁴⁶ Bis dahin haben die meisten entwickelten Staaten es ihren Firmen gesetzlich erlaubt, ausländische Amtsträger zu bestechen und diese Bestechungsgelder auch noch von den Steuern abzusetzen. Dadurch gaben sie der Praxis der Bestechung von Politikern und Beamten armer Länder finanzielle Anreize und moralische Unterstützung.⁴⁷ Diese Praxis verkehrt die Loyalität der Amtsträger in diesen Ländern und hat auch einen entscheidenden Einfluss darauf, welche Personen sich um ein politisches Amt schlagen wollen. Als Folge der Bestechungspraxis haben Entwicklungsländer riesige Verluste erlitten, am offensichtlichsten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Diese Verluste ergeben sich zum Teil aus der Tatsache, dass Bestechungsgelder miteinkalkuliert werden: Diejenigen, die sich um einen Auftrag bewerben, müssen ihre Preise erhöhen, damit sie aus den Einnahmen auch die Bestechungsgelder zahlen können. Zusätzliche Verluste entstehen dadurch, dass die Anbieter nicht konkurrenzfähig sein müssen, da der Erfolg ihres Angebots stärker von ihren Bestechungen abhängt als vom Inhalt ihres Angebots. Noch größere Verluste ergeben sich daraus, dass Beamte, die auf Bestechungsgelder aus sind, wenig darauf achten, ob die Güter und Dienstleistungen, die sie für ihre Länder erwerben, von guter Qualität sind, ja, ob sie überhaupt benötigt werden. Vieles von dem, was Entwicklungsländer über Jahrzehnte hinweg importiert haben, war für sie von keinerlei Nutzen – oder hat durch Förderung von Umweltverschmutzung oder Gewalt sogar große Schäden verursacht (Bestechung ist im Waffenhandel besonders verbreitet).

Es gibt erste Anzeichen dafür, dass die neue Konvention die Bestechungspraxis multinationaler Konzerne nicht verhindern kann. Wie es *The Economist* zusammenfasst: „Plenty of laws exist to ban bribery by companies. But big multinationals continue to sidestep them with ease.“⁴⁸ Auch helfen Banken in den reichen Ländern korrupten Herrschern und Beamten in den Entwicklungsländern weiterhin, ihre Gelder aus Bestechung und Unterschlagung außer Landes zu schaffen und im Ausland zu investieren.⁴⁹ Doch selbst wenn die neue Konvention Wirkung zeigte, wäre es schwierig, die weit verbreitete Korruptionskultur auszurotten, die in vielen Entwicklungsländern aufgrund der extensiven Bestechung, der sie in ihrer Anfangszeit ausgesetzt waren, tiefe Wurzeln geschlagen hat. Die Bestechungsproblematik ist Teil eines größeren Problems. Die politischen und ökonomischen Eliten armer Länder interagieren auf der einen Seite mit den ihnen unterworfenen Menschen im eigenen Land und auf der anderen Seite mit ausländischen Regierungen und Konzernen. Diese beiden Konstituenten unterscheiden sich enorm in Reichtum und Macht. Erstere haben meistens nur eine minimale Schulbildung und sind fast

⁴⁶ Die Konvention trat im Februar 1999 in Kraft und ist seither weithin ratifiziert worden (www.oecd.org/dataoecd/46/37/35067365.htm, letzter Zugriff: 1.1.2007).

⁴⁷ In den Vereinigten Staaten versuchte der Kongress nach der Watergate-Affaire das Bestechen ausländischer Amtsträger durch ein 1977 erlassenes Gesetz („*Foreign Corrupt Practices Act*“) zu verhindern, nachdem sich herausgestellt hatte, dass die *Lockheed Corporation* nicht etwa eine bescheidene Summe an irgendeinen Beamten der Dritten Welt gezahlt hatte, sondern eine Bestechungssumme von zwei Millionen US-Dollar an Kakuei Tanaka, den Premierminister des mächtigen und demokratischen Japan. Da die USA nicht wollten, dass ihre Firmen gegenüber Konkurrenten aus anderen Ländern im Nachteil sind, wurden sie zu einem der Hauptbefürworter der Konvention, neben der Nichtregierungsorganisation *Transparency International*, der es gelang, die Öffentlichkeit in vielen OECD-Ländern zu mobilisieren.

⁴⁸ *The Economist* 2002, S. 63.

⁴⁹ Siehe Baker 2005. Er vermutet, dass solche illegalen Geldtransfers jährlich etwa 500 Milliarden Dollar von weniger entwickelten in wohlhabende Länder absaugen.

ganz vom täglichen Überlebenskampf in Anspruch genommen. Im Gegensatz dazu verfügen letztere über weit größere Möglichkeiten der Belohnung und Bestrafung. Man kann daher erwarten, dass Politiker mit einem normalen Interesse an ihrem eigenen politischen und wirtschaftlichen Erfolg eher den Interessen ausländischer Regierungen und Konzerne dienen werden als den konkurrierenden Interessen ihrer sehr viel ärmeren Landsleute. Und so ist es auch: Es gibt zahlreiche Regierungen armer Länder, die allein durch ausländische Unterstützung an die Macht gelangt sind oder an der Macht gehalten werden. Und es gibt zahlreiche Politiker und Bürokraten armer Länder, die – von ausländischer Seite dazu angehalten oder gar bestochen – gegen die Interessen ihres eigenen Volkes handeln: *zugunsten* der Entwicklung einer touristenfreundlichen Sexindustrie (von deren Zwangsausbeutung von Kindern und Frauen sie duldsam profitieren), *zugunsten* des Imports von nicht benötigten, veralteten oder überbewerteten Produkten auf Staatskosten, *zugunsten* der Erlaubnis, gefährliche Produkte, Abfälle oder Fabriken zu importieren, *gegen* Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer oder der Umwelt usw.

Sicherlich gäbe es nicht derart gewaltige Asymmetrien in den Anreizen, wenn die armen Länder demokratischer wären und ihrer Bevölkerung eine genuin politische Rolle zugestünden. Aber weshalb sind die meisten dieser Länder so weit von wirklich demokratischen Verhältnissen entfernt? Diese Frage rückt weitere Aspekte unserer globalen institutionellen Ordnung ins Blickfeld.

Es ist eine zentrale Eigenschaft dieser Ordnung, dass jede Gruppe, welche innerhalb eines Landes über eine Übermacht an Gewaltmitteln verfügt, international als die legitime Regierung des Staatsgebietes und der Bevölkerung dieses Landes anerkannt wird – unabhängig davon, wie diese Gruppe an die Macht gekommen ist, wie sie ihre Macht ausübt und in welchem Maß sie von der von ihr beherrschten Bevölkerung unterstützt oder bekämpft wird. Dass eine solche Gruppe, die wirksam Macht ausübt, internationale Anerkennung erhält, bedeutet nicht nur, dass wir sie in Verhandlungen einbeziehen. Es bedeutet auch, dass wir das Recht dieser Gruppe akzeptieren, für die von ihr beherrschten Menschen zu handeln. So berechnen wir jede Person oder Gruppe, die in einem Land effektiv an der Macht ist – ungeachtet dessen, wie sie an die Macht kam und die Macht ausübt – dazu, die Rohstoffe des Landes zu verkaufen und über die erzielten Erlöse frei zu verfügen, im Namen des Landes Kredite aufzunehmen und ihm damit Schuldverpflichtungen aufzubürden, für das Land Verträge zu unterzeichnen und auf diese Weise die gegenwärtige und zukünftige Bevölkerung zu binden sowie Staatseinkünfte zum Kauf militärischer Repressionsmittel einzusetzen. Diese globale Praxis trägt viel dazu bei, dass so viele Länder so schlecht regiert werden.

Das *Rohstoffprivileg*, das wir einer machthabenden Gruppe zubilligen, ist viel mehr als die bloße Duldung ihrer effektiven Kontrolle über die natürlichen Rohstoffe des betreffenden Landes. Dieses Privileg ist eine Befugnis (*power*) im Sinne von Hohfeld⁵⁰ und berechtigt so anerkannte Herrscher dazu, Eigentumsrechte an solchen Rohstoffen rechtswirksam zu übertragen. Ein Unternehmen, das von den Saudis, von Suharto, von Mobutu oder von Sani Abacha Rohstoffe erstanden hat, hat dadurch das Recht erlangt, überall auf der Welt als legitimer Eigentümer dieser Rohstoffe anerkannt zu werden – und genießt solche Anerkennung auch wirklich. Dies ist eine bemerkenswerte Eigenschaft unserer Weltordnung. Einer Gruppe, die die Wächter eines Kaufhauses überwältigt und die Kontrolle über das Kaufhaus übernimmt, mag es gelingen, einen Teil der Ware an andere weiterzugeben und dafür Geld zu kassieren. Doch wird der Hehler, der sie bezahlt, dadurch lediglich zum Besitzer und nicht zum Eigentümer der Beute. Man vergleiche dies mit einer Gruppe, die eine gewählte Regierung überwältigt und die Kontrolle über das Land übernimmt. Auch diese Gruppe kann natürliche Rohstoffe des Landes weggeben und dafür Geld in Empfang nehmen. In diesem Fall erlangt der Käufer jedoch nicht bloß physischen Besitz, sondern alle Rechte und Freiheiten der Eigentümerschaft, die durch die Gerichte und Polizeikräfte aller anderen Staaten zu schützen sind – und auch wirklich geschützt werden. Das internationale

⁵⁰ Siehe Hohfeld 1964.

Rohstoffprivileg ist somit die rechtliche Kompetenz, global gültige Eigentumsrechte an Rohstoffen eines Landes auf andere zu übertragen.

Dieses internationale Rohstoffprivileg hat in armen, aber ressourcenreichen Ländern, in denen der Rohstoffsektor einen großen Teil der Volkswirtschaft ausmacht, verhängnisvolle Auswirkungen. Wer immer, gleichgültig mit welchen Mitteln, in einem solchen Land an die Macht kommt, kann seine Herrschaft selbst gegen den Willen der Bevölkerung aufrecht erhalten, indem er die dafür benötigten Waffen und Soldaten mit Einkünften aus dem Rohstoffexport und mit Krediten auf künftige Rohstoffverkäufe finanziert. Das Rohstoffprivileg stellt in solchen Ländern einen starken Anreiz zur gewaltsamen Aneignung und Ausübung politischer Macht dar, wodurch es Putschversuche und Bürgerkriege verursacht. Darüber hinaus verlockt es zur Bestechung der Amtsträger solcher Länder, da sie ja, wie übel sie auch ihr Amt versehen, weiterhin Rohstoffe verkaufen und Geld ausgeben können.

Nigeria ist ein solcher Fall. Das Land exportiert ungefähr zwei Millionen Barrel Öl pro Tag, die je nach Ölpreis jährlich etwa 10-40 Milliarden US-Dollar einbringen, was einen großen Teil des Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Wem diese Einkommensquelle zur Verfügung steht, der kann sich genügend Waffen und Soldaten leisten, um sich an der Macht zu halten, ungeachtet dessen, was die Bevölkerung von ihm denken mag. Solange ihm dies gelingt, wird sein Säckel sich unaufhörlich mit neuen Geldern füllen, mittels derer er seine Herrschaft festigen und im Überfluss leben kann. Bei einem solch mächtigen Anreiz kann es nicht erstaunen, dass Nigeria während 28 der letzten 38 Jahre von Militärmachthabern beherrscht wurde, die gewaltsam an die Macht kamen und ebenso gewaltsam herrschten.⁵¹ Noch kann es überraschen, dass es selbst einem gebildeten und gewählten Präsidenten nicht gelingt, die Korruption zu stoppen: Olusegun Obasanjo weiß sehr wohl, dass militärische Offiziere – dank des internationalen Rohstoffprivilegs – sich wieder schnell ihre üblichen Pfründe sichern könnten, wenn er versuchen sollte, die Öleinkünfte allein zum Nutzen des nigerianischen Volkes zu verwenden.⁵² Bei einem derart hohen Kopfgeld ist es auch einem Präsidenten mit besten Absichten unmöglich, die Veruntreuung der Öleinkünfte zu beenden und gleichzeitig an der Macht zu bleiben.

Die Anreize, die aus dem internationalen Rohstoffprivileg erwachsen, können ein die Ökonomen seit langem stutzig machendes Phänomen erklären helfen: die signifikante *negative* Korrelation zwischen Rohstoffreichtum (relativ zum Bruttoinlandsprodukt) und Wirtschaftsleistung. Dieses als „Rohstofffluch“ bekannte Phänomen zeigt sich in vielen Entwicklungsländern, die trotz ihres großen Rohstoffreichtums in den letzten Jahrzehnten nur kleine Fortschritte oder sogar Rückschritte bezüglich Wirtschaftswachstum und Armutsverminderung zu verzeichnen haben.⁵³ Diese Erklärung wird durch eine Regressionsanalyse zweier Ökonomen bestätigt, welche aufzeigt, dass der Kausaleinfluss von Rohstoffreichtum zu geringer Wirtschaftsleistung über verringerte Demokratiechancen verläuft: „All petrostates or resource-dependent countries in Africa fail to initiate meaningful political reforms. [...] besides South Africa, transition to democracy has been successful only in resource-poor countries.“⁵⁴ „Our cross-country regression confirms our theoretical insights. We find that a one percentage increase in the size of the natural resource sector [relativ zum Bruttosozialprodukt – TP] generates a decrease by half a percentage point in the

⁵¹ Vgl. The Economist 1996. In einer späteren Ausgabe (The Economist 1998, S. 19) heisst es: „[O]il revenues [are] paid directly to the government at the highest level [...]. The head of state has supreme power and control of all the cash. He depends on nobody and nothing but oil. Patronage and corruption spread downwards from the top.“ Vgl. auch www.eia.doe.gov/emeu/cabs/nigeria.html (letzter Zugriff: 1.1.2007).

⁵² Da Obasanjo Vorsitzender des Beirats von *Transparency International* (TI) war, weckte seine Wahl zu Beginn des Jahres 1999 große Hoffnungen. Diese Hoffnungen wurden bitter enttäuscht: Nigeria rangiert auf dem TI-Korruptionsindex immer noch ganz unten (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006, letzter Zugriff: 1.1.2007).

⁵³ UNDP 2006, S. 332-334.

⁵⁴ Lam/Wantchekon 1999, S. 31.

probability of survival of democratic regimes.”⁵⁵ Da die Autoren die bestehende Weltordnung als gegeben voraussetzen, untersuchen sie nicht, inwieweit die von ihnen analysierte Kausalbeziehung selbst wieder von globalen Regelungen abhängig ist, welche das Rohstoffprivileg jeder Gruppe an der Macht zuerkennen – ungeachtet ihrer innenpolitischen Illegitimität.

Das *Kreditprivileg*, das wir einer machthabenden Gruppe übertragen, schließt die Befugnis mit ein, dem Land als ganzem international gültige Rechtspflichten aufzuerlegen. Jede Nachfolgeregierung, die sich weigert, die Verantwortung für die Schulden eines noch so korrupten, brutalen, undemokratischen, verfassungswidrigen, unterdrückerischen, unpopulären Vorgängers zu übernehmen, wird von den Banken und Regierungen anderer Länder schwer bestraft. Zumindest wird sie selbst das Kreditprivileg verlieren und dadurch von den internationalen Finanzmärkten ausgeschlossen werden. Solche Weigerungen sind daher höchst selten: Selbst Regierungen, die nach einem dramatischen Bruch mit der Vergangenheit neu gewählt wurden, sehen sich dazu gezwungen, die Schulden ihrer Vorgänger zu begleichen, wie schrecklich diese auch geherrscht haben mögen. Das internationale Kreditprivileg trägt auf dreierlei Weise erheblich zur Existenz unterdrückerischer und korrupter Eliten in den Entwicklungsländern bei. Erstens erleichtert es destruktiven Herrschern das Aufnehmen von Krediten, wodurch sie größere und billigere Darlehen erhalten, als wenn sie allein und nicht das gesamte Land zur Rückzahlung verpflichtet wären. Auf diese Weise hilft das Kreditprivileg solchen Herrschern dabei, sich trotz Unzufriedenheit und Opposition einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung an der Macht zu halten. Da sie Sicherheiten anzubieten haben, sind Beherrscher rohstoffreicher Länder eher in der Lage, ihr aus Rohstoffverkäufen stammendes Einkommen zu ergänzen, indem sie ihren Ländern enorme Schuldenlasten aufbürdeten.⁵⁶ Unnötig zu ergänzen, dass die entliehenen Gelder selten in produktive Investitionen fließen, z.B. in Erziehung und Infrastruktur, die das Wirtschaftswachstum erhöhen und so zusätzliche Steuereinnahmen nach sich ziehen würden, die dann für Zins- und Rückzahlungen verwendet werden könnten. Ein großer Teil wird für den persönlichen Gebrauch oder für die „innere Sicherheit“ und das Militär ausgegeben. Zweitens erlegt das internationale Kreditprivileg demokratischen Nachfolgeregierungen die oftmals riesigen Schulden ihrer korrupten Vorgänger auf. Damit zehrt es an den Kapazitäten dieser Regierungen zur Durchführung von Strukturreformen oder anderen politischen Programmen und trägt mithin dazu bei, dass sie weniger erfolgreich und stabil sind, als sie dies andernfalls wären. (Dass manchmal auch Putschisten geschwächt werden, indem sie für die Schulden ihrer demokratischen Vorgänger einstehen müssen, ist ein schwacher Trost.) Drittens verstärkt das internationale Kreditprivileg Anreize für Putschversuche: Wem es gelingt, eine Übermacht an Gewaltmitteln unter Kontrolle zu bringen, erhält das Kreditprivileg als zusätzliche Belohnung.

Die nach wie vor geltenden internationalen Rohstoff- und Kreditprivilegien werden ergänzt durch die internationalen Vertrags- und Waffenprivilegien, welche jede Person oder Gruppe, die ein Land faktisch unter Kontrolle hat, dazu berechtigen, bindende Vertragspflichten im Namen seiner Bevölkerung einzugehen bzw. Staatsgelder für den Import der Waffen zu verwenden, die sie zur Aufrechterhaltung ihrer Herrschaft benötigt. Wie die einst steuerbegünstigte Bestechung von Amtsträgern armer Länder, so stellen auch diese Privilegien höchst bedeutsame Eigenschaften unserer Weltordnung dar, welche die Regierungen, Firmen und Bürger der reichen Länder sowie die Eliten der armen Länder auf Kosten der breiten Bevölkerung in den armen Ländern begünstigen. Während also die gegenwärtige Weltordnung es in der Tat armen Ländern nicht unmöglich macht, wirklich demokratische Verhältnisse und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erreichen, so tragen doch zentrale Eigenschaften dieser Ordnung entscheidend dazu bei, dass den meisten armen Ländern weder das eine noch das andere gelingt. Diese Eigenschaften erklären wesentlich, weshalb die Beherrscher dieser Länder nicht dazu in der Lage und oft nicht einmal gewillt sind, effektivere Strategien der Armutsbekämpfung zu verfolgen. Sie tragen auch wesentlich

⁵⁵ Lam/Wantchekon 1999, S. 35; siehe auch Wantchekon 1999.

⁵⁶ UNDP 2006, S. 344-347.

zur Erklärung der Tatsache bei, dass globale Ungleichheit so stark zunimmt, dass das beträchtliche globale Wirtschaftswachstum seit Ende des Kalten Krieges die Einkommensarmut und Unterernährung nicht verringert hat – *trotz* erheblichen technologischen Fortschritts und globalen Wirtschaftswachstums, *trotz* einer massiven Armutsverringerung in China,⁵⁷ *trotz* der „Friedensdividende“ nach dem Kalten Krieg,⁵⁸ *trotz* eines beträchtlichen Rückgangs der realen Nahrungsmittelpreise⁵⁹, *trotz* staatlicher Entwicklungshilfe und *trotz* aller Anstrengungen von internationalen humanitären Organisationen und Entwicklungsorganisationen.

6. Zwischenbilanz

In den nur 17 Jahren seit Ende des Kalten Krieges starben über 300 Millionen Menschen vorzeitig an armutsbedingten Ursachen, wobei jährlich etwa 18 Millionen hinzukommen. Eine weit größere Anzahl von Menschen lebt unter Bedingungen lebensbedrohlicher Armut, welche es ihnen schwer machen, ihre Interessen zu artikulieren und sich in wirksamer Weise für sich und ihre Familien einzusetzen. Diese Katastrophe dauert erwartbar an unter einer globalen institutionellen Ordnung, die so eingerichtet ist, dass sie dem Nutzen der Regierungen, Unternehmen und Bürger der wohlhabenden Länder und den Eliten der armen Länder dient. Es gab realisierbare Alternativen zur Gestaltung der globalen institutionellen Ordnung und realisierbare alternative Wege der Globalisierung, unter denen diese Katastrophe weitgehend hätte vermieden werden können. Auch jetzt noch wäre eine rasche Verringerung schwerer Armut möglich durch realisierbare Reformen, welche die besonders schädlichen Eigenschaften dieser Weltordnung verändern oder deren Auswirkungen abmildern würden.

Das uneingeschränkte internationale Rohstoffprivileg soll als Beispiel dienen. Es nützt den wohlhabenden Staaten, indem es uns eine umfänglichere, billigere und verlässlichere Versorgung mit Rohstoffen aus dem Ausland sichert; können wir solche Rohstoffe doch von jedem erwerben, der gerade die Macht in einem Land ausübt, ohne Rücksicht darauf, ob die Bevölkerung des Landes die Verkäufe gutheißt oder von deren Erlös profitiert. Die uneingeschränkten internationalen Rohstoff- und Kreditprivilegien sind auch überaus vorteilhaft für Putschisten und Tyrannen in den armen Ländern, denen sie die Gelder sichern, die sie brauchen, um – selbst gegen den Willen einer großen Mehrheit der Bevölkerung – weiter zu regieren. Für die Armen dieser Welt hingegen sind solche Privilegien ein reines Desaster: sie werden enteignet durch Kredit- und Rohstoffabkommen, auf die sie keinen Einfluss haben und die ihnen nur Schuldenlasten und Rohstoffverluste eintragen.⁶⁰

Dieses Beispiel zeigt die eindeutige Ungerechtigkeit der gegenwärtigen globalen institutionellen Ordnung auf. Des Weiteren illustriert es, dass diese Ungerechtigkeit nicht darin besteht, dass den Armen zu wenig geholfen wird. Gibt es doch allein darum noch so viel schwere Armut und einen so großen Bedarf an Hilfe und Hilfsgütern, weil die gegenwärtige globale institutionelle Ordnung die Armen systematisch verarmt – und dies

⁵⁷ Zwischen 1987 und 2001 soll die Anzahl der Chinesen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben, um 31 Prozent bzw. 97 Millionen gesunken sein, die Anzahl der Chinesen, die von weniger als zwei Dollar pro Tag leben, um 19 Prozent bzw. 137 Millionen (Chen/Ravaillon 2004, S. 153).

⁵⁸ Mit Beendigung des Kalten Krieges sind die Militärausgaben weltweit von 4,7 Prozent der globalen Bruttoinlandsprodukte im Jahr 1985 auf 2,9 Prozent im Jahr 1996 gesunken (UNDP 1998, S. 197) und auf etwa 2,6 Prozent oder 1035 Milliarden US-Dollar im Jahr 2004 (yearbook2005.sipri.org/ch8/ch8, letzter Zugriff: 13.2.2007). Diese globale Friedensdividende hat heute einen Wert von nahezu 1000 Milliarden US-Dollar.

⁵⁹ Der Nahrungsmittelindex der Weltbank ist von 139,3 (1980) auf 100 (1990) und dann weiter auf 90,1 (2002) gefallen. Diese Statistiken werden von der *World Bank's Development Prospects Group* veröffentlicht, siehe www.worldbank.org/prospects/gep2004/appendix2.pdf (S. 277) (letzter Zugriff: 1.1.2007).

⁶⁰ Eine Idee zur Reform der internationalen Rohstoff- und Kreditprivilegien gibt Pogge (2002, Kap. 6).

schon seit geraumer Zeit, zu ihrem Schaden und unserem Nutzen. Schwere Armut in moralisch akzeptabler Geschwindigkeit zu beseitigen würde den wohlhabenden Ländern einige Kosten und Opportunitätskosten aufzuerlegen. Die Übernahme dieser Kosten ist jedoch kein Akt großzügiger Wohltätigkeit, sondern eine obligatorische Kompensation für die Schäden, die ungerechte globale institutionelle Arrangements hervorgebracht haben, deren Durchsetzung seitens der wohlhabenden Länder ihren Bürgern großen Nutzen brachte und bringt.⁶¹

Da die gegenwärtige globale institutionelle Ordnung vorhersehbar mit derart massiv auftretender vermeidbarer schwerer Armut einhergeht, ist ihre (nicht kompensierte) Auferlegung eine andauernde Menschenrechtsverletzung – wohl die größte je verübte Menschenrechtsverletzung in der Geschichte. Sie ist m.E. nicht die *schwerste* Menschenrechtsverletzung, da diejenigen, die sie begehen, das von ihnen verursachte Sterben und Leid weder als Zweck noch als Mittel beabsichtigen. Sie sind bloß mutwillig gleichgültig gegen die ungeheuerlichen Schäden, die sie bei Verfolgung ihrer eigenen Zwecke verursachen und tun dabei alles Erdenkliche, um die Welt (und manchmal sich selbst) über die Auswirkungen ihres Verhaltens zu täuschen. Dennoch: die *größte* Menschenrechtsverletzung.

Gewiss ist es nicht das erste Mal, dass massive Armut durch menschliches Handeln verursacht wurde. Der britischen Kolonialverwaltung und -politik wird die Schuld an bis zu einer Million Armutstoden während der Großen Hungersnot in Irland von 1846-1849 zugeschrieben, desgleichen an ungefähr drei Millionen Armutstoden während der Bengalischen Hungersnot von 1943-1944. Bis zu 30 Millionen Armutstode in China in den Jahren 1959-1962 werden Mao Tse Tung angelastet, der an seiner Politik des „Großen Sprunges nach vorn“ auch dann noch festhielt, als deren katastrophale Auswirkungen sichtbar wurden. Doch waren diese historischen Katastrophen von begrenzter Dauer und erreichten selbst an ihren Höhepunkten nicht die heutige Rate von jährlich 18 Millionen Armutstoden.

Dass diese globale Ordnung in wesentlich unveränderter Form weiterhin aufrechterhalten wird, stellt eine massive Verletzung des Menschenrechts auf Sicherung der Grundbedürfnisse dar – eine Menschenrechtsverletzung, für die in erster Linie die Regierungen und Wähler der mächtigeren Länder die Verantwortung tragen. Diese Verantwortung kann man weder durch Vergleiche mit einer Grundlinie abstreiten, noch durch Berufung auf die Zustimmung der Weltarmen, noch durch Verweis auf andere nachteilige Faktoren, welche die gegenwärtige globale Ordnung lediglich zu wenig ausgleiche.

7. Die Chance einer globalen institutionellen Reform

Die Menschenrechte erlegen uns die negative Pflicht auf, nicht zur Durchsetzung einer institutionellen Ordnung beizutragen, die vorhersehbar ein vermeidbares Menschenrechtsdefizit reproduziert, ohne dies mit Schutz- und Reformanstrengungen zugunsten ihrer Opfer zu kompensieren. In Analogie zu den negativen Pflichten, ein Versprechen oder einen Vertrag nicht zu brechen und vom Eigentum eines anderen keinen entschädigungslosen Gebrauch zu machen, kann diese negative institutionelle Pflicht positive Verpflichtungen generieren: Verpflichtungen, den eignen Schadensbeitrag zu kompensieren. Ein solcher Ausgleich kann entweder in Form von Schutzanstrengungen erfolgen, vielleicht über Spenden an internationale Nichtregierungsorganisationen wie Oxfam, oder in Form von institutionellen Reformbemühungen. Lassen Sie mich etwas zur zweitgenannten Option sagen.

In der modernen Welt sind nationale und internationale Wirtschaftsregeln die wichtigsten kausalen Determinanten von Auftreten und Ausmaß schwerer Armut wie von

⁶¹ Siehe Pogge (2002, Kap. 8), der ein solches Kompensationsmodell in Form einer globalen Rohstoffdividende vorschlägt.

Menschenrechtsdefiziten im Allgemeinen. Diese Regeln haben einen riesigen Einfluss auf die ökonomische Verteilung in ihrem Geltungsbereich. So können relativ geringfügige Veränderungen in nationalen Gesetzen über Steuerraten, Arbeitsverhältnisse, soziale Sicherung und Zugang zu Gesundheitsfürsorge oder Bildung sich stärker auf die Armutsentwicklung auswirken als beträchtliche Veränderungen im Konsumverhalten oder in der Politik eines Grossunternehmens. Dies trifft auch auf die globale institutionelle Ordnung zu. Selbst kleine Veränderungen in den Regeln, die internationalen Handel, Kredite, Investitionen, Rohstoffgebrauch oder das geistige Eigentum strukturieren, können erhebliche Auswirkungen auf das weltweite Auftreten lebensbedrohlicher Armut haben.

Ein weiterer Grund, weshalb globale Wirtschaftsregeln die wichtigsten kausalen Determinanten der Evolution von Weltarmut sind, ist die bessere Überblickbarkeit ihrer Auswirkungen. Natürlich können Regeländerungen – genau wie Änderungen im Verhalten individueller und kollektiver Akteure – unbeabsichtigte oder gar unvorhersehbare Wirkungen haben. Doch ist es im Falle von Regeln viel einfacher, diese Auswirkungen festzustellen und Korrekturen vorzunehmen. So kann man beispielsweise einzuschätzen versuchen, wie sich eine Erhöhung des Mindestlohns auf die Arbeitslosenquote und auf das Pro-Kopf-Einkommen des untersten Fünftels ausgewirkt hat. (Natürlich geschehen in der Wirtschaft neben der Veränderung des Mindestlohns noch andere Dinge, sodass es sich um eine komplexe und unpräzise Aufgabe handelt. Dennoch sind Berechnungen dieser Art machbar und werden auch in vielen Ländern mit hinreichend aussagekräftigen Ergebnissen durchgeführt.) Im Vergleich dazu ist es schwieriger, den relativen Einfluss von Veränderungen im Verhalten individueller oder kollektiver Akteure einzuschätzen. Man kann eine solche Beurteilung auf die unmittelbar betroffenen Personen beschränken – zum Beispiel auf die Angestellten eines Unternehmens oder auf die Bewohner einer Stadt, in der eine Hilfsorganisation ein Projekt durchführt. Doch lässt sich einer solch eingeschränkten Beurteilung stets der Vorwurf machen, sie blende indirekte Auswirkungen auf außenstehende oder zukünftige Personen aus.

Noch ein Grund dafür, weshalb Wirtschaftsregeln die wichtigsten kausalen Determinanten von Auftreten und Ausmaß der Armut in der modernen Welt darstellen, liegt darin, dass gute Regeln sich leichter stabilisieren lassen als gutes Handeln. Dies liegt daran, dass individuelle und kollektive Akteure ständig unter kontramoralischem Druck stehen, nicht nur aufgrund ihrer natürlichen Eigeninteressen, sondern auch aufgrund ihrer Wettbewerbssituation sowie aufgrund von Fairnessüberlegungen. Am Beispiel konkurrierender Unternehmen lassen sich diese Phänomene illustrieren. Jedes Unternehmen kann zu dem Urteil gelangen, dass es sich einen Verzicht auf die unmoralische Ausnutzung seiner Arbeitnehmer und Kunden nicht leisten kann, da eine solche einseitige Selbstbeschränkung einen unfairen Wettbewerbsnachteil gegenüber weniger skrupulösen Konkurrenten bedeuten würde. Innenpolitisch kann ein Problem dieser Art über eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen gelöst werden, indem allen Unternehmen unter Androhung empfindlicher Strafen vorgeschrieben wird, in ihrer Behandlung von Kunden und Arbeitnehmern gewisse allgemeine Standards zu befolgen. Unternehmen sind oft bereit, derartige Gesetzgebungsvorhaben zu unterstützen (vielleicht, um das Image ihrer Branche zu verbessern), auch wenn sie nicht gewillt sind, ihre Wettbewerbssituation durch einseitiges gutes Verhalten zu gefährden.

Ähnliche Überlegungen gelten für die internationale Arena, wo Unternehmen und Regierungen ökonomisch konkurrieren. Angesichts des Anliegens, in diesem Wettbewerb nicht zurückzufallen und nicht durch einseitige moralische Anstrengungen und Einschränkungen auf unfaire Weise behindert zu werden, ist es vielleicht nicht überraschend (obgleich enttäuschend), dass Individuen, Unternehmen und Regierungen sich derart unwillig zeigen, wirkliche Anstrengungen zur Beseitigung globaler Armut zu unternehmen.⁶²

⁶² Ihre gegenwärtigen Anstrengungen belaufen sich auf rund 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr – das sind knapp 0,06 Prozent der Bruttonationaleinkommen aller wohlhabenden Länder –, die teilweise von Individuen und Unternehmen (UNDP 2003, S. 290) und teilweise in Form von staatlichen Entwicklungsgeldern für grundlegende Sozialleistungen (ODA for basic social services –

Auch hier ist es möglich, dass Regierungen und Unternehmen viel besser handeln würden wenn allgemeine Rechtsnormen ihnen die Angst nähmen, dass sie sich durch gutes Handeln unfaire Nachteile gegenüber ihren Konkurrenten einhandeln würden. Erfolgreiche Versuche innerstaatlicher Armutsbekämpfung sprechen eher für dieses Modell der strukturellen Reform als für individuelle moralische Anstrengungen.

Dieser Gedanke ist keinesfalls neu und es stimmt leider, dass Regierungen bisher, auch im Verbund, nur wenig Bereitschaft zu ernsthaften Maßnahmen globaler Armutsbekämpfung gezeigt haben. Ihr feierliches Versprechen, die globale Armut bis 2015 zu halbieren, wurde zwar – in raffiniert abgeschwächten Formulierungen – erneuert, ernsthafte Umsetzungsbemühungen sind bislang jedoch ausgeblieben. Auf dem Welternährungsgipfel in Rom, der im November 1996 von der Welternährungsorganisation (FAO) organisiert wurde, versprachen die 186 teilnehmenden Regierungen: „We pledge our political will and our common and national commitment to achieving food security for all and to an on-going effort to eradicate hunger in all countries, with an immediate [!] view to reducing the *number* of undernourished people to half their present level no later than 2015.“⁶³ Die *UN Millennium Declaration*, die im September 2000 verkündet wurde, verpflichtet Staaten dazu „to halve, by the year 2015, the *proportion* of the world’s people whose income is less than one dollar a day and the proportion of people who suffer from hunger.“⁶⁴ Während die alte Formulierung auf eine 50-prozentige Reduktion der Anzahl armer Menschen zwischen 1996 und 2015 abzielte, strebt die neue Formulierung – bei der man sich das für die Entwicklungsländer für 1990-2015 projizierte Bevölkerungswachstum von 45 Prozent sowie den riesigen Armutsrückgang in China 1990-2000 zunutze macht – nur eine 19-prozentige Reduktion für den Zeitraum von 1996 bis 2015 an.⁶⁵

Der Anteil der Mittel für staatliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) in den Industrieländern, der einst 1 Prozent, dann 0,7 Prozent ihres gesamten Bruttonationalprodukts (BNP) erreichen sollte, ist in Realität in den 1990er Jahren von 0,33 Prozent im Jahr 1990 auf 0,22 Prozent im Jahr 2000 abgesunken.⁶⁶ Die USA führten den Rückgang an, indem sie ihre ODA in einer Zeit großer Prosperität, die in enormen Haushaltsüberschüssen kulminierte, von 0,21 auf 0,10 Prozent des BNP reduzierten.⁶⁷ Im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terror“ wird ein Anstieg der ODA auf 0,33 Prozent des BNP im Jahr 2005 gemeldet, und zwar aufgrund der dramatischen Erhöhung der Beiträge an General Musharraf’s Pakistan und an Afghanistan und Irak in der Zeit nach der Besetzung.⁶⁸ Dennoch ist auch diese neue Betragshöhe von 106,5 Milliarden Dollar nur ein Drittel dessen, was nötig wäre, um schwere Armut zu beseitigen – und nur etwa ein Zehntel davon wird tatsächlich für diesen Zweck verwendet.

Diese entmutigenden Tatsachen legen die Vermutung nahe, dass Verbesserungen der globalen institutionellen Ordnung schwer zu erreichen und schwer aufrecht zu erhalten sind. Doch untergräbt das nicht meine Hypothese, dass solche strukturellen Verbesserungen *leichter* zu erreichen und viel *leichter* aufrecht zu erhalten sind als gleichwertige einseitige Verbesserungen im Verhalten individueller und kollektiver Akteure. Wir wissen, wie viel

mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=592&crid=, letzter Zugriff: 27.2.2007) aufgebracht werden. Die gesamte staatliche Entwicklungshilfe ist um etwa das Fünffache höher, doch wird der bei weitem größte Teil zugunsten von Akteuren ausgegeben, die zu Gegenleistungen in der Lage sind, wie dies in der folgenden Feststellung zum Ausdruck kommt, die kürzlich von der Hauptwebsite der USAID entfernt wurde: „The principal beneficiary of America’s foreign assistance programs has always been the United States. Close to 80 percent of the U.S. Agency for International Development’s (USAID’s) contracts and grants go directly to American firms. Foreign assistance programs have helped create major markets for agricultural goods, created new markets for American industrial exports and meant hundreds of thousands of jobs for Americans.“

⁶³ *Rome Declaration*, Hervorhebung vom Autor.

⁶⁴ Hervorhebung vom Autor.

⁶⁵ Siehe Pogge 2004 für eine umfassendere Analyse.

⁶⁶ Vgl. UNDP 2002, S. 202.

⁶⁷ Vgl. UNDP 2002, S. 202.

⁶⁸ oe.cd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf (letzter Zugriff: 13.2.2007).

Geld die Individuen, Unternehmen und Regierungen der wohlhabenden Länder für die globale Armutsbekämpfung zurzeit auszugeben bereit sind: um die 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr.⁶⁹ Im Vergleich zu den Schäden, die den Armen dieser Welt durch offenbare Ungerechtigkeiten in der gegenwärtigen globalen Ordnung zugefügt wurden und werden, ist dieser Betrag äußerst gering. Sehr gering ist er auch im Vergleich zu dem, was für substantiellen Fortschritt benötigt würde: Der Betrag, der in den ersten Jahren einer ernsthaften Offensive gegen die Armut benötigt würde, beläuft sich auf rund 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr.⁷⁰ Die Hoffnung, wir könnten eine solche 15-fache Erhöhung der verfügbaren Gelder durch einen moralischen Einstellungswechsel auf Seiten der einschlägigen Akteure, also wohlhabender Individuen, Unternehmen und Regierungen der reichen Länder, bewirken, ist nicht realistisch. Es ist *realistischer* – wenn auch zugegebenermaßen immer noch eher unrealistisch – zu hoffen, dass ein substantieller Fortschritt an der Armutfront durch institutionelle Reformen erreicht werden kann: durch Reformen, die die globale Ordnung so verändern, dass sie die Armen dieser Welt weniger benachteiligt. Die Akzeptanz solcher Reformen wäre für die wohlhabenden Staaten mit der Übernahme gewisser Opportunitätskosten verbunden, die mit einer – gegenüber den Armen in aller Welt – faireren Gestaltung des internationalen Handels, des Kredit- und Investitionswesens und des Umgangs mit geistigem Eigentum einhergingen. Dazu kämen Kompensationskosten für zugefügte Schäden, zum Beispiel in der Form der Mitfinanzierung von grundlegenden medizinischen Einrichtungen, Impfkampagnen, Grundschulen, Schulmahlzeiten, Trinkwasser- und Abwassersystemen, einfachen Unterkünften, Elektrizitätsversorgung, Banken und Mikrokrediten, Verkehrs- und Kommunikationsnetzen, dort wo diese Dinge fehlen. Wenn ein solches Reformprogramm die Unterstützung der Bürger und Regierungen der wohlhabenden Länder gewinnen und langfristig erhalten soll, muss es allerdings derartige Kosten und Opportunitätskosten auf gerechte, verlässliche und transparente Weise unter ihnen aufteilen und ihnen die Gewähr bieten, dass ihre Wettbewerbssituation nicht dadurch gefährdet wird, dass andere nicht mitziehen. Drei einleuchtende Gründe sprechen dafür, dass der Weg einer globalen institutionellen Reform viel realistischer und dauerhafter begehbar ist. Erstens sind die Kosten und Opportunitätskosten, die der einzelne wohlhabende Bürger durch Unterstützung struktureller Reform auf sich nimmt, extrem niedrig im Vergleich zu dem Beitrag dieser Reform zur Beseitigung schwerer Armut. Eine solche Reform, wenn sie den Lebensstandard einer typischen Familie aus einem wohlhabenden Land um 900 Dollar jährlich senkte, könnte den Lebensstandard aller armer Familien – einige hundert Millionen – um jährlich 300 Dollar erhöhen. Im Unterschied dazu würde eine einseitige Spende in derselben Höhe den Lebensstandard der wohlhabenden Familie um 900 Dollar pro Jahr senken und dabei den Lebensstandard von nur drei armen Familien um 300 Dollar pro Jahr anheben. Angesichts dieser Diskrepanz werden rationale Akteure mit einem moralischen Interesse an der Beseitigung schwerer Armut sehr viel eher bereit sein, Strukturreformen als Spenden zu unterstützen.⁷¹ Zweitens kann strukturelle Reform sicherstellen, dass ihre Kosten und Opportunitätskosten gerecht unter den Wohlhabenderen aufgeteilt werden, wie oben erörtert wurde. Drittens muss eine Strukturreform, wenn sie einmal durchgeführt ist, nicht Jahr für Jahr durch schmerzhaft persönliche Entscheidungen wiederholt werden. Andauernde Armutslinderung führt zu Ermüdung, Widerwille und sogar zu Verachtung. Sie verlangt, dass wohlhabende Bürger, sich immer wieder dieser Sache annehmen, auch wenn sie nur allzu gut wissen, dass die meisten anderen in ihrer Lage nichts oder nur sehr wenig

⁶⁹ Vgl. Fußnote 62.

⁷⁰ Siehe Pogge 2002, Kap. 8, wo dieser Schätzwert anhand der Kluft zwischen der globalen Armut und der Armutsschwelle der Weltbank von zwei Dollar pro Tag gewonnen wird. Erstaunlicherweise machen diese 300 Milliarden nur 0,67 Prozent des globalen Produkts oder 0,84 Prozent der gesamten nationalen Einkommen aller wohlhabenden Staaten aus (World Bank 2006, S. 289) – und liegt erheblich unter dem jährlichen Militärbudget der Vereinigten Staaten (ca. 500 Milliarden) oder der jährlichen „Friedensdividende“, welche der entwickelte Westen aufgrund der Beendigung des Kalten Krieges genießt (ca. 675 Milliarden, vgl. Fußnote 58).

⁷¹ Die Wichtigkeit dieses Gedankens ist mir durch eine Diskussion mit Derek Parfit klar geworden.

beitragen, dass ihre eigenen Beiträge rechtlich freiwillig sind und dass sie, wie viel sie auch geben mögen, mit ein bisschen mehr stets noch weitere Kinder vor Krankheit oder Tod bewahren könnten. Unter den Bürgern und Amtsträgern wohlhabender Länder sind Ermüdung, Widerwille und Verachtung heute weit verbreitete Einstellungen zur Entwicklungshilfe und deren Empfängern.

Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass das heutige riesige Menschenrechtsdefizit, insbesondere unter den Armen in aller Welt, am besten über Anstrengungen auf der Ebene globaler (und nationaler) struktureller institutioneller Reformen anzugehen ist. Verhältnismäßig kleine Reformen mit geringen Auswirkungen auf die Wohlhabenden dieser Welt würden ausreichen, um den Großteil dieser Menschenrechtsdefizite zu beseitigen, deren Ausmaß diese Reformen zu unserer wichtigsten moralischen Aufgabe macht.

Aus dem Englischen von Esther Imhof und Dunja Jaber.

Literatur

AEMR (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte), gebilligt und verkündet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 als Resolution 217 A (III).

Baker, R. (2005): *Capitalism's Achilles Heel*, New York.

Chen, S./Ravallion, M. (2004): How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s? In: *World Bank Research Observer* 19 (2), S. 141-169, wbro.oupjournals.org/cgi/content/abstract/19/2/141 (letzter Zugriff: 13.2.2007).

Cohen, G.A. (1988): *History, Labour, and Freedom*, Oxford.

Correa, C. (2000): *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: the TRIPs Agreement and Policy Options*, London.

Davies, J.B./Sandstrom S./Shorrocks A./Wolff E.N. (2006): *The World Distribution of Household Wealth*, WIDER, 5. Dezember 2006, www.wider.unu.edu (letzter Zugriff: 19.2.2007).

Hohfeld, W.N. (1964 [1913, 1917]): *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, New Haven.

ILO (International Labour Organisation) (2002): *A Future Without Child Labour*, Geneva, www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/reports/report3.htm (letzter Zugriff: 13.2.2007).

IPWSKR (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), durch die Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung am 16.12.1966 angenommen, www.unipotsdam.de/u/mrz/un/int-bill/ipwskde.htm (letzter Zugriff: 19.2.2007).

Juma, C. (1999): Intellectual Property Rights and Globalization. Implications for Developing Countries. *Science, Technology, Innovation Discussion Paper* No. 4, Harvard Center for International Development, www.eldis.org/static/DOC7346.htm (letzter Zugriff: 7.3.2007).

Lam, R./Wantchekon, L. (1999): Dictatorships as a Political Dutch Disease. *Working Paper*

Milanovic, B. (2005): *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton.

Pogge, Th. (1989): *Realizing Rawls*, Ithaca.

— (2002): *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge.

— (2004): The First UN Millennium Development Goal: A Cause for Celebration? In: *Journal of Human Development* 5 (3), S. 377-397.

— (2005a): Human Rights and Global Health: A Research Program. In: *Global Institutions and Responsibilities*, hg. von Th. Pogge und Ch. Barry. Oxford, S. 190-217.

— (2005b): Severe Poverty as a Violation of Negative Duties. In: *Ethics and International Affairs* 19 (1), S. 55-84.

— (2007, im Erscheinen): Severe Poverty as a Human Rights Violation. In: *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?*, Oxford, S. 11-53.

Rawls, J. (1996): Das Recht der Völker. In: *Die Idee der Menschenrechte*, hg. von St. Shute und S. Hurley. Frankfurt a.M., S. 53-103.

— (2002): *Das Recht der Völker*, Berlin/New York.

Reddy, S./Pogge, Th. (2007, im Erscheinen): How *Not* to Count the Poor. In: *Measuring Global Poverty*, hg. von S. Anand und J. Stiglitz. Oxford, www.socialanalysis.org/ (letzter Zugriff: 13.2.2007).

Rome Declaration on World Food Security, 1996, www.fao.org/wfs (letzter Zugriff: 12.2.2007).

Social Watch (2005): *Unkept Promises*, Montevideo, www.mdgender.net/resources/monograph_detail.php?MonographID=38 (letzter Zugriff: 13.2.2007).

The Economist (1996): Going on down, 339 (7969), 8. Juni 1996, S. 46-48.

— (1998): Nigeria's Best Chance, 349 (8098), 12. Dezember 1998, S. 19.

— (2002): The Short Arm of the Law, 362 (8262), 2. März 2002, S. 63.

UN Millenium Declaration, Resolution 55/2 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 2000, www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm (letzter Zugriff: 12.2.2007).

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1998): *Trade Development Report 1998*, New York, www.unctad.org/en/docs/tdr1999_en.pdf (letzter Zugriff: 13.2.2007).

UNDP (United Nations Development Program) (1998): *Human Development Report 1998*, New York; hdr.undp.org/reports/global/1998/en/ (letzter Zugriff: 12.2.2007).

— (2001): *Human Development Report 2001*, New York, hdr.undp.org/reports/global/2001/en/ (letzter Zugriff: 13.2.2007).

— (2002): *Human Development Report 2002*, New York, hdr.undp.org/reports/global/2002/en (letzter Zugriff: 13.2.2007).

— (2003): *Human Development Report 2003*, New York, hdr.undp.org/reports/global/2003/en (letzter Zugriff: 13.2.2007).

— (2006): *Human Development Report 2006*, Houndmills, hdr.undp.org/reports/global/2006/en (letzter Zugriff: 13.2.2007).

UNICEF (United Nations Children Fund) (2005): *The State of the World's Children 2005*, New York, [www.unicef.org/publications/files/SOWC_2005_\(English\).pdf](http://www.unicef.org/publications/files/SOWC_2005_(English).pdf) (letzter Zugriff: 13.2.2007).

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2005): *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, Genf, www.unrisd.org/ (letzter Zugriff: 12.2.2007).

Wantchekon, L. (1999): Why do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments? *Working Paper*, Yale University, www.yale.edu/leitner/pdf/1999-11.pdf (letzter Zugriff: 13.2.2007).

Watal, J. (2000): Access to Essential Medicines in Developing Countries: Does the WTO TRIPS Agreement Hinder it? *Science, Technology and Innovation Discussion Paper No. 8*, Harvard Center for Development, www.eldis.org/static/DOC7856.htm (letzter Zugriff: 7.3.2007).

WHO (World Health Organisation) (2004): *The World Health Report 2004*, Genf, www.who.int/whr/2004/en/ (letzter Zugriff: 12.2.2007).

World Bank (2007): *World Development Report 2007*, New York.