

Erste Erfolge sichtbar

Man kann sicher nicht so tun, als gäbe es im Bistum Trier Idealzustände im Bereich Gemeindecaritas; hier ist noch ein weiter Weg zu gehen. Aber die dargestellten Entwicklungen der letzten Jahre machen deutlich, daß etwas in Bewegung gekommen ist. Es sind wichtige Schritte in die richtige Richtung getan worden, dies lassen die sich abzeichnenden „Erfolge“ erkennen. In der Hoffnung und Erwartung, daß sich dieser

Prozeß fortsetzt und weitere Schritte zu einer gemeinsamen Bewältigung menschlicher Nöte durch den Caritasverband und seine Fachverbände, durch die Kirche, christliche Gemeinden und das Engagement freiwillig Tätiger zustande kommen, wozu der Arbeitsbereich Gemeindecaritas seine Beiträge leistet, läßt sich als Fazit feststellen: Es hat sich gelohnt, diesen Weg zu gehen – den „Dienst an den Diensten“ zu stärken und so zu versuchen, viele Mitwirkende in das Werk der Caritas einzubeziehen.

---

## *Weltweite Hilfen*

---

GEORG CREMER

### Nach Kopenhagen: Auf dem Wege zu einer internationalen Sozialordnung?

Im März 1995 fand in Kopenhagen der Weltgipfel für Soziale Entwicklung statt. Die Reduktion der absoluten Armut, die Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten und die soziale Integration waren seine Kernanliegen. Damit fand zum erstenmal ein Weltgipfel statt, der Anliegen zum Schwerpunkt hatte, für die sich Caritasorganisationen weltweit einsetzen. „Zum erstenmal in der Geschichte“, so beginnt die Abschlusserklärung des Gipfels, „kommen wir als Staats- und Regierungschefs auf Einladung der Vereinten Nationen zusammen, um die Bedeutung sozialer Entwicklung und des Wohlergehens aller Menschen anzuerkennen und diesen Zielen jetzt und bis ins 21. Jahrhundert hinein höchste Priorität zu geben.“ Die Liste der Selbstverpflichtungen, denen 118 Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen per Akklamation zugestimmt haben, ist in der Tat beeindruckend.

Sie verpflichten sich: wirtschaftliche, politi-

sche, soziale, kulturelle und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, soziale Entwicklung zu erreichen; das Ziel der Ausrottung der Armut in der Welt durch nationales Handeln und internationale Zusammenarbeit zu verfolgen; das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität der Wirtschafts- und Sozialpolitik anzuerkennen; die soziale Integration voranzubringen durch die Förderung stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften, die auf dem Schutz der Menschenrechte, der Nichtdiskriminierung, der Toleranz ... basieren; die volle Achtung der Menschenwürde zu fördern, Gleichheit und Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu verwirklichen; die Ziele eines universellen und gleichberechtigten Zugangs zu einer qualifizierten Ausbildung, des höchstmöglichen Standards von körperlicher und geistiger Gesundheit sowie des Zugangs aller Menschen zu einer medizinischen Grundversorgung

zu fördern; die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Ressourcen Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder zu beschleunigen; sicherzustellen, daß dort, wo Strukturanpassungsprogramme verabschiedet werden, diese soziale Entwicklungsziele enthalten, vor allem die Ausrottung der Armut, die Förderung produktiver Vollbeschäftigung und die Förderung der sozialen Integration; die Mittel für soziale Entwicklung deutlich zu erhöhen und/oder wirksamer zu nutzen; die Rahmenbedingungen für internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit im Hinblick auf das Ziel der sozialen Entwicklung zu verbessern.

Die Reaktionen auf diese Selbstverpflichtungen ohne Rechtsverbindlichkeit und auf die zähen Verhandlungen über einzelne Konkretisierungen im Aktionsprogramm fielen, wie nicht anders zu erwarten, unterschiedlich aus. „Selten ist der Unsinn der grassierenden Gipferei so offenkundig gewesen wie in Kopenhagen“, so die Frankfurter Allgemeine Zeitung (13. 3. 1995) in einem Kommentar. Dagegen die verhalten optimistische Einschätzung der Frankfurter Rundschau: „Kopenhagen kann, wie einst die Umweltkonferenz von Stockholm 1972, Einstieg in einen sicher langwierigen Prozeß sein, ein Katalysator des globalen (Um)denkens“ (13. 3. 1995). Welche Einschätzung letztlich recht behält, wird vom Nachfolgeprozeß des Gipfels bestimmt werden. Es besteht zumindest die Hoffnung, daß die in Kopenhagen ausgesprochenen Selbstverpflichtungen als Argumentationshilfe für reformwillige Kräfte dienen können, auch wenn der gelegentlich gezogene Vergleich mit der KSZE und ihrer Bedeutung für den Wandel in Osteuropa sicherlich überzogene Erwartungen weckt. Das in Kopenhagen mit der Schlußklärung der Staats- und Regierungschefs verabschiedete Aktionsprogramm enthält einige Ansatzpunkte für den Folgeprozeß des Gipfels, darüber hinaus sind im Vorbereitungsprozeß Reformideen lanciert worden, deren Umsetzungschancen durch den Gipfel möglicherweise zugenommen haben.

## 20:20-Vertrag

Wie nicht anders zu erwarten, war ein Konfliktfeld zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Vorbereitungsprozeß des Gipfels und auf dem Gipfel selbst die Auseinandersetzung um zusätzliche Finanzmittel. Die Vertreter der Entwicklungsländer machten einen substantiellen Fortschritt bei der Erreichung der Ziele des Gipfels von zusätzlichen Transferleistungen des Nordens abhängig, während Vertreter der Industrieländer auf vielfältige „hausgemachte“ Hemmnisse für den Entwicklungsprozeß in den Entwicklungsländern selbst und damit auf die Eigenverantwortung der dortigen Regierungen hinwiesen. Unter den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten, die im Umfeld des Gipfels diskutiert wurden, hatte der sogenannte 20:20-Vertrag die größte Bedeutung, der darauf zielt, Industrie- und Entwicklungsländer in einer gemeinsamen Verpflichtung zu binden.

Der von der VN-Entwicklungsorganisation (UNDP), dem Kinderhilfswerk der VN (UNICEF) und der VN-Bevölkerungsorganisation (UNFPA) lancierte Vorschlag sieht vor, daß die Entwicklungsländer ihre öffentlichen Sozialausgaben auf 20 Prozent ihres Budgets erhöhen, während die Industrieländer 20 Prozent ihrer Entwicklungshilfe für vorrangige soziale Belange zur Verfügung stellen. Gegenwärtig werden nach UNDP-Schätzung 13 Prozent der Budgets der Entwicklungsländer und sieben Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe für prioritäre soziale Belange aufgewandt. Als prioritär definiert die Initiative die Gewährleistung der Grundschulbildung für alle, einen deutlichen Ausbau der primären Gesundheitsversorgung einschließlich von Mutter-Kind-Programmen und der Ausbildung von paramedizinischem Personal, die Sicherstellung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser und zu Sanitäreinrichtungen, Programme der Ernährungssicherung und Familienplanungsdienste. 30 bis 40 Milliarden US-Dollar jährlich wären, so UNDP, für die Verwirklichung der prioritären sozialen Ziele in den genannten Bereichen aufzuwenden; diese

könnten durch den 20:20-Vertrag aufgebracht werden.

Dieser Vorschlag war sowohl im Vorbereitungsprozeß als auch in den Gipfelverhandlungen umstritten, weil er im Gegensatz zu den meisten Elementen des Aktionsprogramms quantifizierbare, einer Überprüfung zugängliche Festlegungen trifft. Während die afrikanischen Länder dem Vorschlag überwiegend positiv gegenüberstanden, lehnten ihn die asiatischen Länder als Eingriff in ihre Souveränität ab. Sie empfanden die Verteilung der Verpflichtungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zudem als un ausgewogen, da erstere 20 Prozent ihrer Gesamtbudgets binden, während sich bei letzteren die Verpflichtung nur auf einen eher unbedeutenden Teilposten ihrer Budgets bezieht. Bedeutung in der Diskussion hatten auch konzeptionelle und statistische Probleme, die die Überprüfbarkeit des 20:20-Vertrages erschweren.

Die Abgrenzung „prioritärer“ gegenüber weniger prioritären sozialen Aufgaben ist keineswegs eindeutig, sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer hätten die Möglichkeit, durch Neudefinition der Abgrenzungen und damit ohne reale Veränderung der Prioritäten der Vertragserfüllung näherzukommen. Auch ergäben sich bei der Umsetzung Probleme der statistischen Erfassung, die aus Unterschieden im Staatsaufbau der Entwicklungsländer resultieren. Die Verteilung der genannten sozialen Aufgaben auf die Gebietskörperschaften ist sehr unterschiedlich geregelt, die 20-Prozent-Verpflichtung müßte sich also auf die konsolidierten Budgets aller Gebietskörperschaften beziehen. Diese eher technischen Fragen wären aber bei politischem Willen zu lösen. In Frage gestellt wurde auch der von UNDP vorgeschlagene Katalog prioritärer Aufgaben.

So können produktionsbezogene Programme im Rahmen einer selbsthilfeeorientierten Armutsbekämpfung für die Erreichung der postulierten Ziele genauso wichtig oder wichtiger sein wie direkte soziale Programme, wenn erstere Einkommen für die Armen schaffen, die es ihnen erlauben,

existentielle Dienstleistungen wie Trinkwasser oder Gesundheitsdienste nachzufragen. Auch eine Erfüllung der 20-Prozent-Verpflichtung bedeutet nicht zwangsläufig einen Fortschritt beim Zugang der Armen zu sozialen Dienstleistungen, denn die Höhe des finanziellen Einsatzes sagt, wie gerade leidvolle Erfahrungen in der Entwicklungshilfe belegen, noch nichts über die Effizienz der Mittelverwendung aus. Eine angemessene Berücksichtigung des benachteiligten ländlichen Raumes, eine Begrenzung der Versickerungseffekte im öffentlichen Sektor und eine klare Zielgruppendefinition wären die Kernfragen bei der Umsetzung der Initiative.

Zu Recht ist der 20:20-Vorschlag gegen den Vorwurf verteidigt worden, er würde nur die „konsumptiven“ Ausgaben der Staaten zu Lasten langfristiger Investitionen erhöhen. Effizient eingesetzte Mittel für die Grundbildung, für Trinkwasser oder ein Basisgesundheitssystem sind Zukunftsinvestitionen, die das produktive Potential der bisher von diesen Dienstleistungen ausgeschlossenen Armen erhöhen. Eine Erhöhung des Mitteleinsatzes für sozial prioritäre Aufgaben darf jedoch nicht als Alternative zu wirtschaftspolitischen Reformen in den Entwicklungsländern gewertet werden, die notwendig sind, um die hausgemachten Hemmnisse zu beseitigen, die der Entfaltung des produktiven Potentials entgegenstehen.

In dem auf dem Gipfel gefundenen Kompromiß wurde eine 20:20-Vereinbarung jenen Ländern anempfohlen, die hieran „interessiert“ sind, und damit dem Vorschlag jede Verbindlichkeit genommen. Auch die in der Tat schwierige Abgrenzung dessen, was als grundlegende Sozialprogramme anzusehen ist („basic social programmes“) und damit anzurechnen wäre, wenn es denn zu einer 20:20-Vereinbarung kommt, ist nicht verbindlich geregelt.

Dennoch kann die Diskussion um den Vorschlag die Sensibilität dafür erhöht haben, grundlegende soziale Dienstleistungen stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen. Die Bundesregierung hatte sich nach einem längeren internen Ab-

klärungsprozeß zur Unterstützung der 20:20-Initiative entschieden; es bleibt abzuwarten, wieweit sie sich trotz des Fehlens eines verbindlichen Gipfelergebnisses als „interessiert“ definiert und es zu Vereinbarungen über eine Prioritätenverschiebung in ihrer Hilfe mit „interessierten“ Entwicklungsländern kommt.

### Andere Finanzierungsinstrumente

Wie auf jeder internationalen Konferenz ist das vor mehr als zwei Dekaden postulierte 0,7-Prozent-Ziel erneut bestätigt worden. Ihm gemäß soll die Entwicklungshilfe der Industrieländer auf 0,7 Prozent des Brutto-sozialprodukts erhöht werden. Es gehört zum festen Bestand der Konferenzergebnisse („agreed language“), auch wenn mit wenigen Ausnahmen kein Industrieland bisher dieser Verpflichtung entspricht und auch im Vorbereitungsprozeß des Gipfels Versuche gescheitert sind, zeitliche Vorgaben für die Umsetzung zu definieren. Das Ziel soll nun „so schnell wie möglich“ realisiert werden, so die Konferenzsprache der Nichtverpflichtung. UNDP hat zudem vorgeschlagen, zur Finanzierung sozialer Aufgaben einen Teil der künftigen „Friedensdividende“, das heißt der Einsparungen durch Senkung der Militärausgaben, zu nutzen. In der Tat haben gerade einige der Länder, deren Bevölkerungen zu einem hohen Anteil in absoluter Armut leben, überdurchschnittlich hohe Militärausgaben. Gerade in diesem Bereich sind die Kompromißformeln bar jeder Verpflichtung. Das Aktionsprogramm spricht nun davon, daß „soweit angebracht“, „exzessive“ Militärausgaben „in Übereinstimmung mit nationalen Sicherheitserfordernissen“ zu reduzieren seien.

### Steuer auf Devisen

Keinen Platz im verabschiedeten Aktionsprogramm fand der ebenfalls von UNDP in der Vorbereitungsphase propagierte Vorschlag, eine Steuer auf internationale Devi-

sentransaktionen einzuführen und den Ertrag einem „globalen Fonds für menschliche Sicherheit“ zuzuführen. UNDP greift dabei auf einen Vorschlag des Wirtschaftsnobelpreisträgers James Tobin zurück, der 1978 eine 0,5-Prozent-Steuer auf Devisentransaktionen unter der Zielsetzung vorgeschlagen hat, spekulative Kapitalbewegungen zu verlangsamen. Insbesondere die Vertreter des Internationalen Währungsfonds haben sich in Kopenhagen gegen eine verbindliche Festlegung auf die „Tobin-Steuer“ ausgesprochen und Zweifel daran geäußert, daß durch sie unerwünschte Spekulationsbewegungen wirksam eingeschränkt werden könnten. Es besteht aber jetzt ein Auftrag an den Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC), neue Ideen der Mittelbeschaffung zu prüfen, somit wird die „Tobin-Steuer“ weiterhin in der Diskussion bleiben. In den Kontext neuer Finanzinstrumente gehört auch der Vorschlag, bestimmte Umweltsteuern, etwa auf Flugbenzin, einzuführen und den Ertrag zur Finanzierung sozialer Belange zu nutzen. So wichtig umweltpolitisch motivierte Reformen in den Steuersystemen der Industrieländer sind, es wäre blauäugig, den Ertrag entsprechender Steuern ohne weiteres für internationale Aufgaben zu verplanen. Angesichts der hohen Steuerbelastung in den Industrieländern werden umweltpolitisch motivierte neue Steuern gegen ohnehin bestehende massive Widerstände nur dann politisch realisierbar sein, wenn sie durch Entlastungen bei anderen Steuern kompensiert werden.

Die Notwendigkeit einer substantiellen Schuldenreduzierung wird im Aktionsprogramm betont, die konkreten Festlegungen bestätigen die vom Pariser Club anerkannten Konditionen, gemäß derer den ärmsten Ländern nach Einzelfallprüfung 67 Prozent der Schulden erlassen werden sollen. Die Bundesregierung wäre bereit gewesen, dieser Ländergruppe „in Fällen gravierender Verschuldung und überzeugender Reformleistungen“ einen Schuldenerlaß bis zu 80 Prozent einzuräumen. Zudem regt das Aktionsprogramm die Einrichtung von Gegenwertfonds für soziale Entwicklung an.

Hierbei werden Schulden erlassen oder von dritter Seite Forderungen eines Gläubigers zu einem Teil des Nennwerts gekauft unter der Bedingung, daß die Regierung des Schuldnerlandes den Gegenwert in einheimischer Währung für soziale Projekte zur Verfügung stellt. Das Instrument der Gegenwartfonds ist nach der Umweltkonferenz in Rio verstärkt zur Finanzierung umweltpolitischer Projekte genutzt worden.

### Reformen in Entwicklungs- und Industrieländern

Wenn auch Fortschritte bei der Entschuldung und neue Finanzierungsinstrumente verständlicherweise im Vordergrund der Forderungen vieler Entwicklungsländer stehen, Erfolge bei den Kernanliegen des Gipfels – Reduktion der absoluten Armut, Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten und soziale Integration – sind nur zu erwarten, wenn interne Reformen in den Entwicklungsländern durchgeführt werden.

Politische Stabilität und Rechtsstaatlichkeit als Grundbedingung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind in vielen Ländern nicht gewährleistet. Zahlreiche entwicklungsstimmende Eingriffe strangulieren die Produktion gerade derjenigen, die unter absoluter Armut leben oder in der Gefahr stehen, in sie abzugleiten; so etwa marktwidrige Eingriffe in die Agrarproduktion oder die Repression gegen die städtische „informelle“ Ökonomie. Korruption durchsetzt in vielen Ländern den staatlichen Sektor, so stehen viele soziale Dienstleistungen nur auf dem Papier, selbst wenn die Budgetplanung Mittel für sie bereithält.

Den eingangs zitierten Selbstverpflichtungen und dem umfangreichen Aktionsprogramm haben auch die Führer der schwarzafrikanischen Kleptokratien ihre Akklamation erteilt. Dieser Verweis auf die Selbstverantwortung der Führungen der Entwicklungsländer, die hausgemachten Ursachen der Armut zu überwinden, soll nun nicht die Industrieländer aus ihrer spezifischen Verantwortung entlassen. Neue

Mittel der Entwicklungszusammenarbeit können in jenen Ländern einen wirksamen Beitrag leisten, die die selbstverantworteten Ursachen der Armut bekämpfen. Wieweit die wirtschaftliche Entwicklung gelingen kann und somit die Armen in produktive Beschäftigungen integriert werden können, wird zu einem wichtigen Teil durch die Handelspolitik der Industrieländer bestimmt.

### Zivilgesellschaft

An zahlreichen Stellen betonen die Dokumente von Kopenhagen die Bedeutung der „Zivilgesellschaft“. Es ist ein Positivum des Gipfels, daß die Grenzen rein staatlicher Lösungsversuche deutlich gesehen werden, ein Konsens in internationalen Deklarationen, der erst nach dem Ende des kalten Krieges möglich wurde. Dieser Konsens ist von Bedeutung für die Caritasorganisationen in zahlreichen Ländern, die für einen eigenen Freiraum kämpfen, um soziale Aufgaben in subsidiärer Weise wahrzunehmen. Nicht-Regierungsorganisationen waren an dem Vorbereitungsprozeß und in Kopenhagen selbst beteiligt, in vielen Fällen konnten ihre Vertreter als Mitglieder der offiziellen Delegationen mitwirken.

So begrüßenswert dieser neue Konsens ist, zwei kritische Anmerkungen scheinen hier nötig zu sein: Zum einen können Nicht-Regierungsorganisationen die staatliche Verantwortung nicht ersetzen, insbesondere in den Ländern im Staatszerfall nehmen sie mittlerweile Funktionen wahr, für die sie nicht geeignet und nicht legitimiert sind. Zum zweiten sollte der akklamatorische Konsens von Kopenhagen nicht darüber hinwegtäuschen, daß in vielen Ländern Organisationen der Zivilgesellschaft in ihrer Tätigkeit kraß behindert werden, so Organisationen, die sich für die in Kopenhagen erneut bestätigten politischen und sozialen Rechte einsetzen, aber auch Nicht-Regierungsorganisationen, die im Bereich der armutsorientierten Entwicklungspolitik und im Sozialbereich arbeiten. Hierzu gehören enge Reglementierungen, die

Nicht-Regierungsorganisationen zu Ausführungsorganen der Bürokratie machen sollen, oder Versuche, Zugriff auf ihre auswärtigen Fördermittel zu erlangen. Die Stellung dieser Organisationen faktisch zu stärken, bleibt somit ein Anliegen des Folgeprozesses des Sozialgipfels.

### Sozialklauseln im internationalen Handel

Auch wenn die Diskussion über die Integration sozialer Mindeststandards in die internationale Handelsordnung in Kopenhagen selbst kein beherrschendes Thema war, wird diese Diskussion aktuell bleiben, wenn es um Ansatzpunkte geht, eine „internationale Sozialordnung“ zu schaffen. Auf seiten der Vertreter der Entwicklungsländer überwiegen die ablehnenden Stimmen. Sie befürchten, soziale Belange würden als Vorwand mißbraucht, eine neue Argumentationslinie für protektionistische Interventionen zum Schaden exportorientierter Entwicklungsländer aufzubauen. Das Mißtrauen, hinter der unter dem Stichwort „Sozialdumping“ geführten Debatte stünden nicht ausschließlich edle Motive, ist natürlich nicht grundlos.

Es ist sicherlich kein Zufall, daß diese Debatte genau dann eingesetzt hat, nachdem klarwurde, daß aufgrund des Abschlusses der GATT-Uruguay-Runde bestimmte nicht-tarifäre Handelshemmnisse zum Schutz bedrängter Industrien, etwa im Bereich des Textilhandels, auf Dauer nicht mehr haltbar sind. Sozialklauseln wären nichts weiter als ein Instrument des Protektionismus, wenn sie opportunistisch unter dem Interesse des Schutzes bedrohter Branchen in den Industrieländern definiert würden.

Die Verweigerung des Marktzutrittes für im Industrialisierungsprozeß befindliche exportorientierte Länder untergräbt die Möglichkeiten dieser Länder, sich wirtschaftlich zu entwickeln, die Massenarmut zu überwinden und die sozialen Standards zu verbessern. Daß sich die sozialen Standards zwischen Gesellschaften unterschiedlichen wirtschaftlichen Potentials unterscheiden,

ist zwangsläufige Widerspiegelung dieser Unterschiede.

Einer nicht unter protektionistischer Absicht geführten Debatte um Sozialklauseln im Welthandel kann es also nur um die Durchsetzung gewisser, allgemein akzeptierter Mindeststandards gehen, nicht mehr, aber auch nicht weniger. So dürfte etwa der Ausschluß von in Zwangsarbeit hergestellten Gütern vom internationalen Handel konsensfähig sein. Die Diskussion weiterreichender operationaler Mindeststandards und über die erforderlichen Kontrollmechanismen sowie die Beschwerdeverfahren im Falle eines Mißbrauchs von Sozialklauseln steht noch am Anfang.

### Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt

Die hochtrabende Einleitung der Schlußklärung von Kopenhagen („zum erstenmal in der Geschichte...“) erweckt den Eindruck, als hätten sich die Vereinten Nationen erst jetzt den Fragen der sozialen Entwicklung gestellt. Jedoch gibt es seit 1966 den von der Generalversammlung beschlossenen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der inzwischen von 130 Staaten, darunter der Mehrzahl der Entwicklungsländer, ratifiziert wurde. Dieser internationale Sozialpakt legt die staatliche Verpflichtung fest, nach und nach („progressively“) auf die Verwirklichung sozialer Rechte hinzuwirken.<sup>1</sup> Als Kontrollmechanismus sieht dieser Pakt nur ein Berichtssystem vor; die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, dem VN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte regelmäßig über die Situation in ihren Ländern zu berichten, soweit sie für den Pakt relevant ist. Der Ausschuß hat Vorschläge für ein Fakultativprotokoll erarbeitet, durch das der Kontrollmechanismus des Sozialpakts weiterentwickelt werden soll. Es soll ein Petitionsverfahren eingerichtet werden, durch das der Ausschuß die Möglichkeit erhält, auch Einzelfälle in seine Prü-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Hinweis auf den Beitrag von Hermann Sautter in den Literaturangaben.

fungsarbeit einzubeziehen. Dadurch kann ein gewisser internationaler Druck zur Einlösung sozialer Rechte geschaffen und können Anreize für die innerstaatliche Rechtsentwicklung gegeben werden. Definierte Zulassungsbedingungen sollen gewährleisten, daß das Petitionsverfahren nicht durch eine Flut von Anträgen ausgehöhlt wird. Diese Vorschläge zur Ergänzung des internationalen Sozialpakts sind in Kopenhagen nicht aufgegriffen worden, aber sie können möglicherweise im Folgeprozeß eine Rolle spielen.

### Nationale Armutsberichterstattung

Der Folgeprozeß wird zeigen, ob Kopenhagen mehr war als die unverbindliche Akklamation zu ehrenwerten Zielen. Dabei kann dieser Folgeprozeß nicht losgelöst verlaufen von bereits bestehenden internationalen Vereinbarungen, die bereits lange vor Kopenhagen Elemente einer internationalen Sozialordnung definiert haben; neben dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind dies insbesondere die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Die Selbstverpflichtungen von Kopenhagen können Nicht-Regierungsorganisationen in der weiteren Arbeit ermutigen.

Der Vorbereitungsprozeß zum Sozialgipfel hat in der Bundesrepublik entwicklungspolitisch engagierte Organisationen und sozialpolitisch tätige Verbände zusammengeführt, die vorher wenig miteinander zu tun hatten. Auch wenn die Überwindung der absoluten Armut in den Entwicklungsländern das beherrschende Thema des Gipfels war: Der Nachfolgeprozeß wird nicht nur die Entwicklungsländer betreffen.<sup>2</sup>

### Rückenwind für Sozialbewegung

Gespräche, die nach dem Gipfel zwischen Vertretern der Bundesregierung und der Nicht-Regierungsorganisationen geführt wurden, lassen den Schluß zu, daß von seiten der Regierung der Handlungsbedarf im

Nachfolgeprozeß auf dem Feld der Entwicklungspolitik, nicht aber bei der nationalen Armutsbekämpfung gesehen wird. Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik fordern seit Jahren von der Bundesregierung eine Armutsberichterstattung in Deutschland als Grundlage einer Politik der Armutsbekämpfung. Durch eine umfangreiche Armutsuntersuchung hat auch der Deutsche Caritasverband dieser Forderung Nachdruck verliehen. Die Bundesregierung hat eine Armutsberichterstattung bisher mit dem Argument abgelehnt, es gäbe keine operationale Definition der Armut. Die Aufforderung an die Regierungen, regelmäßige Armutsberichte zu erstellen und bis 1996 einen nationalen Plan zur Armutsbekämpfung zu erarbeiten, ist Teil des Kopenhagener Aktionsprogramms, dem auch die Bundesregierung ihre Akklamation erteilt hat. In ihrer Forderung nach einer nationalen Armutsberichterstattung können sich die deutschen Wohlfahrtsverbände nun auf die Selbstverpflichtungen von Kopenhagen berufen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Siehe den Beitrag des deutschen ICSW-Nationalkomitees zum Weltsozialgipfel: BECKER, Thomas: Der Kampf gegen Armut, Arbeitslosigkeit und mangelnde Integration in Deutschland. In: DEUTSCHER CARITASVERBAND (Hrsg.): caritas '95 : Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes. Freiburg : DCV, 1994, S. 28–39, und DERS.: UN-Weltsozialgipfel in Kopenhagen. In: caritas 96 (1995), S. 236–238.

<sup>3</sup> Dieser Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Aufsatzes, der in der Herder-Korrespondenz, Heft 5, Mai 1995, S. 233–237, erschienen ist.

### Literatur

KAMMER DER EVANGELISCHEN KIRCHE IN DEUTSCHLAND FÜR KIRCHLICHEN ENTWICKLUNGSDIENST UND WISSENSCHAFTLICHE ARBEITSGRUPPE FÜR WELTKIRCHLICHE AUFGABEN DER DEUTSCHEN BISCHOFSKONFERENZ: Weltsozialgipfel 1994: Gute Nachricht für die Armen? Dokumentation eines Studententages, epd-entwicklungspolitik, Materialien I/95 (darin u. a. SAUTTER, Hermann: Das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt der Vereinten Nationen : Ein Schritt zur Konkretisierung der internationalen Sozialordnung, S. 28–39; darin auch eine Auseinander-

setzung über den 20:20-Vertrag mit Beiträgen von GSÄNGER, Hans und WOLFF, Jürgen H.). Auszüge aus der Abschlusserklärung von Kopenhagen sind dokumentiert in: epd-entwicklungspolitik, Nr. 7/8, April 1995. Zu den UNDP-Vorschlägen siehe: UNDP: Bericht über die Menschliche Entwicklung 1994, veröffentlicht von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, 1994.

WELTBANK: Weltentwicklungsbericht 1990 : Die Armut. Washington D.C., 1990.  
MARTENS, Jens: Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung : Resultate, Analysen, Konsequenzen. Ms., März 1995.  
BECKER, Thomas: UN-Weltsozialgipfel in Kopenhagen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (1995), H. 5, S. 208–210.

REINHARD WÜRKNER

## Betreuung von strafgefangenen Kindern in Pakistan

In Pakistan verschwinden pro Jahr im Durchschnitt 15 000 Kinder zwischen einem und sechzehn Jahren. Im Punjab, der volkreichsten Provinz des Landes mit seiner Hauptstadt Lahore, waren es 1992 4 018 Kinder und Jugendliche. Rund die Hälfte von ihnen tauchte nach einiger Zeit wieder auf: Sie waren weggelaufen, zu Freunden oder Verwandten gegangen oder für ein paar Tage auf der Straße geblieben. 2010 Kinder aber blieben verschwunden.<sup>1</sup>

### Kinder werden zu Zwangsarbeitern

Diese Kinder sind in der Regel gekidnappt worden. Ihr Los ist oft Zwangsarbeit in einem sogenannten Kharkar-Camp, betrieben von privaten Unternehmen, die die Kinder und Jugendlichen schamlos ausbeuten, sie zur Zwangsarbeit mißbrauchen oder die kleineren Kinder zum Betteln und Stehlen ausbilden und sie auf die Straße schicken. Wenngleich das Leben auf der Straße als Bettelkind dem in einem Zwangsarbeitslager irgendwo in der Wüste auf den ersten Blick vorzuziehen sein mag, so ist das Los dieser Kinder im Prinzip auch nicht besser als das ihrer Leidensgenossen. Sie werden streng überwacht von ihren Anleitern, sie müssen sich täglich auseinandersetzen mit der „Konkurrenz“ – Kindern und Anleitern anderer Banden – und sie

sind nie sicher vor dem Zugriff der Polizei; das bedeutet: Verhaftung und oft monatelanges Dahinvegetieren in einem Gefängnis oder einer sogenannten „Besserungsanstalt“.

Die Organisation, die schuld an diesem Schicksal ist, schreibt den „Verlust“ einfach ab. Polizeiliche Ermittlungen finden selten statt, da die Kinder meist weder die richtigen Namen ihrer Anleiter kennen, noch sagen können, wo sie ausgebildet oder wohin sie verschleppt worden sind.

Da in der Regel Kinder aus armen und damit auch meist kinderreichen Familien gekidnappt werden, besteht für ihre Angehörigen praktisch keine Chance herauszufinden, wo ihre Kinder sich befinden. Aus diesem Grund gibt es für das verhaftete Kind auch meist keine Möglichkeit, Kontakt zu den oft weit entfernt lebenden Eltern (wenn es sich an sie überhaupt noch erinnern kann) aufzunehmen und sie um Hilfe zu bitten. Außerdem ist das Polizeisystem in Pakistan so korrupt, daß, selbst wenn das Kind Hinweise geben könnte, normalerweise Nachforschungen und Kontakte zur Heimatpolizeibehörde unterbleiben, da die Kinder nicht in der Lage sind, ihren Bitten mit Druck oder Geld etwas mehr Gehör zu verschaffen.

<sup>1</sup> NCCL: Annual report 1993, S. 10.