

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Michael Zürn/Ingo Take

Weltrisikogesellschaft und öffentliche Wahrnehmung
globaler Gefährdungen

Josef Schmid

Weltbevölkerungswachstum:
Die Bürde des 21. Jahrhunderts

Joachim von Braun

Hunger und Armut in den Entwicklungsländern

Dimensionen, Fortschritte und Lehren
aus erfolgreicher Politik

Klaus-Dieter Osswald/Barbara Peter

Globale und regionale Umweltprobleme als Herausforderung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

B 24–25/96

7. Juni 1996

Michael Zürn, Dr. rer. soc., geb. 1959; Studium der Politikwissenschaft, Internationalen Beziehungen und Germanistik in Tübingen und Denver, Colo.; 1992–1993 Research Fellow am Center for International Affairs, Harvard University; seit 1993 Professor an der Universität Bremen, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien.

Veröffentlichungen u. a.: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik, Opladen 1992; Buch- und Zeitschriftenbeiträge insbesondere zu Globalisierungsfolgen, internationalen Institutionen und der internationalen Umweltpolitik.

Ingo Take, Diplompolitologe, geb. 1967; Diplomstudium der Politikwissenschaft an der Universität Bremen; seit Mai 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt.

Josef Schmid, Dr. phil., Dipl.-Volkswirt, geb. 1937; Habilitation mit einer bevölkerungswissenschaftlichen Schrift an der Ludwig-Maximilians-Universität München; seit 1980 Inhaber des Lehrstuhls für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Bamberg; Wissenschaftliches Mitglied des Kuratoriums des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung; Mitglied der European Association for Population Studies (EAPS), Den Haag; Mitglied der International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) Liège.

Veröffentlichungen u. a.: Einführung in die Bevölkerungssoziologie, Reinbek 1976; Bevölkerung und soziale Entwicklung. Der demographische Übergang als soziologische und politische Konzeption, Boppard 1984; Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Revolution auf leisen Sohlen, Stuttgart 1984; Das verlorene Gleichgewicht. Eine Kulturökologie der Gegenwart, Stuttgart 1992; (Hrsg.) Bevölkerung – Umwelt – Entwicklung, Opladen 1994.

Joachim von Braun, Dr. sc. agr., geb. 1950; Professor für Ernährungswirtschaft, Ernährungspolitik und Welternährungsfragen, Universität Kiel; 1982 bis 1993 am International Food Policy Research Institute, Washington D.C.; Forschungsarbeiten u. a. in Afrika, Nahost, Zentralamerika und China.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit E. Kennedy) Agricultural Commercialisation, Economic Development and Nutrition, Baltimore 1994; (zus. mit P. Webb) Famine and Food Security in Ethiopia – Lessons for Africa, Chichester – New York 1994; (Hrsg.) Employment for Poverty Reduction and Food Security, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. 1995.

Klaus-Dieter Osswald, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Freiburg; 1968/69 John F. Kennedy-Fellow an der Harvard University; 1969/70 Associate Professor of Sociology and Social Anthropology an der University of Windsor (Ontario); Mitglied des Deutschen Bundestages 1980–1983 und 1987–1990.

Veröffentlichungen zu Problemen der Dritten Welt, zur Entwicklungszusammenarbeit, zur Minderheitentheorie und Erziehungssoziologie.

Barbara Peter, Dipl.-Paed., geb. 1954; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle „Eine Welt“ der Pädagogischen Hochschule Freiburg.

Veröffentlichung (zus. mit Klaus-Dieter Osswald): Umwelt? Die verlorene Welt. Die Umweltproblematik in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Frankfurt am Main u. a. 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Weltrisikogesellschaft und öffentliche Wahrnehmung globaler Gefährdungen

Der fortschreitende Globalisierungsprozeß läßt sich neben der wirtschaftlichen Integration im OECD-Raum insbesondere an der wachsenden ökologischen Interdependenz zwischen Nord- und Südhalbkugel festmachen. Während im ökonomischen Bereich die Abhängigkeit und die Verwundbarkeit der Industrieländer seitens der Länder der sogenannten Dritten Welt relativ schwach ist, steigt sie im ökologischen und demographischen Bereich. Erhard Eppler bringt die Ambivalenz dieser Entwicklung zum Ausdruck: „Unglücklicherweise – oder glücklicherweise – holt uns die Interdependenz doch noch ein, nicht in der Ökonomie, wohl aber auf zwei anderen Gebieten: der Ökologie und der Migration.“¹ Das Kernstück der neuen Interdependenz sind globale Gefährdungen.

Als globale Gefährdungen sollen diejenigen sozialen Prozesse definiert werden, die eine Bedrohung für das Leben der Mehrzahl der derzeit lebenden Menschen sowie nachfolgender Generationen in mindestens zwei großen Regionen der Erde gleichzeitig beinhalten. Diese Gefährdungen machen den Kern einer Weltrisikogesellschaft aus. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß die durch sie hervorgerufenen Schädigungen weder örtlich noch zeitlich eingrenzbar sind, sich kaum mehr bestimmten Verursachern zuordnen lassen, oft irreparable Schädigungen verursachen und damit die etablierte Risikologik unterlaufen oder sogar gänzlich außer Kraft setzen. Die negativen Folgen im Schadensfall lassen sich nicht mehr sinnvoll mit Kategorien des Risikohandelns beschreiben, da sich die Kosten nicht kompensieren lassen, sondern auf Handelnde wie Betroffene gleichermaßen zurückschlagen. Bedroht ist demnach heute die Menschheit als Ganzes, nicht mehr nur eine „Nation“ oder eine „Zivilisation“. Charakteristisch für globale Gefährdungen ist also, daß sie das Unversehrtheits- und Selbstbestimmungsrecht der Menschen aus ihrem traditionellen Kontext

herauslösen und dem nationalstaatlichen Schutz entziehen².

Bei einer realistischen Betrachtungsweise der nahen Zukunft müßten diese Herausforderungen zu vehementen politischen Reaktionen führen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die „Weltrisiken“ tatsächlich als solche wahrgenommen werden. Neben den objektiven Gefährdungen gehört also eine öffentliche Realisierung des Ausmaßes der Gefährdungen ebenso dazu wie eine ausreichende Zahl politischer Akteure, die die globalen Gefährdungen mit gemeinsamen politischen Institutionen bekämpfen wollen.

In unserem Beitrag soll vor diesem Hintergrund gefragt werden, was die öffentliche Wahrnehmung der Gefährdungen bestimmt. Reagieren wir mit „Panik“ oder mit „handlungsbereiter Gelassenheit“ auf die Herausforderungen? Oder reagieren wir gar nicht und schlittern ahnungslos in die Katastrophe? Um zur Klärung dieser Fragen beizutragen, wollen wir zunächst einen kurzen Überblick der wichtigsten globalen Gefährdungen sowie ihrer politischen Bearbeitung auf der Ebene der internationalen Politik geben. Im zweiten Schritt werden einige Eckpunkte der öffentlichen Wahrnehmung dieser Gefährdungen beschrieben. Deren Widersprüchlichkeit legt nahe, daß neben der „objektiven“ Dringlichkeit andere Faktoren eine Rolle spielen. Im dritten Abschnitt wollen wir schließlich einige risikosoziologische Überlegungen anstellen, die manche der Widersprüche in der

2 Zur Risikogesellschaft allgemein vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M. 1986. Zum Verhältnis von globalen Gefährdungen und Weltrisikogesellschaft vgl. Michael Zürn, *Globale Gefährdungen und internationale Kooperation. Auf dem Weg in eine Weltrisikogesellschaft?*, in: *Der Bürger im Staat*, 45 (1995)1, S. 49–56, und Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft*, in: *Internationale Politik*, 50 (1995) 8, S. 13–20. Zum Konzept der Weltgesellschaft allgemein vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft, *Weltgesellschaft – Identifizierung eines Phantoms*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 37 (1996)1, S. 5–26. Zur Wahrnehmung von Umweltschäden vgl. grundlegend auch Volker von Prittwitz, *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen 1990.

1 Erhard Eppler, Die eigentliche Aufgabe liegt noch vor uns. Richtige Entwicklung muß im eigenen Land beginnen, in: *Die Zeit* vom 15. 11. 1991, S. 14.

öffentlichen Wahrnehmung von globalen Gefährdungen erklären können.

I. Globale Gefährdungen

1. Zerstörung der Umwelt

Bei der Betrachtung globaler Gefährdungen muß zwischen reichumsbedingten und armutsbedingten Zerstörungen der Umwelt unterschieden werden. Während viele der reichumsbedingten ökologischen Gefährdungen aus der Externalisierung von Produktionskosten resultieren, handelt es sich bei der armutsbedingten ökologischen Zerstörung primär um eine Selbstzerstörung der Armen mit Nebenwirkungen auch für die Reichen. Reichumsbedingte Umweltzerstörungen verteilen sich gleichmäßig auf dem Globus, während armutsbedingte Umweltzerstörungen vorrangig an Ort und Stelle anfallen und sich erst in Form von mittelfristig auftretenden Nebeneffekten internationalisieren³.

a) Reichtumsbedingte ökologische Zerstörungen

Unter reichumsbedingten ökologischen Zerstörungen sollen vor allem die globalen Gefährdungen gefaßt werden, die weitgehend durch die Produktionsweisen und den Lebensstil in den Industrieländern auf der nördlichen Halbkugel der

3 Für leicht zugängliche und ausführlichere Darstellungen der im folgenden diskutierten ökologischen Gefährdungen vgl. die Beiträge von Hartmut Graßl, Josef H. Reichholf, Hans-Joachim Schellnhuber in: Bild der Wissenschaft, (1996) 2, und Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme, Jahresgutachten 1995, Berlin u. a. 1995. Leicht zugängliche Materialsammlungen und Trendbeschreibungen zu globalen Gefährdungen im allgemeinen finden sich in: Worldwatch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 1995. Daten für das Überleben unseres Planeten, Frankfurt a. M. 1995; Globale Trends 1996. Daten zur Weltentwicklung, hrsg. von Ingomar Hauchler, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt 1995; Die Erde 2000. Wohin sich die Menschheit entwickelt, Spiegel spezial, Hamburg 1993; Alexander King/Bertrand Schneider (Hrsg.), Die Globale Revolution. Ein Bericht des Rates des Club of Rome, Spiegel spezial, Hamburg 1991. Aus diesen Quellen stammt auch das meiste des illustrativen Zahlenmaterials, das im folgenden verwendet wird. Den besten Überblick zum aktuellen Stand der politischen Bearbeitung internationaler ökologischer Probleme bietet das jährlich erscheinende Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development, Fridtjof Nansen Institute, Oxford 1995. Für einen Überblick zur Analyse der Bedingungen effektiver Umweltregime vgl. Marc A. Levy/Oran R. Young/Michael Zürn, The Study of International Regimes, in: European Journal of International Relations, 1 (1995) 3, S. 267–330.

Erde verursacht werden. Ein Beispiel für eine reichumsbedingte ökologische Zerstörung ist die Ausdünnung der Ozonschicht. Die chemische Industrie produziert seit den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts Stoffe, die vor allem in der Kältetechnik Anwendung finden (FCKW, Halone) und die stratosphärische Ozonschicht, die als Filter für die von der Sonne ausgehende ultraviolette Strahlung fungiert, massiv schädigen. Wissenschaftliche Prognosen gehen davon aus, daß eine Schädigung der Ozonschicht der Stratosphäre um ein Prozent eine Zunahme der ultravioletten Strahlung auf der Erdoberfläche um zwei Prozent und eine ähnlich hohe Zunahme von Hautkrebskrankungen weltweit zur Folge hat. Die Spitzenwerte liegen in den südlichen Gegenden wie Australien und Neuseeland, wo die Ozonschicht am dünnsten ist. Als weitere Folgen für die menschliche Gesundheit, die ebenfalls weltweit auftreten werden, sind Haut- und Augenerkrankungen sowie die Schwächung des Immunsystems zu erwarten. Die negativen Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt sind noch wenig bekannt, aber wohl kaum weniger weitreichend.

Internationale Bemühungen zum Schutz der Ozonschicht wurden bereits im Jahre 1985 in Wien unternommen (Wiener Konvention). Zu einer konkreten Einigung über die schrittweise Reduzierung einiger wichtiger FCKW kam es erstmals 1987 mit der Verabschiedung des Montrealer Protokolles. Auf den folgenden Konferenzen einigten sich die Vertragsstaaten schließlich darauf, den vollständigen Ausstieg aus der Produktion und dem Gebrauch der meisten ozonzerstörenden Substanzen zeitlich auf 1996 vorzuziehen. Infolge dieser internationalen Maßnahmen ist seit Ende der achtziger Jahre die weltweite FCKW-Produktion drastisch zurückgegangen. Die internationale Regelung der Ozonproblematik kann damit trotz einiger fortbestehender Probleme als vergleichsweise erfolgreich bezeichnet werden. Die hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit, die dieses Thema seit Mitte der achtziger Jahre besitzt, hat damit politischen Widerhall erfahren. Nach einer internationalen GALLUP-Umfrage vom Mai 1992 wird das Ozonloch in Westeuropa und Nordamerika nach wie vor zusammen mit der Regenwaldvernichtung als das drängendste internationale Umweltproblem angesehen⁴.

Ein weiterer Ausdruck reichumsbedingter ökologischer Zerstörungen ist der sogenannte Treib-

4 Vgl. DFG-Projekt „Globalisierung“, Daten zur Globalisierung und ihre Folgen, unveröff. Manuskript, Universität Bremen.

hauseffekt. Verursacht wird er durch die seit der industriellen Revolution steigende Konzentration von Kohlendioxid und anderer Spurengase in der Atmosphäre. Für diesen Anstieg sind in erster Linie die Industrieländer verantwortlich, deren Pro-Kopf-Ausstoß an CO₂ ungefähr zehnmal höher ist als in den sogenannten Entwicklungsländern. Der Treibhauseffekt wird in den nächsten Jahrzehnten zu einer signifikanten Erhöhung der durchschnittlichen Erdtemperatur (Schätzungen liegen zwischen 1,5 – 4,5 Grad Celsius) mit weitreichenden ökologischen, ökonomischen, sozialen und politischen Konsequenzen führen.

Hinsichtlich des genauen Ausmaßes und der Auswirkungen globaler Erwärmung bestehen allerdings erhebliche Unsicherheiten. Zu erwarten ist, daß schon bestehende, regional gravierende Probleme wie Trockenheit, Wüstenausdehnung oder Bodenerosion durch die Klimaveränderung verschärft werden. Eine weitere bedrohliche Konsequenz ergibt sich aus dem Abschmelzen der Polarkappen und der thermischen Ausdehnung des Meereswassers. Die aktuellen Berechnungen prognostizieren ein Ansteigen des Meeresspiegels um 38 bis 55 Zentimeter in den nächsten 100 Jahren. Betroffen sind deshalb zunächst alle Menschen, die in der Nähe der Küsten leben. Es handelt sich dabei um ca. ein Drittel der Weltbevölkerung. Länder wie zum Beispiel Bangladesch oder die Inselstaaten im Pazifik sind durch den ansteigenden Meeresspiegel in ihrer Existenz bedroht. Die Wissenschaft ist sich auch einig, daß die fortschreitende Erwärmung außerdem zur Ausbreitung von Parasiten und Krankheitserregern führt und damit die Gesundheit aller Lebewesen bedroht. Doch besteht weiterhin Unsicherheit darüber, wann wo welche Krankheiten vermehrt auftreten werden. Über die Auswirkungen auf die Ernährung und eventuelle Flüchtlingsbewegungen können ebenfalls nur Vermutungen angestellt werden.

Internationale Bemühungen zum Schutz des Klimas lassen sich verstärkt seit Ende der achtziger Jahre beobachten. Mit der globalen Klimakonvention, die auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro im Juni 1992 verabschiedet und seitdem von ca. 80 Staaten unterzeichnet wurde, hat auch dieses Problem erste Ansätze einer politischen Bearbeitung auf der internationalen Ebene erfahren. Die Umsetzung der Prinzipien und Normen der Konvention in konkrete politische Verhaltensvorschriften in Form von Protokollen mit klaren Emissionsreduktionen steht allerdings trotz entsprechender Bemühungen auf der Berliner Folgekonferenz von 1995 noch aus. Der globale CO₂-Ausstoß wächst folglich

nach wie vor. Trotz dieser bedrohlichen Situation ist in der öffentlichen Wahrnehmung in Westeuropa und Nordamerika die Klimaerwärmung ein weniger drängendes Problem als das Ozonloch. Tagesaktuelle Bedeutung gewinnt die Veränderung des Klimas zusätzlich immer dann, wenn bestimmte Weltregionen von Unwetterkatastrophen oder Überschwemmungen heimgesucht werden.

b) *Armutsbedingte ökologische Zerstörungen*

Es war die Brundtland-Kommission, die erstmals mit Nachdruck darauf hingewiesen hat, daß Umweltzerstörung nicht nur ein Beiprodukt des Wachstums ist, sondern – ganz im Gegenteil – auch ein enger Zusammenhang zwischen Armut und Umweltzerstörung besteht⁵. Folglich verursachen sowohl Unterentwicklung als auch das ressourcenintensive Wachstumsmodell der heute führenden Industrienationen globale Gefährdungen. Bei armutsbedingten ökologischen Zerstörungen handelt es sich primär um eine Selbstzerstörung der Lebensgrundlagen der Armen dieser Erde mit Nebenwirkungen auch für die Bewohner in reichen Ländern, die diese Zerstörungen also erst sekundär zur globalen Gefährdung werden lassen.

Das bekannteste Beispiel für die ökologische Selbstzerstörung mit globalen Auswirkungen ist der Raubbau an den Regenwäldern. Die tropischen Regenwälder zeichnen sich durch eine Artenvielfalt aus, über die es bisher nur grobe Schätzungen gibt. Man vermutet, daß etwa 40 Prozent aller auf der Erde vorhandenen Tier- und Pflanzenarten dort leben. Der Raubbau an dieser Ressource verursacht deshalb unschätzbare Verluste an genetischer Vielfalt. Die Ursachen für den Raubbau, der bereits zu einer Vernichtung der weltweiten Regenwaldbestände um 50 Prozent geführt hat, sind bekannt: die Brandrodung zur Anlage von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die Rohstofferschließung, die Errichtung von Industrie- und Energiegewinnungsanlagen sowie Siedlungen und die Abholzung zu Exportzwecken.

Weder der „Tropenwaldaktionsplan“ der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) von 1985 noch sein Nachfolgevertrag, der 1995 in Kraft trat, stellen angesichts dieser vielfältigen Ursachen einen angemessenen Beitrag zum Schutz der Tropenwälder dar. Diese Verträge haben aufgrund des Fehlens von klaren Verpflichtungen für die Unterzeichnerstaaten eine nur

⁵ Vgl. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1987.

geringe Wirksamkeit. Zweifelhaft ist auch, ob die im Rahmen der globalen Klimakonferenz errichtete „Global Environmental Facility“ mehr erreichen kann. Festzuhalten ist gleichwohl, daß der Raubbau am Regenwald nach wie vor eine sehr hohe öffentliche Aufmerksamkeit erfährt, wenn sie auch – verglichen mit derjenigen Mitte der achtziger Jahre – zurückgegangen sein dürfte.

Parallel zur Zerstörung tropischer Regenwälder ist der Rückgang der Biodiversität zu betrachten. Jeden Tag verschwinden je nach Schätzung zwischen 5 und 100 Tier- und Pflanzenarten von unserer Erde. Eine genauere Zahl ist nicht zu ermitteln, da die meisten Arten aussterben, bevor die Wissenschaft überhaupt Kenntnis von ihnen erhalten hat. Nach Angaben der UNO sind drei Viertel der genetischen Varianten von Getreide in den letzten hundert Jahren verschwunden und 22 Prozent aller bekannten Tier- und Pflanzenarten gefährdet oder stark bedroht. Mit jeder Art, die ausstirbt, verliert die Erde – und damit auch der Mensch – genetische Substanz, die im Laufe der künftigen Evolution einmal wichtig sein könnte.

Trotz dieser dramatischen Entwicklungen hat das Problem der Biodiversität bisher kaum öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen. Es liegt hinsichtlich der öffentlichen Risikowahrnehmung in Westeuropa und Nordamerika deutlich hinter der Ozonloch-, Regenwald- und Treibhausproblematik zurück⁶. Auch die politische Bearbeitung auf der internationalen Ebene muß als defizitär eingestuft werden: Zwar existieren zahlreiche internationale Vereinbarungen zum Schutz von spezifischen Arten (z. B. Wale) und von besonders artenreichen Regionen (z. B. Wattenmeer), und auch der Handel mit bedrohten Arten ist durch das Artenschutzübereinkommen CITES reguliert. Weiterhin haben die Vereinten Nationen bei der Umweltkonferenz von 1992 die Erhaltung der Artenvielfalt – gleichwertig mit dem Schutz von Atmosphäre und Klima – ins Zentrum der Weltpolitik gerückt und die Teilnehmerstaaten dazu aufgefordert, die Biodiversität zu sichern. Diesem Ziel diente auch die Artenschutzkonferenz in Jakarta (1995). Die Installierung eines Sekretariats, die Einrichtung einer Arbeitsgruppe sowie die Erarbeitung eines Zusatzprotokoll (bis 1998), das den Umgang und vor allem den grenzüberschreitenden Transfer mit bio- und gentechnisch veränderten Organismen regelt, sind die nennenswerten Ergebnisse dieser Konferenz, an der 140 Staaten teilnahmen. Alles in allem haben sich diese inter-

nationalen Vereinbarungen jedoch bisher als wenig effektiv erwiesen.

Als weitere herausragende armutsbedingte ökologische Zerstörung mit globalem Ausmaß ist die fortschreitende, zivilisationsbedingte Vernichtung fruchtbarer Böden zu nennen. Die Zerstörung hat bereits bedrohliche Ausmaße angenommen: 15 Prozent der gesamten eisfreien Landoberfläche sind derzeit geschädigt, und allein in den letzten vierzig Jahren ist rund ein Drittel des weltweit nutzbaren Ackerbodens durch Erosion verlorengegangen. Die weltweite Verbreitung dieser Zerstörung und die Geschwindigkeit, mit der sie fortschreitet, erhebt sie in den Rang einer globalen Gefährdung. Noch weniger als die bereits genannten globalen Gefährdungen hat die zivilisationsbedingte Zerstörung fruchtbarer Böden das öffentliche Problembewußtsein hierzulande erreicht. Erosion durch Wind und Wasser, Kontaminierung, Versalzung und Versiegelung werden fast ausschließlich als lokale oder regionale Gefährdungen in den betroffenen Gebieten und kaum als weltgesellschaftliche Probleme wahrgenommen. Dementsprechend wird dieses Risiko in der westlichen Welt als vergleichsweise unbedeutend, in weiten Teilen der Entwicklungs- und Schwellenländer aber als drängendes Umweltproblem angesehen.

Auch auf politischer Ebene ist die Bilanz defizitär. Auf der Umwelt-Konferenz 1992 haben sich die Vertragsstaaten im Kapitel 12 der AGENDA 21 zwar im wesentlichen darauf geeinigt, wie der Ausbreitung der Wüsten entgegenzuwirken sei, doch die 1994 von mehr als hundert Staaten unterzeichnete „Wüsten-Konvention“ allein stellt sicherlich kein ausreichendes Instrumentarium zur Bekämpfung dieser Gefährdung dar. Ob es gelingen wird, die Konvention in effektive Protokolle mit konkreten Verpflichtungen zu übersetzen, bleibt abzuwarten.

2. Bevölkerungswachstum

Häufig wird auch das Bevölkerungswachstum als eine weitere armutsbedingte globale Gefährdung angesehen. Die Weltbevölkerung hat gerade die 5-Milliarden-Grenze überschritten, während sie zu Beginn des Jahrhunderts noch bei unter zwei Milliarden lag. Bis zum Jahr 2000 werden über sechs und bis 2025 weit über acht Milliarden Menschen auf der Erde leben. Die Weltbevölkerung wächst somit gegenwärtig alle vier bis fünf Tage um eine Million netto (d. h. Geburten minus Sterbefälle); alle drei Tage entsteht ein neues Frankfurt auf der Welt, besser gesagt in der sogenannten Dritten Welt, denn das Bevölkerungswachstum findet vor

⁶ Vgl. Anm. 3.

allem dort statt⁷. So wird beispielsweise Mexico-City in acht Jahren ca. 25 Millionen Einwohner haben.

Es handelt sich dabei jedoch um einen besonderen Problemtyp. Zum einen ist es weniger unmittelbare Armut, vielmehr sind es die Auswirkungen des Scheiterns der nachholenden Entwicklung, die die besorgniserregenden Formen des Bevölkerungswachstums hervorrufen. Hiermit ist ein Prozeß gemeint, in dem dynamische Wachstumsprozesse eingeleitet werden, die aber aufgrund von ökonomischen und politischen Fehlentwicklungen nicht zu einem demokratischen Wohlfahrtsstaat führen. Als Resultat entstehen Volkswirtschaften, die die technologischen und medizinischen Möglichkeiten zur Umweltzerstörung haben, ohne daß sie die institutionellen und politischen Mittel besitzen, um unkontrolliertes Wachstum und Zerstörung zu verhindern. Zum anderen ist das Bevölkerungswachstum eine sozial vermittelte und keine unmittelbare Gefährdung. Es ist jedoch der entscheidende Verursachungsfaktor vieler der genannten armutsbedingten globalen Gefährdungen.

Eine der Hauptfolgen des Bevölkerungszuwachses ist die Migration. 23 Millionen Menschen sind nach Schätzungen des UN-Flüchtlingskommissariats derzeit über die Grenzen ihres Heimatlandes geflüchtet. Hinzu kommen noch einmal 26 Millionen Vertriebene, die im eigenen Land umherirren. Weltweit ist jeder 115. Mensch auf der Flucht. Die Zahl der „inoffiziellen Umweltflüchtlinge“ wird schon heute auf 500 Millionen geschätzt. Die meisten dieser Flüchtlinge schaffen es allerdings nur bis in ihre Nachbarländer. Die reichen Staaten sind im Verhältnis zu Staaten der Dritten Welt, die nahe an den Krisengebieten liegen, nur sehr schwach von Flüchtlingsbewegungen betroffen. Was die Massenmigration heute zur globalen Gefährdung macht, sind – neben dem schieren Ausmaß – vor allem Auswirkungen, die sie auf den ohnehin schon prekären ökologischen und politischen Zustand der Welt haben können. Damit stellt auch die Massenmigration eine sozial vermittelte globale Gefährdung dar.

Weder die Kairoer Bevölkerungskonferenz von 1994 noch der Weltsozialgipfel im März 1995 in Kopenhagen können als adäquate politische Bearbeitung der globalen Gefährdungen, die aus dem Bevölkerungswachstum und der Massenmigration resultieren, betrachtet werden. Beide Konferenzen endeten in allgemeinen Formelkompromissen, die

⁷ Vgl. den Beitrag von Josef Schmid über das Wachstum der Weltbevölkerung in diesem Heft.

keine konkreten Verpflichtungen für die Unterzeichnerstaaten beinhalten. Relativ hoch ist allerdings der öffentliche Aufmerksamkeitsgrad, den das Bevölkerungswachstum und die Migration erfahren. Dabei überwiegt die Wahrnehmung, daß alle in unserem Teil der Welt erzielten Fortschritte zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen von der Bevölkerungszunahme in der sogenannten Dritten Welt und dem damit oft einhergehenden wirtschaftlichen Wachstum zunichte gemacht werden. Daß das Fünftel der Erdbevölkerung, dem wir angehören, immer noch achtzig Prozent der weltweiten Ressourcen verbraucht und mit Abstand die größten Schäden anrichtet, scheint darüber allerdings vergessen zu werden. Nicht unsere Art zu wirtschaften, nicht unseren Lebensstil sehen wir primär als globale Gefährdung, sondern die Zunahme der Bevölkerung in den Regionen, die nur einen Bruchteil von dem verbrauchen und zerstören, was wir uns leisten.

II. Beobachtungen zur öffentlichen Wahrnehmung globaler Gefährdungen

Bereits diese Skizze der globalen Gefährdungen weist darauf hin, daß der heute wissenschaftlich abschätzbare „Risikowert“⁸ verschiedener globaler Gefährdungen kaum mit dem jeweiligen Aufmerksamkeitsgrad in den westlichen Industrieländern übereinstimmt. Unterstützt wird diese Beobachtung durch zahlreiche sozialpsychologische Studien, die nachweisen, daß die Beurteilung einer Gefahr nicht ausschließlich von der Wahrscheinlichkeit und dem Ausmaß des durch sie drohenden Schadens bestimmt wird.

Im vorliegenden Fall der globalen Gefährdungen lassen sich besonders hohe Risikowerte der Bodenzerstörung, der Vernichtung der Artenvielfalt und der Klimaveränderung zuordnen, zumal die bisherigen internationalen Bemühungen zur effektiven Regelung in diesen Bereichen als unzureichend bezeichnet werden müssen. Mit Ausnahme der Klimaerwärmung sind es aber genau diese meist armutsbedingten Gefährdungen, die ein nur geringes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit erfahren. Andere globale Gefährdungen – die Schädigung der Ozonschicht, das Abholzen des Regenwaldes und das Bevölke-

⁸ Der Risikowert läßt sich als das Produkt aus der zu erwartenden Häufigkeit des Eintritts eines zum Schaden führenden Ereignisses (P) und dem beim Ereigniseintritt zu erwartenden Ausmaß des Schadens (S) definieren. Formalisiert gilt also: $R = P \times S$.

ungswachstum samt Migration – erfahren bereits eine deutlich höhere öffentliche Aufmerksamkeit. Interessanterweise scheinen aber diejenigen ökologischen Probleme die größte öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen, die sich nicht einmal so recht als globale Gefährdungen qualifizieren lassen. Dazu gehören spektakuläre Tankerunfälle wie zuletzt der vor Wales, das Versenken von Bohrinseln wie im Falle der Brent Spar von Shell vorgesehen und z. T. auch das Massensterben von Tieren wie Robben und Walen. Kurz und nicht gut: Bei den globalen Gefährdungen klaffen objektive Risikowerte und öffentliche Aufmerksamkeit weit auseinander. Wie ist das zu erklären in einer Gesellschaft, in der alle notwendigen Informationen zugänglich sind?

Bei der Betrachtung der Wahrnehmung globaler Gefährdungen als Ganzes fällt weiterhin auf, daß das „Worst-case“-Denken, welches die westliche Reaktion auf die sowjetische Bedrohung während des Kalten Krieges dauerhaft geprägt hat, hier kaum zur Anwendung kommt. Die gesamte westliche Verteidigungspolitik beruhte bis weit in die achtziger Jahre hinein explizit auf der Annahme, daß die Sicherheit der westlichen Welt am besten gewährleistet sei, wenn Verteidigungspolitik für den schlimmsten Fall geplant wird. Dieser wurde durch die Annahme der aggressiven Intention der Sowjetführung und durch die höchste Schätzung militärischer Fähigkeit der Warschauer-Pakt-Staaten festgelegt. Diese beiden Prämissen westlicher Containment-Politik waren innerhalb der politischen Elite kaum in Frage gestellt. Demgegenüber arbeitet die Politik mit Blick auf die globalen Gefährdungen weitgehend mit „Best-case“-Szenarien. Im Falle der durch den hohen CO₂-Ausstoß verursachten Klimaveränderungen zum Beispiel gehen die optimistischen Schätzungen als wissenschaftliche Grundlage in die Verhandlungen ein. Woher rührt diese grundlegende Differenz bei der Wahrnehmung bedrohlicher Risiken?

Eine dritte Beobachtung zur öffentlichen Wahrnehmung von globalen Gefährdungen ist, daß die wahrgenommene Dringlichkeit der Bekämpfung des Risikos „Umwelt“ in den meisten westlichen Industrieländern immer noch weit hinter der anderer Probleme liegt, deren tatsächlicher Risikowert uns geringer erscheint. So wurde zwischen 1992 und 1995 nicht nur die Arbeitslosigkeit als das dringlichere Problem wahrgenommen, sondern auch die Asyl- und Ausländerproblematik⁹. Und

9 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Zeitreihe „Wichtigste Probleme“, zit. nach Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Anm. 3), S. 29.

die Angst vor Umweltzerstörungen ist heute auch deutlich geringer als die Angst vor einem Atomkrieg während des Ost-West-Konflikts, obwohl die Menschen teilweise bereits unter Schädigungen der Umwelt zu leiden haben, was sich etwa in der Zunahme von Allergien zeigt. Daß derartige Dringlichkeitsranglisten nicht einfach Ausdruck rationaler Risikobewertung sind, zeigt sich auch daran, daß gemäß international vergleichenden Umfragedaten in manchen Entwicklungsländern bei den Befragten ein höheres Umweltproblembewußtsein zu herrschen scheint als in der Bundesrepublik. So würden weniger als die Hälfte der Deutschen auf einen Teil ihres Einkommens zugunsten des Umweltschutzes verzichten. In Schwellenländern wie etwa der Türkei, Südkorea und Chile würde nach eigener Aussage hingegen ein größerer Teil der Bevölkerung einen solchen Verzicht befürworten. Und selbst in Nigeria und Indien liegt die entsprechende Zahl höher¹⁰. Wie kommt es zu dieser Absurdität?

Schließlich eine letzte Beobachtung: Die Menschen in den Industrieländern setzen sich permanent mit Risiken und Gefahren aller Art auseinander. Die „lebensverkürzende“ Tasse Kaffee am Tag beschäftigt ebenso die Medien wie die „lebensrettende“ Wirkung des täglichen Weißweingenußes. Unter Miteinbeziehung der globalen Gefährdungen herrscht dabei die allgemeine Wahrnehmung vor, daß man heutzutage unzählig mehr Risiken und Gefahren ausgesetzt ist als in der Vergangenheit. Dieses Element der öffentlichen Wahrnehmung von Risiken macht unmittelbar deutlich, daß im Gesamtbild der Einschätzung von ökologischen Gefährdungen auch Elemente von unbegründeter Panik zu beobachten sind. Aaron Wildavsky bemerkte schon vor geraumer Zeit provokativ: „Wie außergewöhnlich! Die wohlhabendste, bestbehütete, mit der längsten Lebenserwartung und dem größten Einfallsreichtum ausgestattete Zivilisation, die das größte Maß an Einblick in die von ihr angewandte Technik besitzt, ist auf dem Weg, die am meisten verängstigte zu werden.“¹¹

Die öffentliche Aufregung, die z. B. manches Tankerunglück oder der Transport atomarer Materialien erzeugt, scheint kaum angemessen. Im Bewußtsein, daß die öffentliche Wahrnehmung von Risiken auch Elemente von Panik beinhaltet,

10 Vgl. World Values Survey, zit. nach Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, ebd., S. 35.

11 Aaron Wildavsky, zitiert aus: Paul Slovic, Perception of Risk, in: Science, (1987) 236, S. 280.

sind auch die höchst spektakulär inszenierten Aktionen von Greenpeace kritisch zu betrachten, die sich gegen die Tötung von Robben oder die Versenkung der Ölplattform Brent Spar richteten, während gleichzeitig undichte sibirische Pipelines ein höchst empfindliches Ökosystem wie die Taiga mit vielen tausend Litern Öl belasten¹². Man muß sich auch fragen, ob die panische Reaktion auf die kürzlich erstmals öffentlich geäußerte Vermutung über eine mögliche Übertragung der Rinderseuche BSE auf Menschen die milliardenteure Schlachtung von Tieren rechtfertigt, während in Osteuropa das Geld für notwendige Sicherheitsvorkehrungen an maroden Atommeilern fehlt.

Insgesamt gibt die öffentliche Risikowahrnehmung also ein äußerst widersprüchliches Bild ab, das sich stark von den auf rationalen Berechnungen beruhenden Bewertungen der Experten abhebt. Erstellt man eine Rangliste von Gefahren danach, wie viele Menschen jährlich jeweils dabei ums Leben kommen – zum Beispiel bei Verkehrsunfällen oder Unfällen im Haus –, und stellt man ihr eine zweite Rangliste von Gefahren gegenüber, die sich daran orientiert, bis zu welchem Grad die Öffentlichkeit durch sie beunruhigt wird, so läßt sich abschließend konstatieren, daß die beiden Ranglisten erhebliche und z. T. absurde Differenzen aufweisen¹³.

III. Weshalb diese Widersprüche?

Woher rühren diese Elemente der Irrationalität in der öffentlichen Wahrnehmung globaler Gefährdungen? Wie können die „subjektiven Wahrnehmungsmuster“ mit den „objektiven Gefährdungen“ in Bezug gebracht werden? Bei der Beantwortung dieser Fragen muß man nicht notwendigerweise postmodern die Ebene der Realität von der Ebene des sozialen Diskurses vollständig abkoppeln. Es können durchaus Merkmale, die in den Gefährdungen selbst verankert sind, bei der Erklärung der Wahrnehmung globaler Gefährdungen herangezogen werden. Dabei sind vier Faktorbündel besonders wichtig:

12 Zu den Möglichkeiten und Vorteilen der „Brent-Spar-Dramatisierung“ vgl. Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft und globale Subpolitik. Ökologische Fragen im Bezugsrahmen fabrizierter Unsicherheiten*, masch. Ms., München 1995.

13 Vgl. Helmut Jungermann/Paul Slovic, *Charakteristika individueller Risikowahrnehmung*, in: Wolfgang Krohn/Georg Krücken (Hrsg.), *Risikante Technologien*, Frankfurt a. M. 1993, S. 79–100.

1. Neben dem „Risikowert“ sind es vor allem die *Auffälligkeit eines Ereignisses und der Kontext bei der Schadensbeurteilung*, die die öffentliche Wahrnehmung globaler Gefährdungen bestimmen¹⁴. So wird das Eintreten eines Ereignisses für um so wahrscheinlicher gehalten, je leichter ähnliche Ereignisse erinnert oder vorgestellt werden können. Aber die Anwendung dieser durchaus vernünftigen Heuristik kann zu Fehlern führen, wenn sich die Erinnerung vor allem durch die Berichterstattung in den Medien formt, die wiederum vornehmlich durch den Nachrichtenwert bestimmt wird. Obwohl die Autofahrt in den Urlaub statistisch bei weitem gefährlicher ist und die meisten Menschen auch mehr Bekannte mit Autounfällen als mit Flugzeugunfällen kennen, bewerten Laien die Gefahr des wöchentlich einmal in den Nachrichten gesehenen Flugzeugabsturzes im allgemeinen höher. Das Risiko wird außerdem höher eingeschätzt, wenn eine Technik ein Potential zur Verursachung von Unfällen mit vielen Todesfällen hat, statt nur zu vereinzelt Todesfälle zu führen. Schäden, die erst später oder verzögert eintreten bzw. auf die verzögert reagiert wird, werden im allgemeinen als weniger bedeutsam eingeschätzt als solche, die gerade eingetreten oder die in naher Zukunft zu erwarten sind. Es besteht eine Tendenz in der Öffentlichkeit, plötzlich auftretende und gewaltige – also auffällige – Gefahren zu überschätzen und chronische und schleichende – also unauffällige – zu unterschätzen.

2. *Betroffenheit* bezeichnet einen weiteren Faktor, der die öffentliche Wahrnehmung entscheidend beeinflusst. Eine Technik, deren Versagen uns direkt betreffen könnte, erscheint ganz allgemein riskanter als eine Technik, deren negative Folgen andere treffen. Der Schaden, der einem selbst zugefügt wird, ist offenbar gravierender als der Schaden, der andere trifft („Sankt-Florians-Prinzip“).

3. Mit der „Betroffenheit“ sind die Faktoren *Verantwortlichkeit* und *Kontrollierbarkeit* eng verbunden. Grundsätzlich gilt zunächst, daß freiwillig übernommene Risiken (Autofahren, Rauchen, Hochleistungssport) weniger kritisch gesehen werden und eher akzeptiert werden als Risiken, denen wir unfreiwillig ausgesetzt sind. Hinzu kommt, daß die Überzeugung, das Risiko durch eigenes Handeln kontrollieren zu können, gleichfalls die Risikoeinschätzung reduziert. Auch ein Unfall, der viele Opfer kostet, löst dann relativ wenig gesell-

14 Die Beschreibung der Wahrnehmungsmuster orientiert sich weitgehend an den Arbeiten von Paul Slovic (Anm. 11), S. 280–285, und H. Jungermann/P. Slovic (Anm. 13).

schaftliche Betroffenheit aus, wenn er als Element einer bekannten und grundsätzlich beherrschten Technik auftritt (Zugunglück).

Demgegenüber kann ein kleiner Unfall in einem System, das unvertraut ist und als nicht völlig beherrschbar gilt (Kernenergie, Gentechnik), erhebliche gesellschaftliche Resonanz hervorrufen, wenn er als Vorbote eines weiteren und dann möglicherweise katastrophalen Schadens wahrgenommen wird. Schließlich ist festzustellen, daß dasjenige Übel normalerweise verstärkt als Gefahr wahrgenommen wird, für das sich in der politischen Auseinandersetzung Schuldige finden lassen.

4. Schließlich ist auf den Faktor der *Folgenunge-
wißheit* hinzuweisen. Gerade für diejenigen reich-
tumsbedingten globalen Gefährdungen, die in den
letzten Jahren kontrovers diskutiert werden, gilt in
besonderem Maße, daß wir über die mit ihnen ver-
bundenen Folgeerscheinungen wenig wissen –
oder wenig zu wissen meinen – und deshalb auch
den Grad unserer Betroffenheit nicht einschätzen
können. Bestätigt wird dies durch die Uneinigkeit
der Experten in diesen Fragen. Unsere Haltung
gegenüber solchen Ungewißheiten ist durch
Undeutlichkeit und Ambiguität gekennzeichnet
und führt im allgemeinen entweder zu vollständiger
Leugnung oder zu maßloser Überschätzung
einer diffusen Bedrohung.

Mittels dieser unterschiedlichen Bedingungen der
Risikowahrnehmung lassen sich nun einige Ele-
mente der öffentlichen Wahrnehmung von glo-
balen Gefährdungen verständlich machen. Ein
Vergleich entlang dieser Kriterien der Risikowahr-
nehmung macht zunächst deutlich, weshalb glo-
bale Gefährdungen nicht in derselben Weise den
öffentlichen politischen Diskurs prägen, wie das
seinerzeit der Ost-West-Konflikt getan hat. Im
Vergleich zur „sowjetischen Bedrohung“ sind die
meisten globalen Gefährdungen unauffällig. Ins-
besondere die zunehmende Vernichtung fruchtbarer
Böden sowie der Raubbau an der Biodiversität
sind chronische Verschlechterungsprozesse, die in
der Wahrnehmung, verglichen mit „schlagartigen“
Ost-West-Krisen, zurücktreten. Ein weiterer
Grund für die mangelnde Kenntnisnahme vor
allem der armutsbedingten globalen Gefährdungen
liegt darin, daß wir von ihren Auswirkungen
nicht vorrangig betroffen sind. Überdies ist die
Verantwortlichkeit dafür – verglichen mit der
extrem konzentrierten Quelle der Bedrohung im
Kalten Krieg – äußerst diffus. Diese spezifischen
Merkmale der globalen Gefährdungen verhindern
ein entsprechendes und u.U. hilfreiches „Worst-

case-Denken“, das den Ost-West-Gegensatz so
selbstverständlich begleitet hat.

Auch im Vergleich mit anderen dringlichen Pro-
blemen unserer Zeit haben sich die globalen
Gefährdungen nicht in den Vordergrund der
öffentlichen Wahrnehmung drängen können. Die
Arbeitslosigkeit wird als bedrohlicher wahrgenom-
men als die Gefährdung der natürlichen Lebens-
grundlagen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt
darin, daß die Menschen viel direkter von einer
steigenden Arbeitslosigkeit in ihrem Land betref-
fen sind als von den armutsbedingten globalen
Gefährdungen, die vorrangig Menschen betreffen
die in großer Entfernung leben. Hinzu kommt, daß
das Phänomen der Arbeitslosigkeit um vieles
erfahrbarer und auffälliger ist als etwa die ökologi-
sche Degradation. Schließlich mag auch noch eine
Rolle spielen, daß für die steigenden Arbeitslo-
senzahlen trotz aller Globalisierung nach wie vor
nationale Politiker, Unternehmensführungen und
Tarifparteien als Verantwortliche vergleichsweise
leicht zu identifizieren sind.

Neben den allgemeinen Schwierigkeiten, welche
verhindern, daß die globalen Gefährdungen in der
westlichen Welt eine problemangemessene öffent-
liche Wahrnehmung erfahren, sind insbesondere
die festgestellten Binnendifferenzierungen von
Interesse. Weshalb erlangen Gesundheits- und
Umweltprobleme mit relativ niedrigem Risikowert
eine so hohe Aufmerksamkeit? Ereignisse, die
akute und überraschende Schädigungen hervorrufen,
die dazu noch sinnlich wahrnehmbar bzw.
optisch gut darstellbar sind und von deren Folgen
die westliche Welt direkt betroffen ist, werden
hierzulande als besonders bedrohlich empfunden.
Hierzu zählen z. B. Tankerunfälle, die Rinderseu-
che oder auch die geplante Versenkung der Brent
Spar. Wenn diese Ereignisse mit vorangegangenen
ähnlichen Ereignissen in Zusammenhang gebracht
werden, erhöht sich die öffentliche Aufmerksam-
keit weiter. Gelingt es dann auch noch, relativ klar
die Verantwortlichen als identifizierbare Verur-
sacher auszumachen – sei es ein betrunkenener Kapi-
tän, ein böser Ölmulti oder der britische Groß-
agrariar – und eine diffuse Angst aufgrund
ungewisser Folgebelastungen auszulösen, dann
rücken solche vergleichsweise nachrangigen
Umwelt Ereignisse in den Mittelpunkt der öffentli-
chen Wahrnehmung und rufen z.T. panikartige
Reaktionen hervor.

Eine derartige Analyse erklärt zugleich, weshalb
die armutsbedingten globalen Umweltgefährdungen
im allgemeinen an einer völlig unzureichenden
öffentlichen Aufmerksamkeit in der westlichen

Welt leiden. Der Rückgang der Biodiversität und die Boderzerstörung sind ein gradueller und hierzulande äußerst unauffälliger Prozeß, dem eine komplexe Verursachung zugrunde liegt. Da die Bewohner der nördlichen Halbkugel kaum direkt von den armutsbedingten ökologischen Zerstörungen betroffen sind und nur wenig darüber erfahren, fehlt ein angemessenes Risikobewußtsein. Die partiellen Ausnahmen hiervon sind der Raubbau am Regenwald, der sich mittels erschreckender Bilder eindrucksvoll erfahrbar machen läßt, und das Bevölkerungswachstum, das infolge der Migration als eine indirekte Bedrohung für den Norden erfahren wird. Trotz dieser Ausnahmen kann festgehalten werden, daß die Determinanten der öffentlichen Aufmerksamkeit in der westlichen Welt bedauerlicherweise dazu führen, daß die armutsbedingten globalen Gefährdungen – also die mit den höchsten „objektiven“ Risikowerten – systematisch unterschätzt werden. Aufgrund der direkteren Erfahrbarkeit derartiger Schäden und der unmittelbaren Betroffenheit erklärt sich auch das diesbezüglich höhere Umweltbewußtsein in den Entwicklungsländern.

Die reichumsbedingten Gefährdungen schließlich – allen voran die Ausdünnung der Ozonschicht und der Treibhauseffekt – zeichnen sich zunächst dadurch aus, daß über ihre Auswirkungen und das Ausmaß der von ihnen verursachten Schädigungen ein hohes Maß an Ungewißheit besteht. Es ist jedoch ein gewisses Bewußtsein dafür vorhanden, daß die Folgen dieser Gefährdungen auch für die westliche Welt frappierend sein werden. Überschwemmungen, Stürme oder die Zunahme des bodennahen Ozons sind erste erfahrbare Erscheinungen mit Nachrichtenwert. Sie machen es leichter, auf die reichumsbedingten ökologischen Gefährdungen öffentlich aufmerksam zu machen. Auf der anderen Seite sind die Folgen dieser Schädigungen jedoch nach wie vor sinnlich nicht unmittelbar wahrnehmbar und auch mit technischen Verfahren nur unzulänglich meßbar. Die Schädigungen sind zudem räumlich nur schwer eingrenzbar und treten mit z. T. erheblicher zeitlicher Verzögerung ein. Durch sie verursachte Todesfälle oder Schädigungen der Gesundheit von Menschen sind mithin kaum direkt zurechenbar. Die Summe dieser Charakteristika hat zur Folge, daß reichumsbedingte globale Gefährdungen eine mittelgroße öffentliche Wahrnehmung erfahren – relativ unabhängig davon, ob sie einen besonders hohen Risikowert, wie der Treibhauseffekt, oder einen niedrigeren Risikowert, wie das Ozonloch, aufweisen.

IV. Verantwortungsvolle Berichterstattung und Wissenschaft

Folgt aus alledem, daß die Öffentlichkeit sich hauptsächlich nur für personalisierbare Bedrohungen und sensationelle Katastrophen interessiert und mithin die Menschheit zum Untergang aufgrund von diffusen Risiken und schleichenden Schädigungen verdammt ist?¹⁵ Diese fatale Folgerung wäre nur dann richtig, wenn die Determinanten der Risikowahrnehmung zum einen als sozial unabänderbar und zum anderen als unabdingbare Voraussetzung einer erfolgreichen politischen Bearbeitung angesehen würden. Beides ist nicht richtig.

Verantwortungsbewußte Journalisten sind durchaus in der Lage, die öffentliche Risikowahrnehmung zu beeinflussen. Daß die fast ausschließlich in den Entwicklungsländern auftretenden armutsbedingten schleichenden ökologischen Zerstörungen trotz mangelndem Nachrichtenwert überhaupt Eingang in die öffentliche Wahrnehmung der Gesellschaften des Nordens gefunden haben, ist auch den Medien zu verdanken. Gerade die lange Zeit besonders engagierte Berichterstattung über den Raubbau am Regenwald hat zu einem hohen Problembewußtsein in der westlichen Welt geführt. Unterstützt wird eine derartig verantwortungsvolle Berichterstattung oft von nichtstaatlichen, transnationalen Organisationen, die mit ihren Protestaktionen die für die Medien so wichtigen Bilder schaffen, mit denen dann beim Publikum Betroffenheit erzeugt wird. Obwohl also armutsbedingten globalen Gefährdungen nicht automatisch die Aufmerksamkeit zukommt, die notwendig wäre, um ihnen wirksam entgegensteuern zu können, sind gesellschaftliche Akteure zunehmend in der Lage, das Bewußtsein zu erzeugen, welches notwendige Veränderungen ermöglicht.

Hinzu kommt, daß eine erfolgreiche politische Bearbeitung von internationalen Umweltproblemen auch in Abwesenheit einer hohen öffentlichen Aufmerksamkeit möglich ist. So sorgen beispielsweise sogenannte transnationale Expertengemeinschaften (epistemic communities) – also transnationale Koalitionen aus Umweltbürokraten, Nichtregierungsorganisationen und engagierten Wissenschaftlern – dafür, daß Gefährdungen,

15 So kann die Kernthese der Risikosoziologie zusammengefaßt werden. Vgl. Georg Ruhrmann, Risikokommunikation, in: Publizistik, 37 (1992), S. 12.

auch wenn sie von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, auf die Tagesordnung internationaler Politik gelangen. Die Mitwirkung von solchen transnationalen Expertengemeinschaften spielte bei der Errichtung und Umsetzung von erfolgreichen internationalen Umweltregimen wie beispielsweise dem Ozonregime, dem Regime gegen grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa oder den Regimen zur Reinhaltung der europäischen Binnenmeere eine bedeutsame Rolle¹⁶. Sie trugen durch ihre Arbeit entscheidend

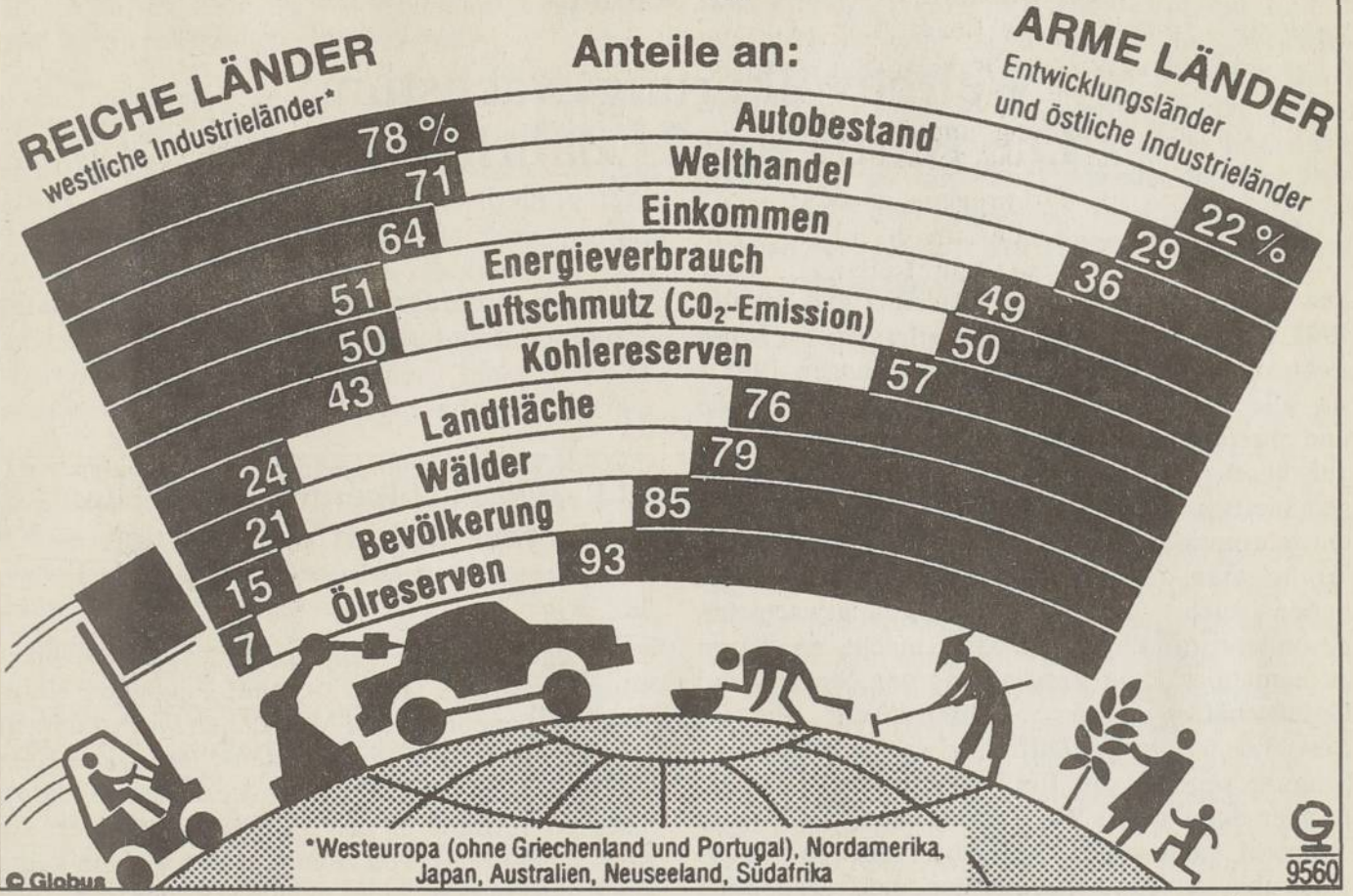
16 Siehe beispielsweise die Studien in *International Organization*, 46 (1992) 1, sowie Marianne Beisheim, *Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Umwelt*, Diplomarbeit, Universität Tübingen 1995, und Ingo Take, *Der Einfluß von Umweltverbänden auf internationale Regime*,

zur Problemdefinition, zur Formulierung von Problemlösungen und zur effektiven Umsetzung gemeinsamer Regeln bei.

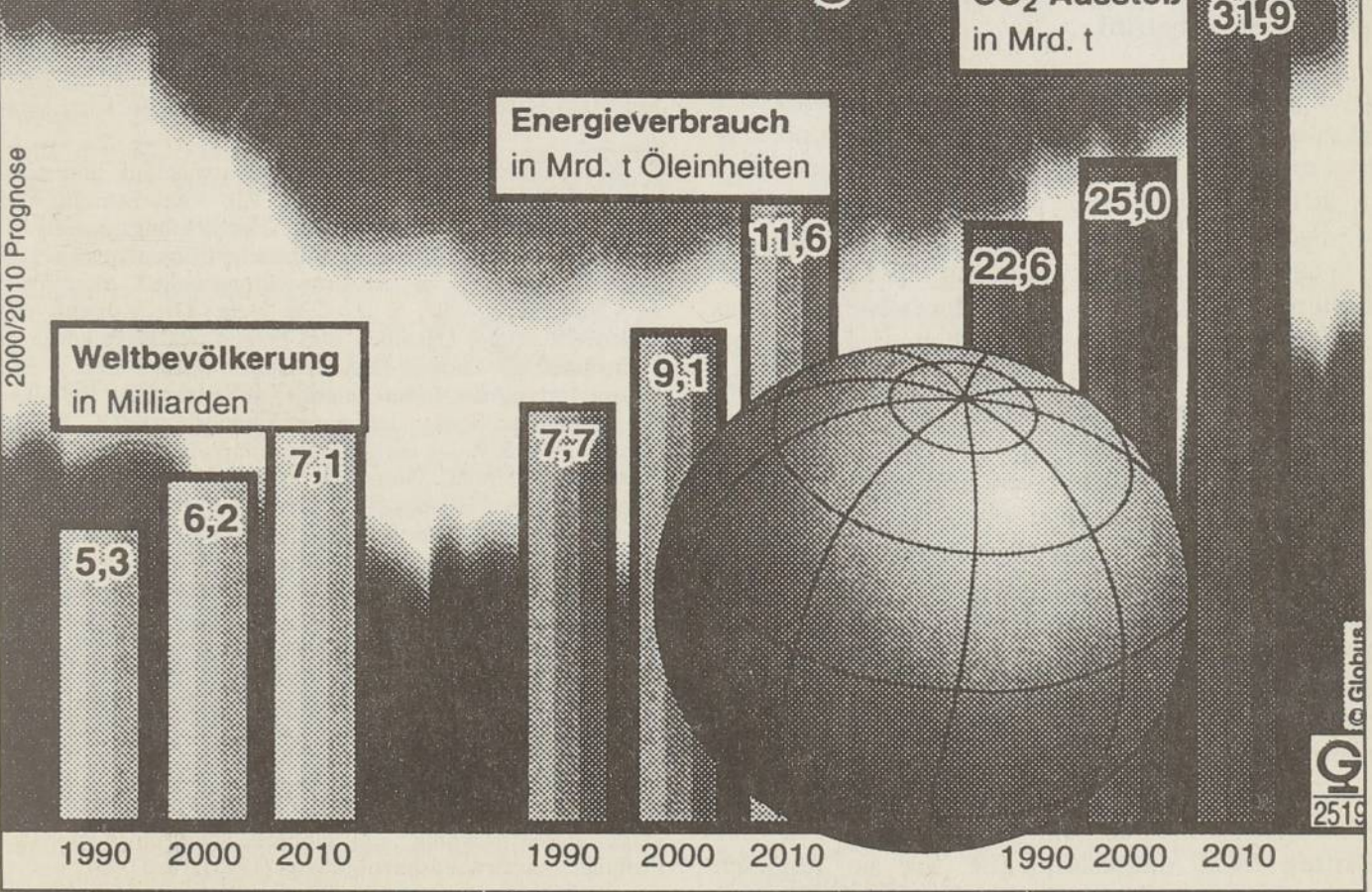
Verantwortungsvolle Journalisten und transnationale Expertengemeinschaften wären also gut beraten – so die wichtigste Folgerung aus unseren Überlegungen –, wenn sie ihre Anstrengungen insbesondere auf die wirklichen globalen Gefährdungen richten würden, deren Risikowert in der öffentlichen Wahrnehmung systematisch unterschätzt wird.

Magisterarbeit, Universität Bremen, 1995. Vgl. generell jetzt auch Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back*, in: *Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge 1995.

Die Aufteilung der Welt



Lebensraum Erde in Bedrängnis



Josef Schmid

Weltbevölkerungswachstum: Die Bürde des 21. Jahrhunderts

Die Weltumweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992, die Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1994, der Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 – sie alle konnten nur vorübergehend politische und publizistische Aufmerksamkeit erregen. Die auf diesen Konferenzen diskutierten Zukunftsfragen bleiben dagegen bitter aktuell und berühren die internationalen Kooperationen und Konflikte. Wollte man zentrale Bereiche herausheben, in denen sich das Weltbevölkerungswachstum besonders auffällig bemerkbar macht, so wären zu nennen: (1) die Entwicklung von Staaten und Gesellschaften in der „Dritten Welt“, die im Bewußtsein ihrer Differenziertheit noch so genannt sei; (2) die Entwicklungswege, die die Länder der Dritten Welt beschreiten müssen und die nicht mehr von europäisch-westlichen Vorbildern abgeleitet werden können, und schließlich (3) die Konsequenzen von Modernisierungen, die sich in allen Teilen der Dritten Welt immer stärker ausprägen und die auch der moderne Westen zu spüren bekommt, vor allem, was die demographische Seite betrifft.

Eine glücklich verlaufende Entwicklung zeigt sich in günstigen Meßzahlen von Produktion und Einkommen, drängt Sterblichkeit zurück und bald auch die Kinderzahlen, weil Kinderarbeit immer weniger zur Familienprosperität beiträgt; schließlich setzt Arbeitskräftewanderung in die kommerziellen Zentren ein. So jedenfalls sieht das Wunschbild einer gesellschaftlich stabilen Entwicklung aus, das jedoch von der Bevölkerungsseite her allzuoft konterkariert wird. Tatsächlich bedeuten bessere Lebensbedingungen, daß mehr Neugeborene überleben und die ohnehin schon großen Jugendjahrgänge weiter anschwellen. Sowie in Städten die Einkommen steigen, lösen sie Landflucht aus, die heute die Städte der Dritten Welt zu alptraumhaften Gebilden macht. Das Wachstum der Bevölkerung ist letztlich der schwierigste der entscheidenden Entwicklungsfaktoren, weil er im Sinne herkömmlicher Politik nicht zu beeinflussen ist.

Als erstes sei die „demographische Hypothek“ der Dritten Welt dargestellt, die für sie ungleich

schwerer abzutragen sein wird als für Europa im Laufe seiner Industrialisierung¹.

I. Weltbevölkerung und Weltentwicklung im Widerspruch

Die gegenwärtigen Tendenzen des Weltbevölkerungswachstums lassen sich mit folgenden Kernpunkten benennen: Die Menschheit wächst derzeit jährlich um 100 Millionen Menschen. Diese Zahl errechnet sich aus Geborenenüberschüssen, die zu über 80 Prozent in den Entwicklungsländern zu verzeichnen sind. Von zehn Kindern werden kaum noch zwei in den „more developed countries“, wie sich schüchtern die Industrienationen auf der nördlichen Halbkugel nennen, geboren. Im Jahre 1996 wird die Menschheit 5,8 Milliarden zählen und bis zur baldigen Jahrtausendwende auf über 6 Milliarden klettern. Das jährliche Vermehrungsquantum liegt bei 1,57 Prozent, was schon einen leichten Rückgang seit 20 Jahren bedeutet im Ver-

1 Zur Differenz von europäischer Entwicklung und dem, was der Dritten Welt bevorsteht, vgl. Josef Schmid, Die demographische Komponente im Entwicklungsprozeß, in: Peter Atteslander (Hrsg.), Kulturelle Eigenentwicklung. Perspektiven einer neuen Entwicklungspolitik, Frankfurt/M. – New York 1993, S. 213–238; ders., Die Zukunft der Weltbevölkerung, Ursachen und Folgen des Bevölkerungswachstums, in: Ludwig Bertsch/Hans Messer (Hrsg.), Die Verantwortung der Industrieländer angesichts des Bevölkerungsproblems. Sankt Georgener Symposium 1995, Frankfurt/M. 1995, S. 9–24; ders., Deutschland und Europa im Bevölkerungsdilemma, Demographische Trends und soziale Folgen, in: Hans Thomas (Hrsg.), Bevölkerung, Entwicklung, Umwelt, Herford 1995, S. 201–215; ders., Weltbevölkerungsprobleme und Migration, in: Studenteninitiative Wirtschaft & Umwelt e. V. (Hrsg.), Globales Bevölkerungswachstum – Exponentiell ins Chaos?, Münster 1995, S. 141–158; ders., Die wachsende Weltbevölkerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35–36/94, S. 13 f. (diese Nummer der „Beilage“ erschien anlässlich der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo und behandelte die bevölkerungsstatistische Seite der Thematik, die hier so nicht wiederholt werden kann, recht ausführlich; auf die Beiträge von Charlotte Höhn und Herwig Birg sei nochmals verwiesen); Andreas Heigl, Weltbevölkerungsentwicklung. Ein globales oder ein regionales Problem?, in: Erwachsenenbildung, (1995)2, S. 51–54.

gleich zu der Zeit, als – geschichtlich einmalig – fast 2 Prozent jährlich erreicht wurden.

Dieser Rückgang bezieht sich auf die jährliche *Zuwachsr*ate und bedeutet noch keinen Rückgang der Bevölkerung. Analog dem Zinseszinsseffekt wirkt auch in ihr ein Kindeskind-Effekt und das heißt, daß selbst sinkende Prozent-Zuwächse das Volumen der Weltbevölkerung erhöhen. Um einen Eindruck von diesen Zuwächsen zu geben: China und Indien wachsen *jährlich* um 31 Millionen, die Europäische Union aus eigenen Geborenenüberschüssen über die Sterbefälle nur noch um 370 000.

Die genannten sinkenden jährlichen Zuwächse sind auf die seit 20 Jahren zu beobachtenden Geburtenrückgänge nun auch in der Dritten Welt zurückzuführen. Ein statistisches Verzerrungsmoment liefert die drastische Ein-Kind-Politik der Volksrepublik China, die alleine wegen dessen Menschenmasse von 1,2 Milliarden die Weltgeburtenstatistik nach unten verzerrt. Seit Jahren nun wird China gesondert ausgewiesen und aus den Drittwelt-Durchschnitten herausgerechnet. Ohne China macht die jährliche Zuwachsrate in der Dritten Welt 2,2 Prozent aus. Inzwischen sinkt in allen Teilen der Dritten Welt die „Fruchtbarkeit“ – mit höchst unterschiedlichem Tempo, wie die Meßziffern ergeben².

Dem Geburtenrückgang geht in der Regel ein allgemeiner Rückgang der Sterblichkeit voraus. Sie hat in vielen Teilen der Welt, vor allem in Ostasien, schon das europäische Niedrigniveau erreicht. Das ist nicht zuletzt internationaler Hilfe und der Weltgesundheitsorganisation zu verdanken. Ein zuverlässiger Entwicklungsindikator bleibt die Säuglingssterblichkeit, die auf 1 000 Neugeborene innerhalb des ersten Lebensjahres berechnet und ausgewiesen wird. Schwarzafrika („südlich der Sahara“) hat die höchste Sterblichkeit insgesamt. Eine Säuglingssterblichkeit von 100 bis 150 (auf 1 000 Geborene) gibt es nur noch hier; in Westeuropa liegt sie zwischen 5 und 10. Hohe Sterblichkeit mindert die Geborenenüberschüsse. Wenn Sterblichkeit gesenkt wird, ist ein Bevölkerungsanstieg unvermeidlich, weil niedri-

gere Geburtenzahlen erst mit Verspätung und oft nur sehr langsam nachfolgen. Die Sterblichkeit kann in gewissem Umfang staatlicherseits durch bessere medizinische Versorgung gesenkt werden. Zur Senkung der Zahl der Geburten braucht es jedoch das massenhafte Einverständnis der Ehepaare und Eltern. Daher ist Geburtensenkung der neuralgische Punkt des Bevölkerungswachstums und seiner Kontrolle.

Die Durchschnittsgeburtenzahl pro Frau sinkt nicht überall gleich. China mit traditioneller Disziplinierung seiner Bevölkerung ist darin rasch und erfolgreich und drückte die Geburtenzahl auf durchschnittlich 2,0³. In Indien mit derzeit etwa 930 Millionen Menschen und einer hohen Zuwachsrate von 2 Prozent kommen die Frauen auf 3,6 Geburten. Das bedeutet 26,5 Millionen Neugeborene, von denen „nur noch“ 2 Millionen im ersten Jahr sterben. Früher starb ein Vielfaches dessen. Indien bekennt sich seit seiner Staatsgründung zu geburtensenkender Bevölkerungspolitik. Vergleicht man Indien mit China, dann sind die Erfolge mäßig. Indien war das Laboratorium für die verschiedenen Konzepte der Geburtensenkung; alle Fehler, die auf diesem Gebiet möglich sind, wurden dort gemacht: in ihr eine medizinische Hospitalangelegenheit zu sehen, dann eine bloße Sache der Verhütungsmittelpropaganda bis zur Zwangssterilisierung. Das bestätigte die Annahme, daß das „generative Verhalten“, die Entscheidungsschritte für Nachwuchs also, in kulturellen Traditionen wurzeln, in alten religiösen und familienrechtlichen Beständen ruhen, die weder von nüchtern denkenden westlichen Kolonialherren noch von ungeduligen, dem europäischen Vorbild nacheifernden Herrschern umgestoßen werden können. Es gibt nur den Weg des langsamen Wandels, des schrittweisen Übergangs von einer Konstellation in eine andere. Nun ist dieser Prozeß eingeleitet. In Afrika geht er ebenso schmerzlich wie unmerklich voran. Ostasien dagegen scheint in einer Aufholjagd mit dem Westen zu sein, während Lateinamerika noch ein uneinheitliches Bild bietet.

Selbst wenn die Geburtenzahlen sinken, bedeutet das noch keinen Wachstumsstillstand oder gar schon eine Bevölkerungsabnahme. Dazu müssen sie sich erst dem niedrigen Niveau der Sterbefälle angleichen. Wenn nun, wie in weiten Teilen der Dritten Welt, Sterblichkeit und die Zahl der

2 Der üblich gewordene „Gesamtindex der Fruchtbarkeit“ (aus dem Französischen übersetzt) oder die „Gesamtfruchtbarkeitsrate“ (aus dem Englischen, dort Total Fertility Rate, abgekürzt „TFR“ genannt) heißt im Deutschen nun „zusammengesetzte Fruchtbarkeitsziffer“ und bezeichnet schlicht die durchschnittlichen Geburten pro Frau und ist immer eine ganze Zahl mit einer Dezimale: Im Gaza-Streifen liegt sie bei 8,1, in Deutschland bei 1,3 und der Weltdurchschnitt beträgt zur Zeit (1995) 3,0. Vgl. 1994 – World Population Data Sheet, Population Reference Bureau, Washington D. C.

3 Diese Durchschnittszahl ergibt sich, weil Frauen mit mehreren Kindern, die also noch vor Einführung der drastischen Geburtenkontrollpolitik Mütter geworden sind, mit eingerechnet sind.

Geburten zugleich sinken, dann bleibt die Schere zwischen Geburten und Sterbefällen offen und es ändert nichts an den Geborenenüberschüssen.

Aber nicht nur der Geborenenüberschuß – die Differenz von Geborenen und Gestorbenen – bedeutet Wachstum. Im breiten Jugendsockel der Alterspyramiden steckt die *Wachstumsdynamik* einer jungen Bevölkerung, weil nämlich aus starken Jugendjahrgängen 20 Jahre später Elternjahrgänge werden. Das bringt einen Wachstumsschub, der nur durch äußerste Anstrengung und mit problematischen Mitteln abgelenkt werden könnte. Diese Dynamik hat dann einen durchschlagenden Effekt, wenn das, was eine geburtensenkende Politik in Familien bewirken würde, durch stärkere Heiratsjahrgänge wieder aufgefüllt wird. Selbst bei sinkenden Geburtenzahlen pro Ehe wird bei einem entsprechenden Anstieg der Zahl junger Ehen das Geboreneniveau auf gleicher Höhe wie zur Zeit der Einführung der Familienplanung verharren. Dieses dynamische „demographische Moment“, das im Altersaufbau ruht, führt zu zwei Konsequenzen:

1. Eine vorausschauende Politik oder Prognose stellt nicht nur ein Schwinden der Geborenenüberschüsse in Rechnung, sondern auch noch die Auswirkung starker Elternjahrgänge. Eine Generation lang wird eine Bevölkerung mit einem solchen Aufbau noch weiterwachsen, auch wenn alle statistischen Meßwerte schon auf Stagnation (Null-Wachstum) eingeschwenkt sein sollten, z. B. auf eine geringe Kinderzahl, die nur noch das Elternpaar ersetzt: die 2,2-Kinder-Familie⁴.

2. Sodann muß eine Politik der Geburtensenkung – falls sich diese nicht mit dem allgemeinen Wandel ergibt – lange mit gegenläufigen Effekten rechnen, so daß Geduld ebenso wichtig ist wie Geld; denn Investitionen ins Gesundheitswesen bedeuten mehr Überlebende. Sie senken die Kindersterblichkeit und die Zahl der im Kindbett verstorbenen Frauen. Mit dem Anstieg der Einkommen steigt auch die Zahl der Frühehen, die entwicklungspolitisch unerwünscht sind; mit der Schulung in Sachen Kontrazeption wird oft nur ein günstigerer Zeitpunkt der Schwangerschaft geplant, es werden aber noch nicht Geburten verhindert. Und sollte schließlich die 2-Kinder-Familie erreicht sein, dann muß ein Wirtschaftswachstum einsetzen, das den immer noch vorhandenen „Jugendberg“ in Arbeit und Brot bringt. Die Senkung der Kindersterblichkeit steht am Beginn der Ur-

chenkette. Die Gewißheit, daß Kinder nur noch ausnahmsweise sterben, macht die Vorsorgegeburten überflüssig und die Bildungsinvestitionen in gewünschte und geplante Kinder lohnender.

II. Das Weltbevölkerungswachstum „außer Kontrolle“? Projektionen und Prognosen

Die *Prognosen* zur Entwicklung der Weltbevölkerung ändern sich seit Jahren nur noch wenig. Sie sind eine wichtige Arbeitsgrundlage für alle politischen Planungen und Entscheidungen auch im nationalen Rahmen. Gebräuchlich und verbindlich sind die *Projektionen*, die die Vereinten Nationen in ihrer *Population Division* in New York erstellen und in regelmäßigen Abständen aktualisieren⁵. Richtschnur ist eine „mittlere Variante“ zwischen einem niedrigen und hohen Projektionsergebnis; sie hat sich seit Jahren als Wahrscheinlichkeitspfad bewährt.

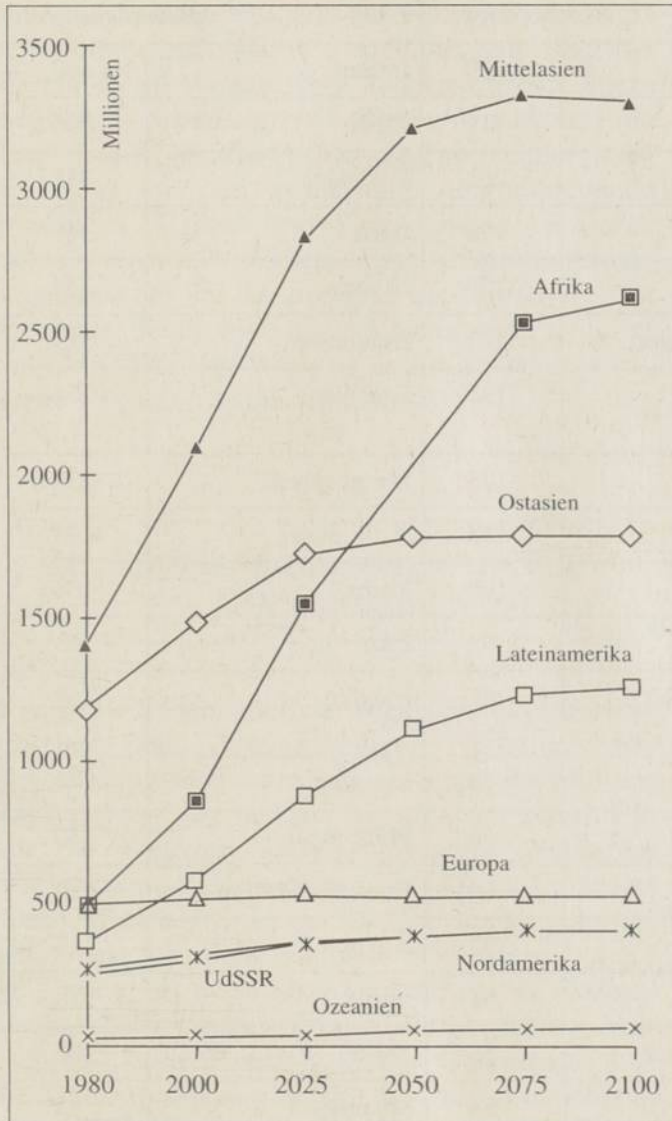
Der entfernteste Zeitpunkt einer Projektion ist das Jahr 2150 – dessen Ergebnis wohl als nützliche Fiktion anzusehen ist. Auf so langem Zeitraum wirkt sich die Differenz zwischen hoher und niedriger Projektionsvariante maximal aus. Sie gegeneinander zu stellen hat Anschauungswert und macht Worte wie „Bevölkerungsexplosion“ oder „D-Bombe“ (D wie Demographie) verständlich⁶. Die niedrige Variante signalisiert da einen Rückgang der Weltbevölkerung unter den gegenwärtigen Stand von 5,7 Milliarden auf 4,3; die hohe Variante aber zeigt einen Anstieg auf 28 Milliarden. Die Projektionszeiträume bis 2050 und noch kürzer bis 2025 sind schon geeigneter für konkrete Aktionen. Man vermutet, daß bis 2050 in den zehn bevölkerungsreichsten Ländern die Wachstumsbremsen zwar noch nicht durchgehend greifen,

5 Vgl. United Nations, *World Population Prospects – The 1994 Revision*, New York 1995; R. A. Bulatao/E. Bos u. a., *World Population Projections, Short- and Long-Term Estimates*, World Bank, Baltimore – London 1990. Der United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) ediert jährlich einen „Weltbevölkerungsbericht“, der alle Eckwerte, global und kontinental, enthält. Im Rahmen des UN-Systems ist die Weltbank für die Weltbevölkerungsfrage aktiv. Ihr jährlicher „Weltentwicklungsbericht“ enthält alle demographischen Implikationen des jeweils behandelten Zentralthemas. Unlängst hat Herwig Birg einen neuen Satz von Projektionsvarianten publiziert: *World Population Projections for the 21st Century*, Frankfurt/M. – New York 1995.

6 Vgl. Paul Ehrlich, *Die Bevölkerungsbombe*, München 1968; Paul und Anne H. Ehrlich, *The Population Explosion*, New York 1990.

4 Etwas mehr als 2, um noch vorhandene Sterblichkeit auszugleichen.

Abbildung: Langfristige Projektionen der Bevölkerung der Makroregionen der Erde (mittlere Variante der UN)



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 1994 Revision. New York 1995 (dt. Bearbeitung Kommission der EU, Brüssel).

aber doch eingelegt sind und eine Stagnation des Wachstums gegen Ende des kommenden Jahrhunderts erwarten lassen (vgl. Übersicht S. 18).

Bis zum Jahr 2050 schwanken die Prognosewerte zwischen 7,8 und 12,5 Milliarden, so daß mit etwas über 10 Milliarden Menschen, einer Beinahe-Verdoppelung des derzeitigen Standes also, zu rechnen ist.

Am greifbarsten steht die Welt um 2025 vor uns: immerhin 8,3 Milliarden mit den volkreichsten Staaten China (1,5 Mrd.), dicht gefolgt von Indien (1,38 Mrd.) und dann mit großem Abstand den USA und Indonesien, Pakistan, Nigeria, Brasilien, Bangladesch, Rußland, Mexiko und Äthiopien. Die Wachstumsdynamik der volkreichsten heutigen Entwicklungsländer wird das endgültige Volu-

men der Weltbevölkerung bestimmen. Die Industrienationen unterliegen zwar einer Alterungs- und Schrumpfungstendenz, würden aber nach „Vereinigungen“, wie in der Europäischen Union der 15, mit einer Bevölkerungszahl von 372 Millionen immerhin an dritter Stelle nach China und Indien rangieren⁷, wengleich mit sehr großem Abstand.

Bei Projektionen auf Länderebene fragt man sich, was verhindern könnte, daß eine rasch wachsende Bevölkerung – wie etwa die des westafrikanischen Togo mit einer Zuwachsrate von 3,6 Prozent – sich im extrem kurzen Zeitraum von nur 19 Jahren verdoppelt. Bremskräfte sind hier nirgendwo zu sehen. Eine so kleine Bevölkerung wie die von Togo fällt global nicht ins Gewicht. Anders dagegen Nigeria, das mit über 100 Millionen die weitaus größte Bevölkerung Schwarzafrikas besitzt und mit einer für Afrika üblichen hohen Zuwachsrate von 3,1 jährlich wächst. Da keine wesentlichen wirtschaftlichen Änderungen ins Haus stehen und auch kein Familienplanungsprogramm existiert, steht der Verdoppelung in nur 23 Jahren recht wenig im Wege. Bereits um 2025 soll Nigeria die USA an Bevölkerungszahl übertreffen.

Das Fazit aus jahrelangen Erfahrungen mit Vorausschätzungen und Projektionen lautet, daß Zweifel an ihnen – wie noch in früheren Jahrzehnten – nicht mehr angebracht sind und ihre Ergebnisse keinen Anlaß für falschen Optimismus und Illusionen geben. Ein alter Einwand lautet, daß die „Abhilfe“ à la Malthus (Kriege, Seuchen und Hungersnöte) doch gewirkt hätten, wenn auch auf schreckliche Weise. Dem ist nun zu entgegnen, daß eine Wachstumsdynamik vom Ausmaß Afrikas und Bevölkerungsvolumina vom Ausmaß Asiens sich von geschichtlich verbürgten Korrekturen à la Malthus in dieser Zeit nicht mehr beeindrucken lassen. Überschwemmungen am Ganges oder andere Katastrophen halten den Marsch der indischen Bevölkerung zur Milliardenmarke nur für wenige Tage auf. Bürgerkriege, Massaker und Seuchen wie AIDS dezimieren einen Kontinent mit einer Geburtenzahl pro Frau zwischen 7 und 10 nur regional und auch nur vorübergehend⁸.

7 Vgl. Michel Louis Lévy/Marguerite Boucher, *Tous les pays du monde, Population & Sociétés*, Paris (INED) 1995, Nr. 304.

8 Vgl. John C. Caldwell/Pat Caldwell, *The nature and limits of the sub-Saharan African AIDS epidemic. Evidence from geographic and other patterns*, *Population and Development*, (1993)4, S. 817–848. Die von Malthus so genannten „niederdrückenden Checks“ taten tatsächlich jahrhundertlang ihre Wirkung. Seuchen, Hunger, Krieg hielten die Bevölkerung brutal im Rahmen des „Nahrungsspielraums“. Während des „Schwarzen Todes“ zwischen 1348 und 1350 verlor

Übersicht: Die 31 bevölkerungsreichsten Länder 1950, 1994 und 2050 (in Mio.)

Rang	1950		1994		2050	
	Land	Bevölkerung	Land	Bevölkerung	Land	Bevölkerung
1.	China	555	China	1 209	Indien	1 640
2.	Indien	358	Indien	919	China	1 606
3.	USA	152	USA	261	Pakistan	381
4.	Russ. Föderation	103	Indonesien	195	USA	349
5.	Japan	84	Brasilien	159	Nigeria	339
6.	Indonesien	80	Russ. Föderation	147	Indonesien	319
7.	Bundesrepublik Deutschland	68	Pakistan	137	Brasilien	264
8.	Brasilien	53	Japan	125	Bangladesch	239
9.	Großbritannien	51	Bangladesch	118	Äthiopien	194
10.	Italien	47	Nigeria	108	Zaire	164
11.	Frankreich	42	Mexiko	92	Iran	163
12.	Bangladesch	42	Bundesrepublik Deutschland	81	Mexiko	161
13.	Pakistan	40	Vietnam	73	Vietnam	144
14.	Ukraine	37	Philippinen	66	Philippinen	130
15.	Nigeria	33	Iran	66	Russ. Föderation	130
16.	Vietnam	30	Ägypten	62	Ägypten	117
17.	Mexiko	28	Türkei	61	Japan	110
18.	Spanien	28	Großbritannien	58	Türkei	106
19.	Polen	25	Thailand	58	Myanmar	95
20.	Ägypten	22	Frankreich	58	Tanzania	91
21.	Philippinen	21	Italien	57	Kenia	90
22.	Türkei	21	Äthiopien	53	Südafrika	90
23.	Korea (Rep.)	20	Ukraine	51	Sudan	85
24.	Thailand	20	Myanmar	46	Thailand	82
25.	Äthiopien	18	Korea (Rep.)	45	Uganda	70
26.	Myanmar	18	Zaire	43	Bundesrepublik Deutschland	65
27.	Argentinien	17	Südafrika	41	Großbritannien	62
28.	Iran	17	Spanien	40	Elfenbeinküste	61
29.	Rumänien	16	Polen	38	Saudi Arabien	61
30.	Kanada	14	Kolumbien	35	Frankreich	60
31.	Südafrika	14	Argentinien	34	Afghanistan	60

Quelle: United Nations, World Population Prospects (The 1994 Review), New York 1995, S. 104.

So gesehen ist es keine Panikmache und kein politisch inkorrektes Katastrophenszenario, wenn man das Wachstum der Bevölkerung auf den Entwicklungskontinenten als „aus der Kontrolle geraten“ bezeichnet – und zwar in dem Sinne, daß Eingriffe, die am Trend Wesentliches ändern würden, kaum möglich sind und wir mit diesem Wachstum und ihren Folgen für alle Politikbereiche rechnen müssen. Das in der Abbildung hervorstechende Wachstum Afrikas und Zentralasiens ist durch nichts mehr aufzuhalten. Eine demographische Stagnation im Stil der heutigen modernen Welt ist vor Ende des kommenden Jahrhunderts nicht zu erwarten. Wie die Welt bis dahin aussehen wird, dürfte allerdings kaum vorstellbar sein.

III. Stabilisierungswege und ihre Blockaden

Man kann die Epochen der Menschheitsgeschichte einteilen nach dem jeweiligen Verhältnis von Bevölkerungswachstum bzw. -erneuerung und der Existenzbasis, die sich die Bevölkerung schuf. Ein seit der Steinzeit kaum merkliches Wachstum beschleunigte sich im Europa des 18. Jahrhunderts rasant. Die 760 Millionen um 1750 wuchsen auf 1,6 Milliarden um 1900, standen 1950 schon bei 2,5 Milliarden, bis bereits 1987 irgendwo der fünfmilliardste Erdenbürger begrüßt wurde. Dieser Vorgang hat keine Parallele in der Geschichte, weil die Weltbevölkerung bis zur Neuzeit rein rechnerisch ein durchschnittliches Kriechtempo von 0,05 Prozent Wachstum jährlich hatte. Die Abkehr von der agrarischen Produktionsform begann sich rasch auszuwirken. In Europa bündelten sich einige Strömungen zur völligen Umstrukturierung der Existenz für wachsende Menschenzahlen. Die Fachsprache nennt es das europäische Modell des demographischen Übergangs und versteht darunter das drei Generationen umfassende Zusammen-

Europa ca. ein Viertel seiner Bevölkerung. Die darauf folgende Hungersnot dezimierte schließlich bis um 1400 die europäische Bevölkerung auf 60 Prozent des Bestandes von 1548. Ein solches Dezimierungswerk schaffen heutzutage Seuchen nicht mehr. Man mag dies für einen erfreulichen Fortschritt halten oder bedenklich finden, daß Seuchen Bevölkerungen mit „run-away-growth“ nicht mehr einholen. Hierzu ein Beispiel: Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) schätzt die AIDS-Toten in Afrika bis zum Jahr 2000 auf 20 Millionen und auf zwei bis drei Millionen Tote jährlich auf zwei Jahrzehnte hinaus. Dieser erschreckende Befund ändert den Kurs der afrikanischen Bevölkerung nicht im geringsten, weil in Afrika jährlich 30 Millionen Kinder geboren werden, von denen 26,5 Millionen das Geburtsjahr überleben.

spiel von industrieller Produktion und dem Umbau einer bäuerlichen Bevölkerungsstruktur (mit hoher Sterblichkeit, großen Kinderzahlen und geringer Lebenserwartung) in eine industrielle Gesellschaftsstruktur, gekennzeichnet durch die Kleinfamilie mit nur selten mehr als zwei Kindern, stark ausbildungs- und konsumorientiert und mit hoher Lebenserwartung.

Die Europäer halten zwei Entwicklungen für entscheidend für das Motiv, wenig Kinder zu bekommen: Zum einen den Wegfall der Kinder als Arbeitskräfte und Alterssicherung. Der Rückgang der Kindersterblichkeit nach 1918 machte auch noch Geburten als Kindersterblichkeitsvorsorge unnötig und exaktere Familienplanung möglich. Zum anderen haben die gestiegenen Familieneinkommen Alternativen zum herkömmlichen Lebensstil entstehen lassen (Sport, Wochenende, Reisen), die eine Kleinhaltung der Kinderzahl bedingen; auch stieg damit im Bürgertum der Hang zur „Familienkarriere“, die gegeben ist, wenn die Kinder sozial höher steigen als die Eltern. Auch das ist nur mit wenig Kindern zu realisieren.

Auch gesellschaftsweit zeigt sich dieser Vorgang: Die Produktionsstätten wachsen und damit die Beschäftigung. Es gelang aber letztlich nur in Europa – und selbst hier nur eher in den mittleren und nördlichen Regionen –, die ländliche Überschußbevölkerung zu integrieren, den wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt so zu gestalten, daß auch ein Sozialstaat auszubauen und zu genießen war. Die Entwicklung Europas ist identisch mit der Vollendung des demographischen Übergangs. Sie wird wegen ihrer scheinbaren Einmaligkeit als „Operation Traumschiff“ bezeichnet. In dieser Ironie liegen schon Zweifel, ob der europäische Weg wirklich Vorbildcharakter für die übrige Welt haben kann, weil vielleicht nur hier günstige Umstände zusammentrafen, nämlich mäßiges Bevölkerungswachstum und enorme Produktion. Sie haben trotz gewisser Krisen so ineinandergegriffen, wie sich das nirgendwo mehr so wird ereignen können. Trotzdem ist der europäische Weg zu einer Art Entwicklungsdogma für die Dritte Welt geworden. Die genannten Fakten lassen ahnen, daß die Entwicklungsländer einen steileren Problembereich zu bezwingen haben als die Europäer:

– Sie müssen den schwierigsten Faktor des Bevölkerungsfaktor, die Geburtenzahlen, innerfamiliär unter Kontrolle bringen. Die Hilfe von außen ist dabei unerlässlich, denn die Senkung der Sterblich-

keit, die „Kehrseite der Medaille“, wurde ebenfalls mit westlicher Hilfe eingeleitet.

– Beim Entwicklungsprozeß werden sie mehr auf die eigenen kulturellen Bestände achten und nicht nur die Konzepte westlicher Hilfseinheiten unbeesehen übernehmen. Dabei werden innerhalb der Dritten Welt kulturelle Diskrepanzen sichtbar, die den unterschiedlichen Entwicklungserfolg gewisser Regionen besser erklären als die jeweiligen politischen Maßnahmen.

– Als Entwicklungsziel ist nicht mehr Strukturangleichung an den Westen anzustreben, sondern ein gewisses Maß an kultureller Eigenentwicklung, um Entwurzelungsschäden an Menschen und Natur kleinzuhalten. „Entwicklung“ muß die Menschen am angestammten Ort halten und darf sie nicht zum Ab- und Auswandern treiben oder verleiten. „Süd-Süd-Wanderungen“, d. h. zwischen den Entwicklungsländern selbst, sind prekäre und konfliktuelle Vorgänge, wie es „Süd-Nord-Wanderungen“ noch sein werden bzw. jetzt schon sind.

Die Bevölkerungswissenschaft hat demnach einen eigenen Zugang zum Entwicklungsproblem. Ihr Kriterium ist das Vorrücken einer Bevölkerung im „Übergang“, d. h., wie es gelingt, dem Absinken der Sterblichkeit möglichst bald ein sinkendes Geburtenniveau nachfolgen zu lassen, damit die sich ergebende Wachstumsphase kurz bleibt. Entscheidend ist nun, woher die Anstöße zu diesem Vorrücken kommen – ob sie bewußt politisch eingeleitet werden (Bevölkerungspolitik), ob es sich um selbsttragende Entwicklungsfolgen handelt, die zu Lebensumstellungen führen, oder ob kulturelle Faktoren, wie religiöse, traditionelle Einstellungen, die Verhaltensänderungen begünstigen. Diese drei Auslösefaktoren des demographischen Übergangs können in bestimmter Kombination auch Entwicklungsschritte verhindern. Wissenschaft und Politik tun gut daran, sowohl Entwicklungserfolg wie Entwicklungsversagen in Erwägung zu ziehen und die Indikatoren für den einen wie den anderen Fall zu untersuchen.

„Kultur“ – vernachlässigter Faktor der Entwicklung

China liefert den spektakulärsten Fall, mit drakonischen Maßnahmen den demographischen Übergang herbeizuzwingen. Die Maßnahmen, wie Kontrolle des einzelnen in der Kleingruppe, fußen da auf alter Tradition und Disziplin. Sie werden erfolgreich sein, wenn China die Folgeprobleme seiner Ein-Kind-Politik, nämlich das Altern seiner Bevölkerung meistert. Indien dagegen gilt als der enttäuschende Fall und liefert das

Musterbeispiel, wie kulturelle Faktoren in die andere Richtung zielen: das Fehlen einer Zentralgewalt, Zersplitterung in Stammeskulturen und Stammessprachen, wie sie größer nicht sein kann; kleinbäuerliche Landbevölkerung, die vom Nachwuchs ebenso lebt wie vom kargen Grund und Boden. Das macht auch die staatliche Werbung für Geburtenkontrolle erfolgloser als anderswo; dazu eine Religion, der bis heute eine Reformation, ein Schub zur Ausrichtung am Diesseits fehlt. Dies hat verhindert, daß Indien aus seiner Großbevölkerung nicht auch eine Großmacht geschmiedet hat. Erst im kommenden Jahrhundert dürfte das gelingen, denn die qualifizierten Führungskader in Wissenschaft, Kommerz und Beamtschaft sind vorhanden und profitieren schon von der globalen Arbeitsteilung⁹.

Ein Kontrastbild von Entwicklungserfolg auf der einen Seite und Entwicklungsversagen auf der anderen wird in der Expertenzunft stark diskutiert, nämlich das von *Ostasien* und *Schwarzafrika*. Entwicklungssoziologen könnten hier ihr Exempel für Kulturdifferenzen finden und den Nachweis liefern, wie kulturelle Indikatoren Entwicklungspfade letztlich mitbestimmen. Die Erfolgsökonomien des Fernen Ostens (Singapur, Taiwan, Malaysia, Hongkong, Südkorea und noch weitere Anwärter aus dem „kapitalistischen Club“ ASEAN) haben den demographischen Übergang abgeschlossen, mitunter nach drakonisch-chinesischer Manier. Sie bestätigen damit den europäischen Weg der produktiven ökonomisch-demographischen Verzahnung. Und man ist gleich bei der Hand, einen gewissen Gleichklang von Konfuzianismus und protestantischer Ethik, dem Ursprung des Kapitalismus nach Max Weber, zu entdecken. Dagegen bietet das schwarzafrikanische Desaster, wie es bereits undifferenziert und landläufig genannt wird, keine kulturgeschichtlichen Voraussetzungen für eine Entwicklung im lehrbuchhaften Sinne. Die von den Kolonialherren erzwungene Staatenbildung steht im Widerspruch zu Stammesloyalitäten und erscheint als parasitäre Superstruktur, die nur den Privilegierten nutzt¹⁰.

Die Differenz zwischen zwei so unvergleichbaren Räumen läßt sich an der jeweiligen Einstellung zu Boden (Subsistenz) und Arbeit bzw. Einkommen

9 Vgl. Davidson R. Gwatkin, Political Will and Family Planning: The Implications of India's Emergency Experience, in: Population and Development Review, 5 (1979)1, S. 29–59; G. Narayana et al., Doing the Needful. The Dilemma of India's Population Policy, Oxford 1992.

10 Vgl. Jacques Giri, Afrique-Asie: des évolutions divergentes. Pourquoi?, in: Futuribles, (1993) 172, S. 33–44.

erklären. Der Afrikaner besitzt nur Status über Familie und Geburtenfolge. Ein Patriarch ist bodenständiger Rentier, der alleine einnimmt und verteilt. Die Existenzsicherung liegt in der gefügigen Rollenübernahme innerhalb des Clans, der gleichzeitig Dorfgemeinschaft ist. Die wirtschaftliche Produktivität liegt in der Bearbeitung des Bodens. Frauen können in einem solchen System nur über Kinder Arbeitserleichterung und Status erhoffen. Sobald eine solche Region unter Bevölkerungsdruck kommt, steht sie unter dem Gesetz der sinkenden Erträge pro eingesetzter Kinder- und Frauenarbeitseinheit, was der von Malthus vorgezeichneten Verelendung entspricht. Frauen geraten nun in eine generative Entscheidungsfalle: Gegen Verarmung und Nahrungsengpässe wegen zu vieler Kinder helfen – mangels anderer Ressourcen – nur noch mehr Kinder! In Ruanda lag bis zum kürzlichen Massaker die Geburtenzahl der Frauen bei durchschnittlich zehn¹¹.

Asiaten haben ebenfalls eine strenge Familienhierarchie. Doch der Patriarch „betreibt“ die Familie wie ein Unternehmen, wie ein Investor. Grund- und Bodenrenten spielen dort keine Rolle. Dafür bilden die Familienmitglieder eine Produktionsgemeinschaft, die ihren Reichtum über Investition und Produktivität vermehrt. Die Kinder der einst armen Reisbauern sind längst Händler, Taxifahrer, Filialleiter und fädeln sich mit ihren Familien netzartig in die wachsenden Wirtschaftssektoren ein, wozu sie ein unermüdlicher Lerneifer befähigt.

Die Forschungen zu diesem wichtigen Kulturvergleich stehen eigenartigerweise erst am Anfang. Sie werden die internationale Politik und auch die Entwicklungshilfe beeinflussen, zumindest die Suche nach kulturangepaßten Konzepten intensivieren.

IV. Überraschende Entwicklungen – neuartige Lösungsversuche

Entwicklungsversagen bedeutet nach herrschender Lehre auch ein Stocken im demographischen Übergang. Es macht Wissenschaft und Politik gleichermaßen nervös, wenn die Wachstumsschere zwischen Geburten und Sterbefällen sich nicht schließt und eine Fortschrittsblockade, eine „malthusianische Falle“, verursacht. Sie schnappt zu,

11 Vgl. Omari H. Kokole, *The Politics of Fertility in Africa*, in: *Population and Development Review*, (1994) (20 Suppl.), S. 73–88.

wenn das Bevölkerungswachstum die bescheidenen Entwicklungsfortschritte frißt. Die für die Ökonomie vorgesehenen Investitionen müssen für das – im wahrsten Sinne des Wortes – nackte Leben geopfert werden.

Abgesehen vom allgemeinen Geburtenrückgang wird von bemerkenswerten Änderungen im generativen Verhalten in einigen Teilen der Welt berichtet. Sie können aus der malthusianischen Falle heraushelfen. Sie geben auch den Blick frei auf einen demographischen Übergang, der für die Dritte Welt eine Lösung sein könnte und nicht mehr vom europäischen Vorbild lebt.

In Bangladesch und im Iran haben sich Geburtenrückgänge ereignet, die nach herrschender Lehre – wonach erst ein Mindestmaß an Wohlstand erreicht werden müsse, bis die Zahl der Geburten allmählich sinkt – sich nie hätten ereignen können. In Bangladesch ist im Laufe von zehn Jahren die Geburtenzahl der Frauen von 6,2 auf 4,7 gesunken. Theoriwidrig war, daß sich das während eines völligen wirtschaftlichen und sozialen Stillstands ereignet hat und noch dazu in allen Schichten. Das steht nicht im Einklang mit der europäischen Erfahrung, wonach sich der Geburtenrückgang entlang der Ständehierarchie von oben nach unten durchsetze. Hier stellte der französische Forscher Jean-Claude Chasteland die Frage, ob dies nicht etwa auf eine „kulturelle Diffusion“ zurückzuführen sei, die von Japan ausginge und über Asien ausstrahle, oder ob es eine schlichte Reaktion auf Armut sei, was wiederum nicht der klassischen Theorie entspräche, oder ob gar Familienplanungsprogramme dies fertiggebracht hätten. Der Iran ist nun wahrlich kein Terrain für signifikante Geburtenrückgänge. Daher ist es rätselhaft, wie eine von der Welt abgeschlossene Theokratie, die die Rolle der Frau zurückstutzte, einen Rückgang der Geburten von 6,5 auf 4,6 pro Frau in zehn Jahren zuwege gebracht hat – eine Absenkung, die das Schah-Regime niemals fertigbrachte¹².

Entwicklungs- und Familienplaner wollen immer gerne wissen, ob ein solcher Rückgang auf die Programme zurückzuführen ist oder auf den allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung, der Lebensformen und Lebenspläne so tangiert, daß er auch ohne Familienplanungsprogramme eingetreten wäre. Ende der achtziger Jahre hat der Weltbank-Ökonom Timothy King 19 Entwicklungsländer daraufhin untersucht und feststellen müssen, daß 54 Prozent des Vorrückens im demographischen Übergang doch auf wirtschaftlichen Fortschritten

12 Vgl. Jean-Claude Chasteland, *Une Démographie Eclatée*, in: *Le Monde* vom 30. August 1994.

beruhen und 10 bis 40 Prozent – je nach angewandter Methode – auf Familienplanungsprogrammen¹³. Sowie Geburtenrückgänge ohne den bisher stets angenommenen wirtschaftlichen Fortschritt möglich werden, eröffnet sich ein neuartiger Entwicklungsweg für die Dritte Welt.

Ein halbes Jahrhundert nach der Entdeckung des europäischen demographischen Übergangs kündigt sich ein nicht minder revolutionärer Ausweg aus dem andauernden „Bevölkerungsdruck“ der Dritten Welt an. Geburten müssen rascher und bedingungsloser gesenkt werden als in Europa, wenn die Völker auf den Entwicklungskontinenten jemals eine kulturangepaßte Existenzform erreichen sollen¹⁴. Dieser „Ausweg“ wird das 21. Jahrhundert bestimmen und nicht ohne Tücken sein. Er bedarf einiger Erläuterungen:

Das globale Bevölkerungswachstum würde das europäische Entwicklungsmodell sprengen. Schon die ökonomischen Auslösefaktoren des „klassischen“ demographischen Übergangs (wie die ersten „Entwicklungsdekaden“ der UN sie vorsahen) würden die Entwicklungskosten ins Unermeßliche steigern und auch gegen die Forderung der Weltgemeinschaft, Entwicklung ökologisch verträglich einzuleiten, verstoßen. Sie ist nur zu verwirklichen, wenn die Dritte Welt den europäischen Weg in umgekehrter Richtung einschlägt¹⁵, und das heißt: (1) *die demographische Modernisierung wird noch vor der ökonomischen eingeleitet werden müssen* und (2) *die ökonomisch-technische Entwicklung wird in einem hohen Reifegrad eingeführt werden müssen*. Auch die Industrialisierung der Dritten Welt wird den europäischen Weg umgekehrt, von seinem postindustriellen Höchststadium her, einschlagen müssen. Die klimatischen und ökologischen Zustände dort gestatten keine Phase des Früh- und Hochkapitalismus, der rauchenden Schloten. Sie erfordern vielmehr die Beibehaltung eines höheren Anteils der Landwirtschaft und die vorzeitige Einführung von Niedrig-Energie-Systemen und intelligenten Steuerungstechniken, wenn die bis 2050 erwarteten acht Milliarden Menschen in Asien, Afrika und Lateinamerika eine leidliche Existenz haben sollen.

13 Im Weltentwicklungsbericht 1984, der dem Thema gewidmet war, wird darauf ausführlich eingegangen (S. 123 ff.) Vgl. Nathan Keyfitz, Probleme des Bevölkerungswachstums, in: Spektrum der Wissenschaft, (1989) 11, S. 98–106.

14 Vgl. Josef Schmid, Bevölkerung – Umwelt – Entwicklung: Forschungsrichtungen und aktuelle Argumentation, in: ders. (Hrsg.), Bevölkerung – Umwelt – Entwicklung, Opladen 1994, S. 17–42.

15 Daß der europäische Weg alles andere als „vollendet“ ist, zeigen die Eingangsbemerkungen zu Kap. V.

Der Globus hat also nur dann eine Chance, wenn sich die Dritte Welt nach einem anderen Prioritätenschema entwickelt und nicht meint, auch einen Manchester-Kapitalismus oder einen Rhein-Ruhr-Komplex schaffen zu müssen, um den Wohlfahrtsstaat nach westlichem Muster zu erreichen. Wenn die Geburten rascher der niedrigen Sterblichkeit folgen, die Geborenenüberschüsse rascher verringert werden sollen, wenn Angehörige kleinerer Jahrgangsstärken lernen sollen, mit Niedrig-Energie-Systemen und mit umwelterneuernder Technologie umzugehen, erfordert dies Investitionen und Erziehungskosten, wie sie von Bevölkerungen, die zur Hälfte aus Kindern und Jugendlichen bestehen, nicht aufzubringen sind. Entwicklungspolitik und -hilfe wird sich darauf einstellen und sich auf die Bildung von Humankapital konzentrieren müssen. *Auf die Entwicklungsländer wartet die Anstrengung eines demographisch-ökologischen Übergangs.*

Die neue Problemstellung lautet: Wie sind auf den Entwicklungskontinenten eine Ökonomie und Existenzbasis einzurichten, die maximal zwölf Milliarden Menschen ernährt und beschäftigt – also mehr als das Doppelte der heutigen Weltbevölkerung? Und wie sind die Kapazitäten der westlichen Welt zum Vorteil beider Welten zu erhalten?

V. Die demographische Seite des Nord-Süd-Konflikts

Die Weltlage im kommenden Jahrhundert wird auch von den Zuständen im Norden des Globus bestimmt bzw. in Mitleidenschaft gezogen. Die nördliche Welt hat ein Bevölkerungsproblem, das nicht weniger gravierend ist, nur von diametral entgegengesetzter Art: Geburtenarmut und technologisch bedingte Arbeitslosigkeit mindern die Sozialabgaben eines schrumpfenden Erwerbspotentials, das einer rasch alternden Gesellschaft mit hohen sozialen Ansprüchen gegenübersteht. Niemand kann heute sagen, wie der Norden sein eigenes Bevölkerungsproblem, das sich u. a. als gewaltige Finanzkrise darstellt, lösen wird. Ebenso hofft man nur, daß die Dritte Welt ihr Bevölkerungsproblem, das sich als gigantische Beschäftigungs-, Umwelt- und Verstädterungskrise zeigt, auf eigene Weise löst. Der Norden kann niemals jene Mittel zur rascheren Entwicklung der Dritten Welt aufbringen, die notwendig wären, um von solchen Problemen wie Lohn- und Preis-Dumping, Einwanderung und einer Globalisierung, die dem

Gesetz der freien Wildbahn folgt, weniger berührt zu werden,

In Europa haben die Entwicklungskräfte auch die Wachstumsbremsen der Bevölkerung hervorgebracht. Demographischer Übergang und „Urbanisierung“ haben da zusammengewirkt. Das Wachstum der Städte hatte in seinem Kern auch eine Lebensstil-Revolution zur Folge, die zugleich für die Abbremsung des Wachstums sorgte: Die „Klein“-Familie ist ihr Produkt. Bald erneuerten sich die Städte nur um den Zuzug vom Lande, der sogleich in eine familienplanerische Stadtmentalität eingeschmolzen wurde. In der Dritten Welt fehlt eine solche Bremse; da sind Verstädterung und Zivilisierung entkoppelt und ergeben jene beängstigenden Agglomerationen wie Mexico City, Bombay, Kalkutta, Lagos oder Lima¹⁶.

Europa hat die Erfüllung der Malthusschen Prophezeiung vom Hungertod des allzu großen Nachwuchses mit neuzeitlicher Wissenschaft und Technik verhindert. Der Dritten Welt gelingt dies aus eigener Kraft nicht mehr: Auf die starken Jugendjahrgänge warten dort die sozialen und ökologischen Gefahren ihres Raumes, nicht zu reden von ethnischen Kämpfen bzw. Bürgerkriegen aufgrund immer knapperer Ressourcen. Die im Süden heranwachsenden Menschenmassen werden trotz ihrer Bescheidenheit nicht als einzelne, dafür aber in ihrer Masse nördliche Umweltpolitiken nutzlos machen. Es wird der Punkt erreicht, wo eine wachsende Bevölkerung mit geringem Lebensstandard bald mehr ökologischen Schaden anrichtet als eine Hochstandardregion wie Westeuropa mit stagnierender Bevölkerung, die aber Umwelttechnik produziert. Die diffizilen Böden in den Tropen, die Neigung zu großen Herden, Abholzung und wilden Rodungen lösen „Ökoflucht“ aus. Alle Entwicklungskontinente kennen sie; nicht nur in Afrika, auch für China wird sie in noch unbekanntem Ausmaß befürchtet¹⁷.

Diese Auswirkungen könnten nur verhindert oder gemildert werden mit dem Alternativ-Muster des demo-ökologischen Übergangs: Die Entlastungen von demographischer Seite können zu Investitionen in schonende modernste Technologie genutzt werden. Die gesenkte Quantität an Menschen würde in steigende Qualität, also beruflich und technisch versiertes Humankapital, verwandelt werden. Doch wie sind die derzeitigen Aussichten

16 Vgl. The Challenge of Urbanization: The World's Large Cities, in: Population Newsletter, Nr. 57/Juni 1994 (UN-Sekretariat, The Population Division), New York 1994.

17 Vgl. Manfred Wöhlcke, Umweltflüchtlinge – Ursachen und Folgen, München 1992.

der Entwicklungsländer, sich an eine postindustrielle Revolution anzubinden?

Der Gedanke daran erscheint verwegen, wo Schuldendienst, Militarisierung und „Armutsbombe“ (die ärmsten Bevölkerungen wachsen mit 3 Prozent jährlich am schnellsten) die näherliegenden Probleme sind. Jeder Blick ins 21. Jahrhundert heftet sich aber unwillkürlich auf den „Zugang zu Technologien“, zu Wissenschaft und Forschung, zu hochwertigem Sozial- und Humankapital. Sie sind die längerfristigen Konstanten der Entwicklung.

Hier muß man jedoch der Realität ins Auge sehen: Auf 80 Prozent der Menschheit im Süden entfallen nur 4 Prozent der Forschungstätigkeit, nur 5 Prozent der Computer. Die Senkung der Sterblichkeit und der Geburtenhäufigkeit sowie die Anhebung der Lebenserwartung können vorerst nichts daran ändern, daß der Süden am Aufschwung der sogenannten Wissensindustrie praktisch nicht teilhat. Ein Hauptgrund ist der Exodus der Spitzenkräfte, vor allem aus Afrika, in Richtung Europa und USA¹⁸. Seit der Unabhängigkeit hat Afrika ein Drittel seiner Spezialkräfte verloren: Ärzte, Hochschullehrer, Ingenieure, Geometer. Nahrungsmittelhilfen und konventionelle Entwicklungspolitik sind kein Ersatz dafür, wenn Technologie und Produktivität die Motoren der Entwicklung geworden sind. Der Süden gerät also in eine Negativspirale, wenn er steigende Bevölkerungsquanten verkraften muß und sein Humankapital, das dabei behilflich sein könnte, fortwährend verliert. Und hier ist mit den klassischen Einwanderungsländern USA und Kanada ins Gericht zu gehen, die zwischen 1960 und 1990 in einer Größenordnung von über einer Million Führungskader und technisches Personal bei ansonsten hohen Einwanderungsbarrieren aus der Dritten Welt abgesaugt haben.

V. Weltbevölkerung und Wanderungsdruck

Die gesamte westliche Welt steht unter Zuwanderungsdruck, der sich zuallererst aus den Lebensdiscrepanzen speist, die zwischen ihr und den Entwicklungsregionen noch Jahrzehnte klaffen. Auch

18 Alarmierende Zahlen nannte schon der „Bericht zur menschlichen Entwicklung“ des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) 1992.

eine absehbare Absenkung der Lebensniveaus im Westen dürfte daran wenig ändern. Die raschen Verkehrsmittel und die weltweiten Informationsnetze verleiten unter solchen Bedingungen immer mehr Menschen dazu, ihre Regionen zu verlassen. Wanderungspotentiale, Menschen „auf der Suche nach neuen Lebensbedingungen“, lassen sich leicht auf 100 bis 200 Millionen schätzen. Die eben geschilderte Lage treibt immer mehr Entwurzelte in die Slums der Hauptstädte und vermehrt die „Armutbevölkerung“, die derzeit mit 800 Millionen Mangelernährten angegeben wird. Zu den Wanderungsmotiven zählen keinesfalls nur Hunger und Elend. Steigende Erwartungen und Ungeduld, die wirtschaftlichen Fortschritte mit einem Ortswechsel zu beschleunigen, lösen ebenso Wanderungen aus¹⁹.

So gelangt man zur Feststellung, daß Abwanderungen in entwickeltere Regionen immer stattfinden, unabhängig vom eventuellen Entwicklungserfolg im eigenen Lande. Ist er spürbar, sind die Abwanderungswilligen ungeduldige Fachkräfte und Mittelständler. Entwicklungsversagen löst dagegen Armutswanderung aus. Im ersten Falle schadet eine Abwanderung dem Herkunftsland, im letzten Fall wird die Sozialautomatik der Zuzugsländer bis zum Konfliktfall belastet. Der Abfluß der Intelligenz, der „brains“, verschiebt den dringenden demo-ökologischen Übergang. Dagegen schafft Armutswanderung unübersehbare Konflikte in den Zuzugsländern, ohne in den Abwanderungsländern irgendetwas zu ändern. Von einer Entlastung vom inneren Bevölkerungsdruck – ein „Argument“ zuwanderungsfreundlicher Gruppen und Medien – kann keine Rede sein. Eine Bevölkerung von 50 Millionen, die um drei Prozent im Jahr wächst (z. B. Äthiopien), nimmt in sechs Wochen um 170 000 Menschen zu. Die Türkei wächst in derselben Zeit um 114 000 Menschen.

Deutschland spürt den Zuwanderungsdruck über deutschstämmige Aussiedler aus dem Osten, über Familiennachzug zu Aufenthaltsberechtigten und Geduldeten, weiterlaufende Arbeitsmigration, Asylbewerbung und Bürgerkriegsflucht. Eine Palette von „Schienen“ liegt hier bereit, die je nach Opportunität „befahren“ werden können, sollte der Wunsch nach einem Aufenthalt in Deutschland irgendwo in der Welt entstehen. Auch aufgegriffene illegale Zuwanderer sollen Verständnis und Bleiberecht finden, wie nir-

gendwo sonst. Es ist bekannt, daß die gesamten „Aufnahmen“ der letzten Jahre selbst diejenigen des nordamerikanischen Kontinents übertroffen haben.

Was Deutschland hier praktiziert, ist tugendsame Weltfremdheit, mit der es seinen zeitgeschichtlichen Rehabilitationszustand signalisiert. Unglücklicherweise entstehen so karrieresensible Bereiche, die zu Handlungsabstinenz verleiten. Die „Politikerklasse“ leistet damit einer Moralboheme Vorschub, die mit aggressiver Sentimentalisierung des Einwanderungsthemas Entscheidungsschritte in diesem Politikbereich unterbinden will. Die Sentimentalisierung von Politik ist zugleich das Ende von Politik, denn sie blockiert die notwendigen Entscheidungen; in ihr liegen die eigentlichen Gefahren des späten Liberalismus – eine Handlungs- und Entscheidungsschwäche der politischen Mitte²⁰.

Ob sich Deutschland nun als „Einwanderungsland“ deklariert oder nicht, tut angesichts seiner Politik der gebundenen Hände, die mit Rechtsstaatlichkeit und Verfassungsgeboten begründet wird, nichts zur Sache. Der Glaube an die „Gestaltbarkeit“ des Zuwanderungsdrucks in Form einer geordneten Kontingentierung oder aber die Ausrufung einer „multikulturellen Gesellschaft“ ist absurd. Selbst wenn sich Bruchteile dieser Völker auf Wanderschaft begeben, bilden sie in ihrer Summe ein Einwanderungspotential, das ohne jede Diskussion abgewehrt werden muß. Es sei denn, man wiegt sich in folgenden, unsere demokratische Gesellschaftsordnung letztlich zerstörenden Illusionen:

– in einem bedingungslosen Verfassungspatriotismus, der – um abstrakte Bürgerrechte gruppiert – sich gegenüber Herkunft und Lebensgewohnheiten laufend Hinzukommender neutral verhält. Das funktioniert natürlich nur, wenn die Zuwanderer es auch so halten und ihr national-ethnisches Bewußtsein an der Staatsgrenze abstreifen. Man fragt sich, wer so etwas ernsthaft erwartet;

– im festen Glauben an die Möglichkeit eines kultur- und geschichtsneutralen Staates, der seine eigenen Entstehungsgründe aufhebt und meint, so am besten den Boden für Vielvölkerfreundschaft und Multikultur zu bereiten. Einen solchen Staatsnihilismus in weltbürgerlicher Absicht wird das gleiche Schicksal ereilen wie eine „offene Repu-

19 Vgl. Swatli R. Gosh, Die zunehmende Bedeutung der Entwicklungsländer, in: Finanzierung & Entwicklung, (1996) 3, S. 38–41.

20 Es ist seit Jahren ein offenes Geheimnis, daß die Kosten, die den Kommunen aus Flucht, Asyl und sonstiger Aufnahme entstehen, sich jährlich auf eine zweistellige Milliarden-summe belaufen.

blik“, die sich ihrer inneren Gegner nicht erwehrt. Sie wird politische Ersatzreligionen und Sektierertum heraufbeschwören;

– in dem Glauben an die selbstregulierende Kraft des Arbeitsmarktes, dem man auch das Einwanderungsgeschehen überantworten könne. Es sind arglose Liberale kapitalistischer Provenienz, die meinen, man könne Menschen wie Güter, Kapital und Petrodollars frei strömen lassen. Angebot und Nachfrage würden schon für die günstigste Menschenverteilung auf dem Globus sorgen. Ihnen springen noch Moralisten bei, die zwar nichts von Arbeitsmarktbilanz und „gespaltenem Arbeitsmarkt“ verstehen, aber um so mehr von weltumspannender Humanität.

Das Marktmodell funktioniert nur, wenn die von ihm ausgehenden Informationen ein entsprechendes Verhalten nach sich ziehen. So dachte es sich Friedrich von Hayek²¹. Es ist aber doch naiv anzunehmen, daß Menschen der Dritten Welt, sobald sie von Arbeitslosigkeit oder nicht mehr bezahlbaren Soziallasten im Westen hören, von Einwanderungsversuchen Abstand nehmen. Es sind Einwanderungsmuster dominant geworden, die sich nicht mehr um die Arbeitsmarktlage oder die wirtschaftliche Situation im Zuwanderungsland scheren. Westliche Strukturgegebenheiten, wie „Anrechte“ auf Existenzsicherung, sind hinreichendes, ja geradezu verlockendes Wanderungsmotiv. Die Forscher in den USA sprechen schon von einer „Selbst-Perpetuierung der Wanderungsströme“, wo es nur noch am Zuwanderungsland liegt, sie einzudämmen oder abzustellen²². Selbst eine Niedrigrechnung des Einwanderungsdrucks auf den Norden läßt noch so viel Raum für Abwanderung aus dem Süden, daß allein damit Westeuropa nicht

21 Vgl. Friedrich A. von Hayek, *Liberalismus*, Tübingen 1979.

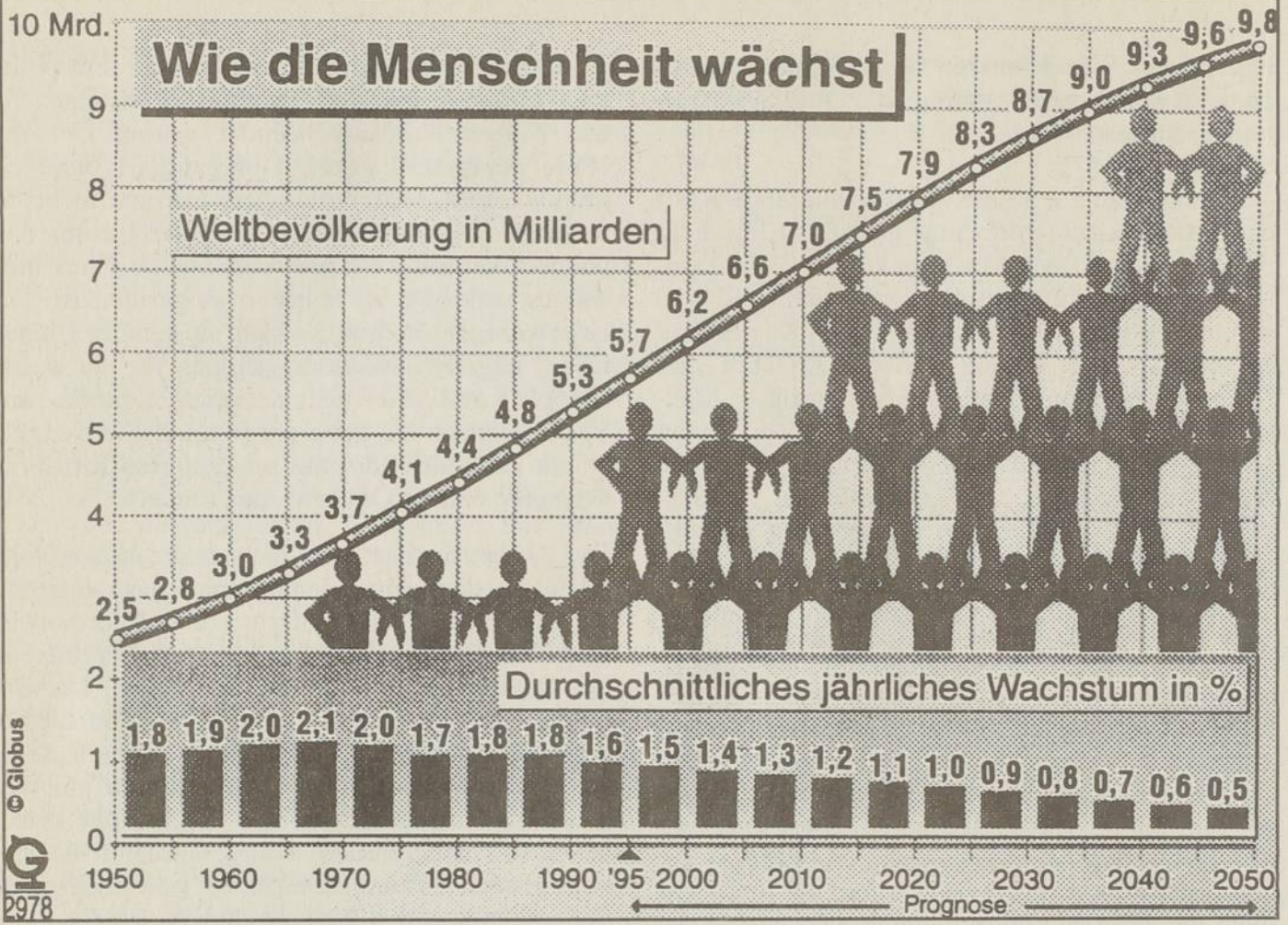
22 Vgl. Douglas Massey et al., *Theories of International Migration – Review and Appraisal*, in: *Population and Development Review*, (1993) 3, S. 431–466; Josef Schmid, *Migration und Konflikt. Ansätze zum Paradigmenwechsel in der Wanderungsforschung*, in: Rainer Münz/Hermann Korte/Gert Wagner (Hrsg.), *Internationale Wanderungen (DGBW-Tagungsband 1994)*, Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität, Berlin 1994, S. 129–140.

mehr wiederzuerkennen, seine soziale und politische Ordnung hinfällig und seine Leistungen für die Weltgemeinschaft beendet wären. Der rettende demo-ökologische Übergang ist ohne ein intaktes und leistungsfähiges Europa nicht zu schaffen. Es kann nicht sein, daß sich Europa dasjenige – sehendes Auges – ins eigene Haus holt, was es anderswo zu beheben aufgerufen ist. Die amerikanische Politologie sieht in seltener Einhelligkeit negative Wanderungsfolgen für die westliche Welt und untersucht drohende Konflikt- und Verfallsmuster für ihr eigenes Land²³. Abschreckende Zukunftsbilder aus anerkannten Institutionen sollte man am Wahrwerden hindern.

Das 21. Jahrhundert wird nicht mehr ein ideologisches, sondern ein „demographisches“ sein. Es wird trotz aller Globalisierung und Informatisierung der Weltzusammenhänge ein Wiederaufleben des Nationalen und Ethnischen bringen. Da wird sich auch und gerade Deutschland, die ideologiebereite Nation par excellence, nach neuen Kategorien umsehen müssen; denn mit seinen jüngsten gedanklichen Steckenpferden von einer friedlichen multikulturellen Weltgesellschaft ist das kommende Jahrhundert nicht zu bewältigen. Die sich ankündigenden Weltverhältnisse werden diese akademisch-publizistische Kunstlandschaft gründlich umpflügen.

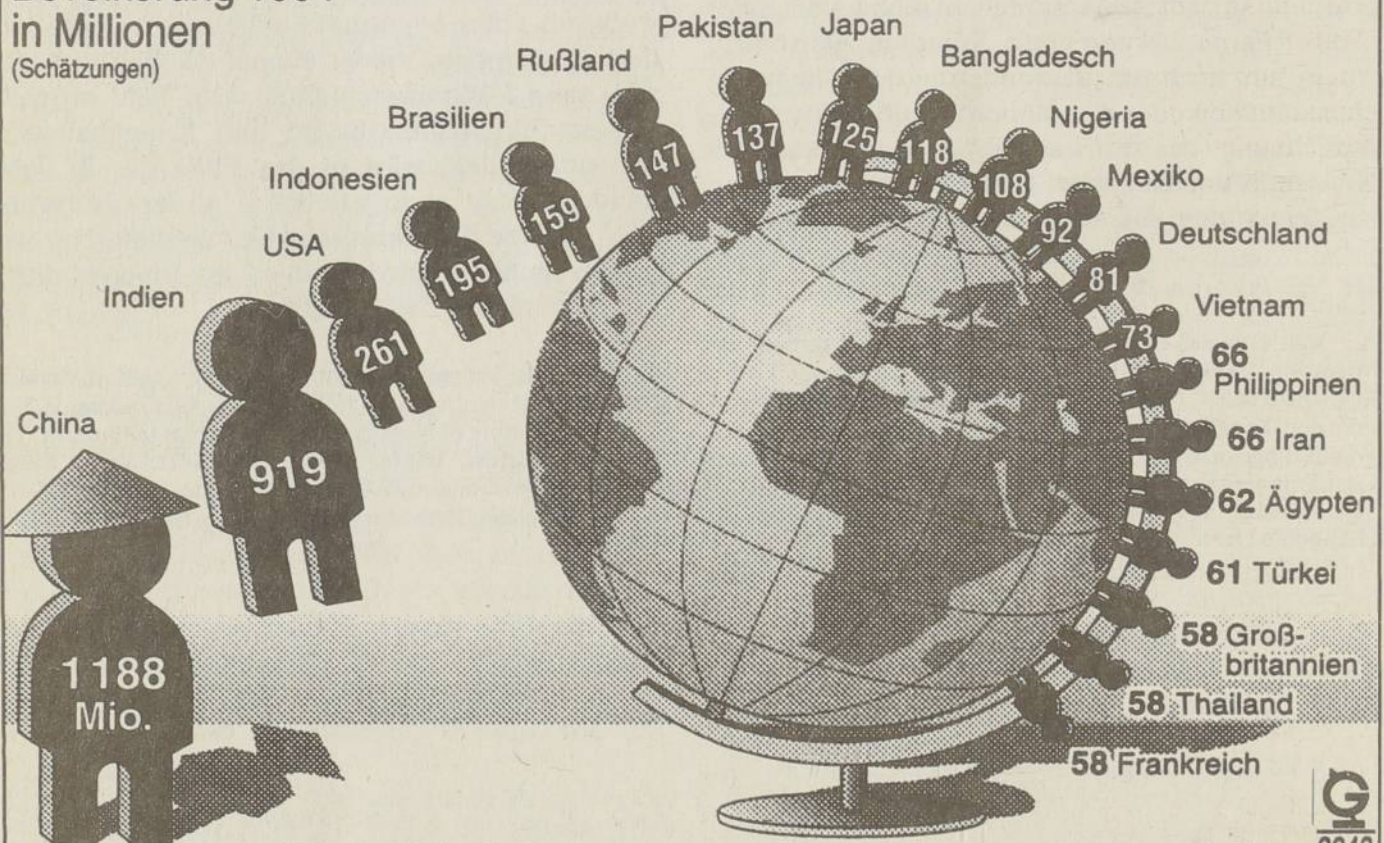
Falls Deutschland nicht eine Kulturrevolution an sich selbst vollzieht, sein exklusives Geschichtsbewußtsein eines hypermoralischen deutschen Sonderwegs (an dem wieder einmal die Welt genesen soll) samt Füllhornmentalität nicht bald in nüchternes Zukunftsbewußtsein und Knappheitsdenken umwandelt, wird es das Ende des 21. Jahrhunderts nicht mehr erleben – weder als Nation noch als eine demokratische Gesellschaft. Nur wer der Vernunft rechtzeitig auch im Inneren dient, kommt äußeren Zwängen zuvor.

23 Vgl. u. a. Samuel H. Huntington, *The Clash of Civilisations?*, in: *Foreign Affairs*, (1993)4, S. 22–49; Graham E. Fuller, *The Breaking of Nations – and the Threat to Ours*, in: *The National Interest*, Winter 1991/92, S. 14–21; James Kurth, *Toward the Postmodern World*, in: *Dialogue*, (1993)2, S. 8–13; ders., *The Real Clash*, in: *The National Interest*, (1994) 1, S. 3–15.



Die volkreichsten Staaten der Welt

Bevölkerung 1994
in Millionen
(Schätzungen)



Hunger und Armut in den Entwicklungsländern

Dimensionen, Fortschritte und Lehren aus erfolgreicher Politik

I. Hunger und Armut – Eine Herausforderung an die Politik

Der Fortbestand des Hungers in der Welt ist das größte verbleibende Problem von Politik- und Marktversagen. Nicht eine aktuelle, von den Medien aufgegriffene Hungersnot in einem einzelnen Land, sondern drei generelle Entwicklungen bringen das Thema Hunger zur Zeit wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik, und diese Gründe werden nicht rasch wieder verschwinden, da sie aus grundlegenden Veränderungen resultieren:

– Die Versorgung der Welt mit Nahrungsmitteln ist in den vergangenen zwei Jahren prekär geworden. Die Weltlagerbestände bei Getreide reichten Anfang 1996 für 53 Tage des Verbrauchs, während sie im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre noch ca. 80 Tage reichten. Die Preise spiegeln diese Knappheit wider: Der Weizenpreis auf den Weltmärkten nahm innerhalb eines Jahres bis zum Mai 1996 um 70 Prozent zu. Kurzfristige Reduzierung der internationalen Anstrengungen für Agrarentwicklung in den achtziger Jahren¹, der beschleunigte Nachfragezuwachs insbesondere Ostasiens und die Korrektur der Agrarpolitik der Industrieländer haben daran wichtigen Anteil.

– Die immer knapper werdenden Wasser- und Landressourcen sowie die insgesamt kaufkräftiger gewordene wachsende Weltbevölkerung sind vermehrt ins Bewußtsein nationaler und internationaler Politik gerückt.

– Der Fortbestand von Hunger in zahlreichen Ländern einer insgesamt reicher gewordenen Welt wird immer weniger toleriert. Internationaler Informationsfluß und mehr Teilhabe der Bevölkerung der Entwicklungsländer, also Partizipation und Demokratie auch in Regionen mit Hungerproblemen, erschweren das stillschweigende Hinnehmen von Hunger durch die lokale Politik.

1 Vgl. Joachim von Braun/Raymond Hopkins/Detlev Puetz/Rajul Pandya-Lorch, *Aid to Agriculture: Reversing the Decline*, Food Policy Report, The International Food Policy Research Institute, Washington D.C. 1993.

Eine Reihe von Initiativen verschiedener Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen sowie internationaler Organisationen hat sich, getragen von der wachsenden Sorge verzögerten Handelns bei der Hungerbekämpfung, in den vergangenen Jahren vernehmlich artikuliert². Im November 1996 findet in Rom auf Initiative der Food and Agriculture Organisation der UNO (FAO) der *Welternährungsgipfel* statt. Die Staatshäupter der Welt sollen sich dabei zur Bekämpfung des Hungers verpflichten und konkretere Aktionen beschließen. Damit wird das Thema ‚Hunger‘ in eindringlicher Weise auf die internationale Tagesordnung gehoben, und dies ergibt einen Sinn: Ein Weitermachen wie bisher bei der Hungerbekämpfung würde keine Lösung des Problems bringen, und zunehmende internationale Verflechtungen fordern koordinierte Aktion in verstärktem Maße.

Die wissenschaftliche Bearbeitung des Problems Hunger in den vergangenen beiden Jahrzehnten kann mit politikrelevanten Einsichten aufwarten, die eine effektivere und effizientere Bekämpfung des Hungers ermöglichen. Verbreitete Vorstellungen wie: „Hunger ist nur ein Verteilungsproblem“ oder „Hunger existiert heute nur noch wegen der kriegerischen Auseinandersetzungen“ gehen an der Realität sowie den Herausforderungen der Zukunft vorbei. Auch die Beziehungen zwischen Bevölkerungswachstum und Ernährungssicherung sind komplex und kein schlichter „Wettlauf“, denn Bedingungen, die zu einer Verbesserung der Ernährungslage heute führen, reduzieren das zukünftige Bevölkerungswachstum.

Das Hunger- und das Armutsproblem in den Entwicklungsländern überlappen sich und müssen gemeinsam behandelt werden. Die Überlappung der Probleme sagt aber wenig über die Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen beiden aus. Neue Konzepte, Analysen der Lage, Veränderungen der Dimensionen des Hungers und deren Ursachen –

2 Unter anderem die International Conference on Nutrition (1992) der Food and Agriculture Organisation (FAO) und der World Health Organisation (WHO) der Vereinten Nationen, die „2020 Initiative for Food, Agriculture and the Environment“ (1993-1996) des International Food Policy Research Institute (IFPRI), die „End Hunger Conference“ (1993) der Weltbank.

einschließlich des Bezugs zur Armut – sollen deshalb eingangs dargestellt werden, ehe im Anschluß daran Erfahrungen erfolgreicher Politikmaßnahmen und die Implikationen für die Entwicklungspolitik diskutiert werden.

Unter Hunger wird hier ein nicht hinreichend befriedigter Bedarf an Nahrungsmitteln für ein gesundes und produktives Leben verstanden³. Über den bloßen Mangel an Kalorien hinaus umfaßt der hier weitgefaßte Begriff Hunger damit auch die Fehl- und Unterernährung als Folge vielfältiger Nährstoffdefizite, meist verbunden mit Gesundheitsproblemen, also z. B.: Vitamin- und Mineralstoffmangel, was als versteckter Hunger (*hidden hunger*) bezeichnet wird. Gemessen werden das Vorkommen und das Ausmaß von Hunger bzw. seine gesundheitlichen Folgen meist direkt über Konsumerhebungen⁴, indirekt über den Ernährungsstatus⁵ sowie mittels biochemischer Methoden, und im Rahmen akuter Hungersnöte auch anhand von Veränderungen der Sterbehäufigkeit.

Unter Armut ist absolute Armut zu verstehen, die auch im Hunger zum Ausdruck kommt, aber nicht die generelle Frage von Einkommensungleichheit. Die Verwässerung des Armutsbegriffes mit dem Begriff von „relativer Armut“ im deutschen Sprachgebrauch lenkt vom eigentlichen Problem ab. Armutsmessung ist nur bei Einführung absoluter Standards und nicht relativer Verteilungsmaße sachgerecht möglich⁶. Armutsschwellen leiten sich somit aus Konsummöglichkeiten ab. Bei absoluter Armut stehen dabei die Befriedigung der Nahrungsgrundbedürfnisse und Zugang zu sauberem Wasser an erster Stelle. Kleidung, menschenwürdige Unterkunft und die Möglichkeit der Partizipation an Entscheidungsprozessen kommen hinzu,

3 Zu Definitionen von Hunger und Ernährungsproblemen siehe auch Peter von Blanckenburg, *Welternährung – Gegenwartsprobleme und Strategien für die Zukunft*, München 1986.

4 Lebensmittelverbrauch und Nahrungsaufnahme von Haushalten und Personen im Vergleich zu den ernährungsphysiologischen Normdaten einer hinreichenden Nahrungsaufnahme (alters- und geschlechtsspezifisch).

5 Gewicht und Längenwachstum (unter Berücksichtigung von Alter und Geschlecht) in Relation zu einer (ausreichend ernährten) Referenzbevölkerung.

6 Armut ist das Unvermögen, einen Mindeststandard bei der Lebenshaltung zu erreichen. Um die so definierte absolute Armut zu operationalisieren, müssen Lebenshaltung und deren minimale Bedingungen (Armutsschwelle) definiert werden. Vorzugsweise sollte bei der Erfassung des Ausmaßes von Armut dann nicht nur die Anzahl der Armen, die unter eine definierte Schwelle fallen, gezählt, sondern auch erfaßt werden, wie weit sie unter diese Schwelle fallen. Vgl. hierzu: Amartya Sen, *Poverty and Famines*, Oxford 1981.

wie dies auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen thematisiert wurde. Die Überwindung von Hunger ist somit notwendige Mindestvoraussetzung (aber nicht hinreichende Bedingung) für die Überwindung von Armut.

Die Überwindung von Hunger und absoluter Armut bleibt die entscheidende Herausforderung an die Wirtschafts-, Sozial-, Agrar- und Ernährungspolitik. Prävention von Hunger ist umfassende Ernährungssicherungspolitik. Die Herausforderung besteht zum einen darin, den heute bestehenden Hunger sowie Unter- und Fehlernährung der Armutsbevölkerung zu überwinden. Zum anderen besteht sie darin, Ernährung langfristig und nachhaltig zu sichern. Nachhaltige Armutsbekämpfung ist nicht durch einzelne Programme zu vollziehen, sondern muß im Rahmen kombinierter Maßnahmen, die auf regionale und institutionelle Gegebenheiten zugeschnitten sind, in Angriff genommen werden.

II. Dimensionen von Armut und Hunger

Armut betrifft etwa die Hälfte der fast sechs Milliarden Menschen umfassenden Weltbevölkerung: Eine Milliarde Menschen lebt von weniger als 1 US-Dollar und drei Milliarden von weniger als 2 US-Dollar pro Kopf und Tag⁷. Dennoch sind große Fortschritte bei der Reduzierung von Armut und Hunger in Ländern mit niedrigem Einkommen erzielt worden.

Ein grundlegendes Indiz für diese Reduzierung ist die gestiegene Lebenserwartung. Hier zeigt sich: Die Armen leben länger. Heute beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung in Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen 62 Jahre, in Hochkommensländern 77 Jahre. Zumindest, was dieses Merkmal angeht, findet eine Annäherung an die Industrieländer statt: In den vergangenen 20 Jahren hat sich die Lebenserwartung in Afrika um sieben Jahre erhöht und in Europa um 3,5 Jahre. Die Säuglingssterblichkeit ist in den Entwicklungsländern in dieser Zeit von 108 auf 64 pro 1000 Neugeborene gesenkt worden⁸. Sie ist allerdings noch neunmal so hoch wie in den Industrieländern.

7 Vgl. The World Bank, *World Development Report 1995*, Oxford – New York 1995.

8 Vgl. ebd.

Vergleicht man die Veränderung der Armut von Region zu Region und von Land zu Land, so zeigt sich allerdings ein zunehmend heterogenes Bild:

– Zweifelsohne hat Armut in Entwicklungsländern mit signifikantem wirtschaftlichen Wachstum generell rapide abgenommen⁹. In *Ostasien* (z. B. Indonesien, China, Thailand) ist Armut in den siebziger und achtziger Jahren im Zuge der Wachstumsentwicklung besonders rasch zurückgegangen.

– In den achtziger und neunziger Jahren gilt dies auch für *Südasiens*. In Indien, das über gute Armutsstatistiken verfügt, sank der Anteil der Armen zwischen 1980 und 1994 von ca. 40 auf 19 Prozent¹⁰ und in Bangladesch die ländliche Armut zwischen 1981 und 1990 von 65 auf 38 Prozent¹¹.

– Allerdings gilt dieser positive Zusammenhang zwischen Wachstum und Reduzierung der Armut nicht für Länder mit sehr ungleicher Einkommensverteilung und einem großen Anteil urbaner Armutsbevölkerung, wie in einigen Ländern *Lateinamerikas* und des Nahen Ostens, wo die Armut stagniert oder sogar zunimmt.

– In *Afrika* südlich der Sahara hat Armut in einer Reihe von Ländern in den letzten Jahren, für die vergleichbare Daten vorliegen, abgenommen, so in Äthiopien (1989–1994), Ghana (1988–1992), Nigeria (1985–1992) und Tansania (1983–1991). Andere Länder wie Kenia und die Elfenbeinküste weisen hingegen stagnierende oder zunehmende Armut auf, und in fünf von den genannten sechs afrikanischen Ländern ging es den Ärmsten der Armen (unterste zehn Prozent der Einkommensskala) am Ende der zitierten Zeiträume schlechter als am Anfang. Ihre Armut hat sich weiter verschärft¹².

Bei der Bekämpfung von Hunger und Unterernährung sind ebenfalls Fortschritte zu verzeichnen:

9 Vgl. Pranab Bardhan, Research on Poverty and Development Twenty Years after 'Redistribution with Growth', in: Michael Bruno/Boris Pleskovic (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, Washington D.C. 1996; Michael Lipton/Jacques van der Gaag (Hrsg.), Including the Poor, Washington D.C. 1993.

10 Vgl. How Poor is India?, in: The Economist vom 13. April 1996, S. 64.

11 Vgl. Hossain Zillur Rahman/Mahabub Hossain, Rethinking Rural Poverty: a Case for Bangladesh, Bangladesh Institute for Development Studies, Dhaka 1992.

12 Vgl. Lionel Demery/Lyn Squire, Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa: An Emerging Picture, in: The World Bank Research Observer, 11 (1996) 1, S. 39–60.

– Der Anteil der Hungernden an der Bevölkerung der Entwicklungsländer ist in den beiden vergangenen Jahrzehnten bis Anfang der neunziger Jahre von 36 auf 20 Prozent gesunken. Allerdings ist zugleich zu vermerken, daß immer noch ca. 840 Millionen Menschen unter gravierenden Defiziten von Grundnahrungsmitteln (Kalorien) leiden, also hungern¹³. Diese Angaben enthalten nicht die vermutlich gestiegene Zahl der Hungernden in den Transformationsländern Osteuropas und Zentralasiens.

– Der Pro-Kopf-Konsum bei Kalorien stagniert in den ärmsten Entwicklungsländern, während er in den Entwicklungsländern insgesamt im letzten Jahrzehnt um acht Prozent zugenommen hat. Die absolute Anzahl der Hungernden hat seit Anfang der achtziger Jahre in allen Regionen – bis auf Afrika – abgenommen. In Afrika hungern schätzungsweise über 200 Millionen Menschen.

– Ein Defizit an Vitamin A, das zur Erblindung führen kann, ist ein Problem in mindestens 60 Ländern, wo ca. 40 Millionen Kinder darunter leiden. Von Joddefizit sind schätzungsweise 29 Prozent der Weltbevölkerung betroffen. Fast zwei Milliarden Menschen haben Eisenmangel; Frauen sind davon besonders betroffen¹⁴.

– Die Zahl der unterernährten (untergewichtigen) Kinder beträgt ca. 190 Millionen und geht nur sehr langsam zurück. Der relative Anteil von unterernährten Kindern in Entwicklungsländern ist in den letzten 20 Jahren beachtlich gesunken, aber Ernährungsprobleme sind die Ursache von ca. 55 Prozent der Kindersterblichkeit in Entwicklungsländern¹⁵. Rund die Hälfte der unterernährten Kinder lebt in Südasiens (Indien, Bangladesch, Pakistan, Nepal, Sri Lanka) und fast ein Drittel in Afrika südlich der Sahara. Dort hat die Anzahl in den letzten Jahren in einer Reihe von Ländern noch zugenommen.

– Nach wie vor lebt die Masse der Hungernden auf dem Lande, ist aber landlos oder bewirtschaft-

13 Diese Feststellungen basieren auf Schätzungen und Hochrechnungen der FAO. Die Welt-Hungerstatistik ist unbefriedigend. Wenig ist beispielsweise über die Überlappung verschiedener Hungerprobleme in einer Bevölkerung bekannt und noch weniger über die Dauer und Häufigkeit des Betroffenseins von Hunger. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren bedeutet die Schätzung des Ausmaßes von Hunger anhand der Kaloriendefizite (840 Millionen Menschen) eher eine Unterschätzung.

14 Vgl. WHO, Nutrition, Genf 1995.

15 Vgl. David Pelletier, The Potentiating Effects of Malnutrition on Child Mortality: Epidemiologic Evidence and Policy Implications, in: Nutrition Reviews, 52 (1994) 12, S. 409–415.

tet – insbesondere in Afrika – ertragsschwache, sehr kleine landwirtschaftliche Betriebe mit mangelndem Zugang zu Märkten und ertragssteigernder Technik. Der Anteil der Hungernden, der in Städten lebt, nimmt zu, nicht zuletzt wegen der begrenzten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Lande und steigender Urbanisierungsraten.

– Akute Hungersnöte sind in den neunziger Jahren bisher weniger häufig aufgetreten als in den siebziger und achtziger Jahren und waren weitgehend auf Afrika südlich der Sahara beschränkt. Frühwarnsysteme, nationale Programme zur Abwendung von Hungersnöten und verbesserte Koordination der externen Hilfe haben dazu beigetragen¹⁶. Allerdings dauert Hunger im Zusammenhang komplexer Krisen mit dramatischen humanitären Konsequenzen in Regionen mit kriegerischen Auseinandersetzungen an.

Hunger verhindert auch eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Solche Partizipation ist aber Voraussetzung zur nachhaltigen Überwindung von Hunger und Armut. Das heißt also: Hunger perpetuiert Hunger, auch wegen mangelnder Macht der Hungernden. Die Chance zur Partizipation – also die Fähigkeit und tatsächliche Möglichkeit, an gesellschaftlichen Entscheidungen mitzuwirken – ist in vielen Ländern erheblich gestiegen. Voraussetzung für effektive Partizipation in Programmen zur Hunger- und Armutsbekämpfung ist ein verbesserter Bildungs- und Ausbildungsstand der Bevölkerung, insbesondere der Frauen. Von besonderer Bedeutung ist daher, daß die Einschulungsquoten sich in den letzten 20 Jahren von 50 auf nahe 74 Prozent im Durchschnitt der Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen erhöht haben, wobei sich die Einschulungsquoten von Mädchen, ausgehend von einem niedrigen Niveau, relativ rascher erhöhten (von 37 auf 66 Prozent).

Die zukünftige Entwicklung von Hunger und Armut vorauszuschätzen erfordert Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum politischen Handeln hinsichtlich der Hungerbekämpfung. Auf dem Weltkindergipfel (1989) war von den versammelten Staatschefs erklärt worden, die Unterernährung bei Kindern bis zum Jahr 2000 substantiell verringern zu wollen. Dies Ziel scheint kaum noch erreichbar. Unter der Annahme eines gleichbleibenden Niveaus relevanter Maßnahmen und moderaten Wirtschaftswachstums werden im Jahr 2020 noch über 150 Millionen Kinder unterernährt

sein, und in Afrika würde bei einem solchen Szenario die Zahl der unterernährten Kinder sogar nochmals um ca. 50 Prozent zunehmen¹⁷. Dieses in die Zukunft projizierte Ausmaß des Hungers ist aber keineswegs unumgänglich. Schon eine maßvolle Steigerung der Förderung des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft in Kombination mit erhöhten Investitionen im sozialen Bereich (insbesondere für ernährungsrelevante Gesundheitsdienste) würde die Zahl der unterernährten Kinder bis 2020 halbieren können¹⁸. Auf dafür geeignete Maßnahmen wird weiter unten näher eingegangen.

III. Perspektiven und Ursachen des Hungerproblems

Das Hungerproblem läßt sich konzeptionell aus drei unterschiedlichen Sichtweisen betrachten: Hunger (1) als grundlegendes Menschenrechtsproblem, (2) als Symptom des umfassenden Armutsproblems und (3) als teilweise Ursache gerade dieses Armutsproblems.

Die erste Perspektive, *Nahrung als Menschenrecht*, hat wechselnde Aufmerksamkeit im Zeitablauf gefunden und erfährt in den neunziger Jahren wieder verstärkte Unterstützung. Die Internationale Übereinkunft der Vereinten Nationen über Ökonomische, Soziale und Kulturelle Rechte von 1966 definierte das Recht auf ausreichende Nahrung als ein Menschenrecht. Dieses Menschenrecht fand auch schon Erwähnung in früheren UN-Deklarationen und wurde später wiederholt. 1989 hatten 85 Staaten die Übereinkunft unterzeichnet; es mangelt jedoch an der Umsetzung und nationalen wie internationalen Überwachung dieses Rechtes. Dies heißt aber nicht, daß das Recht auf Nahrung völlig bedeutungslos wäre. Es liefert insbesondere in den Unterzeichnerstaaten eine Basis für politische Artikulation. Der Welternährungsgipfel wird Gelegenheit bieten, das Recht auf Nahrung zu fördern. Diese Perspektive lenkt also die Aufmerksamkeit auf die Rechtlosigkeit der Hungernden und fordert Stärkung ihres Einflusses, u. a. durch vermehrte Partizipation in den sie betreffenden Programmen.

17 Vgl. Mark Rosegrant/Mercedita Agcaoili-Sombilla/Nicostrato Perez, *Global Food Projections to 2020: Implications for Investment, Food Agriculture and Environment Discussion Paper Nr. 5*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., Oktober 1995.

18 Vgl. ebd.

16 Vgl. Patrick Webb/Joachim von Braun, *Famine and Food Security in Ethiopia: Lessons for Africa*, Chichester – New York 1994.

Die zweite Perspektive, *Hunger als Symptom des umfassenden Armutproblems*, betont als Ursache den Mangel an Verfügbarkeit von und Probleme beim Zugang zu Nahrung. Diese Probleme lassen sich wiederum im wesentlichen auf Mangel an Kaufkraft und evtl. nachteilige strukturelle Bedingungen (mangelnde landwirtschaftliche Produktivität, Probleme hinsichtlich Klarheit von Rechten, große Ungleichheit bei Eigentumsverhältnissen oder in gestörten Handelsbeziehungen) zurückführen. Als Folgerung für die Politik ist es unter dieser Perspektive naheliegend, den Schwerpunkt auf diese Armutursachen des Hungers zu legen. Konkreter bedeutet dies, die Überwindung des Hungers durch wirtschaftspolitische und institutionelle Reformen, wirtschaftliche Entwicklung und technische Zusammenarbeit zu erreichen zu suchen.

Die dritte Perspektive, *Hunger als Ursache von Armut*, lenkt das Augenmerk auf die nachteiligen Wirkungen von Hunger für die wirtschaftliche Entwicklung und menschliche Produktivität. Diese Perspektive hat in den letzten Jahren größere Bedeutung erlangt. Wirtschaftshistorische Forschungen belegen die Tragweite verbesserter Ernährung für die wirtschaftliche Entwicklung der Industrieländer im 19. und frühen 20. Jahrhundert, so insbesondere die Arbeiten des Nobelpreisträgers Robert Fogel¹⁹. Die Beziehungen sind kurz- und langfristiger Art: Verbesserte Ernährung bei Erwachsenen wirkt sich meßbar in höherer Produktivität und höherer Arbeitsentlohnung aus. Verbesserte Ernährung von Kindern führt zu verbesserten kognitiven Fähigkeiten, die sich wiederum langfristig positiv auf Bildungsstand und Lebenseinkommen auswirken. Einfluß auf die nächste Generation hat ebenfalls der gestiegene Ernährungsstatus von Müttern, weil sich hierdurch die Start- und Entwicklungschancen ihrer Kinder nachhaltig verbessern, und dies vorteilhafte Implikationen für deren Gesundheit, Bildungs- und Lebenseinkommenschancen hat. Es wird oft verkannt, daß somit auch kurzfristige direkte Hungerbekämpfung sehr langfristige positive Wirkungen hat. Diese Perspektive unterstreicht die Notwendigkeit, die Armut von morgen durch gezielte Bekämpfung des Hungers heute zu überwinden.

Diese drei Perspektiven sind nicht als konkurrierend zu verstehen, sondern sie haben jede für sich ihre Berechtigung. Allerdings implizieren die unterschiedlichen Perspektiven verschiedene Maß-

nahenschwerpunkte und -kombinationen. Angesichts der Vielschichtigkeit des Hungerproblems ist dies auch nicht verwunderlich.

Die *Ursachen* von Hunger und Ansatzpunkte zu seiner Bekämpfung sind somit auf mehreren verschiedenen, aber durchaus miteinander verbundenen Ebenen zu suchen. Die Hungerbekämpfung hat sich in der Vergangenheit eher auf die erste und die letzte der nachfolgend skizzierten vier Ebenen konzentriert und dadurch Ansatzpunkte für effizientere Politik und Programme übergangen:

1. *Grundlegende politische und natürliche Ursachen:*

Politikversagen (verfehlte wirtschafts- und sozialpolitische Strategien, Diskriminierung, kriegerische Auseinandersetzungen); Ressourcenknappheit (natürliche und Humanressourcen) und krisenhafte Bedingungen (z. B. Dürren); rasches Bevölkerungswachstum.

2. *Institutionelle, organisatorische und strukturelle Bedingungen:*

Stand, Entwicklung und Einsatz des technologischen Wissens und der Infrastruktur, insbesondere in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum; Rechtssystem, Zugang zu und Verteilung von Vermögenswerten (insbesondere Land); Funktionsweise und Effizienz von Systemen der sozialen Sicherung, Finanzsystemen und öffentlichen Dienstleistungen für Gesundheit und Bildung.

3. *Funktionsweisen von Märkten:*

Insbesondere von Märkten für Nahrungsmittel, für Güter, die in hohem Maße von Armen produziert werden sowie Märkten für Arbeit. Die Hungernden haben oft keine oder nur unzureichend entlohnte Arbeitsmöglichkeiten.

4. *Bedingungen auf und innerhalb der Haushaltsebene:*

wo sich die Verfügbarkeit von Nahrung als Ergebnis des Standes der Technik (insbesondere in der Landwirtschaft) und der Funktionsweisen von Märkten ergibt;

wo der Zugang zu Nahrung Resultat der Einkommenslage, der Ressourcen und der Preise ist;

wo Verhaltensweisen und Wissen die tatsäch-

¹⁹ Vgl. Robert Fogel, *Economic Growth, Population Theory, and Physiology: the Bearing of Long Term Processes on the Making of Economic Policy*, in: *The American Economic Review*, 84 (1994) 3, S. 369–395.

liche Nutzung und Verteilung von Nahrungsmitteln im Haushalt und die ernährungsrelevante Pflege von Haushaltsmitgliedern bedingen. Letzteres ist je nach der Rolle von Frauen und Kindern in einer Gesellschaft relevant dafür, wie sich erhöhte Nahrungsknappheiten auf einzelne Mitglieder der Haushalte auswirken.

Es reicht nicht, den gerade diagnostizierten Hunger zu bekämpfen. Ernährungssicherungspolitik muß präventiv sein. Der Anstieg des Anteils für Nothilfemaßnahmen in der internationalen Entwicklungskooperation auf ca. zehn Prozent in den letzten Jahren ist besorgniserregend und auch ein Resultat unzureichender präventiver Ernährungssicherungspolitik in der Vergangenheit.

IV. Erfolgreiche Politik und Programme

1. Rahmenbedingungen

Armutsbekämpfung tritt bestenfalls auf der Stelle, wenn die makroökonomischen Rahmenbedingungen einer wirtschaftlichen Wachstumsentwicklung mit breit gestreuter zusätzlicher Schaffung von Arbeitsplätzen im Wege stehen. Wichtigste Elemente dieser Rahmenbedingungen sind: ausgewogene staatliche Haushaltspolitik (kein hohes Defizit), stabilitätsorientierte Geldpolitik (keine hohe Inflation) und Währungspolitik (z. B. keine hohe Überbewertung der Währung). Das heißt auch Vermeidung von wachstumshemmender Besteuerung vor allem solcher Sektoren, in denen die Armutsbevölkerung direkt oder indirekt vorwiegend beschäftigt ist. Der Agrarsektor ist hier an erster Stelle zu nennen.

Sogenannte Strukturanpassungsprogramme zielen auf die Korrektur verzerrter Rahmenbedingungen ab. Sie werden oft durch externe Hilfe gestützt, meist unter Führung von Weltwährungsfond (IMF) und Weltbank. Die Programme beinhalten in aller Regel drastische Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte. Vielfach war vermutet worden, daß dies vor allem zu Lasten der Armen ginge. Detaillierte neue Analysen über die Wirkungen von Strukturanpassungsprogrammen in Afrika belegen hingegen, daß in Ländern mit konsequent durchgeführten Strukturanpassungsprogrammen die Armut insgesamt abnahm. Aber für die Ärmsten der Armen (unterste zehn Prozent) zeigt sich in den vorliegenden Länderstudien, die

auf originären Haushaltsdaten basieren, ein uneinheitliches Bild: In Ghana ging es ihnen im Zuge konsequenter Anpassung besser, in Tansania schlechter und in der Elfenbeinküste bei verzögerter, nicht konsequenter Reform ebenfalls schlechter²⁰.

2. Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Umwelt

Hunger- und Armutsbekämpfung erfordern staatliches Handeln mit sektoralen Prioritäten. Die Bereitstellung von Infrastruktur, neuem Wissen und Technologie vor allem zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung stellt in Ländern mit niedrigem Einkommen die notwendigen Grundlagen für selbsttragendes Wachstum dar²¹. Arme auf dem Lande sehen sich gezwungen, Raubbau an natürlichen Ressourcen zu treiben, um zu überleben – so z. B. durch die Nutzung von Berghängen, die für den Anbau ungeeignet sind, was die Bodenerosion beschleunigt, sowie die Abholzung von Waldflächen. Ohne Alternativen – wie etwa eine produktivere, nachhaltige Landwirtschaft oder außerlandwirtschaftliche Beschäftigung – kann diesen Umweltproblemen der Armut nicht begegnet werden. Land- und Bodenrechtsreform, einschließlich Umverteilung von Land in Regionen mit besonders hoher Konzentration und ineffizienter Nutzung (z. B. in Teilen Lateinamerikas), sind ein wieder zunehmend erwogener Aspekt. Die positiven langfristigen Wirkungen entsprechender Reformen in Asien (z. B. Korea, Taiwan, China) für Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung unterstreichen dies.

In frühen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung muß der Rahmen für die öffentlich bereitzustellenden Güter weiter gefaßt werden als in späteren Phasen, wenn die Entwicklung weitgehend selbsttragend geworden ist. Die komplexen ökologischen Herausforderungen und die Anforderungen der Welternährung fordern eine verbesserte Technik in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Ein System von internationalen Agrarforschungsinstituten widmet sich dieser Aufgabe seit Jahren²². Thailand, Indonesien und China haben in den siebziger und achtziger Jahren ihre Agrarwirtschaft stark gefördert bzw. bestehende fehlgeleitete Poli-

20 Vgl. L. Demery/L. Squire (Anm. 12).

21 Vgl. Joachim von Braun/Eileen Kennedy (Hrsg.), *Agricultural Commercialisation, Economic Development and Nutrition*, Baltimore – London 1994.

22 Die 16 Institute der Consultativ Group on International Agricultural Research (CGIAR) entwickeln u. a. verbessertes Saatgut und nachhaltige Produktionstechniken für und mit Kleinbauern.

tik korrigiert und zugleich die Ernährung der Bevölkerung durch gezielte Programme verbessert. Das allseits bekannte hohe Wirtschaftswachstum folgte. In Korea und Taiwan hatte der Prozeß ein bis zwei Jahrzehnte früher angefangen. Die Rolle der Agrarentwicklung mit einer gezielten Verbesserung der Ernährung geriet allerdings beim nachträglichen Bestaunen dieser Wirtschaftswunder weitgehend in Vergessenheit.

3. Erfolgreiche Programme

Die Betonung der Bedeutung der Rahmenbedingungen und sektoralen Prioritäten für die Hunger- und Armutsbekämpfung ist zwar notwendig. Auf deren langfristige Wirkung kann aber nicht gewartet werden. Es besteht die Notwendigkeit (und Möglichkeit), den Hunger durch Programme gezielt zu überwinden, um sich rascher der Vision einer Welt ohne Hunger anzunähern, als dies mit den Makro- und Sektorpolitiken zu erreichen ist. Auf dem Gebiet der gezielt auf die Bekämpfung des Hungers ausgerichteten Programme hat es in den vergangenen zwei Jahrzehnten wichtige neue Einsichten und beachtliche Fortschritte gegeben. Hungerbekämpfung findet heute immer weniger mittels genereller Subventionsprogramme statt, an denen viele Nichtbedürftige teilhaben und die deshalb teuer und ineffizient sind. Drei erfolgreiche Programmtypen sollen kurz skizziert werden:

a) Finanzsysteme zur Armutsbekämpfung

Hunger tritt oft saisonal auf, z. B. vor der nächsten Ernte oder in Krisenzeiten. Wer dann keine liquiden Mittel hat, ist besonders verletzlich. Wenn Arme Kreditzugang hätten, könnten sie sich in solcher Lage helfen. Die Vorstellung, Arme könnten nicht sparen und ihre Rückzahlungsmoral sei schlecht, war bisher weit verbreitet. Diese Einschätzung ist falsch, wie neue Formen der Organisation von Sparen und Kreditvergabe für und mit Armen zeigen. Diese Neuerung ist auf die Pionierarbeit der Grameen Bank in Bangladesch zurückzuführen.

Das inzwischen weltweit bekannte Grameen-Bank-System beinhaltet nicht nur eine Innovation des ländlichen Finanzwesens, sondern auch die Förderung von Selbsthilfe auf Dorfebene. Aus einem Forschungsprogramm mit einigen wenigen Dörfern entwickelten sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die ersten Grameen-Banken mit der typischen Strukturierung von Kleingruppen zur Ersparnis mobilisierung, Kredithaftung und Planung von Investitionen sowie Beratungstätigkeit. Die überwältigende Mehrheit der Grameen-

Bank-Mitglieder sind Frauen ohne Land. Zugang zu Kredit und Sparmöglichkeiten verhilft diesen Ärmsten der Armen sowohl zu einer Stabilisierung des Nahrungskonsums während der oft saisonalen Hungersnöte als auch zu einem schnellen Zugriff auf selbst gesparte Mittel nach Krisenzeiten (wie Überschwemmungen) und – besonders wichtig – zu Startkapital für die Schaffung selbständiger Beschäftigung.

Als die Grameen Bank ihre Arbeit aufnahm, wurde diese Neuerung von manchen großen Entwicklungsorganisationen eher belächelt. Erinnert sei hier jedoch daran, daß die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unorthodox und vor fast allen anderen Entwicklungspartnern die Grameen Bank gefördert und sich auch in besonderer Weise um die Verbreitung des Konzeptes in Asien und Afrika verdient gemacht hat²³. Inzwischen ist das Grameen-Bank-System von Millionen Armutshaushalten in Bangladesch positiv aufgenommen und umgesetzt worden. Kreditrückzahlungsquoten liegen bei nahezu 100 Prozent. In anderen Ländern Asiens ist das Programmkonzept in den achtziger Jahren mit ähnlichem Erfolg im großen Stil eingesetzt worden und expandiert inzwischen auch in Afrika und Lateinamerika.

b) Beschäftigung gegen Hunger

Das Grundproblem der Armen ist es, daß sie oft keine ausreichend entlohnte Beschäftigung haben. Dies heißt nicht, daß Arme viel Zeit hätten. Das Gegenteil ist der Fall, denn bei geringster Entlohnung – sei es in informeller städtischer Beschäftigung oder auf einem Stück gepachteten Landes als Bauer – verfolgen Arme eine Vielzahl an Beschäftigungen, um zu überleben (typischerweise drei bis fünf verschiedene Jobs gleichzeitig). Am Unterbeschäftigungsproblem der Armen setzen Programme an, die sich auf die Reduzierung von Hunger und Armut durch zusätzliche produktive Beschäftigung konzentrieren. Drei Aspekte machen diesen Programmtyp attraktiv, auch im Vergleich zur schlichten Verteilung von Nahrungsmitteln: (1) bei niedrigen Löhnen nehmen nur die Bedürftigen teil und müssen nicht bürokratisch und zu hohen Kosten (verbunden mit Fairneßproblemen und Korruptionsrisiken) ausgesucht werden; (2) kurzfristig wird Einkommen in die Haushalte der potentiell Hungernden geleitet, und zugleich entstehen langfristig produktive Investi-

23 Vgl. Erhard Kropp/Michael Marx/Ballurkar Pramond/Benjamin Quinones/Hans Dieter Seibel, *Linking Self-Help Groups and Banks in Developing Countries*, Bangkok – Eschborn 1989.

tionsgüter (wie z.B. Infrastruktur, Wasserbau, Erosionsschutz sowie Aufforstung); (3) die Programme können dezentral im ländlichen Raum eingerichtet werden, reduzieren den Wanderungsdruck in die Städte und stärken lokale und kommunale Einrichtungen.

In Indien wurden solche Programme Mitte der siebziger Jahre in großem Rahmen organisiert und haben dort maßgeblich zur Verhinderung von Hunger beigetragen. Der Programmtypus ‚Beschäftigung zur Hungersnotbekämpfung‘ hat sich in den achtziger Jahren weltweit in Regionen mit niedrigem Einkommen ausgebreitet, und zwar mit besonderem Erfolg in China nach 1984, in Sub-Sahara-Afrika partiell in den frühen achtziger Jahren (z.B. Botswana in langer Dürreperiode) und mit erheblicher Breitenwirkung im Sahel, in Äthiopien, Kenia und in Südafrika in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren²⁴.

c) Integrierte Ernährungsprogramme

Der dritte erfolgreiche Programmtypus ist das sogenannte integrierte Ernährungsprogramm. Thailand sowie Tamil Nadu in Indien können als Pioniere für diesen Programmtypus ausgemacht werden²⁵. Diese Programme betonen die Mobilisierung der Bevölkerung zur Selbsthilfe in Sachen Unterernährung. Während keine der einzelnen Maßnahmen dieser Programme besonders innovativ ist, ist ihre Bündelung durchaus neu. Sie beinhaltet:

(1) den Aufbau von Einrichtungen und die Entwicklung von Methoden zur Identifizierung von Ernährungsproblemen mittels kontinuierlicher Beobachtung von Risikogruppen, insbesondere Kindern (wiegen, messen) und schwangeren Frauen;

(2) die gezielte Nahrungs- und Nährstoffversorgung Fehl- und Unterernährter;

(3) die Einrichtung von Ernährungs- und Gesundheitsberatung im Dorf, gestärkt durch

(4) die Formierung von Frauengruppen und angeleitetem Beratungspersonal aus diesen Frauengruppen, das kontinuierlich durch Fachpersonal weiter geschult und beraten wird, wenn Problemfälle identifiziert werden (z.B. untergewichtige Kinder oder Riskoschwangerschaften);

24 Vgl. Joachim von Braun (Hrsg.), *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, Washington D.C. 1995.

25 Vgl. Joan Jennings/Stuart Gillespie/John Mason/Mashid Lotfi/Tom Scialfa (Hrsg.), *Managing Successful Nutrition Programmes*. United Nations Subcommittee on Nutrition, Genf 1991.

(5) die kommunale Verbesserung des Gesundheitsumfeldes (Wasser) und

(6) flankierende Maßnahmen zur Schaffung von Einkommen für Armutshaushalte.

Die Kosteneffektivität der Programme ergibt sich durch Abgrenzung von tatsächlich bedürftigen Zielgruppen nach regionalen und demographischen Kriterien und diagnostiziertem Risiko (Untergewicht). Integrierte Ernährungsprogramme dieser Art haben dazu geführt, daß Unterernährung in Thailand in den achtziger Jahren praktisch vollständig überwunden wurde und in Tamil Nadu/Indien innerhalb von vier Jahren halbiert werden konnte. Der Programmtypus hat sich in den neunziger Jahren international weiter ausgedehnt. Die Weltbank beispielsweise hat die Kreditfinanzierung für solche Maßnahmen von ca. 20 Millionen Dollar Anfang der achtziger Jahre auf über eine Milliarde im Jahre 1994 erweitert.

Die drei skizzierten erfolgreichen Programmtypen haben sich auf die Bekämpfung von institutionellen und organisatorischen Ursachen von Hunger und Armut konzentriert, die Entwicklung von Humanressourcen betont, sich eng auf die Zielgruppe der Hungernden bzw. Armen ausgerichtet, deren Partizipation gefördert und mit marktwirtschaftlichen Konzepten gearbeitet. Die Kombination dieser Maßnahmen macht sie kosteneffektiv und erfolgreich.

V. Durchgreifende Maßnahmen in der Hungerbekämpfung

Das Ziel einer Welt ohne absolute Armut und Hunger ist noch lange nicht erreicht. Diese Vision muß aber weiter verfolgt werden. Die Herausforderung, intelligente Lösungen des Armutproblems zu finden, bleibt immens. Die technologischen Möglichkeiten der Bekämpfung von Hunger müssen vermehrt in den Vordergrund treten. Die Industrieländer können neben anderen Maßnahmen auch mit Technologien zur Lösung des Welt Ernährungsproblems beitragen. Dazu zählt u.a. der Einsatz der Gentechnik zur Ertragssteigerung, zur Qualitätsverbesserung, zur Resistenzstärkung z.B. gegen Schadinsekten und Pflanzenkrankheiten sowie zur Stärkung der Pflanzen gegen Dürre und Frost. Große Entwicklungsländer wie China, Indien, Brasilien erforschen und wenden zunehmend agrarische Gentechnik an.

Es wäre allerdings verfehlt zu postulieren, daß die Überwindung von absoluter Armut und Hunger nur ein Problem von mangelndem Wissen und rückständiger Technologie wäre. Im Kern ist Armutsbekämpfung ein Problem von Politik und Macht sowie der Bereitschaft zum Teilen. Dabei zeigt sich zunehmend, daß Armut überwindende Entwicklung Voraussetzung zur Armutsreduzierung ist. In dieser scheinbar tautologischen Feststellung liegt eine gute und eine schlechte Nachricht²⁶: Die gute ist, daß der Prozeß der Armutsreduzierung, wenn er denn einmal erfolgreich angestoßen ist, weitgehend selbsttragend ist; die schlechte Nachricht besteht darin, daß dieser Prozeß komplex ist und es erhebliche Ressourcen erfordert, ihn anzustoßen, damit er selbsttragend wird. Wenn, wie oben erläutert,

- die günstigen makro-ökonomischen Rahmenbedingungen,
- die Förderung des landwirtschaftlichen Wachstums und der ländlichen Entwicklung (insbesondere Agrarforschung, Infrastruktur und Bildung),
- Zugang zu Kredit- und Sparmöglichkeiten,
- verbesserte Beschäftigungschancen und
- direkte Ernährungs- und medizinische Grund-sicherung

Voraussetzung für die nachhaltigen armutsreduzierenden Entwicklungsprozesse sind, dann kann

²⁶ Vgl. Paul Streeten, *Strategies for Human Development – Global Poverty and Unemployment*, Kopenhagen 1994.

auch die Bekämpfung des Hungers nicht von einer engen politischen oder programmatischen Plattform aus geführt werden – weder von einer rein makroökonomischen noch einer rein agrarischen, noch von einer rein medizinischen. Die erforderliche vielfältige Aktion ist zweifelsohne organisatorisch und von den finanziellen Ressourcen her anspruchsvoll und kann nur regional und länder-spezifisch angemessen diskutiert werden.

Die Überwindung des Hungers ist humanitär geboten. Dazu ist die Mobilisierung von Ressourcen wie auch eine Politikkorrektur auf internationaler Ebene und vor allem auf nationaler Ebene in den Ländern mit fortdauerndem Hunger erforderlich. Prioritäten müssen anders definiert werden, um einen Befreiungsschlag, einen „big bang“ in Sachen Hunger zu ermöglichen. Zum Kern eines solchen Programmes zählen die Agrarförderung, ländliche Entwicklung und eine ernährungsbezogene Gesundheitsförderung. Länder, die ihre Rahmenbedingungen adäquat anpassen und interne Ressourcen auf die Armuts- und Hungerbekämpfung umlenken, sollten auf großzügige internationale Förderung rechnen können.

Die verbesserten Ansätze der Hungerbekämpfung haben diese zwar preiswerter gemacht, aber nicht billig. Die Investition in einen „big bang“ jedoch würde sich rasch amortisieren, insbesondere wenn die Kosten des fortwährenden Hungers und die Kosten von Hilfe, die nur Symptome lindert, ins Kalkül gezogen werden.

Globale und regionale Umweltprobleme als Herausforderung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

„Das 21. Jahrhundert wird von seinem Beginn an unter dem Eindruck einer von Menschenhand ausgeraubten, im Kern gefährdeten und teilweise zerstörten Natur stehen. Sämtliche Politikbereiche, von der Außen- und Entwicklungspolitik bis zur Forschungs- und Technologiepolitik, werden unter diesem Eindruck stehen. Religion und Kultur, Bildung, Recht und Wirtschaft ... werden im Jahrhundert der Umwelt vom ökologischen Diktat bestimmt sein.“¹

Solche Erkenntnis braucht lange Zeit, bis sie sich auch politisch durchsetzt. Im selben Jahr erkannte der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit: „Der Schutz der Umwelt ist für die internationale Zusammenarbeit eine zentrale Herausforderung der 90er Jahre. Bittere Armut und explosives Bevölkerungswachstum drohen die nicht zuletzt von den Industrieländern heraufbeschworene weltweite Umweltkatastrophe zu verschärfen. Der Entwicklungszusammenarbeit kommt die Aufgabe zu, die sich gegenseitig bedingenden Faktoren Armut, Bevölkerungswachstum und Umweltverschmutzung zu bekämpfen. Erfolgreiche Entwicklungspolitik ist daher heute zu einer Frage des Überlebens der ganzen Menschheit geworden. Wir stellen uns dieser Verantwortung.“²

Soweit die gemeinsame Erkenntnis im Jahre 1992, dem Jahr der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro (UNCED). Doch der Weg dahin war weit, und es klafft immer noch die Lücke zwischen politischen Erklärungen und praktischer Politik.

1 Ernst U. von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1992⁴, S. 9.

2 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Eine Welt – eine Umwelt. Umweltschutz: Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 1992, S. 5.

I. Umwelt – kein Thema der Entwicklungshilfe?

1. Die Berichte des Club of Rome

Daß Umweltprobleme eine globale Dimension haben, ist eine relativ junge Erkenntnis. Es ist noch kein Vierteljahrhundert her, daß auf nationaler Ebene so etwas wie ein Bewußtsein für die Umweltbelastungen auf regionaler und nationaler Ebene entwickelt wurde. Noch kürzer ist die Zeit, daß durch die Veröffentlichungen des Club of Rome Umwelt und die Endlichkeit der Ressourcen in das Bewußtsein gehoben wurden. Seit 1972 warnen Wissenschaftler, Ökonomen und Politiker des Club vor drohender Umweltkatastrophe und der Gefahr, daß der Menschheit ihre wichtigsten Ressourcen ausgehen könnten.

Die Berichte des oder an den Club of Rome lassen sich ganz grob in solche Berichte einteilen, die – und dies ist ein wichtiger Kritikpunkt daran – sich in exponentiellen Modellrechnungen mit der Zukunft des Planeten Erde auseinandersetzen, und solchen, die sich mehr mit Alternativen einer möglichen Entwicklung beschäftigen. Bei letzteren wird über den Nord-Süd-Konflikt und die Reform der Weltwirtschaft nachgedacht.

In der politischen Diskussion werden allerdings, trotz breiter Resonanz in der öffentlichen Meinung, nur Teilprobleme wahrgenommen – so nach der ersten Ölkrise 1974, nach der auch die Entwicklungspolitik u.a. als eine Politik der Energie- und Rohstoffsicherung gesehen wurde. Während Erhard Eppler noch Strukturprobleme gesehen und benannt hatte, standen auf der VN-Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) vom Mai 1976 für die Bundesregierung die Verhinderung integrierter Rohstoffabkommen bei eigener Rohstoffsicherung und die Ablehnung einer neuen Weltwirtschaftsordnung im Mittelpunkt.

Eine politische Reaktion auf die Vorschläge des Club of Rome, Nullwachstum und Gleichgewichtsorientierung anzustreben, erfolgte nicht. Zwar wurden einige pessimistische Prognosen diskutiert, dies hatte aber keine politischen Konsequenzen. Auch die deutschen Nachfolgepublikationen – ob pessimistisch oder optimistisch – hatten auf die Öffentlichkeit mehr Auswirkungen als auf die praktische Politik³. Die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit lagen weiterhin in den Bereichen Infrastruktur, Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen, Bildung, Wissenschaft, Ausbildung, Gesundheit. Zu den Reaktionen auf globale Umweltprobleme können höchstens Maßnahmen zur Bevölkerungsplanung und der Nahrungsmittelhilfe gerechnet werden.

2. Die Brandt-Berichte

Auch die Berichte der Nord-Süd-Kommission haben, bei aller öffentlichkeitswirksamen Diskussion, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Umweltfragen kaum beeinflusst⁴. Allerdings haben die Berichte der Kommission nur wenig Hinweise auf ökologische Probleme enthalten, sie befaßten sich mehr mit Fragen der in der deutschen Politik nicht sehr beliebten Neuen Weltwirtschaftsordnung. Hinsichtlich der wachsenden ökologischen Probleme wurden internationale Abkommen vorgeschlagen; den Ländern der Dritten Welt sollte u. a. ein höherer Erlös für ihre Rohstoffe zugestanden werden, und es sollte eine internationale Energiestrategie entwickelt werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) lehnte die meisten Vorschläge ab⁵. Die Bundesregierung ging zwar im Fünften Entwicklungspolitischen Bericht auf die Brandt-Kommission ein, im Sechsten Bericht stellte sie dann nur noch lapidar fest: „Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vertritt in einer Stellungnahme zum zweiten Bericht u.a. die

Meinung, daß dieser die gleichen Schwächen zeige wie der erste.“⁶

3. Umwelt – kein wesentliches Thema in der Entwicklungszusammenarbeit

Bis zu Beginn der achtziger Jahre spielten Umweltprobleme in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit praktisch keine Rolle: Probleme des Bevölkerungswachstums, Rohstoffe unter dem Gesichtspunkt der Rohstoffsicherung, Energieprobleme mit der Absicht der eigenen Energieversorgung sind die einzigen Aspekte, die eher indirekt mit globalen Umweltproblemen zu tun haben. Im Vierten Entwicklungspolitischen Bericht gibt es keine Erwähnung der Umweltprobleme und im BMZ-Journalisten-Handbuch 1980 noch nicht einmal ein Stichwort „Umwelt“. Im Journalisten-Handbuch 1981 lautet der einzige Satz zu Umweltproblemen: „Fragen der Ökologie spielen ... bei der Entwicklung des Agrarsektors eine zunehmende Rolle.“⁷ Auch 1983 wird der Anteil der Entwicklungspolitik zur Lösung globaler Umweltprobleme noch minimiert, ja diese werden als für die Dritte Welt spezifisch dargestellt: „Die ökologische Situation ist in vielen Ländern der Dritten Welt aufgrund anders gearteter Ökosysteme und des unterschiedlichen Entwicklungsstandes kritischer als in den Industriestaaten.“⁸

II. Umwelt und Entwicklung als globale Themen

1. GLOBAL 2000

Vielleicht hat die Tatsache, daß die USA – immer zurückhaltend, wenn es nicht ihren Interessen entspricht – im Auftrag ihres Präsidenten einen Bericht in Auftrag gaben, auch die deutsche Einstellung beeinflusst. Jedenfalls werden Umweltprobleme nach der Popularisierung (nicht der Veröffentlichung) von Global 2000⁹ anders gesehen. Die Studie prognostiziert unter Fortschreibung der

³ Vgl. u. a. Herbert Gruhl, Ein Planet wird geplündert. Die Schreckensbilanz unserer Politik, Frankfurt am Main 1975; Theodor Sonnemann, Die Menschheit hat noch eine Chance. Alternativen für die Welt von morgen, Hamburg 1977.

⁴ Der erste Bericht der Nord-Süd-Kommission wurde 1980 veröffentlicht: Willy Brandt, Das Überleben sichern, Köln 1980; der zweite 1983: Willy Brandt (Hrsg.), Hilfe in der Weltkrise, Reinbek 1983.

⁵ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Stellungnahme zu den Vorschlägen des 2. Brandt-Berichts, vorgelegt vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BMZ aktuell, Bonn, April 1983.

⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1985, S. 33.

⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Journalisten-Handbuch 1981, Bonn 1981, S. 144.

⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Journalisten-Handbuch 1983, Bonn 1983, S. 167.

⁹ Vgl. Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten, Frankfurt am Main 1980. Diese Überlegungen schließen auch ein: Globale Future. Time to act, Frankfurt am Main 1981.

vorhandenen Trends und unter der Annahme, daß die bisherigen Politiken fortgeführt werden, für das Jahr 2000 alarmierende Dimensionen.

Die Reaktionen in der Bundesrepublik waren relativ vielfältig. Die der FDP nahestehende Friedrich-Naumann-Stiftung veranstaltete ein Hearing, es gab einen Bericht des Bundesministers für Forschung und Technologie, Große Anfragen und Anträge der Fraktionen im Deutschen Bundestag sowie einen Bericht der Bundesregierung. Folgende Maßnahmen wurden angekündigt:

a) Es sollen Konsequenzen aus Global 2000 für die Bundesrepublik geprüft werden. Die Folgen für die Außen- und Entwicklungspolitik sollen dargestellt werden.

b) Es soll überprüft werden, ob das umweltpolitische und planerische Instrumentarium ausreicht, um Gefahren vorzuschätzen und ihnen zu begegnen.

c) Es soll geprüft und dargestellt werden, wo in den Bereichen der Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik zusätzliche Handlungsprogramme und Handlungsalternativen notwendig sind, einschließlich des dazu notwendigen Finanzbedarfs.

d) Es soll ein Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen und anderer Beratergremien erstellt werden, um die in Global 2000 aufgezeigten weltweiten Gefahren und Entwicklungstrends weiter zu untersuchen.

e) Dabei soll überprüft werden, ob die in Global 2000 aufgezeigten Entwicklungstrends eine besser koordinierte und wirksamere internationale Zusammenarbeit notwendig machen.

f) Das Problembewußtsein der Bevölkerung muß geschärft werden, damit für wichtige strukturelle Entscheidungen ein demokratischer Konsens möglich wird.

2. Grundbedürfnisstrategie

Ein Konsequenz dieser Überlegungen ist eine Modifizierung der sogenannten Grundbedürfnisstrategie. Dieser von der Internationalen Arbeitsorganisation der VN (ILO) 1976 entworfene neue Entwicklungsansatz wurde als Konzept in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit übernommen. Über die verstärkte Bedürfnis-, Zielgruppen- und Produktionsorientierung sowie mehr Partizipation soll eine möglichst große Nähe zu den ärmsten Bevölkerungsschichten erreicht werden. Danach sollen auch unter ökologischen Aspekten nur noch Projekte gefördert werden, die nicht ausschließlich auf machtpolitische, außenpolitisch-taktische und

wirtschaftliche Gründe zurückzuführen sind¹⁰. *Self-Reliance* soll im Vordergrund stehen.

Erstmals ab 1980 – und nicht nur im Zusammenhang mit den Nord-Süd-Berichten und Global 2000 – werden Umweltaspekte etwas ausführlicher diskutiert. Neben Bevölkerung, Nahrungsmittel und Energie werden allmählich auch andere Umweltprobleme gesehen. Die globale Dimension des Problems wird erkannt: „Die Mißachtung ökologischer Kreisläufe ist kein auf die Industrieländer beschränktes Phänomen. Das alarmierende Ausmaß der Umweltgefährdungen und -zerstörungen in den Ländern der Dritten Welt ist erst in letzter Zeit in das entwicklungspolitische Bewußtsein gerückt.“¹¹

3. Der Brundtland-Bericht

Relativ breite Aufmerksamkeit erreichte der Bericht der Kommission für Umwelt und Entwicklung unter Leitung von Gro Harlem Brundtland¹². Dieser Bericht verstärkte die Hinwendung zu Umweltproblemen, wie sie schon im Sechsten Bericht der Bundesregierung, in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und in den Grundlinien von 1986 sichtbar wurde. Der Bericht wird im Gegensatz zu der eher „technisch-wissenschaftlichen Bestandsaufnahme“ in die Reihe der Berichte gestellt, „die unter dem Anspruch reformerischer Politik die ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Notwendigkeiten für eine zukünftige Weltgesellschaft herausarbeiten“¹³.

Umwelt und Entwicklung, Ökologie und Ökonomie werden in ihrer wechselseitigen Abhängigkeit und als Einheit betrachtet. Im Zentrum des Berichts steht der Begriff des *sustainable growth*, der in die deutsche Diskussion als „nachhaltige Entwicklung“ einging. Der Begriff wurde in unterschiedlichster Weise interpretiert. In seiner einfachsten Interpretation bedeutet er: „Unter welchen Bedingungen kann ein ökologisches Teilsystem . . . so genutzt werden, daß die langfri-

10 Anforderungen an eine Grundbedürfnisstrategie, in: epd-Entwicklungspolitik, (1980) 1, S. 6–9.

11 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1983, S. 18.

12 Gro Harlem Brundtland, *Our Common Future*, London 1987. Die deutsche Ausgabe erschien im selben Jahr: Völker Hauff (Hrsg.), *Unsere gemeinsame Zukunft. Für ein Klima des Wandels*, Greven 1987.

13 Gerd Michelsen und das Öko-Institut Freiburg (Hrsg.), *Der Fischer Öko-Almanach 91/92*, Frankfurt am Main 1991, S. 17.

stige Ertragskraft nicht gemindert oder gar zerstört wird.“¹⁴

4. Reaktionen der deutschen Entwicklungspolitik

Die Anerkennung dessen, was der Brundtland-Bericht vorgeschlagen hatte, zeigte sich in Veränderungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem in den Industrieländern hatte sich das Umweltbewußtsein weiterentwickelt, mit der Folge, daß auch Politiker und Politiken sich unter Druck sahen, sich dem Thema verstärkt zuzuwenden. So sprach auch Bundeskanzler Kohl in der Regierungserklärung vom 18. März 1987 von der zu bewahrenden Schöpfung.

Am besten läßt sich die Veränderung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zwischen dem Brundtland-Bericht und der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 an den Entwicklungspolitischen Berichten ablesen und an den Memoranden der Bundesregierung zur Jahresprüfung des Ausschusses für Entwicklungshilfe der VN-Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (DAC). Für die Umweltpolitik relevant sind vor allem die Bereiche, die sich mit der „Bedrohung der Umwelt“¹⁵ beschäftigen: „Im Jahre 1986 entfielen mit 2.520,7 Mio. DM . . . 63 % der erteilten Regierungszusagen für Projekte der bilateralen staatlichen Kapitalhilfe und der Technischen Hilfe auf Maßnahmen mit umweltneutralen Eigenschaften; auf Vorhaben mit ausgesprochen umweltförderndem Charakter entfielen zusätzlich 296,4 Mio. DM . . . oder 8 % der Regierungszusagen für Projekte der bilateralen staatlichen Kapitalhilfe und Technischen Hilfe. Umweltfördernde Maßnahmen von Projekten mit anderen fachlichen Hauptförderbereichen sind in den letztgenannten Werten noch nicht berücksichtigt.“¹⁶

Auch in der Debatte des Bundestages vom 19. Mai 1988 zum Siebenten Entwicklungspolitischen Bericht wurden Umweltprobleme in den Mittelpunkt gestellt: „Alle Redner stimmten überein, daß die Bekämpfung der von Hunger und Armut, Unterentwicklung und Bevölkerungswachstum

ausgehenden Zerstörung höchste Priorität haben müsse. Verstärkte Anstrengungen, den Teufelskreis von Armut und fortschreitender Umweltzerstörung zu durchbrechen, lägen auch im ökologischen Interesse der Industriestaaten.“¹⁷

Der Achte Entwicklungspolitische Bericht versucht, Ursachen und Wechselwirkungen darzustellen. Dabei werden Ozonloch, Bevölkerungsentwicklung, Energiebedarf, Überweidung, Verwüstung und Brennholzabbau in ihrem Zusammenhang angesprochen und daraus geschlossen: „Als Ergebnis solcher wechselseitig verknüpfter und in den einzelnen Entwicklungsländern unterschiedlich ausgeprägter Auswirkungen auf die Ressourcenbasis und die natürlichen Lebensgrundlagen zeigen sich die wachsenden Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Existenzbedingungen großer Teile der Bevölkerung. Darüber hinaus engt die Schmälerung der Ressourcenbasis die künftigen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Länder ein.“¹⁸

III. Umwelt wird Thema der Entwicklungspolitik

Nachdem Umweltpolitik und globale Umweltprobleme in Politik und Öffentlichkeit auch für die Entwicklungszusammenarbeit thematisiert sind, folgen – allerdings eher zögerlich – Konsequenzen. Dazu gehören aus deutscher Sicht vor allem die Akzeptanz der Umweltverträglichkeitsprüfung und das Tropenwaldprogramm.

1. Umweltverträglichkeitsprüfung

Vom BMZ wird immer wieder darauf verwiesen, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in ersten Schritten schon 1972 eingeführt worden sei. Das BMZ führte allerdings erst 1983 einen Leitfaden für die Klassifizierung der Umweltbedeutsamkeit von Vorhaben ein, um die verschiedenen Projekte einordnen zu können. 1988 wurde dann ein vertieftes Verfahren für Projekte der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingeführt, das nach Angaben des BMZ auch heute noch gilt. Jedes Projekt der bilateralen Zusammenarbeit soll danach auf seine Umweltre-

¹⁴ Hans-Jürgen Harbort, Die Diskussion um dauerhafte Entwicklung (Sustainable Development): Basis für eine umweltorientierte Entwicklungspolitik?, in: Wolfgang Hein (Hrsg.), Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg 1992, S. 37.

¹⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Siebenter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1988, S. 28–30.

¹⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1986. Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1987/88, in: BMZ aktuell, September 1987, S. 28.

¹⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Achter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1990, S. 100.

¹⁸ Ebd., S. 27.

levanz geprüft werden und erhält somit eine Klassifikationsbezeichnung von U_0 bis U_4 .

Wichtig sollen die Kriterien sein sowohl für die Förderungsentscheidung als auch für die Durchführungssteuerung: „Betrachtet man die verschiedenen Ebenen bei der Verfolgung von Umweltschutzziele in der EZ . . . , so spielt die UPV . . . eine zentrale Rolle nur auf der Projektebene (projektgebundenes Instrument). Indem mögliche Umweltbelastungen frühzeitig erkannt und geeignete Maßnahmen zu deren Begrenzung, Abwehr oder Kompensation sowie Projektalternativen identifiziert werden, hilft die UVP Zeit und Kosten für eine nachträgliche Bewältigung nicht vorhergesehener Umweltprobleme sparen und irreversible Umweltschäden vermeiden. Sie soll außerdem die Berücksichtigung der Umweltinteressen betroffener Bevölkerungsgruppen, Institutionen und nichtstaatlicher Organisationen im betreffenden Land ermöglichen und leistet damit einen wichtigen Beitrag beim Aufbau institutioneller Kapazitäten für eine eigenständige Umweltpolitik.“¹⁹

Der Wissenschaftliche Beirat des BMZ kritisiert trotz wohlwollender Beurteilung der seit 1988 üblichen UVP für deutsche Projekte, daß die guten Grundsätze leider in vielfältigem Maße unterlaufen würden. In einer Presseerklärung stellte er fest, daß es bei der Anwendung der Ergebnisse der UVP eine Inkonsequenz gebe, weil laut BMZ im „Einvernehmen mit den Partnern Förderentscheidungen auf politischer Ebene zu treffen sind“²⁰. Das heißt, daß politische Opportunität das anerkannte Prinzip zumindest immer wieder in Frage stellt.

2. Das Tropenwaldprogramm der Bundesregierung

Die Sorge um das Weltklima nimmt in der politischen Diskussion und in den Medien immer breiteren Raum ein. Von einer Katastrophe für das Klima wird gesprochen, die ökologischen Funktionen vor allem des tropischen Regenwaldes für das Weltklima diskutiert, wobei auch emotional der Kampf gegen die Zerstörung der Regenwälder – zumal im Amazonasbereich – einen nicht zu unterschätzenden Einfluß hat.

Es ging zunächst um zwei Themenbereiche: Erstens um die persönliche Betroffenheit – es könnte ja sein, daß die ‚Weltlunge‘ bei ihrem Ver-

sagen alle betrifft; und zweitens darum, wie man das Verschwinden der tropischen Regenwälder durch politische Einflußmöglichkeiten verhindern könnte. Es stellte sich z. B. die Frage, ob man durch Importverbote für Tropenhölzer das Abholzen verhindern oder ob man den Ländern eine Schuldenerlaß anbieten könne, damit sie ihre Waldreserven schonen.

Tatsache ist: „Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen nahmen die Waldflächen der Erde seit Beginn der Landwirtschaft bis heute von fünf auf vier Milliarden Hektar ab. Am stärksten waren die geschlossenen Wälder der temperierten Zonen betroffen (Verlust bis zu 35 %), am wenigsten der Regenwald (4–6 %), der lange Zeit kaum bewohnt und nur schwer zugänglich war.“²¹ Aber seit Mitte der fünfziger Jahre wurden diese Waldflächen immer mehr in Anspruch genommen. Die Ende der siebziger Jahre von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN (FAO) und dem Umweltprogramm der VN (UNEP) durchgeführte Tropenwalderhebung machte das Problem bewußt, und in den Medien wie in der politischen Diskussion wurden die kritischen Nachfragen immer stärker. So gab es seit 1982 immer wieder Große Anfragen zu diesem Thema im Bundestag. Zu einer ersten ausführlichen Debatte kam es dort am 20. Januar 1989, als vier Anträge der Regierungs- und Oppositionsfraktionen diskutiert wurden. Als mögliche Sofortmaßnahmen wurden das Verbot des Imports tropischer Hölzer, aber auch weitergehende Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und der Schuldeneindämmung vorgeschlagen. Vorher schon hatte der Bundestag den Anträgen zur Einsetzung einer Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“²² entsprochen; seit dem 3. Dezember 1987 gibt es diese Kommission. Sie hat inzwischen drei Berichte vorgelegt, der zweite war besonders umfangreich und trägt den Titel „Schutz der tropischen Wälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe“²³. Ein wichtiger Folgebericht ist der Tropenwaldbericht der Bundesregierung von 1993²⁴.

Das BMZ entwickelte ein neues Sektorkonzept, das jährlich mit rund 300 Millionen ausgestattet

21 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Erhaltung der tropischen Regenwälder, in: BMZ aktuell, (November 1988), S. 7.

22 Vgl. BT-Drucksache 11/971.

23 Vgl. Schutz der tropischen Wälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe, in: Zur Sache. Themen parlamentarischer Beratung, 10/90, Bonn 1990.

24 Vgl. Tropenwaldbericht der Bundesregierung, Schutz und Bewirtschaftung der Tropenwälder, 3. Bericht, Bonn, März 1993.

19 BMZ aktuell, 51 (Februar 1995), S. 8f.

20 Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Drucksache 12/20, (1991), S. 21.

wurde. Dabei ordnete sich die Bundesrepublik in den multilateralen Kontext ein, so z. B. in das auf Vorschlag des Weltwirtschaftsgipfels im Juli 1990 entwickelte Pilotprogramm zur Erhaltung der Regenwälder Brasiliens. Das Sektorkonzept ist auf sechs Jahre angelegt und umfaßt:

- „Maßnahmen, die den Schutz von Waldökosystemen sowie von Lebensräumen der Indianervölker mit der Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen verbinden, nachhaltige Bewirtschaftung erneuerbarer Ressourcen, Wiedergewinnung und Aufforsten degradierter Böden;
- flankierende Maßnahmen in Bereichen wie Landnutzungsplanung, Tropenwaldforschung, Verbreitung von Techniken schonender Landnutzung, Institutionenaufbau und -stärkung, Umwelterziehung;
- Verbesserung gesetzlicher Regelungen zum Wald- und Ressourcenschutz und wirksamere Kontrolle und Überwachung ihrer Einhaltung;
- Einbeziehung und Finanzierung von Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen, lokaler Bevölkerungsgruppen und Institutionen sowie privatwirtschaftlicher Initiativen.“²⁵

1992 hat sich die Politik besonders intensiv mit dem Sektorkonzept Tropenwald auseinandergesetzt. Neben der intensiven Öffentlichkeitsarbeit für das Konzept wurden auch die Grundsätze für die bilaterale Zusammenarbeit neu formuliert. Es wurde dargestellt, wie vernetzt das Problem ist und auch, wie bi- und multilaterale Bemühungen ineinandergreifen. „Über allen diesen laufenden Aktivitäten bildeten sowohl die Vorarbeiten zur VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro als auch der daraufhin einsetzende Nachfolgeprozeß einen Schwerpunkt für die Tropenwaldpolitik der Bundesregierung.“²⁶

Die Bundesrepublik – das muß anerkannt werden – hat sich hier stark engagiert: „Deutschland ist das wichtigste Geberland in diesem Bereich.“²⁷ Zwar waren 1993 „Regenwaldzerstörer . . . wieder auf dem Vormarsch“²⁸, aber einzelne Projekte waren doch erfolgreich. Dennoch muß festgestellt

werden, daß sich der Mitteleinsatz durch das BMZ nicht gesteigert, sondern verringert hat. Alle Vorhaben zusammen wurden von 1991 auf 1993 um ein Viertel reduziert, von 368 auf 275 Millionen DM.

3. UNCED: Die Umweltkonferenz von Rio de Janeiro

Auch in der Bundesrepublik wurde diese größte Umweltkonferenz ausführlich vorbereitet, sowohl auf der Ebene Bundesregierung/Bundestag als auch durch Nichtregierungsorganisationen. Eine erste Zusammenfassung der zu diskutierenden Bereiche veröffentlichte das BMZ unter dem Titel „Umwelt und Entwicklung“²⁹. Themen waren vor allem mangelnder Umweltschutz bei der Industrialisierung und die Ressourcenzerstörung durch unangepasste Landnutzung. Eine nächste Etappe der Auseinandersetzung mit diesen Problembereichen der UNCED war ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ vom April 1991. Der Beirat ging davon aus, daß umwelt- und entwicklungspolitische Ziele deckungsgleich zu sein hätten – allerdings bedeute dies auch, daß Umweltschutz in den Ländern der Dritten Welt nicht gegen deren Willen erzwungen werden könne und ohne bedeutende Anstrengungen in den Industrieländern nicht durchsetzbar sei. Breit wird auf die Notwendigkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung eingegangen, wobei diese auch ihre Probleme habe, aber „die Bundesregierung solle sich nicht scheuen, ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit mit einem Land zu verringern, wenn es sich zeige, daß dieses Land nicht fähig oder willens sei, einen umweltverträglichen Entwicklungspfad einzuschlagen“³⁰. Rechtzeitig veröffentlichte das BMZ noch eine Hochglanzbroschüre zum Thema: „Eine Welt – eine Umwelt“.

Über die Grundsatztexte hinaus wurde die Konferenz durch ein Nationales Komitee unter Federführung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorbereitet, das am 11. Februar 1992 „Perspektiven einer weltweiten umweltverträglichen Entwicklung“³¹ vorlegte. Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit

25 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Brasilien – Tropenwalderhaltung und Umweltschutz. (Aktualisierte Fassung), in: BMZ aktuell, (Januar 1992), S. 5.

26 Tropenwaldbericht (Anm. 24), S. 7.

27 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Umweltpolitik – Chancen für unsere Zukunft, Bonn 1994⁴, S. 90.

28 In: Der Spiegel, 26/1993, S. 142.

29 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Umwelt und Entwicklung, in: Materialien, Nr. 77 (Juli 1987).

30 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Wissenschaftlicher Beirat fordert verbesserten Umweltschutz in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Mitteilungen für die Presse, Nr. 48/91 vom 9. 4. 1991, S. 22.

31 Perspektiven einer weltweiten Entwicklung, vorgelegt vom Nationalen Komitee zur Vorbereitung der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992, Bonn 1992 (11. 2. 1992).

beschäftigte sich ebenfalls mit der Vorbereitung von UNCED. Das Nationale Komitee legte dann einen Bericht vor, der sehr allgemein gehalten war, sich auf Bemerkungen zu Schuldenerlaß, UVP und Einbeziehung der Entwicklungsländer beschränkte, und in der Presse als „wohlfeile Rhetorik“ und „seichter Minimalkonsens“³² bezeichnet wurde. Auch der Bundestag beschäftigte sich ab März 1992 mit UNCED. Die SPD hatte eine Große Anfrage eingebracht, die Bundesregierung antwortete darauf am 18. März 1992. Bündnis 90/Die Grünen wollten ebenfalls wissen, wie sich die Bundesrepublik in Rio verhalten werde; schließlich stellten auch die Regierungsfractionen am 29. April 1992 noch einen Antrag. Man konnte also davon ausgehen, daß die Regierung auf die Umwelt-Konferenz gut vorbereitet war.

Die Konferenz verlief – je nach Erwartungshaltung – gut oder schlecht. Dadurch, daß sich die USA schon im Vorfeld geweigert hatten, die Artenschutz-Konvention zu unterzeichnen, war Präsident Bush zum „Bösewicht“³³ geworden. Bundeskanzler Kohl befand sich in der komfortablen Lage, zum einen erklären zu können, daß die Bundesrepublik sich für die Ziele der Konferenz einsetzen werde, zum anderen konnte er sogar versuchen, die USA in Schutz zu nehmen. Da die Redezeit je Regierungschef auf nur sieben Minuten beschränkt war, konnte Kohl nur kurz die deutsche Position anreißen. Aber es war „der richtige Zungenschlag – und alle lieben sie den Kanzler“ kommentierten Teile der Presse. Sein Vorgänger, Altbundeskanzler Schmidt, war allerdings überzeugt: „Aus Rio kommt die Rettung nicht.“

150 Staaten unterzeichneten die Umweltabkommen von Rio: die Rio-Deklaration, das Aktionsprogramm „Agenda 21“, die Walderklärung, die Klimakonvention, die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt³⁴. Kritik kam vor allem von Nichtregierungsorganisationen: Eine „historische Chance (sei) verpaßt“³⁵ worden. Auch die Presse nahm die Ergebnisse teilweise sehr kritisch auf. Rio sei zwar kein Mißerfolg gewesen, aber es wurde auch Gro Harlem Brundtland zitiert: „Viel Fortschritt in wenigen, wenig Fortschritt in den meisten und kein Fortschritt in manchen Din-

32 In: Die Zeit, Nr. 9 vom 21. 2. 1992.

33 Vgl. Die Welt vom 13./14. 6. 1992.

34 Die Ergebnisse sind zusammengefaßt in: Deutscher Bundestag, Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, BT-Drucksache 12/4096, Bonn 1993, S. 39–41.

35 Friends of the Earth International, Historische Chance verpaßt, in: epd-Entwicklungspolitik, 12/92, Dokumentation, S. o-p.

gen.“³⁶ „Die Zeit“ faßte in einem Sonderheft die wichtigsten Kritikpunkte zusammen. Diese reichen von einem Ökodiktat der Industrienationen bis zu der Feststellung, daß Kompromisse herauskamen, die keinen schmerzen können. Aber der blaue Planet sei nunmehr „im roten Bereich“³⁷.

4. Reaktionen des Südens

Das Mißtrauen der Länder der Dritten Welt gegenüber den Vorschlägen und Bedenken der Industrieländer besteht seit der ersten Umweltkonferenz in Kopenhagen. Immer wieder wird der Verdacht geäußert, daß es sich bei diesen Vorschlägen eher um ein Entwicklungsverhinderungsprogramm für den Süden handle – ein Programm, das verhindern solle, daß auch die Länder der Dritten Welt eine Chance zur Industrialisierung und zur Verbesserung des Lebensstandards für ihre Bevölkerung haben sollten. Es wird nicht diskutiert, daß die Weltökologie zusammenbrechen würde, wenn alle Menschen der Dritten Welt einen den Industrieländern vergleichbaren Energie- und Rohstoffverbrauch hätten. Es wird im Süden angenommen, daß zum Beispiel Bevölkerungsprogramme die Qualität von „Rockefeller-Babies“ hätten, d. h. Kinder kapitalistisch-imperialistischer Ideologie seien, und der Norden verhindern wolle, daß durch ihre wachsende Bevölkerung die Dritte Welt ein größeres Gewicht auf der internationalen Bühne bekomme. Und so lange tatsächlich die meisten Emissionen – auch die, die eine Bedrohung des Weltklimas darstellen – aus dem Norden kommen, ist die Einsicht nicht zu vermitteln, daß sich der Süden in irgendeinem Bereich einschränken solle.

Es wird also ein neo-imperialistischer Ansatz vermutet, der den Süden klein halten solle. So hat die Gruppe der 77 (inzwischen 128 Länder der Dritten Welt) auf der Rio-Konferenz versucht, eine Gegenposition aufzubauen und durch Einigkeit gegenüber den Industriestaaten den Ton anzugeben, doch dies gelang nicht. Hinzu kommt, daß einige Länder der Dritten Welt sich selbst an den Pranger stellten, weil sie gegen opulente Bezahlung bereit waren, jede Form von Gift- und Sondermüll (einschließlich abgebrannter Brennelemente) auf ihrem Territorium zu lagern. Schwierig ist vor allem die Lage der Länder, die einen hohen Anteil ihrer Exporterlöse aus Tropenholz beziehen – eine Importsperrung der Industriestaaten macht ihnen das

36 In: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 19. 6. 1992.

37 Ein Gipfel für die Erde. Nach Rio: die Zukunft des Planeten, in: Zeit-Schriften, (1992) 1, S. 36.

Überleben schwer. „Die These, der Norden wolle seine und die von ihm verursachten globalen Umweltprobleme auf dem Rücken des Südens lösen, ist eingängig und nicht ohne wahren Kern.“³⁸

5. UNCED und die Folgen

Im ersten Jahr nach UNCED waren die öffentlichen Reaktionen gemischt, die skeptischen überwogen dabei. Von einem „ökologischen Marshallplan für den blauen Planeten“³⁹ kann nicht die Rede sein. Auch die Nachrichten aus der Bundesregierung gaben zu optimistischen Annahmen keinen Anlaß; Bonn kürzte in den auf Rio folgenden Haushalten die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit. Der BMZ selbst machte klar, daß die seit Ende des Kalten Krieges erhoffte „Friedensdividende eine Illusion“⁴⁰ sei. Das BMZ zog in einer ausführlichen Darstellung „Rio – ein Jahr danach“ Bilanz, wobei jedoch kaum ein Umsteuern in den Grundpositionen erkennbar war.

Auch 1994 brachte keine grundsätzlichen Veränderungen. Es wurde eher von einer „Kontinuität der Leistungen“⁴¹ gesprochen. Diese fehlende grundsätzliche Änderung setzt sich fort. Die SPD stellte auf einer Konferenz „Das Überleben sichern – zwei Jahre nach Rio“ fest, „daß ... die Bilanz ernüchternd ist“⁴². Die Nachfolgekonzferenz in Berlin 1995 brachte erneut einige Zusagen der Bundesregierung, aber heute schon ist klar, daß einige davon – wie z. B. die Reduzierung der Kohlendioxidemissionen bis zum Jahre 2005 um 25 bis 30 Prozent – nicht einzuhalten sind.

IV. Schlußbemerkungen

Fast ein Vierteljahrhundert lang wird von der Wissenschaft, etwas kürzer von den Medien die Diskussion über das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie geführt. Als globales Problem

38 Hans H. Lembke, UNCED 92 – eine Chance für einen neuen Nord-Süd-Dialog, in: Wolfgang Hein, Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg 1992, S. 455.

39 Theodor W. Beine, Umweltpolitik nach der Konferenz von Rio. Ökologischer Marshallplan für den blauen Planeten, in: Das Parlament, Nr. 31 vom 30. 7. 1993.

40 Vgl. Nordbayerischer Kurier vom 14. 8. 1993.

41 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutsche Entwicklungspolitik in der zwölften Legislaturperiode, in: BMZ aktuell, Nr. 41 (Mai 1994), S. 1.

42 Themenschwerpunkt: „Das Überleben sichern – zwei Jahre nach Rio“, in: Nord-Süd-Info-Dienst, Nr. 66 (Oktober 1994).

erkannt, muß dieses auch für die Entwicklungszusammenarbeit relevant sein. Die Politik reagierte meist mit großer Verzögerung und dies fast immer auf Druck der Öffentlichkeit. Oft waren die Reaktionen zunächst nur verbal und die Umsetzungsdefizite unverkennbar. „Die Fragestellung ist bekannt: Ist die gegenwärtige Umweltpolitik tatsächlich geeignet, die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen zu schützen, oder erschöpft sie sich weitgehend in ‚Sonntagsreden‘?“⁴³

Gerade in der Entwicklungszusammenarbeit müßte das Bewußtsein vom „gemeinsamen Boot“ besonders deutlich werden; es ist aber „selten mehr als ein rhetorisches Ritual, das Verhaltensänderungen des jeweils anderen Bootsinsassen einfordern soll, was zu einer wechselseitigen Geiselnahme nach dem Motto führt: Wenn du dich nicht konstruktiv verhältst, tue ich es auch nicht, aber selbst, wenn du dich konstruktiv verhältst, halte ich mir alle Optionen offen. Dabei besteht die Neigung, die umweltpolitischen Defizite aus dem Bereich der jeweiligen nationalen Verantwortung in den internationalen Bereich zu transferieren.“⁴⁴

Was sind die Gründe dafür, daß die Politik auf diese Herausforderungen so träge reagiert?

a) Es geht eindeutig um „neue und alte Verteilungskonflikte zwischen Erster und Dritter Welt“⁴⁵. Es geht weiterhin um Wachstum, Ressourcenverschwendung auf der einen und Ressourcenknappheit auf der anderen Seite, also um nationale Ressourcen und Souveränität. Es geht ferner um ein „Tauziehen um die Reste der Natur“⁴⁶. Es entsteht eine „Borniertheit auf Gegenseitigkeit“⁴⁷, es entsteht der Widerspruch „Theoretische Einsichten versus inkonsistentes Verhalten“⁴⁸.

43 Heinrich Pehle, Umweltpolitische Institutionen, Organisationen und Verfahren auf nationaler und internationaler Ebene: Wirkungsvoll oder symbolisch?, in: Politische Bildung, 24 (1991) 2, S. 47.

44 Manfred Wöhlecke, Umwelt und Entwicklung im Nord-Süd-Kontext: Argumente, Interessen und Verantwortlichkeiten, in: Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis, 21 (1994) 1, S. 43.

45 Karin Stahl, Die UN-Konferenz über „Umwelt und Entwicklung“. Neue und alte Verteilungskonflikte zwischen Erster und Dritter Welt, in: Deutsches Übersee-Institut (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1993: Daten, Übersichten, Analysen, München 1993, S. 48.

46 Wolfgang Sachs, Globale Umweltpolitik im Schatten des Entwicklungsdenkens, in: Blätter für die deutsche und internationale Politik, (1994) 11, S. 1372.

47 Lothar Brock, Borniertheit auf Gegenseitigkeit. Nord-Süd-Kontroversen in der Umweltpolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 35 (1994) 7, S. 160.

48 Richard Münch, Das Dilemma der Umweltpolitik. Die Rückkehr der Verteilungskonflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/94, S. 7 f.

b) Es geht um die Frage, wie die Politik für Einsichten, die sie gewonnen hat, Akzeptanz findet – aber auch darum, wie stark öffentlicher Druck auf politische Entscheidungsprozesse einwirken kann. Die Diskrepanz zwischen Reden und Handeln wird hier besonders deutlich. Einerseits müßte die Politik den Mut haben, die Realitäten darzustellen und ihre Erkenntnisse umzusetzen, andererseits werden diese Realitäten meist nur von Minderheiten perzipiert – und dann stellt sich immer noch die Frage nach der Bereitschaft, sich einzuschränken, Konsumverzicht zu leisten oder zumindest seine Verhaltensweisen zu modifizieren.

Diese Probleme sieht auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ für die künftige Entwicklungszusammenarbeit: „Die EZ hat sich in eine Legitimationsfalle hineinmanövriert: Sie muß sich gefallen lassen, an ihren eigenen Zielsetzungen gemessen zu werden. Es droht der Verlust der innenpolitischen Legitimationsbasis, wenn für die Öffentlichkeit überzeugende Entwicklungserfolge nicht erkennbar sind. Es bedarf einer Umorientierung auf das realistischere Machbare innerhalb enger werdender Haushaltsspielräume auf Geberseite und zunehmender soziopolitischer Krisen auf Nehmerseite.“⁴⁹ Wird oder darf es dann akzeptiert werden, wenn „die deutsche Entwicklungspolitik ... im Begriff (ist), bis auf die Knochen eigennützig zu werden“⁵⁰?

c) Die Akzeptanz der Mammutveranstaltungen der Vereinten Nationen nimmt ab. Es werden dort großartige Konferenzergebnisse vorgestellt, deren Nichtumsetzung hinterher beklagt wird. Zwar wird die Vernetzung der einzelnen Aspekte wie Bevölkerungswachstum, Armut, Hunger, Flucht und Umwelt gesehen – wenn aber zu jedem Thema wieder eine Konferenz ohne Folgen abgehalten wird, nimmt die Bereitschaft zum Verständnis und zur Kooperation ab. 1992 UNCED in Rio (Umsetzung fraglich), 1994 Weltbevölkerungskonferenz in Kairo („deutsche Fehlleistungen“), dann

1995 Weltsozialgipfel („Sisyphus in Kopenhagen“), und kaum war dieser Gipfel vorbei, fand am Ende des gleichen Monats, im März 1995, in Berlin der Klimagipfel statt, bei dem schon im Vorfeld Vertreter von Nichtregierungsorganisationen meinten: „Die Bundesregierung ist dabei, diese Konferenz in den Sand zu setzen, obwohl Kohl und Töpfer in Rio große Sprüche geklopft haben.“⁵¹ „Die Frühwarnzeit im Treibhaus Erde (ist) abgelaufen“⁵², „zwei Jahre (seit Rio sind) verloren“⁵³. Die Bewertung aller dieser Konferenzen fällt also eher ähnlich negativ aus wie das Fazit nach der Klimakonferenz: „Erst sah es so aus, als ob die Konferenz im Desaster enden würde. Dann waren sich alle sicher, daß die Konferenz im Desaster enden würde. Schließlich einigte man sich darauf, daß die Konferenz im Desaster geendet hatte.“⁵⁴

Dadurch, daß sich die nationale Entwicklungspolitik immer mehr hinter multilateralen Konferenzen versteckt – mit dem Argument, daß es nur eine einheitliche Politik für globale Probleme geben könne –, können Veränderungen nur noch sehr mühsam erreicht werden, ändert sich auch für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit wenig.

In der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind durch eine stärkere ökologische Ausrichtung in vielen Bereichen andere Akzente gesetzt worden, auch wenn sie noch nicht befriedigend sind. In den sechziger Jahren standen die wirtschaftliche Infrastruktur und Bildung im Mittelpunkt; die Grundbedürfnisbefriedigung in den siebziger Jahren; Strukturanpassung, Politikdialog, Stärkung des Privatsektors in den achtziger Jahren; Armutsbekämpfung, Umwelt und Bildung seit Beginn der neunziger Jahre. Von der Programmatik her ist das eine durchaus positive Entwicklung, aber „der Wandel der Konzeptionen führte in der entwicklungspolitischen Praxis naturgemäß nicht jedesmal zu fundamentalen Veränderungen, sondern eher zu allmählichen Adjustierungen“⁵⁵.

51 In: Badische Zeitung vom 27. 3. 1995.

52 Kernforderungen für den Klimagipfel '95, in: epd-Entwicklungspolitik, (1995) 5, Dokumentation, S. y-z.

53 Peter Mucke, „Zwei Jahre verloren“. Handlungsstrategien der NROs nach der Berliner Klimakonferenz, in: epd-Entwicklungspolitik, (1995) 9, S. 34–35.

54 Der Klimagipfel – eine Nachlese, in: der überblick, (1995) 2, S. 89.

49 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, in: BMZ aktuell, Nr. 54, (Februar 1995), S. 10.

50 Johannes Schradi, Eigennutz als Ziel, in: Badische Zeitung vom 2. 8. 1994.

Michael Zürn/Ingo Take: Weltrisikogesellschaft und öffentliche Wahrnehmung globaler Gefährdungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/96, S. 3-12

Globale ökologische Gefährdungen wie der Treibhauseffekt, das Ozonloch, aber auch die Bodendegradation und die Vernichtung der Artenvielfalt sind parallel zum Bevölkerungswachstum integrale Bestandteile einer sich herausbildenden Weltrisikogesellschaft geworden. Gleichzeitig wird die Bedeutung dieser Problemfelder für die internationale Politik immer gravierender. Auch die öffentliche Aufmerksamkeit, die ihnen in den westlichen Industrieländern entgegengebracht wird, scheint zuzunehmen. Ein genauerer Blick zeigt aber zugleich, daß die öffentliche Wahrnehmung der globalen Gefährdungen von Widersprüchen geprägt ist und keinesfalls nur als Reflex immer größer werdender Risiken verstanden werden kann. Der Beitrag versucht, die Widersprüche in der öffentlichen Wahrnehmung globaler Gefährdungen aufzudecken und sie mit risikosoziologischen Kategorien zu erklären.

Josef Schmid: Bevölkerungswachstum: Die Bürde des 21. Jahrhunderts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/96, S. 14-25

Der Beitrag will eine Bilanz ziehen hinsichtlich der vieldiskutierten Folgen des Weltbevölkerungswachstums; zuerst für die Entwicklungsländer, die das gesamte Volumen der global noch zu erwartenden Bevölkerungsschübe hervorbringen, sodann aber auch für den industrialisierten Norden.

Die Weltbevölkerung wächst jährlich um ca. 100 Millionen Menschen – und dies praktisch nur noch in der südlichen Hemisphäre. Einer realistischen Prognosevariante zufolge wird sie bis zur Mitte des kommenden Jahrhunderts etwas über zehn Milliarden erreichen, das ist nahezu eine Verdoppelung der derzeitigen Zahl. Der industrialisierte Norden bietet mit einem Geburtenniveau unterhalb des Generationenersatzes und voranschreitender Alterung seiner Bevölkerungen ein Kontrastbild. Was sich im Süden als Bevölkerungsdruck im Entwicklungsprozeß zeigt, zeigt sich im Norden weniger als Menschenmangel denn als Finanzkrise, die sich angesichts einer großen Beschäftigungskrise und einer immer stärkeren Belastung der Erwerbsbevölkerung im Rahmen des „Generationenvertrages“ weiter verschärfen dürfte.

Die Entwicklungsprobleme der Dritten Welt sind nur mit einer vorgezogenen Kontrolle des Bevölkerungswachstums und vorzeitiger Einführung nachindustrieller Energie- und Produktionsformen zu lösen. Das entspricht einer Umkehrung des Weges, den Europa für seine Entwicklung genommen hat.

Das Bevölkerungswachstum im Süden wird sich unweigerlich als Migrationsdruck auf den Norden bemerkbar machen. Die soziale Lage der Welt verträgt aber keine Abwanderung Qualifizierter aus dem Süden und keinen Zuzug Unqualifizierter in den Norden. Es zeichnet sich jedoch das kaum zu bewältigende Problem einer neuen „Völkerwanderung“ ab, die dem Norden und dem Süden bei der Bewältigung ihrer Zukunft Schaden zufügt. Ohne die intakte Kapazität und Leistungsfähigkeit der Industrienationen ist der alternative Entwicklungsweg des Südens, ein „demographisch-ökologischer Übergang“, jedoch nicht zu vollenden.

Joachim von Braun: Hunger und Armut in den Entwicklungsländern. Dimensionen, Fortschritte und Lehren aus erfolgreicher Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/96, S. 27-35

Der Anteil der Hungernden in den Entwicklungsländern ist in den beiden vergangenen Jahrzehnten bis Anfang der neunziger Jahre zwar von 36 Prozent auf 20 Prozent der Bevölkerung gesunken. Aber immer noch leiden ca. 840 Millionen Menschen unter gravierenden Defiziten an Grundnahrungsmitteln. Die Versorgung der Welt mit Nahrungsmitteln ist in den vergangenen zwei Jahren prekär geworden (der Weltmarktpreis für Weizen stieg von Mai 1995 bis Mai 1996 um 70 Prozent).

Die Armutsbekämpfung tritt bestenfalls auf der Stelle, wenn die makroökonomischen Rahmenbedingungen einer wirtschaftlichen Wachstumsentwicklung mit breit gestreuter zusätzlicher Schaffung von Arbeitsplätzen im Wege stehen. Voraussetzungen einer nachhaltigen Bekämpfung des Hungers sind die Bereitstellung von Infrastruktur, neuem Wissen und Technologie vor allem zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung. Neue Programme, die direkt oder indirekt den Hunger gezielt reduzieren, setzen sich durch. Überwindung des Hungers ist humanitär geboten. Dazu ist Politikkorrektur auf internationaler und vor allem auf nationaler Ebene erforderlich. Prioritäten müssen neu definiert werden, um wirklich durchgreifende, nachhaltige Maßnahmen gegen Hunger und Armut zu ermöglichen.

Klaus-Dieter Osswald/Barbara Peter: Globale und regionale Umweltprobleme als Herausforderung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/96, S. 36–44

Die Reaktion der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf globale Umweltprobleme wird analysiert. Ausgehend von der ersten Veröffentlichung des Club of Rome 1972, die eine große Breitenwirkung in der öffentlichen Diskussion erzielte, bis zu den Brandt-Berichten der Nord-Süd-Kommission sind Reaktionen der deutschen Entwicklungspolitik kaum feststellbar. Wenn Umweltprobleme in Grundsatztexten und -debatten angesprochen wurden, dann mehr unter dem Aspekt der eigenen Interessen wie Energie- und Rohstoffsicherung oder Sicherung politischer Einflußsphären in der Ost-West-Konfrontation. Außerdem wurden zunächst nur Teilaspekte der Umweltproblematik diskutiert wie Bevölkerungsexplosion, Verstädterung und ländliche Entwicklung.

Dies änderte sich zum Teil mit dem Bericht Global 2000, verstärkt dann mit dem Brundtland-Bericht und seiner Rezeption in Deutschland. Grundbedürfnisstrategien, Umweltverträglichkeitsprüfung, die Debatte um „Nachhaltigkeit der Entwicklung“ und Tropenwaldprogramm wurden zunehmend zu Themen der Entwicklungszusammenarbeit, wobei oft die Notwendigkeit erkannt, die Lösung aber – da es um globale Probleme geht – in den Bereich multilateraler Organisationen verschoben wurde. Deutlich wird dies an der deutschen Position zu UNCED, der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro. Gerade im notwendigen Umsetzungsprozeß zeigt sich, daß zwischen erklärten Konferenz-Absichten und praktischer Politik die Kluft fast unüberwindlich scheint.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

zuzügl. Versandkosten

Jahrgang **1995**

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)

Jahrgang: 1994



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,

Fleischstraße 62-65.

Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung

54290 Trier

Aus Politik
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre
**Aus Politik
und
Zeitgeschichte
Gesamtverzeichnis
1953-1992**

Chronologisches Register,
Autorenregister,
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

Preis: 15,- DM

zuzügl. Versandkosten