

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans-Joachim Schellnhuber/Benno Pilardeaux
Den globalen Wandel
durch globale Strukturpolitik gestalten

Josef Schmid
Der harte Faktor der Weltveränderung:
Die demographischen Entwicklungen
bis zum Jahre 2050

Dieter Wellershoff
Konflikte von morgen
Wahrnehmungen, Kategorien und Folgerungen

Wolf-Dieter Eberwein/Sven Chojnacki/Catherine Götze/Yasemin Topçu
Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten

B 52–53/99
24. Dezember 1999

Hans-Joachim Schellnhuber, Dr. rer. nat., geb. 1950; Professor für Theoretische Physik an der Universität Potsdam; Direktor des Potsdam Institut für Klimafolgenforschung; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). – Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Volker Wenzel) *Earth System Analysis*, Heidelberg 1998; (zus. mit Siegfried Franck u. a.) *Reduction of Biosphere Life Span as a Consequence of Geodynamics*, *Tellus B* (im Druck); *Earth System Analysis – Towards the Second Copernican Revolution*, in: *Nature* (im Druck).

Benno Pilardeaux, Dr. rer. nat., geb. 1963; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Pressereferent in der Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). – Veröffentlichungen u. a.: *Innovation und Entwicklung in Nordpakistan*, Saarbrücken 1995; *The UN convention to combat desertification – an example for global risk management*, in: C. A. Brebbia u. a., *Risk Analysis*, Boston 1998.

Josef Schmid, Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1937; Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Bamberg; Kuratoriumsmitglied des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BIB), Wiesbaden; Wissenschaftlicher Beirat der Deutschen Gesellschaft für Humanökologie (DGH), Berlin. – Veröffentlichungen u. a.: *Bevölkerung und soziale Entwicklung*, Boppard 1984; *Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1984; *Das verlorene Gleichgewicht. Eine Kulturökologie der Gegenwart*, Stuttgart 1992; (Hrsg.) *Bevölkerung – Umwelt – Entwicklung*, Opladen 1994; *Die Moralgesellschaft. Vom Elend der heutigen Politik*, München 1999.

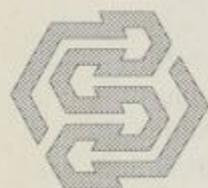
Dieter Wellershoff, geb. 1933, Admiral a. D.; Kommandeur der Führungsakademie der Bundeswehr, Inspekteur der Marine, Generalinspekteur der Bundeswehr (1986–1991); danach Gründungspräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Bonn, und Lehrbeauftragter an der Ruhr-Universität Bochum. – Veröffentlichung u. a.: (Hrsg.) *Freiheit – Was ist das?*, Herford 1984; (Hrsg.) *Frieden ohne Macht? Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel*, Bonn 1991; *Führen. Wollen – Können – Verantworten*, Bonn 1997; *Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bonn 1999.

Wolf-Dieter Eberwein, Dr. soz. wiss., geb. 1943; apl. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Leipzig; Leiter der Arbeitsgruppe Internationale Politik am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). – Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit K. Kaiser) *Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen*, München 1998; *Umweltbedingte Konflikte – Methodologische Notizen*, in: A. Carius/K. M. Lietzmann (Hrsg.), *Umwelt und Sicherheit*, Berlin 1998; (zus. mit J. Reiter) *Die deutsch-polnischen Beziehungen. Zur ersten deutsch-polnischen Elitestudie*, WZB, Berlin 1999.

Sven Chojnacki, Dr. phil., geb. 1966; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin. – Veröffentlichungen, u. a.: (zus. mit W.-D. Eberwein) *Gewalt, Katastrophen und Prävention*, in: W. Kempf (Hrsg.), *Konflikt und Gewalt*, Münster 1999; (zus. mit St. Angenendt) *Flucht und Gewalt. Grundsätzliche Überlegungen und neuere empirische Trends*, in: ebd.

Catherine Götze, Dipl.-Pol., geb. 1969; wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB. – Veröffentlichung u. a.: *Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft*, Berlin 1998; *Das Kontinuum von humanitärer und Entwicklungshilfe*, Berlin 1999.

Yasemin Topçu, Dipl.-Pol., geb. 1966; wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB. – Veröffentlichungen u. a.: *Humanitäre Nichtregierungsorganisationen und ihr Beitrag zu gesellschaftlicher Friedensarbeit*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), *Friedenspolitik der Zivilgesellschaft: Demokratisierung und Gewaltüberwindung*, Münster 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

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.

Den globalen Wandel durch globale Strukturpolitik gestalten

I. Merkmale und Rahmenbedingungen des Globalen Wandels

In der südindischen Metropole Chennai (vormals Madras) leben knapp vier Millionen Menschen, davon etwa 1,5 Millionen in Elendsvierteln ohne Wasserversorgung. Die Wasservorräte der Stadt werden knapper, und Versorgungsengpässe sind an der Tagesordnung. Weil der Regen den Wasserverbrauch nicht mehr aufwiegen kann, dringt mit sinkendem Grundwasserspiegel Meerwasser in die unterirdischen Trinkwasservorräte ein. Wie lange diese Entwicklung ohne gravierende soziale Krisen weiterlaufen kann, weiß niemand.

Auch aus dem Südpazifik erreichen uns bedenkliche Meldungen. Die ersten – glücklicherweise unbewohnten – Eilande des Inselstaates Kiribati sind im Meer verschwunden, möglicherweise bereits infolge der globalen Erwärmung. Nach neuesten Prognosen des US-amerikanischen *Zentrums für Atmosphärische Studien* erhitzt sich die Erde schneller und stärker als noch vor wenigen Jahren vorausgesagt. Deshalb wird ein säkularer Anstieg der globalen Temperatur um 1,4 bis 4,0 Grad Celsius immer wahrscheinlicher – noch 1995 galt eine Temperaturerhöhung von 0,8 bis 3,5 Grad Celsius als Erwartungswert. Damit steigt vermutlich auch der Meeresspiegel schneller und höher als bisher angenommen: Statt zwischen 13 und 94 cm wird er nun voraussichtlich zwischen 17 und 99 cm zulegen. Zurückzuführen sind diese veränderten Prognosen, die vorläufigen Charakter haben und mit dem bald erscheinenden 3. Sonderbericht des *Zwischenstaatlichen Ausschusses über Klimaänderungen* (IPCC) vermutlich weiter verbessert werden, auf eine korrigierte Einschätzung der zu erwartenden SO₂-Emissionen. Eine Bedrohung der kleinen Inselstaaten prognostizierte die Wissenschaft bereits seit langem; nun wird die Frist kürzer.

Klimawandel und Trinkwasserverknappung sind nicht die einzigen, wohl aber mit die bekanntesten Schäden, die der Mensch seiner natürlichen Umwelt zufügt. In den vergangenen 50 Jahren gingen weltweit auch ein Drittel der fruchtbaren Böden verloren. Die vom Tropenwald bedeckte Fläche,

auf der zwei Drittel aller Tier- und Pflanzenarten leben, wurde in etwa halbiert. In den kommenden 30 Jahren wird ein weiteres Viertel dieser tropischen Artenvielfalt verschwinden, und der Druck auf die natürlichen Ressourcen steigt weiter: Die Weltbevölkerung hat im Oktober 1999 die Sechsmilliarden-Grenze überschritten, gleichzeitig wachsen die Konsumansprüche in fast allen Gesellschaften.

Ökonomische Globalisierung, kulturelle Transformation, wachsendes Nord-Süd-Gefälle und globale Umweltveränderungen verschränken sich am Ende des zweiten Jahrtausend zu dem, was der *Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* (WBGU) als „Globalen Wandel“ bezeichnet. Der Mensch als Verursacher dieses Wandels ist damit selbst zum globalen Akteur geworden, der die Dynamik der Erdentwicklung entscheidend beeinflusst. Dies ist die wichtigste Erkenntnis seit den Warnungen des *Club of Rome* in den siebziger Jahren, in denen noch das Problem der Ressourcenverknappung im Vordergrund stand. Doch was sind die wichtigsten globalen Entwicklungen, die in der Lage sind, das Gesicht der Erde langfristig und möglicherweise unumkehrbar zu verändern, was treibt sie an, und vor allem, welche Dynamik steckt in ihnen?

Hausgemachter Klimawandel

Der Mensch hat seit Beginn der Industrialisierung einen erheblichen Anstieg von Treibhausgasen in der Atmosphäre verursacht. Die am stärksten zum anthropogenen Treibhauseffekt beitragenden Gase sind Kohlendioxid, Methan und Distickstoffoxid. Sie werden hauptsächlich durch die Verbrennung fossiler Energieträger, durch Landnutzungsänderungen und durch die Landwirtschaft freigesetzt. In den letzten 100 Jahren hat sich die globale Temperatur bereits um ca. 0,6 Grad Celsius erhöht. Die absehbare Verschiebung von Klimazonen, der Anstieg des Meeresspiegels und die sich verändernde Häufigkeit von Dürren, Starkniederschlägen oder Stürmen gefährden Millionen von Menschen. Daher haben die Vereinten Nationen 1989 die „Internationale Dekade für die Reduzierung von Naturkatastrophen“ ausgerufen. Allein durch Hochwasser oder Hangrutschungen waren

zwischen 1992 und 1995 fast 800 Millionen Menschen bedroht¹.

Verknappung und Verschmutzung von Süßwasser

Auch der globale Wasserkreislauf ist in diesem Jahrhundert bereits verändert worden. Wasser ist die Grundlage allen Lebens und durch nichts zu ersetzen. Um so gravierender ist es, daß in vielen Regionen durch Bewässerungslandwirtschaft, Industrialisierung und Verstädterung mehr Wasser verbraucht wird, als sich neu bilden kann. Bereits heute haben nach Angaben der Vereinten Nationen rund zwei Milliarden Menschen keinen sicheren Zugang zu sauberem Trink- oder Süßwasser. Infolgedessen leidet die Hälfte der Bevölkerung in den Entwicklungsländern an wasserbedingten Krankheiten, die insgesamt jährlich fünf Millionen Menschen das Leben kosten. Weltweit werden nur fünf Prozent der Abwässer gereinigt. 70 Prozent des globalen Wasserverbrauchs werden heute für die Nahrungsproduktion benötigt. Aufgrund der raschen Bevölkerungsentwicklung wird die Wasserentnahme am stärksten in Afrika und Teilen Asiens zunehmen. In Nordamerika wird es vor allem der weiter steigende Pro-Kopf-Verbrauch sein, der den Wasserbedarf wachsen läßt.

Der WBGU hat die zukünftige Entwicklung der globalen Wasserentnahme abgeschätzt². Die Prognose zeigt, daß sich in den kommenden 30 Jahren der Wasserbedarf der Industrie etwa verdreifachen wird. Die Landwirtschaft wird rund 18 Prozent mehr Wasser benötigen als heute. Auch für die Haushalte wird ein stark erhöhter Wasserbedarf vorausgesagt, vor allem in Afrika und Asien, wo das Bevölkerungswachstum hoch ist.

Schleichende Zerstörung der Böden

Boden ist eine weitere unersetzliche natürliche Ressource, die schleichend zerstört wird. Etwa 15 Prozent der Böden weltweit sind deutlich durch den Einfluß des Menschen geschädigt; dieser Prozeß schreitet ungebremst voran³. Da ständig neue Böden bewirtschaftet werden, blieb die Ackerfläche in den letzten 30 Jahren allerdings annähernd stabil. Besonders gravierend ist die Situation in den Trockengebieten, wo 70 Prozent der Fläche von Bodenzerstörung betroffen sind. Trockengebiete machen 40 Prozent der globalen Landfläche

aus. In Zentralasien, Nordwestchina, Nordafrika und im Sahel beträgt die jährliche Ausbreitungsrate der Bodenzerstörung 0,5–0,7 Prozent. Bei einer Ausbreitungsrate von 0,5 Prozent werden jährlich rund 80 000 km² Böden degradiert – das entspricht knapp der Fläche Österreichs. Mit der Bodendegradation direkt verknüpft ist der Verlust der Arten- und Genvielfalt des jeweiligen Standorts.

Massive Minderung der Arten- und Genvielfalt

Die Biosphäre der Erde befindet sich mitten in einer Phase des Massenaussterbens. Vergleichbares hat es seit dem Verschwinden der Dinosaurier vor 65 Millionen Jahren nicht gegeben. Es wird geschätzt, daß täglich zwischen einer und 130 Arten verschwinden. Es ist daher angemessen, heute von der „6. Auslöschung“ in der Erdgeschichte zu sprechen. Während die fünf vorausgegangenen Krisen durch natürliche Ereignisse ausgelöst wurden, wird der aktuelle Verlust der Arten- und Genvielfalt überwiegend durch den Menschen verursacht. Wie viele Arten es gibt, ist allerdings unbekannt – gezählt wurden bisher 1,75 Millionen, die Hälfte davon Insekten. Die moderne Landwirtschaft, die zunehmende Ausweitung von Infrastruktur in die Landschaft (Siedlungen, Straßen) und die Einschleppung gebietsfremder Arten sind wichtige Triebkräfte dieser Entwicklung. Die Vielfalt von Arten und Genen erfüllt global gesehen eine wichtige ökologische Regelungsfunktion (z. B. für den Wasserkreislauf); sie ist aber vor allem auch der Schlüssel zur Neuzüchtung von Nahrungspflanzen und für die Entdeckung von Naturstoffen zur Herstellung neuer Medikamente.

Belastungsprobe durch Bevölkerungswachstum

Das Wachstum der Weltbevölkerung wird die Erde bis Mitte des nächsten Jahrhunderts, wenn nach neuesten Schätzungen der Vereinten Nationen die Neun-Milliarden-Grenze erreicht sein wird, auf eine schwere Belastungsprobe stellen: Es gilt, diese neun Milliarden Menschen, die Nahrung, Wasser, Raum und Energie benötigen, angemessen zu versorgen. Allerdings wächst die Bevölkerung langsamer, als bisher angenommen. Lag die Wachstumsrate von 1990 bis 1995 noch bei 1,46 Prozent, so beträgt sie von 1995 bis heute nur noch 1,33 Prozent jährlich. Dies bedeutet aber immer noch einen Zuwachs von 78 Millionen Menschen pro Jahr. Die Konzentration des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern ist indes mehr Ausdruck der dort herrschenden Armut als deren Ursache.

1 Vgl. Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Weltkatastrophenbericht 1997, Bonn 1997.

2 Vgl. WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser, Jahresgutachten 1997, Berlin – Heidelberg – New York 1998.

3 Vgl. ders., Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden, Jahresgutachten 1994, Bonn 1994.

Wie lange die Nahrungsproduktion mit dem Weltbevölkerungswachstum mithalten kann, ist nicht abzusehen. Die globale Pro-Kopf-Getreideproduktion stieg dank der „Grünen Revolution“ seit 1969 kontinuierlich an. Die Steigerungen konzentrierten sich auf Asien und die Industrieländer. In Afrika südlich der Sahara ist die Pro-Kopf-Getreideproduktion jedoch seit dem Ende der sechziger Jahre rückläufig.

Meist leben die Menschen aufgrund von Armut in großer Ernährungsunsicherheit; die fortschreitende Umweltzerstörung wird in den kommenden Jahren aber eine immer wichtigere Rolle dabei spielen. In Afrika südlich der Sahara liegt die Verfügbarkeit von Nahrung mehr als 20 Prozent unter dem globalen Durchschnitt. Insgesamt leiden nach Angaben der UN-Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO) heute 800 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. Treffen die optimistischen Voraussagen der FAO über die Bevölkerungsentwicklung und landwirtschaftliche Produktionssteigerung zu, dann könnte sich die Zahl der Unterernährten zukünftig verringern. Allerdings sind die Wirkungen möglicher Klimaänderungen, von Bodenerosion, von Wassermangel oder von sozialen Krisen dabei überhaupt nicht berücksichtigt.

Unterernährung und hohe Erkrankungsrisiken sind direkt miteinander verknüpft. Obwohl sich die Gesundheitsversorgung in den letzten Jahrzehnten verbessert hat, sterben in den Entwicklungsländern noch rund 17 Millionen Menschen jährlich an heilbaren infektiösen und parasitären Krankheiten. Hepatitis B, Tuberkulose oder Malaria sind in Industrieländern beherrschbar, in Entwicklungsländern kommen dieselben Krankheiten häufig einem Todesurteil gleich. Durch eine Klimaerwärmung werden sich die Lebensbedingungen für einzelne Erreger noch verbessern (beispielsweise für Malaria), so daß zukünftig Krankheiten an heute nicht betroffenen Orten (wieder) auftreten könnten. Wie gut solche Veränderungen bewältigt werden, wird von Land zu Land stark schwanken.

Globale Entwicklungsunterschiede

Das Wohlstandsgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hat in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen, und damit haben sich auch die regionalen Unterschiede in der Fähigkeit, Krisen zu meistern, weiter vertieft. Zwar gab es in einigen Ländern des Südens eine positive ökonomische Entwicklung, die große Zahl der Entwicklungsländer ist dennoch sehr arm geblieben. Dieses „Entwicklungsdilemma“ prägt und belastet

den globalen Wandel wie kaum eine andere Determinante.

So ist die Einkommensarmut immer noch weit verbreitet. In den Entwicklungsländern ist der Anteil der Menschen, die über weniger als einen US-Dollar pro Tag und Person verfügen, zwischen 1987 und 1993 von 1,2 auf 1,3 Mrd. Menschen gestiegen⁴. Am weitesten verbreitet ist die Einkommensarmut in Afrika südlich der Sahara und in Süd-asien, wo rund 45 Prozent (266 von 590 Mio. Menschen) bzw. 40 Prozent (515 Mio. von insgesamt 1,3 Mrd.) der Bevölkerung davon betroffen sind. Nach Angaben des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) ist heute der Anteil des ärmsten Fünftels der Weltbevölkerung am Globaleinkommen auf 1,1 Prozent gesunken, während er 1989 noch 1,4 Prozent und 1960 noch 2,3 Prozent betrug. Entsprechend hat sich die Kluft zwischen dem globalen Einkommensanteil der reichsten 20 Prozent und der ärmsten 20 Prozent aller Menschen weiter auseinanderentwickelt: 1960 betrug das Verhältnis 30:1, 1991 lag es bei 61:1⁵; 1994 erreichte es den bisherigen Höchstwert von 78:1⁶. Dieses wachsende Wohlstandsgefälle macht die Gesellschaften offenbar sehr unterschiedlich anfällig gegenüber den Risiken des globalen Wandels. Grundlegend für eine vorsorgende Politik ist es daher, die individuellen Bewältigungskapazitäten der Staaten zu verbessern.

II. Unkalkulierbare Dynamiken

Neben diesen Trends und Rahmenbedingungen ist in den letzten Jahren die sich selbstverstärkende Dynamik von Teilprozessen des globalen Wandels als eine weitere Risikodimension erkannt worden. Wesentliches Merkmal dieser Entwicklung ist die wahrhaft planetarische Systemwirksamkeit menschlicher Eingriffe. So übersteigt der Inhalt der derzeit weltweit betriebenen 40 000 Staudämme das Volumen aller Flüsse der Erde um das Fünffache. Täglich kommt ein neuer Staudamm hinzu. Der globale Stickstoff- und Schwefelkreislauf wird bereits etwa zur Hälfte durch den Menschen bestimmt, beim Kohlenstoffkreislauf macht dieser Anteil fünf Prozent aus. Entscheidend ist die Frage, inwieweit hierdurch die Dynamik des ganzen Erdsystems beeinflusst wird.

4 Vgl. ders., Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken, Jahresgutachten 1998, Berlin – Heidelberg – New York 1999.

5 Vgl. United Nations Development Programme (Hrsg.), Human Development Report 1992, New York – Oxford 1992.

6 Vgl. ebd.

Abholzung und Treibhauseffekt

Für die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen spielt die Vegetationsbedeckung der Erde eine entscheidende Rolle⁷. Waldzuwachs bremst den anthropogenen Treibhauseffekt, Entwaldung beschleunigt ihn. Nur wenn die Speicherwirkung der Vegetation erhalten bleibt und sie zukünftig sogar verstärkt werden kann, ist ein langfristiger Schutz des Klimas möglich⁸. Dessenungeachtet wurden nach Angaben der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft zwischen 1990 und 1995 rund 650 000 Quadratkilometer Tropenwald zerstört, etwa die zweifache Fläche Deutschlands. Allein durch die Waldbrände in Indonesien kamen 1998 rund 60 000 Quadratkilometer hinzu. Tropischer Urwald speichert besonders viel Kohlenstoff.

Das Wachstum der Wälder in der Nordhemisphäre gleicht derzeit die negativen Wirkungen durch Abholzung noch aus, die Biosphäre ist also insgesamt (noch) eine sogenannte „Senke“ für Treibhausgase. Diese so wichtige Eigenschaft ist aber nicht nur durch die Zerstörung von Wäldern, sondern auch durch die Klimaänderung selbst gefährdet: Wenn Wälder wegen der globalen Erwärmung verschwinden und insbesondere der Bodenkohlenstoff der borealen Wälder freigesetzt wird, dann könnte sich im nächsten Jahrhundert die Biosphäre zu einer sogenannten „Kohlenstoffquelle“ entwickeln, also insgesamt mehr Kohlenstoff freisetzen als aufnehmen.

Im schlimmsten Fall droht sogar ein „galoppierender“ Treibhauseffekt, wenn durch die globale Erwärmung die Dauerfrostböden auftauen und damit große Mengen des Kohlenstoffs freigesetzt würden. Auch die Mobilisierung der ozeanischen Methanhydrate, die riesige Mengen an Treibhausgasen enthalten, würde die katastrophale Entwicklung noch verstärken. Diesen Prozeß könnte die Weltgemeinschaft nicht mehr kontrollieren.

„Abschalten“ des Golfstroms

Der Eingriff des Menschen in die Atmosphäre kann auch zu plötzlichen, dramatischen Umschwüngen führen, da sich das Klimasystem nicht-linear verhält. Beispielsweise könnte die Tiefenwasserbildung im Nordatlantik unterbrochen werden, mit möglicherweise fatalen Auswirkungen auf Europa, wo durch „Abschalten“ des Golfstroms

7 Vgl. WBGU, Ziele für den Klimaschutz. Stellungnahme zur dritten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto, Bremerhaven 1997.

8 Vgl. ders., Die Anrechnung biologischer Quellen und Senken im Kyoto-Protokoll: Fortschritt oder Rückschlag für den globalen Umweltschutz? Sondergutachten 1998, Bremerhaven 1998.

eine „kleine Eiszeit“ ausgelöst werden könnte. Eine solche Dynamik wäre in der Lage, die europäische Agrarproduktion lahmzulegen und im Extremfall eine Emigration nach Süden auszulösen.

Verschiebung von Klimazonen

Die Erwärmung der Atmosphäre wird zu einer Verschiebung der Klimazonen führen. Direkt betroffen ist die Landwirtschaft, da sich mit einem sich ändernden Klima die Gunststandorte verlagern. Aber auch in den Meeren hinterläßt der Klimawandel seine Spuren, da beispielsweise Korallenriffe empfindlich auf geringfügige Erhöhungen der Wassertemperatur reagieren. So wurde das Ausbleichen von Korallenriffen – also eine Gefährdung ihrer Lebens- und Funktionsfähigkeit und damit Indikator für globale Veränderungen – bereits 1963 an der Südküste Jamaikas beobachtet. Auch 1982/83, 1991/92, 1994 und 1998 wurden tote oder stark geschädigte Korallen vor allem in der Karibik, dem östlichen Pazifik und dem Indischen Ozean gefunden. Mit dem Verfall der Korallenriffe steht die Stabilität der meisten tropischen Küsten zur Disposition.

Mehr Niederschläge durch globale Erwärmung

Wahrscheinlich wird der Klimawandel auch die globalen Niederschläge erhöhen, allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden. Neuere Modelle, die der WBGU in Zusammenarbeit mit dem *Potsdam Institut für Klimafolgenforschung* (PIK) und dem *Zentrum für Umweltforschung der Gesamthochschule Kassel* erstellt hat⁹, prognostizieren, daß in einem wärmeren Klima mehr Niederschläge auf die Landmassen fallen könnten, vor allem in den hohen Breiten und in Teilen der Tropen und Subtropen. In anderen Regionen könnte es hingegen weniger regnen. Hiervon wären etwa große Teile Brasiliens, das südwestliche Afrika sowie West- und Nord-Australien betroffen.

Überlagerung von Umwelt- und Entwicklungsproblemen

Neben der Veränderung des regionalen Wasserhaushalts wird es durch den Klimawandel weitere Auswirkungen auf die natürliche Lebensumwelt des Menschen geben. Im neuesten Sonderbericht des IPCC von 1998¹⁰ werden die Entwicklungsländer als besonders anfällig für den Klimawandel bezeichnet, teils wegen der nachteiligen Umwelt-

9 Vgl. ders. (Anm. 2).

10 Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (Hrsg.), IPCC Special Report – The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability, Cambridge 1998.

bedingungen, teils wegen der fehlenden gesellschaftlichen Problemlösungspotentiale. Eine der Schlüsselbotschaften ist denn auch, daß viele Länder bereits mit der Anpassung an die Klimavariabilität der Gegenwart überfordert sind. Für die meisten Entwicklungsländer wird übereinstimmend erwartet, daß es im Verlauf der Klimaerwärmung zu mehr Todesfällen durch Malaria, Denguefieber oder Gelbfieber kommen wird. In Afrika wird eine Zunahme der Krankheitsfälle in den Großstädten des Nordens und für höhergelegene Orte wie Nairobi oder Harare prognostiziert. In Südamerika, so die Prognose, werden sich Malaria, Denguefieber und Cholera nach Süden und in die Berggebiete ausbreiten.

Afrika wird als der für Klimaänderungen anfälligste Kontinent bezeichnet, da dort die Fähigkeiten zu Problemlösungen besonders schwach sind. Vor allem die Trockengebiete werden betroffen sein. Dagegen wird für die Hochplateaus des östlichen und äquatorialen Afrika prognostiziert, daß sich dort durch mehr Niederschläge die Produktivität der Böden erhöht. Allerdings wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß trotz dieser quasi „ausgleichenden“ Effekte die Bodendegradation durch einen wachsenden Nutzungsdruck auf die natürlichen Ressourcen insgesamt zunehmen wird. Da Afrikas Landwirtschaft im wesentlichen auf Regen- bzw. Trockenfeldbau beruht und das Überleben der Menschen zu einem Großteil direkt oder indirekt hiervon abhängig ist, werden durch den Klimawandel gravierende Folgen für die Ernährungssicherheit erwartet, insbesondere durch möglicherweise steigende Dürreerisiken. Auch die Küsten Afrikas werden nachteilig vom Klimawandel betroffen sein. Mehrere Studien gehen davon aus, daß eine Zerstörung des nördlichen Nildeltas durch Überschwemmungen und Bodenerosion zu erwarten ist. Es bleibt festzuhalten, daß in vielen Fällen eine kritische Situation erst durch eine Überlagerung von Umwelt- und Entwicklungsproblemen entsteht.

III. Globale Strukturpolitik für Umwelt und Entwicklung

Wie gut die internationale Gemeinschaft die skizzierten Herausforderungen bewältigen kann, hängt wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, bedrohliche Dynamiken rechtzeitig abzuwenden und die Staaten im Umgang mit dem globalen Wandel zu stärken. Wenn *heute* reagiert wird, wirken die Maßnahmen erst mit einiger Verzögerung und manchmal auch schon zu spät. Daher wird die

vorsorgende Politik immer wichtiger. Eine solche globale Umwelt- und Entwicklungspolitik kann selbstverständlich nicht allumfassend und auf Dauer formuliert werden, da vielfach wesentliches Wissen noch fehlt und sich zudem die Präferenzen der politischen Akteure laufend wandeln.

Es muß also schrittweise und unter Unsicherheit gehandelt werden. Werden neue Informationen gewonnen, dann gilt es, die gewählten Strategien erneut zu justieren. Wichtige Elemente einer so verstandenen „unscharfen Steuerung“ des globalen Wandels sind die vorsorgliche Begrenzung zu erwartender Störungen bzw. Fehlentwicklungen, eine Debatte über eine wünschenswerte und sinnvolle globale Raumordnung, das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung der Staaten und die Bereitschaft zur Finanzierung notwendiger Maßnahmen.

Vorsorgliche Begrenzung zu erwartender Störungen

Zunächst geht es darum, jene Entwicklungen zu identifizieren, die als absolut „nicht-nachhaltig“ eingestuft und daher ausgeschlossen werden müssen. Um katastrophale und unumkehrbare Ereignisse zu vermeiden, muß auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse im gesellschaftlichen Diskurs bestimmt werden, was noch als akzeptabel erscheint bzw. was nicht. Das Ergebnis sind sogenannte „Leitplanken“, also Grenzlinien, die nicht überschritten werden dürfen. Der WBGU hat beispielsweise für die Klimapolitik Leitplanken vorgeschlagen und hält eine Erwärmung um zwei Grad Celsius, bezogen auf den vorindustriellen Wert, bzw. eine Erwärmungsrate von 0,2 Grad Celsius pro Dekade, für gerade noch tolerierbar. Heute beträgt der Abstand zur Temperatur-Leitplanke nur noch etwa 1,3 Grad Celsius¹¹. Ebenso sind Leitplanken für soziale Standards zur weltweiten Ernährungs- und Gesundheitssicherung vorstellbar. Auch für den Erhalt der biologischen Vielfalt läßt sich eine Leitplanke in Form einer unbedingt einzuhaltenden globalen Mindestgröße für Schutzgebiete ermitteln. Zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biosphäre legt der WBGU voraussichtlich Anfang 2000 ein neues Gutachten vor¹².

Können noch keine Leitplanken im Sinne präzise quantifizierbarer Grenzen festgelegt werden – wie im Fall einer internationalen Süßwasserpolicy –, müssen sich die Akteure an allgemeinen Prinzipien orientieren. Für den nachhaltigen Umgang

11 Vgl. WBGU (Anm. 7).

12 Vgl. ders., Welt im Wandel: Erhalt und nachhaltige Nutzung der Biosphäre, Jahresgutachten 1999, Berlin – Heidelberg – New York 2000 (in Vorbereitung).

mit Wasser hat der WBGU solche allgemeinen Prinzipien formuliert und diese als „Hydrologische Imperative“ bezeichnet. Sie umfassen unter anderem die Sicherstellung der Grundversorgung der jetzigen Generation mit Trinkwasser, die Erhaltung des globalen Süßwasserdargebots für künftige Generationen, die Sicherstellung fairer Zugangs- und Nutzungsrechte, die Beachtung der politischen Selbstbestimmung im Umgang mit Süßwasser sowie die Erhaltung aller international geschützten Süßwasser-Ökosysteme.

Die Bestimmung konkreter, also quantifizierter (ökologischer und sozialer) Leitplanken könnte ein internationales „Gremium zur Bewertung globaler Risiken“ übernehmen, wie es der WBGU jüngst empfohlen hat¹³. Dieses Gremium hätte die Aufgabe, die Ergebnisse der weltweit operierenden Beobachtungssysteme in einem regelmäßig erscheinenden „Globalen Risikobericht“ zu bündeln, auszuwerten, für die wesentlichen Politikbereiche die „Sicherheitsstreifen“ zu bestimmen und so als globales Frühwarnsystem zu fungieren. Bestehende internationale Institutionen sind überwiegend nachsorgend orientiert, d. h., sie reagieren (oft zu spät) auf bekannte Risiken. Weil bisher zwischen der Entdeckung eines Risikos und der Bildung eines internationalen Regimes oftmals eine lange Zeitspanne liegt – im Fall der FCKW waren es knapp 15 Jahre –, sollte künftig auf die Früherkennung viel größerer Wert gelegt werden. Hierdurch würden die Kosten der Nachsorge gespart oder zumindest gesenkt werden.

Steuerung des globalen Wandels durch globale Raumordnung

Wie aber könnte eine Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf entsprechend rechtzeitige Warnungen aussehen? Zweifellos sollte hier auf ein ganzes Bündel von Maßnahmen zurückgegriffen werden. Dieses reicht von der Steigerung der Ressourcenproduktivität nach dem „Faktor-Vier-Konzept“, bei dem durch eine neue industrielle Revolution entscheidende Zuwächse bei der Nutzung von Energie, Rohstoffen und Transportsystemen erreicht werden sollen (Effizienzsteigerung)¹⁴, bis zu einem globalen „Umwelt- und Entwicklungsmanagement“, bei dem unter Nutzung des vorhandenen Systemwissens lenkend in die Geschicke unseres Planeten eingegriffen werden könnte¹⁵. Bei letzterem geht es darum, die ohnehin stattfindenden Eingriffe des Menschen in

eine wünschenswerte Richtung zu lenken. Eine Grundeinsicht ist in diesem Zusammenhang, daß der Mensch – global gesehen – seine natürliche Umwelt häufig „am falschen Ort nutzt“¹⁶.

Deshalb wird es darauf ankommen, die globalen Stoff- und Energieflüsse so umzusteuern, daß die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit genutzt und dennoch erhalten werden. Hier muß von der Politik und der Zivilgesellschaft darüber nachgedacht werden, wie eine geeignete globale Raumordnung zukünftig aussehen könnte. Warum sollte beispielsweise nicht versucht werden, die intensiv sonnenbestrahlten Wüsten für die Erzeugung von Solarenergie zu nutzen oder Regionen mit hohen Niederschlägen für die Ansiedlung von Industrien mit großem Wasserbedarf?

Um andererseits Böden und biologische Vielfalt zu erhalten und nachhaltig zu nutzen, sollten die Flächen, die bewirtschaftet werden, von vornherein in Schutzkonzepte integriert und Teil eines Gesamtplans werden. Es kann nicht allein darum gehen, zehn bis zwanzig Prozent der globalen Landfläche unter Schutz zu stellen, wohl aber darum, wie auf 90 oder 95 Prozent des Areals eine nachhaltige Nutzung verwirklicht werden kann. Daß dies finanzierbar ist, haben jüngst Wissenschaftler in der Fachzeitschrift „Nature“ am Beispiel der biologischen Vielfalt vorgerechnet¹⁷. Demnach würde ein effektives weltweites Schutzgebietssystem auf 15 Prozent der Landfläche der Erde jährlich ca. 27,5 Milliarden US-Dollar kosten, einschließlich aller Ausgleichszahlungen für Nutzungsausfall. Der Löwenanteil der Investitionen würde in den Entwicklungsländern anfallen. Für Schutzgebiete werden heute weltweit rund sechs Milliarden US-Dollar ausgegeben, die „Globale Umweltfazilität“ (GEF) hat seit ihrer Einrichtung 1992 rund eine Milliarde US-Dollar in den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität investiert. Die bestehende Finanzierungslücke von etwa 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr kann aber durchaus geschlossen werden. Für ein flächendeckendes globales Programm zum Biodiversitätsschutz über die Schutzgebiete hinaus ermitteln die Wissenschaftler einen Finanzbedarf von 300 Milliarden US-Dollar jährlich – eine Summe, die nach ihrer Ansicht leicht aufgebracht werden kann durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen für Verkehr, Energieproduktion, Wasserverbrauch oder Landwirtschaft, deren Höhe sie

13 Vgl. ders. (Anm. 4).

14 Vgl. Ernst Ulrich von Weizsäcker/Armory Lovins/Hunter Lovins, Faktor vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch, München 1995.

15 Vgl. Hans-Joachim Schellnhuber/Volker Wenzel (Hrsg.), Earth System Analysis, Heidelberg 1998.

16 Vgl. Hans-Joachim Schellnhuber, Globales Umweltmanagement oder: Dr. Lovelock übernimmt Dr. Frankenstein's Praxis, in: Günter Altner u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Ökologie 1999, München 1998, S. 168–186.

17 Vgl. Alexander James/Kevin Gaston/Andrew Balmford, Balancing the Earth's accounts, in: Nature, (1999) 401, S. 232–324.

weltweit auf 950 bis 1 450 Milliarden US-Dollar jährlich schätzen.

Es wäre auch wünschenswert, daß die Zivilisation künftig mehr dem Süßwasser folgt als umgekehrt, wie das negative Beispiel der Wüstenstadt Las Vegas nahelegt. Gleiches gilt für die Landwirtschaft, für die sich mit die besten Anbaubedingungen in den Industrieländern der gemäßigten Breiten befinden. Stößt die Weltagrarpromotion eines Tages an ihre Grenzen, dann muß sie zwangsläufig über regionale „Optimierungen“ nachdenken. Natürlich sollte etwa die Reisproduktion in Asien ein Fundament der Getreideproduktion bleiben, aber gegenwärtig wird an zu vielen marginalen Standorten dem Boden mit nichtnachhaltigen Praktiken ein karger Ertrag abgerungen.

Hochtechnologie-Industrien würden in den Trockengebieten der Welt günstige natürliche Standortbedingungen finden, da reichlich Sonnenenergie vorhanden wäre und durch Industrieansiedlung keine Böden zerstört würden. Solarenergie könnte beispielsweise in Nordaustralien, im Sahel oder im Nahen Osten „geerntet“ werden, die Energie könnte entweder über direkten Fernstromtransport geleitet oder über Wasserstoffspeicherung exportiert werden. Schon mit heutigen Technologien würde dies lediglich die Verdoppelung des jetzigen Energiepreises implizieren. Die Regionen um die tropischen Regenwälder, wo sich weltweit die höchste biologische Vielfalt konzentriert, böten sich als Standort für Biotechnologiefirmen an.

Sicherlich darf bei solchen – heute noch utopisch anmutenden – Überlegungen nicht vergessen werden, daß die bestehenden Raumstrukturen über Jahrtausende kulturell beeinflußt gewachsen sind, daß die Qualifikation der Arbeitskräfte bei Standortentscheidungen eine große Rolle spielt, daß wir immer noch in Nationalstaaten leben und sich die Gesellschaften nicht von heute auf morgen an solche neuen Konzepte anpassen können. Aber diese Gedankenskizzen sollen helfen, die Zielrichtung für eine globale Raumordnung der Zukunft zu bestimmen, welche die Belastbarkeit der Ökosysteme nicht überstrapaziert. Ein solcher Weg kann allerdings nur beschritten werden, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen mit Hilfe einer globalen Strukturpolitik geschaffen werden, wie sie seit dem Erdgipfel in Rio de Janeiro formuliert, weiterentwickelt, bisweilen auch nur halluziniert wird.

Die Wirkungen des Erdgipfels von Rio de Janeiro

Angesichts der weltweit gravierenden Entwicklungsunterschiede – Massenarmut im Süden, hohes Konsum- und Produktionsniveau im Norden – ist

eine wirksame Umwelt- und Entwicklungspolitik im Sinne einer globalen Strukturpolitik wichtiger denn je¹⁸. Hier haben die Weltgipfel der vergangenen Jahre zu Bevölkerung und Entwicklung (1994), sozialer Sicherheit (1995), Ernährung (1996), Siedlungswesen (1996) usw. wesentlich dazu beigetragen, das Bewußtsein der Öffentlichkeit zu schärfen und die Grundlage für ein „planetarisches Konzept“ zu schaffen. So wurde beispielsweise auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen die sogenannte 20-20-Initiative beschlossen, bei der sich Industrie- und Entwicklungsländer wechselseitig verpflichteten, jeweils 20 Prozent ihrer Entwicklungszusammenarbeit und 20 Prozent ihres Budgets für soziale Basisdienste aufzuwenden. Im Laufe der Zeit haben die unverbindlichen Empfehlungen mehr als nur moralische Verpflichtungen der Staatengemeinschaft bewirkt. So muß auf den jeweiligen „Plus-Fünf“-Folgekonferenzen offengelegt werden, inwieweit die gemachten Versprechungen eingelöst werden konnten. Es entstand so ein Bezugssystem, an dem sich internationale Institutionen und Programme orientieren können. Auf dieser Grundlage kann die Staatengemeinschaft zukünftig durchaus aufbauen.

Gleichwohl reichen die verabschiedeten, völkerrechtlich unverbindlichen globalen Aktionspläne nicht aus, um das Ziel einer zukunftsfähigen Entwicklung erreichbar erscheinen zu lassen. Gleiches gilt für die 1992 eingerichtete *UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung* (CSD). Zwar sind ihre Verdienste mit Blick auf das gewachsene öffentliche Bewußtsein unbestritten, dennoch bedarf es dringend einer stärkeren Konkretisierung und konsequenteren Umsetzung der Agenda 21, des auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 verabschiedeten Aktionsplans.

Gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung der Staaten

Wirksamere, weil völkerrechtlich verbindliche Instrumente sind Konventionen, wie sie beispielsweise zum Schutz des Klimas (1992), der Böden in Trockengebieten (1994)¹⁹ und der biologischen Vielfalt (1992) verabschiedet wurden. In diesen Vertragswerken wurde erstmals die „gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung“ der Staaten zur Lösung globaler Umweltprobleme völkerrechtlich festgeschrieben.

18 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul, Nachhaltige Entwicklung durch Globale Strukturpolitik, in: Vereinte Nationen, (1999) 3, S. 100–103.

19 Vgl. Benno Pilardeaux, Neue Verhandlungsrunde zur Desertifikationsbekämpfung. 2. Vertragsstaatenkonferenz der UNCCD in Dakar vom 30. 11. bis 11. 12. 1998, in: Nord-Süd Aktuell, (1998) 4, S. 788–791.

Allerdings sind bei diesen internationalen Übereinkünften zahlreiche Probleme auszumachen, insbesondere die Frage, wie mit Ländern umgegangen werden soll, die die getroffenen Vereinbarungen nicht einhalten. Es fehlen noch weitgehend Instrumente zur Erfüllungskontrolle, wie z. B. Berichtspflichten oder die Erstellung von Ranglisten in bezug auf Umweltzerstörung. Für den Extremfall bestehen bereits Sanktionsmöglichkeiten über den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der einschreiten kann, wenn durch Umweltzerstörung der Weltfrieden bedroht ist, was aber wohl kaum im voraus belegt werden kann. Vor allem aber kommt es darauf an, Extremfälle von Umweltvergehen vorbeugend zu vermeiden. Dies läßt sich sicherlich eher durch „sanfte“ Sanktionen erreichen: Kein Land der Welt sieht sich beispielsweise gern am unteren Ende einer Verschmutzerliste.

Ein weiteres Problem ist der steigende Abstimmungsbedarf zwischen einzelnen Konventionen, wie bei der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls der Klimarahmenkonvention deutlich wurde. In der japanischen Kaiserstadt wurde 1997 vereinbart, daß die Industriestaaten den Treibhausgasausstoß bis zum Zeitraum 2008–2012 um mindestens fünf Prozent, bezogen auf 1990, reduzieren. Da hierbei auch die Wiederaufforstung von Wäldern als eine Klimaschutzmaßnahme zugelassen ist, bestehen unmittelbar Bezüge zu den beiden anderen Konventionen zum Bodenschutz in Trockengebieten und zum Erhalt der biologischen Vielfalt. Eine Koordination gab es im Vorfeld aber nicht. Unklar ist auch, wie sich die vereinbarte Förderung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern durch den sogenannten „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (Clean Development Mechanism) zu ähnlichen Instrumenten „benachbarter“ Konventionen verhält. Hier wird zukünftig verstärkt Abstimmung notwendig, um Doppelarbeit oder gar widersprüchliche Maßnahmen zu vermeiden.

Insgesamt erfüllen die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Risiken des Globalen Wandels – nicht nur normativ, sondern auch operativ (z. B. durch das Welternährungsprogramm oder durch die Fonds und Programme des UN-Entwicklungsprogramms). Allerdings wird bereits seit geraumer Zeit eine Reformdebatte geführt, um die Rolle der Vereinten Nationen in einer zukünftigen Weltordnungspolitik zu stärken. Beispielsweise sind von der EU Reformvorschläge für das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gemacht worden. Dabei soll die Rolle von UNEP als Koordinator von Umweltinitiativen einzelner UN-Organisationen und von Sekre-

tariaten einschlägiger Konventionen verbessert werden.

Aber auch die Welthandelsorganisation (WTO), die außerhalb des UN-Systems steht, ist gefordert. Hier muß bei den anstehenden Verhandlungsrunden darauf geachtet werden, daß das Verhältnis von Welthandels- und Weltumweltpolitik so gestaltet wird, daß die bestehenden internationalen Umweltregime als Meßlatte für umweltpolitisch motivierte Handelsmaßnahmen herangezogen werden. Auf diese Weise sollte der umweltpolitische Unilateralismus der großen Welthandelspartner zugunsten eines multilateralen Systems beendet werden²⁰.

Finanzierung globaler Strukturpolitik

Ohne ausreichende Mittel wird globale Strukturpolitik nicht umgesetzt werden können. Doch woher sollen die Mittel in einer Zeit kommen, in der beispielsweise die staatlich geleistete öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) den niedrigsten Stand seit 50 Jahren erreicht hat? Sicherlich ist es zunächst erforderlich, die Industrieländer an die Einhaltung früherer Zusagen zu erinnern. Die wichtigste Zusage umfaßt die Selbstverpflichtung, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Sowohl die Agenda 21 als auch sämtliche weiteren UN-Gipfel der letzten Jahre haben das 0,7 Prozent-Ziel bekräftigt. Wünschenswert und dem Problemdruck angemessen wäre es jedoch, ein Prozent des BSP in Entwicklungsländer zu transferieren, wie es 1980 von der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen („Nord-Süd-Kommission“) und mehrfach vom WBGU gefordert worden ist. Ebenso ist eine konsequente Fortsetzung der „Kölner Schuldeninitiative“ von 1999 notwendig, bei der die hochverschuldeten armen Entwicklungsländer besonders entlastet werden.

Auch der Haushalt der Vereinten Nationen (1995: ca. 2,6 Milliarden US-Dollar) ist angesichts des bestehenden globalen Problemdrucks eher mager ausgestattet: Er macht nur vier Prozent des Haushalts der Stadt New York aus. Verschlimmert wird diese Schwäche durch die über Jahre hinweg angewachsenen Außenstände einer Vielzahl von Mitgliedstaaten mit dem Hauptschuldner USA. Diese nach den Worten des ehemaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali bestehende „Einnahmekrise“ muß überwunden werden.

20 Vgl. Frank Biermann, Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht (= Discussion Paper des Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 99–403), Berlin 1999.

Ohne innovative Finanzierungsinstrumente wird kein Handlungsspielraum entstehen. Von allen derzeit diskutierten Ansätzen erhält die internationale Devisenumsatzsteuer („Tobin-Steuer“) mit die größte Unterstützung. Sie wurde von dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten François Mitterrand auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen gefordert und auch von Gro Harlem Brundtland empfohlen. Die Tobin-Steuer geht zurück auf den Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger James Tobin, der schon in den siebziger Jahren vorgeschlagen hatte, durch eine internationale Steuer den Gesamtumfang sowie spekulative Ausschläge der weltweiten Devisenmärkte zu begrenzen. Mit diesem Instrument, dessen Chancen auf eine internationale Durchsetzung allerdings derzeit noch gering sind, könnten umfangreiche Finanzmittel zur Finanzierung globaler Strukturpolitik gewonnen werden. Auch die Erhebung einer internationalen Luftverkehrssteuer wäre denkbar.

Mit einer erheblichen Steigerung der staatlich geleisteten öffentlichen Entwicklungshilfe oder der Einführung diverser Steuern allein werden die nötigen vorbeugenden Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken des globalen Wandels aber

immer noch nicht zu finanzieren sein. Hierzu bedarf es der Zusammenarbeit aller Akteure – also der Staaten, der Wirtschaft und der Nichtregierungsorganisationen. Ein besonders interessanter Vorschlag ist die derzeit beim UN-Entwicklungsprogramm vorbereitete Einrichtung einer „Globalen nachhaltigen Entwicklungsfazität“, um gemeinsam mit multinationalen Konzernen Projekte zur nachhaltigen Entwicklung zu gestalten²¹. Ein solcher Ansatz wäre auch für das UN-Umweltprogramm interessant und eine vielversprechende Ergänzung zur staatlich-multilateral finanzierten „Globalen Umweltfazität“.

Die eingangs angeführte Wasserknappheit in Chennai oder der weitere Anstieg des Meeresspiegels werden nicht von heute auf morgen bewältigt bzw. verhindert werden können. Die angeführten Beispiele zeigen aber, daß die internationale Gemeinschaft unter Zugzwang steht, wenn sie nicht zusehen will, wie die Lebensgrundlagen der Menschheit schleichend bzw. abrupt verloren gehen. Die Lage ist somit ernst, doch mit Phantasie und Kooperationsbereitschaft kann auch diese globale Herausforderung bewältigt werden.

21 Vgl. H. Wiczorek-Zeul (Anm. 18).

Der harte Faktor der Weltveränderung: Die demographischen Entwicklungen bis zum Jahre 2050

I. Demographische Daten: Das gesicherte Zukunftswissen

Noch immer scheinen uns die Prognosen zu den demographischen Giganten dieser Erde weit entfernt – so als könnten sie unserer Sphäre nichts anhaben. Auch das Jahr 2050 scheint noch so in den Sternen zu stehen, daß es unsere Gegenwart kaum berührt. Dabei haben die Veränderungsprozesse längst eingesetzt, und alle, die heute um 25 Jahre alt sind, haben eine große Chance, das Jahr 2050 in körperlicher und geistiger Frische zu erleben. Das ist die gesamte junge Generation, die sich allmählich auf ihre künftige tragende Rolle einzustellen und einzuarbeiten beginnt. In ihrem Leben werden sich dann ebenso gewaltige Änderungen vollzogen haben wie im Leben eines heute 90jährigen, der als Knabe im Matrosenanzug noch dem Kaiser zugewunken hatte. Nur finden die Veränderungen jetzt nicht mehr schwergewichtig in Europa statt, sondern längst außerhalb – auf den Entwicklungskontinenten.

Vor Wochen beging die Weltgemeinschaft den recht fiktiven Tag, an dem der sechsmilliardste Mensch angekommen sein soll. Da seitdem die Menschenzähluhr unaufhaltsam weiterläuft, zeigt ein Blick auf das Jahr 2025 acht Milliarden und bis 2050 dann eine Menschheit zwischen acht und elf Milliarden. Korrekturen und günstige Annahmen unterstellen eine „mittlere Variante“ von 8,9 Milliarden¹.

Bis zur ersten Milliarde um 1820 war der gesamte Zeitraum der Evolution des Menschengeschlechts nötig; von der fünften Milliarde 1987 bis zur soeben erreichten sechsten verstrichen nur knapp 13 Jahre. Die Weltbevölkerung hat ihre Wachs-

tumsspitze überschritten. Sie wächst zwar weiter, doch mit geringeren Zuwachsraten. Zur Zeit kommen jährlich an die 80 Millionen hinzu; vor zehn Jahren waren es noch 90 Millionen gewesen. Ein weltweit beobachteter sanfter Geburtenrückgang wird die Zuwächse weiter verringern und die Zeitspanne für die jeweils nächste Milliarde wieder dehnen. In den vergangenen 40 Jahren hat sich die Weltbevölkerung verdoppelt, in den kommenden 40 Jahren dagegen wird sie nur noch um knapp die Hälfte zulegen – allerdings ausgehend von einer größeren Basis.

So beruhigend dieses Faktum vielleicht auch sein mag, so unaufhaltsam wirkt das Weiterwachsen, auch mit verminderter Intensität, in weltverändernder Weise. Die größte Überraschung dürfte sein, daß China mit seinen derzeit 1,239 Milliarden von Indien mit derzeit 982 Millionen Einwohnern wegen einer deutlich höheren Wachstumsrate bis 2050 überrundet werden wird. Indien wird auf jeden Fall die 1,5 Milliarden passieren, was China mit seiner strengen Ein-Kind-Politik zu verhindern trachtet.

Zur Zeit haben Afrika und Europa noch ein ähnlich großes Bevölkerungsvolumen. Um 2050 werden die völlig verschiedenen Modi der demographischen Ergänzung, die auf beiden Kontinenten herrschen, sich entfaltet haben: Wenn Afrika 1,766 Milliarden Menschen zählen wird, wird Europa dagegen 100 Millionen verloren haben und auf 628 Millionen abgenommen haben. Dieser Vergleich macht auf das Wachstumspotential aufmerksam, das in jungen und noch von hoher Sterblichkeit gekennzeichneten Bevölkerungen schlummert, aber auch auf den Schrumpfungskurs, dem alternde, weil geburtenschwache Bevölkerungen Europas unterliegen.

Nordamerika, bestehend aus den Einwanderungsländern USA und Kanada, kann seine Bevölkerungsveränderungen scheinbar noch am besten steuern. Seine Einwanderungspolitik zielt auf Abschöpfung von Intelligenzen und Spezialberufen aus anderen Kontinenten, die zusammen mit den illegalen Grenzübertritten aus Mexiko eine Tendenz zur „Ethnisierung“ der USA erkennen

* Für Anregungen und Durchsicht des Manuskripts danke ich Herrn Dr. Andreas Heigl, Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft der Universität Bamberg.

1 Vgl. United Nations, World Population Prospects. The 1998 Revision, New York 1998. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), der sich als Anwalt der Familienplanungsprogramme versteht, stützt die Zahl von 8,9 Milliarden.

Tabelle 1: Die Weltbevölkerung 1999 – Wachstum und Projektion

Region	Bevölkerung in Millionen	Geborenen- ziffer in v. T.	Sterbeziffer i. v. T.	natürl. Zuwachs in v. H.	Projektion 2025 in Millionen	Projektion 2050 in Millionen
Weltbevölkerung	5 982	23	9	1,4	8 054	8 909
Industrienationen	1 181	11	10	0,1	1 241	1 020
Europa	728	10	11	-0,1	718	628
Nordamerika	303	14	8	0,6	374	392
Entwicklungsländer	4 800	26	9	1,7	6 813	7 754
Lateinamerika	512	24	6	1,8	709	809
Afrika	771	39	14	2,5	1 290	1 766
Asien	3 637	23	8	1,5	4 923	5 268
VR China	1 254	16	7	1,0	1 561	1 478
Indien	987	28	9	1,9	1 414	1 529
Ozeanien (mit Australien und Neuseeland)	30	18	7	1,1	41	46

Quelle: Daten einschließlich 2025 aus: Population Reference Bureau (Hrsg.), World Population Data Sheet, Washington, D. C. 1999; für 2050: United Nations, World Population Prospects, New York 1998; das Population Reference Bureau setzt seine Projektionen etwas höher an; sie trauen den Annahmen der United Nations nicht in allen Punkten.

lassen. Ab 2050 wird die traditionell weiße Bevölkerung der USA in die Minderheit geraten. Die derzeitigen 303 Millionen werden bis 2050 auf 392 Millionen anwachsen. Im Kontrast dazu unterliegt Lateinamerika einer inneren Dynamik. Seine 512 Millionen heute werden bis dahin auf 809 Millionen zugenommen und Europa überrundet haben.

Wenn allein die mittlere Variante der VN-Projektionen betrachtet wird, bekommt man nur einen schlichten Einblick in die Wachstumsprozesse der Weltbevölkerung. Die Schwankungsbreiten zwischen hoher und niedriger Variante sowie die Korrekturen, die laufend angebracht werden, zeigen die Schwierigkeiten, die die Einschätzung des Entwicklungsweges und damit auch der Ansätze für eine Politik gegenüber dem Bevölkerungsdruck bereitet.

Je nachdem, wie seriös die Annahmen über die zu erwartenden Geburten- und Sterblichkeitstrends sind und welche Regionen von ihrem Gewicht her die Weltstatistik beeinflussen, muß korrigiert werden. Als 1987 fünf Milliarden erreicht waren, wurde ebenfalls schon auf das Jahr 2050 vorausgeschätzt; man mußte feststellen, daß die prognostizierte Weltbevölkerung damals in die Schwankungsbreite zwischen acht und dreizehn Milliarden paßte. Die ab 1990 erstellten Projektionen korrigierten jeweils nach unten. Die jüngsten Projektionen bis 2050 liegen zwischen 7,7 und 11,2 Milliarden. Es ist der weltweit zu beobachtende Geburtenrückgang, der die erneuten Schätzungen nötig macht. Die drastische Reduzierung der Geburten in China – einem Fünftel der Weltbevölkerung – sorgt für die starken Ausschläge in der Weltstatistik. Sie wird seit Jahren einmal mit und einmal ohne China erstellt.

II. Die regionalen Gewichte und demographischen Übergänge

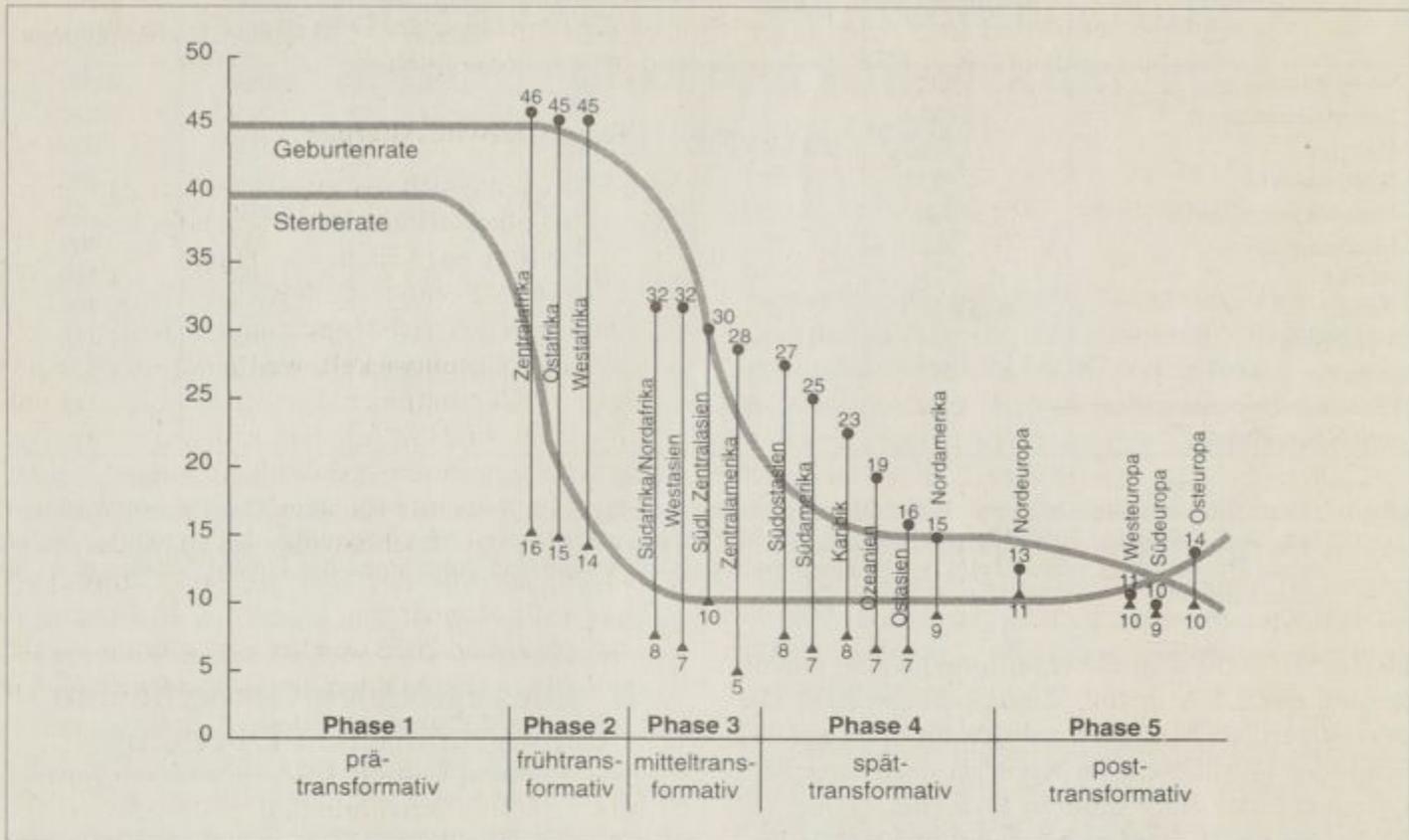
Die Ungewißheit bezüglich des Wachstums der Weltbevölkerung – sei es bis 2050 oder bis zum Zeitpunkt ihrer endgültigen Stagnation – ist gegenwärtig nicht zu beheben. Doch es hilft ein Blick auf die Weltregionen und ihre relevanten Großbevölkerungen. Er liefert ein faßbares Wissen über die internen Prozesse, die zu Wachstum oder aber zum Schrumpfen führen.

Weltregionen

Für einige Weltregionen ist ein demographischer Anstieg programmiert, dem noch nicht anzusehen ist – zumindest aus europäischer Perspektive –, wie darauf im kommenden Jahrhundert ein wirtschaftlicher und politischer Aufstieg erfolgen soll. Der afrikanische Kontinent, das Weltsorgenkind der Entwicklungspolitik, wird seine gegenwärtige Bevölkerung von 771 Millionen bis 2050 mit einem Faktor zwischen 2,4 und 3,3 vervielfachen. Afrika liegt mit seiner jährlichen Wachstumsrate von derzeit 2,5 Prozent deutlich über dem Durchschnitt des Weltbevölkerungswachstums. Im kommenden halben Jahrhundert wird es über 20 Prozent der Menschheit stellen.

Süd- und Südostasien mit Indien, Pakistan und Bangladesch wird ebenfalls überdurchschnittlich wachsen. Indien allein wird zwischen 16 und 18 Prozent der Weltbevölkerung auf sich vereinen. Es hat heute schon neben Afrika die am raschesten wachsende Bevölkerung. Im Nationenvergleich entfällt auf Indien der Großteil an den jährlichen

Abbildung: Stand des demographischen Übergangs in verschiedenen Weltregionen 1995 (Geburten und Sterberate in Promille)



Quelle: Population Reference Bureau, World Population Data Sheet, 1996; eigene Darstellung.

Neugeborenen auf der Welt. China wird bis 2050 seinen noch vor Jahren prognostizierten hohen Anteil an der Weltbevölkerung verringern und mit 16 Prozent knapp hinter Indien bleiben.

Die industrialisierte Welt dagegen schreitet auf ihrem absoluten wie anteilmäßigen Abwärtstrend fort. Um 1950 entfielen 33 Prozent der Weltbevölkerung auf sie, um 2050 werden es nur mehr zwölf Prozent sein. Im Mittelmeerraum treffen die kontrastreichen Wachstumstempi von Erster und Dritter Welt hart aufeinander: Die geburtenschwächsten Länder Europas stehen einem exorbitanten Wachstum in den nordafrikanischen Staaten gegenüber. Allein die Türkei und Ägypten könnten dann mit jeweils über 100 Millionen Einwohnern die Bevölkerung einzelner süd- und westeuropäischer Länder um das Doppelte überflügeln².

Demographische Übergänge

Im Entwicklungsprozeß durchschreiten Bevölkerungen unterschiedliche Wachstumsstadien. Sie wachsen um den Überschuß an Neugeborenen über die (in den einzelnen Altersstufen) Gestorbenen.

Dieser Überschuß steigt in dem Maße an, wie man mit Investitionen, Techniken und Medizin den Tod, vor allem im Kindesalter, zurückdrängt. Europa hat diese Wachstumsphase mit nachfolgenden Geburtenenkungen beendet, ja unterboten. Es lebt seit Jahren mit Sterbeüberschüssen. Drittweltländer befinden sich noch an frühen Stationen ihres demographischen Weges, ihres „Übergangs“. Es ist leichter, mit Hilfe medizinischer Versorgung Sterbefälle zu senken, als Abermillionen von jungen Paaren zu überzeugen, daß sie nicht mehr die gewohnte Geburtenzahl benötigen, um zu einer gewünschten Zahl überlebender Kinder – und damit nicht zuletzt zu ihrer eigenen Alterssicherung – zu kommen.

An der Endphase des demographischen Übergangs finden sich Europa und Nordamerika mit nur 1,4 Kindern pro Frau, während im Durchschnitt erst 2,1 Kinder die Elterngeneration zur Gänze ersetzen können; der Generationenersatz der modernen Welt ist also schon defizitär. Dann folgt Ostasien, von dem man weiß, daß es mit wirtschaftlichen Fortschritten sein Bevölkerungsproblem löst wie die Europäer. Das westliche und mittlere Asien dagegen – vom Nahen Osten über den indischen Subkontinent bis Indonesien – befindet sich in der Wachstumsphase mit niedrigen Sterbeziffern und nur sehr langsam fallenden hohen Geburtenwerten. Das gilt ebenso für das tropische Lateinamerika. In einer

² Vgl. United Nations, World Population Prospects: The 1996 Revision, New York 1996; Alain Parant, Perspectives Démographiques, in: L'an 2000 et après... Paris, Januar 1999, S. 18–24.

verschärften Wachstumsphase der Bevölkerung – mit der weitesten Spreizung zwischen Geburtenniveau und Sterblichkeit – befindet sich Afrika. Es dürfte vor Ende des kommenden Jahrhunderts nicht die Stagnationsphase erreichen – jene Abschlußphase des demographischen Übergangs, in der sich Geburten und Sterbefälle auf niedrigem Niveau angleichen und nur noch Bevölkerungersatz, aber kein Bevölkerungswachstum mehr produziert wird.

Man erkennt daraus, daß alle Bevölkerungen in ihrer Geschichte eine Streß-Phase absolvieren müssen: Neue Wege der Nahrungsbeschaffung, Technologie, Ressourcen und industrielle Organisationsformen müssen entstehen, um sie zu bewältigen.

Altersstrukturen

Die Altersstrukturen widerspiegeln das Innere der Bevölkerungen und zeigen noch deutlicher als die Differenz von Sterbe- und Geburtenwerten, was ihnen bevorsteht. Es geht hier um die Gegenüberstellung von Jung und Alt. Sie bietet ein noch aufschlußreicheres Bild als die Wachstumsraten und Geborenenüberschüsse im Vergleich. Von der europäischen Entwicklung her sind wir gewohnt, daß die Probleme einer Alterspyramide mit breitem Jugendsockel (etwa um 1900) und einer solchen, die sich zur Glocke formt (wie in den zwanziger Jahren) und schon Alterung bedeutet, zeitlich hintereinander liegen. Die Zahlen für die Entwicklungskontinente zeigen auf der einen Seite einen Wachstumsdruck, der von starken Jugendjahrgängen ausgeht, und auf der anderen Seite eine Alterungstendenz der Bevölkerungspyramide, die von langsamen Geburtenrückgängen und allmählich steigender Lebenserwartung herrührt. Diese Tendenzen werden sich bis 2050 verstärken.

Im breiten Jugendsockel einer Alterspyramide schlummert ein Wachstumspotential, das bis zu seiner Erschöpfung nach drei Generationen das Bevölkerungsvolumen noch einmal verdoppeln kann. Man spricht von einem „demographischen Momentum“, wenn aus starken Jugendjahrgängen zwanzig Jahre später starke Elternjahrgänge werden, die dabei sind, die dritte Generation in die Welt zu setzen. Die entscheidende Frage ist, welche Zahl von Kindern sie haben werden. Zwei überlebende Kinder wären nur Ersatz der Elterngeneration und könnten die Stagnationsphase einleiten. Doch die steigende Zahl an Elternpaaren, die aus dem Jugendsockel hervorgeht, kann die Geburtenrückgänge in einer Generation wettmachen. Der Jugendsockel muß abschmelzen, die Altersstruktur sich verschlanken und das bloße Ersatzniveau der Generationen von zwei Kindern erreicht sein – erst dann wird sich das demographische Wachstumspotential erschöpfen. Man weiß, daß das bis 2050 noch keines-

wegs überall geschehen wird. Die durchschnittliche Kinderzahl liegt in den Entwicklungsländern außerhalb Chinas immer noch bei vier, in Afrika südlich der Sahara bei sechs. Dort ist an eine baldige Stagnation nicht zu denken.

Die europäische Alterung

In Europa hat sich der alte Menschheitstraum vom langen Leben erfüllt. Doch Solidargemeinschaften können deswegen nicht die Hände in den Schoß legen. Die Alterung ist allseits spürbar. Der Geburtenrückgang hat sich längst zum „defizitären Geburtenertrag“ fortentwickelt, weil mit 1,3 Kindern pro Frau der Generationenersatz um ein Drittel unterschritten ist und die Altenjahrgänge anteilmäßig an Gewicht gewinnen. Außerdem sorgen generöse Gesundheitsdienste für steigende Lebenserwartung, gerade in den hochbetagten Rängen der 80- bis 100jährigen³. Sie liegt 1999 in Westeuropa bei 74 Jahren für Männer und 80 Jahren für Frauen; zwischen 2040 und 2050 werden in den heutigen Industrieländern die Männer durchschnittlich 77,7 und Frauen 83,8 Jahre alt werden⁴.

Die aus den z. T. dramatischen Veränderungen der Altersstruktur herrührenden Probleme fallen in den einzelnen Weltteilen unterschiedlich und mit jeweils anderer Intensität an: In Europa bringen sie die sozialen Sicherungssysteme unter Finanzierungsdruck und fordern das Verhältnis der Generationen zueinander heraus. Auf den Entwicklungskontinenten beeinträchtigt die demographische Last den Entwicklungsweg – so lange, bis sie sich in Humankapital verwandelt und die Entwicklung mitträgt.

Ab dem Jahre 2015 beginnen die einstigen Kinder des Baby-Booms der sechziger Jahre sich zur Ruhe zu setzen. Ihr Zustrom ins Pensionsalter wird sich bis 2030 fortsetzen und geburtenschwachen aktiven Jahrgängen des darauf erfolgten Geburteneinbruchs, des „Pillenknicke“, gegenüberstehen, der seit den siebziger Jahren bis heute andauert. Schon zu Anfang des neuen Jahrhunderts wird sich das Verhältnis der unter 20jährigen zu den über 60jährigen umkehren. Bis 2025 werden die Älteren an die 30 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen.

3 Vgl. Josef Schmid, *Population Ageing: Dynamics, and Social and Economic Implications at Family, Community and Social Levels*. Referat auf dem Meeting der UN/ECE (Genf), Budapest, 7.–9. Dezember 1998 (CES/PAU/1998/6; GE 98-32457); Gérard Calot/Jean-Paul Sardon, *Les Facteurs du vieillissement démographique*, in: *Population*, 54 (1999) 3, S. 509–552.

4 Vgl. United Nations, *World Population Prospects. The 1996 Revision*, New York 1996; Andreas Heigl/Ralf Mai, *Demographische Alterung in den Regionen der EU*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, (1998) 3, S. 293–317.

III. Problemaufriß

Es versteht sich eigentlich von selbst, daß von den Veränderungen des Bevölkerungswachstums ein ständiger Druck auf alle gesellschaftlichen und staatlichen Einrichtungen ausgeht. Es ist ein eurozentristisches Vorurteil, daß mit dem Bevölkerungsvolumen auch die wichtigen Institutionen und Lebensabsicherungen mitwachsen würden, vor allem in der Wirtschaft und bei den Ernteträgen. Seit Jahrzehnten gelten aber die Ernährungsfrage, die Verstädterung und der Ressourcenverbrauch als die Hauptprobleme. Hunger ist oft eher eine Folge der sozialen Ungleichheit als der Vermehrung der Mäuler, weil „Hungerstaaten“ gleichzeitig auch Nahrungsmittelexporteure sind. Doch staatliche Existenzsicherung des einzelnen ist außerhalb des Westens nicht bekannt und auch nicht schlichtweg einzuführen. Verstädterung ist ein Konzentrationsphänomen. Schon um das Jahr 2015 werden 54 Prozent der Weltbevölkerung in Städten leben, ein erheblicher Teil von ihnen in Mega-Cities von über 10 Millionen Einwohnern. Der Raubbau an Ressourcen läßt sich auf eine rückständige Technologie und Wirtschaftsgesinnung zurückführen.

Der Druck, der von einem Bevölkerungswachstum zwischen 2 und 3 Prozent jährlich ausgeht, kann keine ausgleichenden, kompensierenden Kräfte finden, die einen gedeihlichen Wachstumspfad verheißen. Hier werden die westlichen Prinzipien Freihandel und Demokratie wenig helfen. Für „good governance“ fehlen alle Voraussetzungen: „Rasch wachsende Bevölkerungen können sich nicht rational strukturieren“, so Léon Tabah, französischer Emeritus der Demographie, der in allen einschlägigen Weltgremien vertreten war. Afrika, Mittelamerika sowie West- und Zentralasien gehören zu dieser Kategorie; sie sind Opfer der „demographischen Entwicklungsfalle“: Bescheidene Fortschritte werden von den unmittelbaren Kosten des Bevölkerungswachstums aufgezehrt⁵. Indien hat Mitte des Jahres 1999 seine Situation in

dieser Weise beschrieben. Starke Jugendjahrgänge benötigen hohe Überlebenskosten, wie gering auch der Betrag für den einzelnen erscheinen mag. Der Umkehrschluß jedoch, daß Geburtenbeschränkung automatisch zur Besserung der Lage führen müsse, beruht auf einer Denkweise, die Wohlstand und Bevölkerungswachstum in ein umgekehrt proportionales, mechanisches Verhältnis setzt. Ein solches nur arithmetisch gedachtes Verhältnis kann praktisch-politisch nicht umgesetzt werden. Solange die hohe Kinderzahl – mit westlichem Auge betrachtet – nur mit Unwissenheit, Aberglauben und Mangel an Verhütungsmitteln erklärt wird, mag man auf den Gedanken verfallen, daß etwas Aufklärung und Propaganda für Familienplanung den Geburtensenkungsvorgang unumkehrbar einleitet, sich massenpsychologisch verstärkt und ausbreitet⁶. Doch man weiß längst, daß hohe Kinderzahlen nur der Reflex einer bedrängten, von Güterknappheit diktierten Existenz sind: Kinder sind die Mittelbeschaffer, die am leichtesten ‚zu haben‘ sind; die einzige Ressource, zu denen Millionen Frauen Zugang haben. Die große Kindersterblichkeit gerade in diesen Milieus erzwingt dann „Vorsorgegeburten“, von denen aber nunmehr – einem allgemeinen Trend folgend – immer mehr überleben.

Auch religiöse und kulturelle Vorschriften führen zu zahlreichen Kindern. Die hinduistische Totenzeremonie für den verstorbenen Vater z. B. muß der Sohn ausrichten. Wenn man berücksichtigt, daß auch Mädchen geboren werden und Kinder sterben, dann erfordert allein diese Zeremonie fünf bis sieben Geburten, um zu einem überlebenden Sohn zu kommen. Die Geschlechterpräferenz für Söhne in bäuerlich geprägten Regionen tut ein übriges, die Kinderzahl nach oben zu rücken. Keine bloße Aufklärung oder Verhütungspropaganda hat bisher daran etwas ändern können. Sie stößt nur dort auf Widerhall, wo

- die Kindersterblichkeit so weit gesunken ist, daß auch die Vorsorgegeburten heranwachsen und von den Müttern als ein Zuviel an Nachwuchs empfunden werden und damit ein Familienplanungsbedarf angemeldet wird;

5 Vgl. Josef Schmid, Die demographische Komponente im Entwicklungsprozeß, in: Peter Atteslander (Hrsg.), Kulturelle Eigenentwicklung. Perspektiven einer neuen Entwicklungspolitik, Frankfurt – New York 1993, S. 213–238; ders., Anomie in the Development Context, in: Peter Atteslander/Bettina Gransow/John Western (Hrsg.), Comparative Anomie Research: Hidden barriers – hidden potential for social development, Aldershot 1999; Gayl D. Ness/Meghan V. Golay, Population and Strategies for National Sustainable Development, London 1997; Wolfgang Lutz (Hrsg.), Population – Development – Environment: Understanding their Interaction in Mauritius, Berlin 1994.

6 Diese Ansicht wird mit einem der Begründer der Bevölkerungswissenschaft, Robert Malthus (1766–1834), in Verbindung gebracht – in grober Vereinfachung und nur oberflächlichen Kenntnis seiner umfangreichen Werke. Vgl. Hans Linde, Die Bedeutung von Th. Robert Malthus für die Bevölkerungssoziologie, in: ders., Kritische Empirie. Beiträge zur Soziologie und Bevölkerungswissenschaft 1937–1987, Opladen 1988, S. 176–190; Josef Schmid, Der Wettlauf zwischen Storch und Pflug. Vor 200 Jahren erschien das „Bevölkerungsgesetz“ von Thomas Robert Malthus, in: Neue Zürcher Zeitung vom 30./31. 5. 1998.

- die Besserung der Lebensverhältnisse so deutlich verspürt wird, daß die Eltern in wenigen ausgebildeten Kindern auch für sich ein besseres Dasein und sorgenfreies Alter erhoffen;
- die verfügbaren Methoden der Empfängnisverhütung und ihre Einführung die Sitten und Gebräuche der relevanten Regionen bzw. Religionen nicht verletzen.

Nur wo diese Bedingungen erfüllt sind, kann man der demographischen Falle entkommen.

Hinsichtlich der *Ressourcenfrage* wurde unter dem Einfluß der ersten Berichte an den *Club of Rome* in den siebziger Jahren eine enge Verbindung zwischen wachsender Bevölkerung, Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung hergestellt. Die Besorgnis richtete sich vor allem auf nicht-erneuerbare Rohstoffe und Bodenschätze. In der Zwischenzeit haben sich viele Rohstoffe, mit deren Verbrauch der Untergang der Zivilisation vorausgesagt wurde, als substituierbar erwiesen. Mit steigenden Preisen wurde an ihrem technologischen Ersatz gearbeitet, wofür es imponierende Beispiele gibt⁷. Seit einiger Zeit weiß man jedoch, daß die Folgen anhaltenden Bevölkerungsdrucks zusammengenommen auch die erneuerbare Ressourcenbasis – Boden, Wasser und Atmosphäre – beeinträchtigen und dies an angebbaren Orten schneller, als die Regenerationskräfte sie wiederherstellen könnten. Wasser könnte im jetzt beginnenden neuen Jahrhundert jene Rolle spielen – und auch jene strategische Bedeutung erhalten –, wie sie das Erdöl im 20. Jahrhundert hatte⁸.

In der Ländergruppe mit einem Bevölkerungswachstum zwischen einem und zwei Prozent ist Erleichterung zu sehen. Ostasien, Lateinamerika und die Karibik haben zwar zu kämpfen, doch fin-

den sich „Erfolgskandidaten“ darunter, wo nur ihre politischen Regime dem Westen noch rätselhaft bleiben. Das dürfte am Kulturfaktor liegen, mit dem der Bevölkerungsfaktor an Bedeutung gleichzieht und der eine andere Welt schafft, als sie die westliche Modernisierung vorsieht. Die Probleme allerdings von Ländern, die sich gerade vom äußersten Bevölkerungsdruck befreien, sind nicht geringer. Durch kleinere Jugendjahrgänge frei gewordene Ressourcen müßten sofort in deren Ausbildung investiert werden, und die Arbeitsplätze für sie müßten schon geschaffen sein. In Europa waren Bevölkerungswachstum und Industrie beinahe gleichzeitig gewachsen. Im „Süden“ ist noch nicht zu sehen, wie die nahezu eine Milliarde junger Menschen zwischen 15 und 24 Jahren in Arbeit und Brot gesetzt werden kann. Die fortgeschrittene Welt legt einen Zwang zur Technologisierung vor, dem die Qualifikationsstrukturen des Humankapitals auf den Entwicklungskontinenten erst in ganz wenigen Regionen entsprechen, etwa in der Karibik und einigen indischen Bundesstaaten⁹. Die Beschäftigungsfrage der Dritten Welt dürfte mit den traditionellen Problemen wie Ernährung und Verstädterung gleichrangig werden. Man hat noch wenig Vorstellungen von dem Modernisierungsprozeß, in dem Länder sich mit ungelerten Massen in eine postindustrielle Welt einfügen müssen, und wie sie die Zwischenstadien vom Traditionellen zum Modernen ohne Desaster, Anomie, Fundamentalismen und Nationalismen überspringen sollen¹⁰.

In einer solchen Situation ist nicht zu erwarten, daß Familien allmählich aufhören, einzige Existenzgrundlage zu sein, und daß Alterssicherung an stabile staatliche Sozialbürokratien übergeht, was bekanntlich in Europa das Hauptmotiv zur Beschränkung der Kinderzahl gewesen war. Es ist fraglich, ob die in Europa entstandene konsumierende und scheidungsbereite Kleinfamilie in Regionen des Südens als modernes, funktionales Äquivalent für Großfamilien- und Clanstrukturen überhaupt möglich oder gar wünschenswert ist. Die soziale Sicherheit der Kleinfamilie beruht auf Massenproduktion, Sozialstaat und auf gleichartigen Einkommens- und Mittelstandsstrukturen, die in den Entwicklungsländern sich kaum nach europäischem Muster werden ausprägen können. Der Besitzindividualismus, der sich durch die westliche Sozialgeschichte zieht, ist dort nirgendwo im Entstehen. Clangeist, Familienorientierung sowie eth-

7 Hier ist dem kürzlich verstorbenen erliberalen Kämpfer des Hudson-Instituts, Julian Simon, recht zu geben, der seit Erscheinen der „Grenzen des Wachstums“ (1972) gegen diese eher kameralistische Sicht von Ressourcenabbau und deren angebliches Ende polemisierte. Hier hat der Marktmechanismus wahrlich seine Funktion erfüllt und den menschlichen Geist („ultimate resource“) aktiviert, noch bevor Rohstoffe zu teuer wurden und dies strangulierend gewirkt hätte. Vgl. Dennis Meadows, *Die Grenzen des Wachstums*, Stuttgart 1972; Julian Simon, *The ultimate Resource*, Princeton 1981. Die Ansichten Simons allerdings zu den segensreichen Wirkungen des Bevölkerungsdrucks, der schon alleine seine Lösungen enthalte und dem mit keiner Bevölkerungspolitik nachgeholfen werden dürfte, sind abenteuerlich. Vgl. meine Kritik dazu; *Der Bevölkerungsfaktor im Entwicklungsprozeß*, in: Bernhard Felderer (Hrsg.), *Bevölkerung und Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge, Bd. 202, Berlin 1990, S. 593–605.

8 Vgl. Don Hinrichsen u.a., *Solutions for a Water-Short World*. Population Report, Series M, Nr. 14 (Population Information Program, The Johns Hopkins University School of Public Health), Vol. 26, September 1998.

9 Vgl. Jürg A. Hauser, *Bevölkerung- und Umweltprobleme in der Dritten Welt*, Bd. 2, Bern – Stuttgart 1991, S. 591 ff.; ders., *Von der demographischen zur demo-ökologischen Transformationstheorie*. Ein essayistischer Beitrag, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, (1989) 1, S. 13–37.

10 Vgl. P. Atteslander/B. Gransow/J. Western (Anm. 5).

nische Gruppierungen bedingungslosen Vertrauens dürften sich dort erhalten und auch in dieser Form in der Weltwirtschaft auftreten. Was im Westen als mafiös erscheint, ist im Grunde auch der Versuch, die Vorteile traditioneller Strukturen nicht einer westlichen Moderne zu opfern, sondern sie in der vom Westen beherrschten globalen Wirtschaft wiederzubeleben, sogar neu zu schöpfen. Der Kampf der Kulturen dürfte immer weniger an den geographischen Grenzen selbst stattfinden als an den Knotenpunkten des globalen Verkehrs und Transfers. Ethnische Gruppen werden die öffentlichen Güter des Westens, den lockeren Verbund seines Liberalismus in gegenteiliger Haltung zu nutzen verstehen¹¹.

Wenn von Weltbevölkerung – vor allem von ihrem Wachstum in der Dritten Welt – die Rede ist, wird gelegentlich auf den angeblich fiktiven Charakter der Debatte verwiesen. Denn die Menschheit teile sich ja in 200 Staaten und Verwaltungseinheiten, die aus ihren Bevölkerungen eine je besondere ökonomische und kulturelle Organisation geschaffen haben. Dieser Einwand ist kein Trost, weil die inneren Kämpfe und die nach außen gerichteten Ansprüche dieser 200 Einheiten ihre jeweilige demographische Lage widerspiegeln, anstatt sie zu beherrschen. Ihre Versammlung allerdings, die Vereinten Nationen, können in ihrem Namen Weltbevölkerungskonferenzen einberufen und dazugehörige Resolutionen den Einzelstaaten zur Ratifizierung empfehlen. Dort verabschiedete „Weltbevölkerungsaktionspläne“ machten manche Mitglieder auf die Bedeutung dieser Frage erst aufmerksam. Sie sind der Versuch, eine Art Weltbevölkerungspolitik zu etablieren, die keine mechanischen Patentrezepte mehr kennt, sondern die Staaten der Welt auffordert, „sich ihres Bevölkerungsproblems bewußt zu werden“, Schlußfolgerungen zu ziehen und gegebenenfalls Maßnahmen einzuleiten¹².

IV. Deutschland und die Entwicklung der Weltbevölkerung

Mit der Reichsgründung 1871 begab sich die deutsche Bevölkerung in ihre Wachstumsphase aufgrund sinkender Sterbewerte und nur langsam folgender Geburtenrückgänge. Seinen Anteil an der europäischen Bevölkerung wird Deutschland noch lange konstant halten, weil die Europäer einem ähnlichen Trend unterliegen. Eine gewisse Dramatik zeigen die deutschen Anteile an der Weltbevölkerung. Der Rückgang auf 0,8 Prozent bis 2050 ist auch mit einem gewissen Bedeutungsverlust Deutschlands verbunden.

Deutschland folgt nicht nur einem europäischen Trend, es eilt ihm vielmehr voraus. 1973 hatte es die erste Großbevölkerung, die in Frieden, Freiheit und Wohlstand real abnimmt. Die Geborenenüberschüsse des Babybooms Mitte der sechziger Jahre haben sich jährlich verringert und sind dabei übers demographische Ziel, die ausgeglichene Bevölkerungsbilanz, hinausgeschossen. Dieser Trend hat den dauerhaften Überhang der Sterbefälle begründet. Wenn gelegentlich noch ein jährliches Plus erscheint, dann ist es dem Überhang von Zuwanderungen über die Fortzüge zu verdanken. Man kann rückblickend dabei sogar von Gesamtdeutschland sprechen, denn auch die DDR verfiel in eine Bevölkerungsdegression, aus der sie sich ab 1974 mit einem Familienförderprogramm herausarbeitete¹³.

Die Bevölkerungsbilanz ist die notwendige, aber nur oberflächliche Darstellung der demographischen Situation. Wie in Drittweltländern die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau auf die Vergrößerung der kommenden Generation schließen läßt, so muß man die deutsche „Gesamtfruchtbarkeitsziffer“ von 1,4 auf ihre längerfristige Abnah-

11 Vgl. Francis Fukuyama, *Konfuzius und Marktwirtschaft. Der Konflikt der Kulturen*, München 1995; ders., *Der Konflikt der Kulturen. Wer gewinnt den Kampf um die wirtschaftliche Zukunft?*, München 1997; Joel Kotkin, *Stämme der Macht*, Reinbek 1996; Ulrich Menzel, *Die neuen Feindbilder. Die Renaissance von Geopolitik und Geokultur in den internationalen Beziehungen*, in: *Universitas*, (1996) 1, S. 10–19; Eckart Ehleres, *Kulturkreise – Kulturerdteile – „Clash of Civilizations“: Plädoyer für eine zeitgemäße Entwicklungsforschung*, in: Uwe Holz (Hrsg.), *Probleme der Entwicklungspolitik*, Bonn 1997, S. 98–116.

12 Der Wirtschafts- und Sozialrat der UN fordert regelmäßig die bevölkerungsstatistischen Daten zu Geburten, Sterbefällen, Lebenserwartung usw. ein, zu denen jeweils ein Urteil (zu hoch, zu niedrig, zufriedenstellend) mit abzugeben ist.

13 Aufgrund großzügiger Maßnahmen war die Geburtenzahl der DDR angestiegen. Ein Urteil über ihren anhaltenden Erfolg kann kaum gefällt werden, denn dazu wäre die Betrachtung des Zeitraums bis zur abgeschlossenen Familienbildung einer Frauengeneration erforderlich. Nur so kann herausgefunden werden, ob wirklich wieder mehr Kinder in Familien sind oder nur rasch auf eine generöse staatliche Maßnahme reagiert wurde, d.h. die Geburten nur im jüngeren Frauenalter vorgezogen wurden, und am Ende ein ausgleichendes Geburtental folgt. Vgl. Jürgen Dorbritz/Karla Gärtner, *Bericht 1998 über die demographische Lage in Deutschland mit einem Teil B „Ehescheidungen – Trends in Deutschland und im internationalen Vergleich“*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, (1988) 4, S. 373–458; Jürgen Dorbritz, *Der demographische Wandel in Ostdeutschland. Verlauf und Erklärungsansätze*, in: ebd., (1997) 2/3; Hartmut Wendt, *Geburtenhäufigkeit in beiden deutschen Staaten. Zwischen Konvergenz und Divergenz*, in: ebd., (1991) 3, S. 251–280.

Tabelle 2: Deutschland und die Weltbevölkerung

Jahr	Bevölkerungsgröße (in Millionen)			Anteil der deutschen Bevölkerung (in v. H.) an	
	Deutschland	Europa	Welt	Europa	Welt
1871	41	329	1 373	12,5	3,0
1900	56	422	1 634	13,3	3,4
1950	68	547	2 521	12,4	2,7
2000	82	729	6 055	11,2	1,4
2025	80	702	7 824	11,4	1,0
2050	73	628	8 909	11,6	0,8

Quelle: 1871: eigene Berechnungen; 1900: Massimo Livi-Bacci, *A Concise History of World Population*, Cambridge – Oxford 1992; ab 1950: United Nations, *World Population Prospects, The 1998 Revision*, New York 1999.

mewirkung hin bedenken. Die deutsche Bevölkerung ist damit vom Generationenersatz um ein Drittel entfernt. Ein Geborenendefizit solchen Ausmaßes trägt ebenfalls ein „demographisches Momentum“ in sich: Es verringern sich mit ihm auch die Zahl der Mütter der kommenden Generation, die – bei unverändert niedriger Kinderzahl – in eine Abwärts Spirale wandert. Ein Vergleich von Indexzahlen – beginnend mit 100 Eltern – ergibt in der vierten Generation nur noch ein Nachwuchsvolumen von 30. Die staatlichen „koordinierten Vorausschätzungen“ enthalten schon seit Jahren die unbestrittene Aussage, daß die Einwohnerzahl – Deutsche und Ausländer – von derzeit 82 Millionen in 30 Jahren auf 70 Millionen, in 50 Jahren auf 60 Millionen und gegen Ende des 22. Jahrhunderts weniger als 40 Millionen betragen wird. In diesen Prognosezahlen sind schon Zuwanderungen mitgerechnet, und zwar nach den realistischen Einschätzungen der Gegenwart. Sie ändern nichts am Befund, daß die autochthone deutsche Bevölkerung auf ihrem Territorium sich im neuen Jahrhundert dramatisch verringern wird.

Es mag anmaßend sein, die Entwicklung der deutschen Bevölkerung mit der Europas und der Weltbevölkerung zu konfrontieren. Deutschland ist seit 1945 Mittelmacht. Seine wirtschaftliche und industrielle Potenz brachte Deutschland neben den USA und Japan eine hochrangige Position ein. Doch hinter jeder wirtschaftlichen Großmacht steht auch eine demographische Potenz. Die organisatorisch-technische Entwicklung ersetzt zwar immer mehr Quantität durch Qualität, doch jede Produktionsweise stößt einmal an ihre kritische demographische Grenze. Man kann das Bevölkerungsvolumen mit zunehmender Modernisierung nicht mehr erhöhen, nur mittels gezielter Politik auf einem stationären Stand halten. Allein die „Motivation zur Elternschaft“ scheint das Geburtenniveau vor weiterem Absinken zu bewahren. Da die Kindersterblichkeit als besiegt gelten kann

und Neugeborene mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch das Erwachsenenalter erreichen, kann das Bedürfnis nach Elternschaft schon mit einem Kind befriedigt werden.

Würde man diesen Trend zumindest so lange umkehren wollen, bis die deutsche Bevölkerung wieder einen eigenen Generationenersatz aufweist, dann müßten auf 100 Deutsche statt wie bisher 140 Kinder etwas über 200 Kinder kommen. Das hätte zur Folge, daß die freiwillige Kinderlosigkeit praktisch verschwindet, sie sich nur bei zehn Prozent der Paare findet, während heute 26 Prozent der 40jährigen Frauen keine Kinder haben. Weiterhin müßte ein Drittel aller Paare zu einem dritten und gelegentlich vierten Kind bereit sein. 15 Prozent sind dies heute; sie dürften zumeist dem außereuropäischen Kulturkreis angehören. Die Bevölkerung in Deutschland würde also nicht mehr schrumpfen, wenn sich die Paare dauerhaft zur Zwei-Kinder-Familie entschließen. Um aus dem Geborenendefizit des vergangenen Vierteljahrhunderts herauszukommen, bräuchte es 50 Jahre. Erst dann hätte sich die deutsche Wohnbevölkerung bei rund 70 Millionen stabilisiert. Es ist ein kompliziertes Rechenexempel, das zum Generationenersatz zurückführt. Dieser würde auch noch keinesfalls eine auffallende Verjüngung der Altersstruktur bedeuten. Der Anteil der über 60jährigen ginge von den vorausgerechneten 30 Prozent nur auf 25 Prozent zurück.

Würde Deutschland das demographische Stabilisierungswerk praktisch-politisch umsetzen wollen, würde das nicht nur eine erhebliche Umleitung von Ressourcen für die jungen Familien und für Erziehungseinrichtungen erfordern, es käme vielmehr einer Kulturrevolution gleich. Spätheirat, einst nur beim Bildungsbürgertum üblich, ist allgemein geworden. Junggesellentum, Kinderlosigkeit, Scheidungsbereitschaft waren seinerzeit bei der „Boheme“ nichts Besonderes. Nun haben sich die einzelnen „Spielarten“ der Partnerschaft über die ganze Gesellschaft verteilt und bringen dorthin

den steten Wechsel, wo Dauerhaftigkeit verlangt wäre, wie vor allem in der Kindererziehung.

Es wird häufig der Fehler begangen, dieses Auseinanderstreben der Lebensform als Zeichen eines individuellen Lustverhaltens, von „Hedonismus“ zu deuten. Es zeigen sich darin jedoch eher die Zwänge der gegenwärtigen flexiblen Arbeitsformen und unsteten Arbeitsmarktchancen, die wahrgenommen werden müssen. Zudem ist das weibliche Geschlecht in allen Bildungsstufen vertreten und muß einiges daransetzen, daß sich die Bildungsinvestitionen in entsprechenden Berufspositionen amortisieren. Das steckt vielfach hinter der Floskel vom „eigenständigen weiblichen Lebenszusammenhang“. Er wird gerne als Ergebnis von Freiheit dargestellt, dabei stecken Etablierungszwänge in einem schwierigen Arbeitsmarkt wie auch allmähliche Trennung des späteren Frauenlebens von der traditionellen Witwenpension dahinter.

Es ist durchaus offen, ob diese Entwicklung des Arbeitsbereichs und die zunehmende Finanznot der sozialen Sicherungssysteme zu einem weiteren Hinausschieben oder gar zum Vereiteln der Familienbildung führen wird oder ob angesichts der neuen Knappheiten und Zwänge zur Selbstsorge die Familie wieder zur Einrichtung wird, die lebenserleichternd wirkt und persönliche Investition lohnt. Politische Kräfte, die eine bessere Ausstattung der jungen Familien fordern, weil diese für Jugend und Alter gleichzeitig sorgen müssen, dürfen nicht müde werden¹⁴.

Mit Ausnahme der Franzosen nehmen die Europäer ihre Bevölkerungsabnahme noch gelassen hin – wohl deshalb, weil sie für sie neu ist. Die Deutschen nehmen sie hin, obwohl sie ihnen schon seit langem bekannt ist. Das Credo lautet, daß eine flexible, auf Wachstum ausgerichtete Wirtschaft demographische Schwankungen ausgleichen würde. Was quantitativ abgehe, müsse qualitativ kompensiert werden. Dies gilt jedoch nur so lange, als die Abnahme noch langsam verläuft, die Zuwanderung, die den Sterbeüberhang ausgleicht, keine Probleme aufwirft und die Jugendjahrgänge noch in zufriedenstellender Weise Bildungsgänge absolvieren, die ein hochqualifiziertes Humankapital verheißen. Diese Ansicht rechnet nur mit derzeitigen Schwankungen der Bevölkerungsbilanz. Vom langfristigen Abwärtssog durch verklei-

nete Müttergenerationen nimmt sie nicht Kenntnis. Schon ab 2010 wird es schwieriger werden, bei branchenspezifischem Nachwuchsmangel globale Standards zu halten. Auch wird vermehrte weibliche Erwerbsbeteiligung die Geburtenrückgänge weiter verstärken, wenn nicht eine Politik der Vereinbarkeit von Mutterschaft und Beruf eingeleitet wird. Der „demographische Faktor“ macht sich bei allen sozialen und ökonomischen Kompensationen bemerkbar und entzieht ihnen längerfristig den Boden. Das deutsche demographische Dilemma gewinnt somit Konturen:

- Die Bevölkerungsabnahme Deutschlands unterliegt aufgrund vorangegangener Geborendefizite einer Beschleunigung, die die Wohnbevölkerung bis zum Ende des neuen Jahrhunderts auf ein Drittel des Ausgangswertes von 82 Millionen reduzieren könnte. Die Wirkungen sind wegen der politischen Unwägbarkeiten nicht eindeutig vorherzubestimmen. Eine pronatalistische Politik könnte bis dahin von einigen Mitgliedsnationen der EU aber begonnen werden.
- Die durchschnittliche Lebenserwartung – an sich ein erfreulicher Tatbestand – schreitet voran und stellt die Solidargemeinschaften vor Probleme in ungewohnter Größenordnung.
- Die qualitativen sozioökonomischen Maßnahmen, um produktive und innovative Standards aufrechtzuerhalten, können in einer zweiten oder dritten dezimierten Generation einen Nachwuchsmangel aufdecken. Gelingt es, die schrumpfenden Jugendjahrgänge zu erfolgreichen „global players“ zu erziehen, werden sie auch Mittel und Wege finden, sich von Soziallasten zu befreien. Damit stünden die Zeichen auf Konflikt zwischen den Generationen.

V. Weltentwicklung und Einwanderungsfrage

Der Bevölkerungsrückgang und die daher rührende Unsicherheit, ob man auf Dauer noch nationale Ziele verfolgen können, lassen an Einwanderung denken. In vielen geschichtlichen Fällen war Einwanderung der geglückte Lückenfüller seit der „Peuplierung“ und dem Landesausbau im 18. Jahrhundert. Postmoderne Gesellschaften, auf Wissen und hochgradigen Dienstleistungen beruhend, haben noch kein probates Immigrationsmuster entwickelt, wie die ‚alte‘ Bundesrepublik mit ihrer Gastarbeiterwerbung. Die 7,4 Millionen Ausländerbürger gehören unterschiedlichen Kategorien an. Zwei Millionen

14 Vgl. Jürgen Borchert, Arme Kinderreiche. Nur eine Reform des Steuer- und Beitragssystems kann die Familienarmut beseitigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Oktober 1999, S. 9; Ferdinand Oeter, Der unsoziale Sozialstaat: Notwendige Anpassungen der Politik an die Lebensverhältnisse in Gegenwart und Zukunft, Deutsche Liga für das Kind in Familie und Gesellschaft, Schriftenreihe Nr. 17, München – Basel 1989; Max Wingen, Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Stuttgart 1997.

sind „EU-Bürger“ und genießen Aufenthalts- und Niederlassungsrecht. Europäer von außerhalb der EU stammen aus Ost- und Südosteuropa, dem ehemaligen Jugoslawien. Die Hauptgruppe, mit der sich der allgemeine Ausländerbegriff noch verbindet, sind die 2,1 Millionen Türken.

Am Zuwanderungsgeschehen nach Deutschland fällt der starke Anteil an humanitär begründeter Menschenaufnahme auf, wie er in den übrigen westlichen Industriestaaten, selbst in den USA, unbekannt ist. 75 Prozent der Asyl- und Fluchtbewegungen nach Europa haben Deutschland zum Ziel, das mit seiner Gesetzgebung und Praxis wie ein Magnet wirkt. Bei dieser Zuwanderungsform, zu der die Familienzusammenführung hinzugechnet werden muß, sind dem Aufnahmeland die Hände gebunden. Es kann sie nur über Gesetzes- und Bestimmungsänderungen beeinflussen.

Die Zuzugsursachen sind bekanntermaßen politischer und sozialer Natur. Es wird hierzulande jedoch nie die Frage nach den politischen und sozialen Folgen dieser Zuwanderung gestellt bzw. nach den Existenzgrundlagen oder der Brauchbarkeit der Zuwanderer. So entsteht beispielsweise der hohe Anteil an Großfamilien, die schon über Jahre hinweg Sozialhilfeempfänger sind. Die Arbeitslosigkeit ist beim ausländischen Bevölkerungsteil doppelt so hoch wie beim deutschen, sein Anteil an den Sozialhilfebeziehern ist ebenfalls beträchtlich. Da das deutsche Abstammungsrecht sich um den Integrationsgrad der Ausländer nicht kümmert, es sei denn im Einbürgerungsfall, also ungewöhnlich tolerant ist, wird die Übersicht über die ausländische Bevölkerung bei verstärkter Zuwanderung leicht verloren. Jedenfalls existieren keine intensiven Integrationsprogramme. Die Schlagworte „Toleranz“, „Weltoffenheit“ und „Multikultur“ stehen für romantisch-weltfremdes Laissez-faire und führen Probleme auf Erziehungsfehler der Einheimischen zurück. Bürokratische Einordnung und Schulpflicht der Kinder ist wahrlich zu wenig, um einmal in der deutschen Gesellschaft und nicht bloß in der jeweiligen Subkultur der Landsleute zu existieren. Die Änderung des Asyl-Artikels im Grundgesetz 1993 hat den Andrang „in das Verfahren“ deutlich verringert. Die 1999 vorgenommene Abkehr vom alten Staatsbürgerschaftsrecht kann auf seine erwünschte Integrationswirkung hin erst nach Jahren überprüft werden. Die doppelte oder einfach erworbene deutsche Staatsbürgerschaft kann sogar die „Ethnisierung“ des Landes fördern: „Vielen... geht es darum, ihr Anderssein mit vollem Rechtsstatus auszuleben. Wir haben in Deutschland längst Parallelgesellschaften, die

so groß sind, daß sie ohne die deutsche Gesellschaft auskommen.“¹⁵

Zur Illustration des besagten Dilemmas unterstellen wir einen fiktiven demographischen Ersatzbedarf, mit dem die Alterspyramide wieder ihre idealtypische Glockenform erhalten könnte. Würde man die Alterung der deutschen Bevölkerung aufhalten wollen, bräuchte man dazu eine Million jüngerer Einwanderer jährlich. Denn die ausgleichende Anzahl Babies alleine ist nicht zu „importieren“; es gibt sie nur mit den Familien. Der demographische Ersatz zwecks „Berichtigung“ der Altersstruktur ist von seinem Quantum her weder zu administrieren noch kulturell zu integrieren, geschweige denn politisch durchzusetzen. Denn das benötigte Immigrationsreservoir findet sich nicht mehr in Europa. Das schraubt auch Hoffnungen auf ökonomisch erwünschte Einwanderung zurück. Hochtechnologie-Gesellschaften haben immer weniger Bedarf an „Unterschichtung“, an einem „neuen Proletariat“. Qualifizierte und Experten just von dort abzuwerben, wo sie dringend gebraucht werden und ohnehin oft mit Entwicklungshilfe herangebildet wurden, nennt man seit einiger Zeit „die neue Ausplünderung der Dritten Welt“¹⁶. Es geht also nicht nur um Einwanderer an sich, sondern um den Erhalt eines hochqualifizierten Erwerbspotentials. Die Integrationskosten für kulturferne Einwanderergruppen wären so hoch, daß es demgegenüber gerechtfertigt wäre, ein Geburtenförderungsprogramm einzuleiten, auch wenn man seit Jahren weiß, daß dies kein bequemes gesellschaftliches oder staatliches Unterfangen wäre.

Was in der Diskussion um die „Gestaltung“ des Zuwanderungsgeschehens vernachlässigt bzw. tabuisiert wird, ist neben vielem anderen der voraussehbare Einstellungswandel der Zugewanderten, der mit der steigenden Bevölkerungsgröße ihres Herkunftslandes zusammenhängt. Sie bewirkt zugleich einen weiteren Zuwanderungsdruck auf Westeuropa, zumal rasch wachsende Populationen sich schon im Mittelmeerraum befinden.

Die Europäer mit ihrer Erfahrung einer stufenförmigen Entwicklung, bei der kein zweiter Schritt

15 „Ein Paß ist genug“. Gespräch mit Hans-Ulrich Klose (MdB), in: Die Zeit, Nr. 3 vom 14. 1. 1999.

16 Vgl. Josef Schmid, Islamische Einwanderung und Kulturkonflikt, in: Bernd Rill (Hrsg.), Aktuelle Profile der islamischen Welt. Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung, Band 76, München 1998, S. 81–102; ders., Der Migrationsdruck auf Deutschland – der demographische und integrationspolitische Aspekt, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hrsg.), Asylpraxis, Schriftenreihe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Band 3, 1998, S. 143–174; ders., Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik, in: ebd., Band 5, 1999, S. 95–122.

vor dem ersten gemacht wurde, sehen sich nur einer paradoxen Welt gegenüber: einem politischen, weil demographischen Bedeutungsgewinn von Staaten, die aber chancenlose starke Jugendjahrgänge beherbergen. Die Staaten werden zu Märkten für Europa und werden Mitspieler im Weltwirtschaftsgeschehen sein, auch wenn es bei vielen Entwicklungsländern noch nicht danach aussieht. Ihr politisches Gewicht wird steigen und ihnen eine Rolle auf der Bühne der Weltpolitik sichern, von der sie zuerst als Kolonialvölker, dann als „Arme des Südens“ ferngehalten waren. Sie dürften – ähnlich wie die Europäer in der Zeit ihres demographischen Bedeutungszuwachses um 1900 – eine starke nationalistische Phase durchleben, allein schon zur Kompensation der materiellen Entwicklungsprobleme und der Existenzsorgen ihrer Jugend. Da werden alte Fehden aufbrechen, Ansprüche geltend gemacht und Eroberungszüge um Ressourcen, vor allem um Wasser, bevorstehen. Ein prekäres Nebeneinander von traditionsgebundenen Strukturen einer rasch wachsenden ländlichen Armutsbevölkerung und dem Besitz von atomaren, biologischen oder chemischen Waffen hebt auch gewohnte Formen internationaler Beziehungen aus. Solche Staaten mit mehr als 50 oder 100 Millionen Einwohnern werden sich im Konflikt- oder Genozidfall nicht mehr für moralisch begründete Interventionen des Westens eignen.

Abschließend drängt sich die Frage nach der Zukunft der westlichen Zivilisation auf. Die Anzeichen, daß die übrigen großen Kulturkreise mit demographischem Wachstumspotential dem demokratisch-individualistischen Wertvorstellungen des Westens nicht folgen, häufen sich. Der Westen ist ein global überzeugendes und ersehntes Lebensmodell, doch den Preis für den Weg dahin wird man auf anderen Kontinenten nicht bezahlen wollen oder können. Es ist kaum vorstellbar, daß in den Megastädten der Dritten Welt oder in den verarmten Landregionen das Persönlichkeitsrecht und Eigentumsrecht sich so Geltung verschaffen werden wie in den europäischen Ursprungsländern. Analphabetismus, ethnische Rivalitäten und Mangelwirtschaft werden nicht schnell genug beseitigt werden, um an eine partizipatorische Demokratie überhaupt denken zu können.

Sollte sich herausstellen, daß das westliche Lebensmodell nicht universell übertragbar ist, dann könnte es eine Episode bleiben, eine Scheinblüte in der Menschheitsgeschichte oder die lokale Luxusveranstaltung einer zur Zeit noch reichen und mächtigen Minderheit, der es aber an Nachhaltigkeit fehlt. Sowie der abendländische Geist an die Populationen gebunden bleibt, die ihn hervorgebracht haben, könnte die Aufzehrung ihrer demographischen Substanz auch sein Ende bedeuten.

Konflikte von morgen

Wahrnehmungen, Kategorien und Folgerungen

Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik ist die Prognose ein besonders gewagtes Unterfangen. Dieses Politikfeld ist von existentieller Bedeutung, und es ist gerade zehn Jahre her, daß revolutionäre Entwicklungen eintraten, die so – und vor allem so schnell – niemand vorhergesagt hatte. Deshalb wird auch hier keine Prophetie betrieben, sondern der Versuch unternommen, die zu vermutenden Gefahren für den Frieden unter drei Aspekten zu betrachten. Unter Konflikt wird in diesem Beitrag die Austragung von Problemen mit Gewalt oder die Androhung von Gewalt verstanden. Dabei werden gleichermaßen zwischenstaatliche wie auch größere innerstaatliche Auseinandersetzungen mit Wirkung auf die Staatengemeinschaft oder die Nachbarn angesprochen.

- Es ist wichtig, sich über die Aussagekraft der *Wahrnehmung* von Risiken und Herausforderungen im klaren zu sein. Übertriebene wie unterschätzte, unterlassene oder eingeübte Perzeption von Risiken kann zu eigenständigen Gefahren werden. Dabei wird auch ein Blick auf die Anfälligkeit der menschlichen Natur in ihrer Ambivalenz zwischen Friedenssehnsucht und Haßbereitschaft zu werfen sein.
- Das Spektrum der *Konfliktursachen* soll möglichst umfassend skizziert werden. Ziel ist die Sicherung des Friedens und seiner Voraussetzungen. Der angestrebte Frieden ist vierfach konditioniert: durch Freiheit und Menschenrechte, Demokratie, eine rechtsstaatliche Ordnung sowie erträgliche soziale Bedingungen für die Menschen.
- Letztlich wird der Versuch unternommen, einige *Schlußfolgerungen* für die Sicherheitspolitik zu ziehen. Dabei wird besonders deutlich zu machen sein, daß es praktisch keinen Konflikt gibt, der nur eine Ursache hat. Deshalb ist auf die Synopse aller Lagefaktoren und die nationale wie internationale Synergie der Felder der Sicherheitspolitik Wert zu legen¹.

1 Zur Vertiefung der hier angesprochenen Fragen sei zunächst auf folgende periodisch erscheinende Literatur hingewiesen: International Institute for Strategic Studies (IISS) mit den Publikationen: *Military Balance*; *Militärischer Kräftevergleich*, erscheint jährlich im Oktober; Oxford University Press (ISSN 0459-7222); *Strategic Survey*; *Sicherheitspolitische Analyse*, erscheint jährlich im April; Oxford Uni-

I. Die Wahrnehmung von Risiken

Von der Bedrohung zu den Risiken

Bis zum Ende der dualen Weltordnung des Ost-West-Gegensatzes war der Standardbegriff für Gefahren für die äußere Sicherheit „Bedrohung“. Heute spricht man von „Risiken und Herausforderungen“. Sachlich, geographisch und in bezug auf die Zeitachse hat sich der Blickwinkel erweitert. Die Notwendigkeit der Prävention bestimmt den Anspruch, der aus zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen erwächst. Wenn jedoch nicht die nötigen Schlußfolgerungen für das präventive Handeln gezogen werden, wird es sich schnell wieder um die gewaltsame Austragung von Konflikten, also um die Abwehr konkreter Bedrohungen handeln.

Fähigkeiten und Absichten

An dieser Stelle ist eine wichtige Differenzierung einzuführen, die nicht nur für militärische Gefahrendarstellungen gelten sollte: Es ist zu unterscheiden zwischen Fähigkeiten und Absichten. Tatsachen und Zahlen sind mit großer Objektivität festzustellen. Beurteilungen und Bewertungen, denen wir diese Tatsachen unterziehen, folgen nach. Man darf sich nicht durch Vorurteile und Stereotype von der Wahrnehmung der realen Sachverhalte abhalten lassen. Die Geschichte und die politische Psychologie liefern viele Beispiele der Mißachtung dieser Regel mit all ihren gefährlichen Folgen durch Fehleinschätzung von Gefahren. Letzteres findet sowohl in der Übertreibung wie im Herunterspielen statt. Die doppelte Herausforderung besteht darin, die selektiven Wahr-

versity Press (ISSN 0459-7230); *Strategic Comments*; ca. 50 Kurzanalysen im Jahr zu aktuellen sicherheitspolitischen Fragen; IISS (ISSN 1356-7888); *Survival*; Vierteljahresschrift zur Sicherheitspolitik; Oxford University Press (ISSN 0039-6338); *Adelphi Papers*; Einzelanalysen zu sicherheitspolitischen Themen; erscheint monatlich; Oxford University Press (ISSN 0567-923X). Ein besonders ergiebiger Zugang zur Sicherheitspolitik im Internet ist das International Security Network der ETH Zürich – <http://www.isn.ethz.ch>. Insgesamt zum Thema vgl. Dieter Wellershoff, *Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bonn 1999.

nehmungen der Beteiligten in Politik und Öffentlichkeit genauso zu beachten wie den Erhalt der Glaubwürdigkeit in der Informationsübermittlung². „Selektive Perzeption“ ist ein Grundübel nicht nur bei der Wahrnehmung internationaler Gefahrenherde, sie drückt sich generell in der übersteigerten Wahrnehmung des Erwarteten und Akzeptierten sowie in der Unterdrückung der Wahrnehmung des Unerwarteten und Unbequemen aus. Jeder, der an Realitäten erinnert, ist ein Störenfried in der Wunschwelt ohne Probleme. Die unbewußte oder bewußt erzeugte „selektive Perzeption“ wird so zu einer eigenständigen Gefahr. Die Verantwortung für falsche – gleichgültig ob überzogene oder verminderte – Wahrnehmung ist groß. Das gilt gleichermaßen für den journalistischen wie für den politischen Umgang mit Informationen. Fähigkeiten und Absichten sind natürlich nicht frei von gegenseitiger Beeinflussung. Übergroße Rüstung z. B. schüchtert den Nachbarn ein und bringt in demokratisch nicht ausbalancierten Gesellschaften gefährliche Versuchungen mit sich. Regierungen mit hegemonialen und aggressiven Absichten verschaffen sich die Instrumente für die Realisierung ihrer „Absichten“. Dies kann sich gefährlich – z. B. in einer „Rückstungsspirale“ – aufschaukeln.

Mehr Informationen als je zuvor, aber...?

Ein entscheidender technischer Fortschritt der letzten Jahre ist der Siegeszug der Informationstechnologie. Satellitenaufklärung und weltweite Kommunikation sorgen verzugslos und immer umfassender für unsere Informationen über entfernte Ereignisse. Oft ist eine zu große Menge an Informationen aber eher ein Problem als der Mangel an Nachrichten. Bei der öffentlichen Information durch die Medien beobachten wir manchmal zusätzlich eine verzerrende Konzentration auf sensationelle und schockierende Aktualitäten. Die scheinbare Omnipräsenz der Medien kann auch eine Vernachlässigung ganzer Regionen oder Themenbereiche verdecken. Informationen können ferner in den Dienst von Kampagnen gestellt werden und so die politische Tagesordnung bestimmen. Deshalb muß auch die Nutzung der veröffentlichten Informationen der sorgfältigen Analyse auf Nachricht und Meinung unterzogen werden, bevor man politische Schlußfolgerungen daraus zieht. Die Nutzung der internationalen Datennetze, wie z. B. des Internet, führt zu einer Revolution der Informationsversorgung der Politik wie auch von Millionen von Bürgern. Falschinformation, selektive Information und extremi-

2 Vgl. Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Wiesbaden 1998.

stischer Mißbrauch sind dabei nur schwer zu vermeiden. Es kann ein Eindruck von Kompetenz erzeugt werden, der nicht gerechtfertigt ist.

Die Nachrichtendienste haben den staatlichen Auftrag der Beschaffung, Korrelation und Feststellung von Informationen. Ihre gedankenlose Verteufelung zeugt von Kurzsichtigkeit. Es muß eine Forderung der Bürger sein, daß alles getan wird, um die eigene Führung vor der Entwicklung von Gefahren für die Sicherheit rechtzeitig zu warnen.

Die Trilogie der Elemente von Konflikten

In den meisten Konflikten der Geschichte und der Gegenwart hatten und haben wir es – unbeschadet der vielfältigen Konfliktgründe – mit der Kombination von drei Erscheinungen zu tun:

- Es ging und geht um die menschliche Natur, um menschliches Fehlverhalten, von der leichten Fahrlässigkeit bis zum unentschuldbaren Kriegsverbrechen. Konflikt und Krieg können leider nicht ein für allemal abgeschafft werden. Machthunger, Neid, Intoleranz, abenteuerlicher Leichtsinn und im wahrsten Sinne des Wortes lebensgefährliche Dummheit bleiben der Fluch der Menschheit.
- Das zweite Element sind die sozialen Rahmenbedingungen von Konflikten³. Sie führen entweder zum realen Kampf ums Überleben oder bedeuten doch mindestens die Anfälligkeit von Völkern für Unfriedlichkeit, für hegemoniale Bestrebungen oder für Blitzableiterabenteuer. Soziales Elend, vor allem auch fehlende Bildung, dienen als Nährboden für religiösen oder anderen Fundamentalismus, für unversöhnlichen Haß und Erziehung zum Feindbild.
- Wenn die Bedingungen einer unfriedlichen Führung und der Verführbarkeit des Volkes gegeben sind, entsteht der Wunsch nach einer Rüstung, die über das objektive Bedürfnis zur eigenen Verteidigung hinausgeht. Mit der Verfügbarkeit von Waffen und anderen Machtmitteln können dann aus den beiden anderen Voraussetzungen internationale Krisen und Kriege folgen. Der Besitz von Waffen sollte daher national wie international an ein kontrolliertes Regime von demokratischer Verantwortung und vereinbarter Begrenzung gebunden sein.

3 Vgl. Peter J. Opitz (Hrsg.), Weltprobleme. Globale Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, (Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1995⁴; Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt am Main 1997.

An dieser unheiligen Trilogie aus Machtgier und Dummheit, schlechten sozialen Rahmenbedingungen sowie der Verfügbarkeit von Rüstung zu Angriffshandlungen wird sich wohl auch in Zukunft grundsätzlich wenig ändern.

II. Der Katalog möglicher Konfliktursachen

Das Spektrum der Gründe und Anlässe zu Konflikten ist weit. Der folgende Ansatz ist eine von mehreren Möglichkeiten der Kategorisierung. Die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Problembereichen müssen dabei bewußt bleiben. Praktisch ist keiner der möglichen Konfliktgründe monokausal. Konflikt heißt in vielen Fällen auch nicht unmittelbar militärische Gewaltanwendung. Viele Mißstände und unfriedliche Verhaltensweisen können jedoch – vor allem, wenn mehrere von ihnen sich gegenseitig verstärkend gleichzeitig eintreten – zur Gefahr für den Frieden werden.

Territoriale Probleme

Die klassischen Kriegsgründe sind zunächst die territorialen Auseinandersetzungen. Sie haben die Menschheitsgeschichte seit jeher geprägt. Solange es Nationalstaaten gibt, wird es Grenzen und Konflikte darum geben. Expansionismus, Hegemoniebestrebungen, Imperialismus und Autonomiestreben spielten und spielen eine zusätzliche Rolle. Die Bedeutung von Abgrenzungen auf See verdient besondere Erwähnung. Für manche Nationen hat ihre geographische Lage geschichtlich schicksalhafte Bedeutung gehabt. Stichworte sind hier Zentralmacht, Seemacht, Landmacht, Inseln, Pufferstaat sowie die Lage im Grenzbereich von Kulturen und Zivilisationen. Die Bedeutung der Geographie für die Politik ist Thema der Geopolitik⁴.

Weltweit bestehen immer noch jahrhundertealte ethnische und kulturelle Konflikte, die in teils irrationaler Weise ohne Anzeichen von Versöhnung bis in unsere Zeit wirken. Die geopolitische Lage gibt jedoch keine besonderen Rechte in bezug auf die Grenzen zu Lande und auf See. Das Völkerrecht ist hier ganz klar: Grenzen dürfen nur friedlich und im beiderseitigen Einvernehmen geändert werden. Überall, wo Grenzen gerade Linien auf der Karte sind, liegt allerdings die Vermutung nahe, daß die Willkür irgendeines Kolonialherrn diese Linien in der Vergangenheit

gezogen hat. Auch Annexionen und staatliche Neuordnung durch den jeweiligen Sieger nach Kriegen haben uns ein Konflikterbe hinterlassen. Oft gab es dabei umfassende Vertreibungen und Umsiedlungen, oder es entstanden neue Minderheiten. Besonders problematische Beispiele hierzu liefern die Neuordnung des Territoriums von Österreich-Ungarn nach dem Ersten Weltkrieg in den sogenannten „Pariser Vorortverträgen“ und die Neuziehung der deutschen Grenzen nach dem Zweiten Weltkrieg.

In aller Regel läßt sich der in diesen Maßnahmen enthaltene Konfliktstoff dadurch entschärfen, daß die neuen Grenzen völkerrechtlich verbindlich anerkannt und die Rechte so entstandener Minderheiten besonders sorgfältig beachtet werden. Die Geschichte und die vorhersehbare Zukunft Deutschlands in der Europäischen Union liefern hier das positive Beispiel, der Balkan um das frühere Jugoslawien das negative. Zerfallene, früher durch Diktaturen zusammengehaltene Bundestaaten wie Jugoslawien und die Sowjetunion hinterlassen oft ihren Nachfolgestaaten und der Staatengemeinschaft insgesamt eine Vielzahl von Folgeproblemen. So scheint es mehr oder weniger Zufall zu sein, ob eine Republik oder Teilrepublik der früheren Sowjetunion selbständig, teilautonom oder zu einer offenen Wunde im Inneren wurde: Moldawien wurde ein autonomer Staat, Tatarstan bekam eine weitgehende Teilautonomie innerhalb der Föderation, Tschetschenien und Dagestan kämpften einen blutigen Krieg um ihre Selbständigkeit mit ungewissem Ergebnis.

Manches Grenz- oder Abgrenzungsproblem ergab und ergibt sich aus dem Ringen um sicherheitspolitisch wichtige Positionen. Ein klassisches Motiv von Expansionismus und Kolonialismus – die Sicherung des Zugangs zum Meer als Grundlage für Seeherrschaft – scheint im Zeitalter von Flugzeug und Interkontinentalraketen in den Hintergrund getreten zu sein. Angesichts der gestiegenen Abhängigkeit vom Seetransport und auch eingedenk der maritimen Aufrüstung in Teilen der Welt könnte dies allerdings nur eine vorübergehende Wahrnehmungsschwäche sein. Der Kampf um Meerengen, Seewege und Schifffahrtskanäle sowie um strategische Stützpunkte und Inseln bietet vor allem historisch, aber durchaus auch aktuell ein ganzes Bündel an Beispielen. Hier können nur einige Beispiele solcher Schlüsselpositionen angeführt werden: Bosphorus und Dardanellen, die See- und Luftraumgrenzen in der Ägäis, Panama- und Suezkanal, die Straße von Malakka, die Straße von Hormuz, Diego Garcia, die Falklandinseln und viele andere mehr. Die Theorie von der strategisch gebotenen Präsenz an der jeweiligen „Gegenkü-

⁴ Vgl. Heinz Brill, *Geopolitik heute. Deutschlands Chance?*, Frankfurt am Main – Berlin 1994.

ste“, die auf Alfred Thayer Mahan zurückgeht⁵, ist nach wie vor hochaktuell. Das Interesse der USA an Bündnissen und Freunden in Europa und Asien zeigt dies deutlich. Im Zusammenhang mit der Aufnahme neuer ostmitteleuropäischer Mitglieder in der NATO war auch wieder die Rede von Rußlands Wunsch nach einem Sicherheitspuffer. Die russische Militärdoktrin führte den Begriff des „Nahen Auslands“ ein, in dem man vorgeblich besondere Rechte habe. Beide Forderungen sind völkerrechtlich nicht mit dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten vereinbar; sie stellen einen Rückfall in das Denken des 19. Jahrhunderts dar.

An bestimmten Territorien und maritimen Zonen gibt es ein vorwiegend wirtschaftliches Interesse. Dabei geht es um Öl, Gas, Wasser oder Erze. Auch die Eiweißversorgung der stetig wachsenden Weltbevölkerung macht den Fischreichtum bestimmter Zonen zum umstrittenen Gut. Die Sonderrechte in der Anschlußzone und in Ausschließlichen Wirtschaftszonen auf See führen zu Disputen über die Ziehung von Basislinien und Seeabgrenzungen⁶. Auch der Transport wichtiger Güter über See oder über Land gehört zu den konflikträchtigen strategischen Interessen bestimmter Staaten. Die Wege, die das Öl und Erdgas aus dem Kaukasus und Zentralasien zum Weltmarkt finden oder finden sollen, rücken diesen Raum in das Blickfeld nicht nur der direkt beteiligten, sondern auch benachbarter Staaten.

Besonders kritisch erscheint in Zukunft die Auseinandersetzung um die Inseln im Südchinesischen Meer (Paracel-, Spratly- und andere Inselgruppen) nicht nur wegen der in der dortigen maritimen Wirtschaftszone festgestellten oder vermuteten Rohstoffe, sondern auch als Überwachungsstationen und Stützpunkte. Ansprüche werden erhoben von China, Vietnam, Malaysia, den Philippinen und Indonesien.

Das immer wieder zu konstatierende Wiederaufleben des Denkens vergangener Epochen zeigt sich auch darin, daß Träume von der Wiederherstellung früherer Großreiche noch nicht ausgeträumt sind⁷. Die massive Agitation Rußlands gegen die Aufnahme souveräner Staaten als neue Mitglieder in die westlich orientierten Bündnisse zeugt davon. Dabei wurde die Freiheit, Bündnissen anzugehören oder diese zu verlassen, schon 1975 in der Hel-

sinki-Schlußakte auch von der Sowjetunion unterschrieben. Sonderrechte für Großmächte sind insofern im Völkerrecht nicht vorgesehen (Art. 2 UN-Charta „Souveräne Gleichheit der Staaten.“).

Menschenrechte und Minderheiten

Die Konflikte, die sich im Bereich von Menschenrechten⁸ und Selbstbestimmung ergeben, haben ihre Wurzeln vor allem in der Nichtbeachtung des Völkerrechts. Spätestens seit dem Völkermord durch NS-Deutschland stellt sich die Frage nach der sogenannten „Humanitären Intervention“. In diesem Fall wurde der Staatengemeinschaft die Antwort durch die grenzüberschreitende Aggression des Deutschen Reiches erleichtert. Das Problem besteht jedoch nach wie vor; das jüngste Beispiel ist der Kosovo. Ist die internationale Gemeinschaft berechtigt oder gar verpflichtet, in bestimmten Fällen – z. B. schlimmster Menschenrechtsverletzungen, von Völkermord oder humanitärer Katastrophen – in die sogenannten inneren Angelegenheiten eines Staates einzugreifen? Das Streben nach Verwirklichung von Menschenrechten durch unterdrückte Völker oder Ethnien geht nicht immer so friedlich ab wie beim Zusammenbruch der meisten kommunistischen Diktaturen in Europa. Leider ist es oft auch Ursache von Bürgerkriegen. Die Menschenrechtskommission, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, die Hochkommissare für Menschenrechte und der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten sind Einrichtungen der letzten Jahrzehnte, durch die deutlich wird, daß die Verletzungen von Menschen- und Minderheitenrechten von der Staatengemeinschaft nicht mehr nur als innerstaatliches Reservat angesehen werden.

Unterschiedliche Vorstellungen von Menschenrechten sind besonders hervorgetreten im Vergleich zur Volksrepublik China und zum Islam. Bisher ist es den Vereinten Nationen bei ihren Menschenrechtskonferenzen gelungen, die universale Anerkennung der Menschenrechte weitgehend zu sichern. Die Kerndifferenzen zwischen den Kulturkreisen liegen im jeweiligen Toleranzgebot, im Verhältnis des Individuums zur Gemeinschaft und in der Rolle der Frau. Die meisten Religionen dieser Welt sind prinzipiell friedlich. Rein religiös motivierte Kriege waren in der Geschichte eher selten. Es gibt jedoch überall den intoleranten Fundamentalismus. Auseinandersetzungen wie

5 Vgl. Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History*, Washington 1870, Neudruck New York 1987.

6 Diese Fragen sind im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 geregelt; vgl. *Völkerrechtliche Verträge*, hrsg. von Albrecht Randzelshofer, Berlin 1995.

7 Vgl. Gérard Chaliand/Jean-Pierre Rageau, *Strategic Atlas. Comparative Geopolitics of the World's Powers*, New York 1992.

8 Einen Katalog aller Menschenrechtsinstrumente enthält die Internet-Seite der Hochkommissarin für Menschenrechte: <http://www.unhchr.ch>; vgl. ferner: *Menschenrechte, ihr internationaler Schutz*, Textausgabe mit Einführung von Bruno Stümme und Ulrich Fastenrath, München 1998; *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999³.

der „Clash of Civilizations“, den Samuel Huntington als Gefahr beschrieben hat⁹, sind kein unabweisliches Schicksal, aber eine ernst zu nehmende Warnung. Ethnische und/oder religiöse Auseinandersetzungen werden oft nationalistisch mißbraucht, um vom eigenen innerstaatlichen Versagen abzulenken. Rassismus und Übersteigerung des Stellenwerts der eigenen Zivilisation enthalten den Keim der Gewalt.

Die Demokratie ist weltweit als die – unter den gegebenen Bedingungen – optimale Staatsform anerkannt. Die Wirklichkeit dieser Welt ist jedoch vielerorts ganz anders. In allen Kontinenten finden wir nach wie vor Diktaturen von Individuen oder von Systemen. Nicht kontrollierte Macht neigt zum Mißbrauch und zum Ausufern. „Failing States“, d. h. Staaten, die durch Zusammenbruch der innerstaatlichen Strukturen eigentlich keine mehr sind, werden zur Gefahr für ihre eigenen Bevölkerungen wie für ihre Nachbarn, wenn zum humanitären Chaos die fehlende Ordnungsfunktion hinzukommt. Nicht wenige Staaten Schwarzafrikas sind hier zu nennen. Auch Rußland ist ein Beispiel für die Bedeutung der Herrschaft des Rechtes für die Entwicklung, und zwar politisch, gesellschaftlich wie wirtschaftlich. Das Hauptproblem scheint stets das Fehlen einer funktionierenden Rechtspflege und Verwaltung zu sein. Der Staat verarmt, weil die Steuern nicht eingetrieben werden. So wird das Feld der mafiösen Kriminalität überlassen.

Die internationale Migration ist stetig gestiegen. Die Gründe dafür sind vielfältig, sie liegen auch im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte. Besondere Gefahr bedeuten Massenflüchtlingsbewegungen nach humanitären oder ökologischen Katastrophen. Die Wanderung in Richtung größeren Wohlstandes und das Verlassen von Regionen ausgebeuteter und zerstörter Natur treffen oft zusammen. Ethnische Vertreibungen kommen hinzu. Offene Grenzen und Schutz der eigenen Volkswirtschaft sowie des eigenen Sozialsystems vor Überlastung sind zwei Ziele, die nur schwer miteinander vereinbar sind. Anfang 1998 war die Hohe Kommissarin für Flüchtlinge für derzeit ca. 22,4 Millionen Menschen auf der Flucht zuständig.

Wirtschaftliche und soziale Probleme

Große Teile der Produktion werden heute aus Gründen der Marktnähe, der billigeren Lohnkosten und der Diversifizierung aus den Industrieländern ins Ausland verlagert. Weltweite Transportwege verbinden Länder und Regionen. Sie bleiben Achillesfersen der internationalen Beziehungen

unter dem Aspekt möglicher Krisenanfälligkeit. Die internationalen Finanzmärkte arbeiten rund um die Uhr. Ihre Umsätze sind astronomisch – man spricht von Tagesumsätzen bis zu 1,5 Billionen US-Dollar. Die Liberalisierung des Welthandels und verstärkte internationale wirtschaftliche Verflechtungen haben sowohl positive als auch risikoverstärkende Effekte: Die Anfälligkeit z. B. gegenüber Störungen von Verkehrsverbindungen und Währungsrelationen ist verstärkt. Synergiewirkungen durch größere Märkte und mehr Wettbewerb kommen allen Teilnehmern zugute. Allerdings ist der Versuchung, tarifäre durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu ersetzen, zu widerstehen. Die Staatengemeinschaft bekommt durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds einen konstruktiven Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung der Empfängerländer internationaler Hilfe. Höhere internationale Verschuldung bedeutet unter Umständen aber auch höhere Abhängigkeit. Intensive Handelsbeziehungen sind als Verknüpfungen des wirtschaftlichen Wohlergehens vertrauensbildende Maßnahmen; sie fördern menschliche Bindungen und Kenntnisse übereinander. Sie sind jedoch nicht konfliktfrei, vor allem weil zu oft das protektionistische Verhalten der Starken zunächst zu obsiegen scheint.

In den letzten Jahren gab es – absolut gesehen – weltweit eine leicht wachsende Nahrungsmittelproduktion, mit Ausnahme von Subsahara-Afrika. Seit 1995 wird aufgrund des Bevölkerungswachstums erneut eine abnehmende Pro-Kopf-Erzeugung registriert. Das Problem ist nicht in erster Linie der Mangel, denn es gibt Regionen großer Überproduktion. Verteilungs- und Transportprobleme, die allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen und Infrastrukturmängel jedoch führen dazu, daß noch immer ca. 780 Millionen Menschen chronisch unterernährt sind. Wir beobachten einen Wettlauf zwischen Bevölkerungsentwicklung und Nahrungsmittelproduktion. In entwickelten Ländern steigt die Nahrungsmittelproduktion etwa doppelt so schnell wie die Bevölkerung. In Entwicklungsländern dagegen beträgt die Steigerungsrate nur zwei Drittel des Bevölkerungswachstums. Auch die Vorräte an Trinkwasser und Wasser für die Landwirtschaft in bestimmten Regionen erweisen sich mehr und mehr als begrenzt. Die Trinkwasserversorgung besonders der ständig größer werdenden Metropolen der Dritten Welt ist heute schon kritisch. Grenzübergreifende Gewässer bedeuten Macht für den Staat am Oberstrom. Beispiele sind die Türkei, Israel oder der Sudan.

Eine der klassischen Konfliktursachen, das Erdöl, ist durch Diversifizierung und neue Exploration weitgehend entschärft. Es geht heute weitgehend um die Fragen der Preisgestaltung und die Streck-

⁹ Vgl. Samuel P. Huntington, Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München – Wien 1996.

kenführung der Pipelines. Die Förderung wie Lieferung von Erdgas und Erdöl ist in Zentralasien/Kaukasus eine der Streitfragen, die sich dort mit anderen Interessen der Türkei, Rußlands, der Ukraine, der Kaukasus-Staaten, des Iran und des Westens verbinden. Diversifikation der Bezugsquellen und Rohstoffmaßnahmen bedeuten auch geringere Einkünfte und weniger Macht für die rohstoffreichen Länder. Die Bemühungen um weniger Verbrauch, die Erschließung neuer Energieformen und das Recycling begrenzter und wertvoller Rohstoffe reduzieren ebenfalls die Abhängigkeiten. Der Meeresbodenbergbau über die Erdöl- und Erdgasförderung hinaus (Mangan-Knollen oder andere Erze) wird z. Z. noch nicht gebraucht, weil er sehr teuer ist und terrestrische Lager mengenmäßig hinreichend wirtschaftlich und zugänglich sind.

Eines der gravierendsten Probleme, das zumal in der Dritten Welt nicht nur eine Besserung der sozialen Verhältnisse verhindert, sondern auch den Nährboden für nationale und internationale Krisen liefert, ist die Bevölkerungsexplosion. Hohe Geburtenzahl, sinkende Kindersterblichkeit und steigende Lebenserwartung sind gleichermaßen mitverantwortlich. Die Rolle der Frau und der großen Familie im Sozialsystem sind dabei von besonderer Bedeutung. Religiös-kulturelle Normen gegen die Geburtenkontrolle und für den Kinderreichtum erschweren die Eindämmung der Bevölkerungsexplosion. Landflucht und Verelendung in den rasch wachsenden Millionenstädten sind unruheträchtige Folgeerscheinungen. Die aktuelle Bevölkerungsprognose der UNO¹⁰ geht von einer Steigerung von z. Z. sechs Milliarden auf 8,9 Milliarden in 50 Jahren aus. Folgen sind Hunger, Umweltschäden, soziale Unruhen und Migration. Wir beobachten auch eine bevölkerungsmäßige Kontinentalverschiebung: Im reichen Norden sinkende Bevölkerung, im armen Süden immer noch steigende. Armut und Umweltzerstörung, schlechte Regierung und die Landflucht in weiten Regionen lassen auch Seuchen wieder zu internationalen Problemen werden. Der Analphabetismus ist noch lange nicht überwunden. Mangelnde Bildung bedeutet verstärkte Anfälligkeit für Demagogie und Verführbarkeit durch Medien. Abhilfe kann nur durch nachhaltige, geduldige Bemühungen geschaffen werden.

Die Umweltzerstörung kennt keine nationalen Grenzen. Dabei geht es meistens um internationale Auswirkungen nationalen Fehlverhaltens – ob es Gefahren für das globale Klima oder die Verstepung weiter Gebiete z. B. in Zentralasien oder Afrika betrifft. Es handelt sich zumeist um weitreichende Herausforderungen, die der einzelne Natio-

nalstaat nicht mehr bewältigen kann. Auch hier gilt – wie bei der Landesverteidigung – der Vorrang der strategischen Investition vor der taktischen Einsparung. Schon heute sind Millionen Menschen auf der Flucht, weil ihre natürlichen Lebensbedingungen zerstört sind: z. B. durch die Auslaugungseffekte der künstlichen Bewässerung (Baumwolle in Zentralasien und am Nil), durch Verbrauch natürlicher Ressourcen (Holz in der Sahelzone), durch Verkarstung nach forstlichem Raubbau oder die durch Nuklearversuche hinterlassenen Wüsten (Zentralasien). Umweltzerstörung hat fast immer innerstaatliche Ursachen, ist aber nur durch harmonisierte internationale Maßnahmen zu bekämpfen. Gleichzeitig werden auch moderne Industriegesellschaften immer anfälliger gegen Unfälle in chemischen Industrien, Atomanlagen oder die Unterbrechungen der Strom- und Wasserversorgung.

Das internationale organisierte Verbrechen

Jeder Bruch des Rechtes – sei es durch Staaten, Gruppen oder Individuen – ist eine Konfliktursache und stellt die Staaten und die Staatengemeinschaft vor die Forderung, das Recht aufrechtzuerhalten. Die Grenzen zwischen staatlichem Völkerrechtsbruch und kriminellen Handlungen sind dabei fließend. Die unberechenbare Bedrohung durch terroristische Banden, Exilanten von Bürgerkriegsparteien, gewalttätige Sekten oder Einzeltäter erfährt immer häufiger Hilfe durch fremde Staaten. Dennoch muß zwischen privater Kriminalität und staatlichem oder staatlich gefördertem Rechtsbruch unterschieden werden. Staatsterrorismus kann aktiv veranlaßt oder geduldet werden. Terroristische Aktionen sind schwer vorherzusagen, kaum mit dauerhaftem Erfolg präventiv zu entschärfen und nur mangelhaft abzuwehren. Dabei wird uns bewußt, wie psychologisch empfindlich und technisch sensitiv unsere Gesellschaft gegen den Terrorismus ist. Das jüngste Beispiel liefern die terroristischen Angriffe auf große Wohnkomplexe in Rußland durch offenkundig kaukasische Fundamentalisten. Es gibt auch immer noch Bereiche der ungeminderten rechtswidrigen Verbreitung von Waffen. Handfeuerwaffen, strahlende und hochgiftige Materialien und Sprengmittel sind in der privaten wie der staatlichen Rechtsverletzung zu finden. Bandenkriminalität hat zunehmend internationale Dimensionen. Ursachen wie Zielsetzungen der internationalen Kriminalität können dabei sehr verschieden sein. Russische Mafia, chinesische Triaden und das Medellin-Kartell sind Stichworte für das globalisierte Verbrechen. Der Handel mit Drogen, Waffen, gestohlenen Autos, ja auch mit Menschen in Form von Prostitution und Schleppertätigkeit blüht besonders in Bereichen großen Wohlstands-

10 Vgl. <http://www.undp.org/popin>

gefälles. Schutzgelderpressung und Korruption kennen keine Grenzen. Der Drogenhandel setzt nach Schätzungen des Bundeskriminalamtes jährlich weitweit ca. 800 Mrd. DM um; dieses Geld stammt überwiegend aus kriminellen Aktivitäten und wird zumeist ebenso kriminell weiterverwendet. Geldwäsche und Finanzmanipulationen vereinen internationale Verbrecher und Gentleman-Ganoven. Der Menschenschmuggel durch Schlepperbanden bedient sich unglaublich grausamer Methoden. Die Piraterie ist wieder da; besonders in der Straße von Malakka und vor der westafrikanischen Küste werden selbst große Schiffe von Schnellbooten aus überfallen und ausgeraubt.

Streitkräfte und Rüstungskontrolle

Obleich Streitkräfte eher Konfliktinstrumente und weniger Konfliktursache sind, soll hier kurz auf ihre Rolle eingegangen werden. Der Umschlag vom Instrument der Sicherheit zum Risiko für die Sicherheit ist schwer zu definieren. Die Staaten haben nach Artikel 51 UN-Charta das Recht, sich und ihre Bündispartner zu verteidigen. Von ihnen wird auch die Beteiligung an der Durchsetzung von Mandaten des Weltsicherheitsrates erwartet. Wieviel Verteidigung aber ist genug? Die Waffenproliferation bei den Massenvernichtungswaffen und deren Trägerraketen, bei den leichten Waffen und Sprengmitteln sowie im maritimen Bereich ist besorgniserregend. Die Maschinenpistole, die Machete und leichte Sprengmittel (u. a. Minen) haben in den letzten Jahrzehnten mehr Menschen getötet als Panzer und Artillerie, Bomber und Kriegsschiffe, geschweige denn Nuklearwaffen.

III. Folgerungen für die Sicherheitspolitik

Zusammenfassend werden die wichtigsten Folgerungen für die *Wahrnehmungen und Einstellungen* zur Welt von morgen, für die *strategischen und strukturellen Grundentscheidungen* sowie für die *sicherheitspolitischen Herausforderungen* skizziert.

Wahrnehmungen und Einstellungen

Zum realistischen Umgang mit den Gefahren für die Sicherheit von morgen ist als erstes eine Schärfung der Sinne und eine Weitung des Horizontes zu empfehlen. Die Menschen sitzen immer wieder falschen Alternativen auf. Vereinfachungen und Vorurteile reichen als Erklärungsmuster nicht aus. Die Analyse der Gefahren für die internationale Sicherheit verlangt nach größter Nüchternheit und Unvoreingenommenheit. Lagefeststellung und Lagebe-

wertung sollten sorgfältig voneinander getrennt werden. Fakten sind so vollständig, wahrheitsgetreu und aktuell wie möglich zusammenzutragen, zu korrelieren und festzustellen, bevor man Urteile fällt oder Konsequenzen zieht. Das Schlagwort „Globalisierung“ ist in aller Munde. Es handelt sich dabei jedoch nicht nur um eine wirtschaftliche Erscheinung. Auch Kommunikation und Information, Umweltgefährdung, Ernährungsversorgung, Energiesicherung, Migrationsgefahren, Waffenproliferation, Drogenhandel und die allgemeine Kriminalität entwickeln sich zunehmend weltweit.

Wir beobachten eine mehrfach widersprüchliche Lageentwicklung: vielfache Tendenzen zur Globalisierung vieler Felder internationalen Handelns und gleichzeitig eine Revitalisierung partikularer und isolationistischer Denkweisen. Bei den Deutschen rangiert das Interesse an Außenpolitik in demoskopischen Analysen unter „ferner liefen“. Wir reden zwar gerne von der „Einigen Welt“ oder dem „Global Village“. Die gestiegene internationale Abhängigkeit und Einbindung, die vielfältigen Interdependenzen des Handelns und Unterlassens sind jedoch nur unzureichend bewußt. Die Analyse und Bewertung von Risiken und Herausforderungen für die Sicherheit muß einen entsprechend weiträumigen Blick nehmen. Solidarisches Handeln muß dem folgen. Die vielschichtige Welt von morgen braucht ein Minimum an verbindlichen Rahmenbedingungen. Nur zwei Beispiele aus Völkerrecht und Ökonomie seien hier genannt:

- Die universalen Menschenrechte sind der Staatengemeinschaft anvertraut. Bei massiven Verletzungen muß das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Nationalstaaten eingeschränkt werden. Die Charta der Vereinten Nationen enthält wichtige Rechte, aber sie erlegt den Staaten auch Pflichten auf.
- Durchgehende Reglementierung und zentrale Kommandowirtschaft haben gerade erst ihre mangelnde Eignung nachgewiesen. Sie haben sich im Vergleich zum Wirken der Märkte eindeutig als unterlegen gezeigt. Der Wildwuchs der realen Globalisierung birgt aber auch die Gefahr in sich, die soziale und ökologische Gemeinwohlorientierung außer acht zu lassen.

Kernforderungen an Strategie und Strukturen

Wie die Erkenntnis von der Unzulänglichkeit und Tücke vieler monokausaler (Schein-)Alternativen gehört auch die Reduzierung der Gefahren auf ein Szenario oder wenige Szenarien zu den Risiken unserer Tage. Die Vielfalt der Szenarien und das „Taktik-Strategie-Dilemma“¹¹ sollte auch

11 Vgl. hierzu D. Wellershoff (Anm. 1), S. 136 ff.

einer größeren Öffentlichkeit bewußt werden. Die Konflikte auf dem Balkan haben viele Lehren für die Sicherheitspolitik von morgen zu bieten. Diese sind jedoch nur ein Ausschnitt aus dem Spektrum. Es wäre z. B. angesichts der möglichen Entwicklung internationaler Gefahren unverantwortlich, die militärische Strategie und daraus sich ergebenden Streitkräftestrukturen einseitig nur auf den Aufgabenschwerpunkt von Friedensinterventionen wie in Bosnien und im Kosovo umzustellen. Die Welt ist in Bewegung, alle Risikobetrachtungen gelten als vorläufig; sie beziehen sich zumeist auf Erfahrungen der Vergangenheit und Gegenwart. Sie können sich ändern, ja sie werden sich ändern. Die Wahrscheinlichkeit der Veränderung, der dynamische Charakter der Verhältnisse gehört zur Lagebeurteilung. So sind z. B. Krisenbewältigung und Wiederaufbau nach überstandener Krise durch Soforthilfe, Hilfe zur Selbsthilfe und nachhaltige Entwicklung im Verhältnis zu anderen Krisenherden dieser Welt nicht die einzigen Alternativen, sondern es sind durchaus auch andere, problematischere Entwicklungen vorstellbar. Jedoch ist grundsätzlich die frühe Therapie nach sorgfältiger Diagnose nicht nur im medizinischen Bereich der Notoperation vorzuziehen.

Die weiter zunehmende Vielfalt und Variationsbreite der Herausforderungen und Risiken für unsere Sicherheit ist, wie dargestellt, ein wichtiges Argument für ein neues Verständnis von Sicherheitspolitik, für einen erweiterten Sicherheitsbegriff. Die Bedeutung von Synopse und Synergie wird dabei deutlich. Unsicherheit und mangelhafte Prognosefähigkeit machen „Blue Prints“ der Zukunft der internationalen Gemeinschaft unmöglich, sie verlangen vielmehr nach Pragmatismus. Pragmatismus und Dynamik steigern jedoch zugleich auch die Bedeutung der Orientierung an Werten und grundsätzlichen Interessen. In Deutschland – dem Land der hervorragenden Spezialisten – ist die Gefahr groß, die notwendig gewordene Gesamtschau im Sinne des „Erweiterten Sicherheitsgefühls“ aus dem Auge zu verlieren, sich im Zuständigkeitsdenken oder in Details von Haushaltskapiteln zu verrennen. Zu diesem Zweck sind synergiefördernde Institutionen und Strukturen zu stärken. Die Instrumente der Sicherheitspolitik müssen dem entsprechen. Ein leistungsfähiger Auslandsnachrichtendienst muß im Interesse des Staates und seiner Bündnisse, d. h. im NATO- und im EU-Verbund, das ganze Spektrum möglicher Gefahren im Blick behalten.

Unsere Fähigkeit zur internationalen, multinationalen und supranationalen Zusammenarbeit ist nicht nur im Rahmen einer hervorragenden Diplomatie, sondern in allen Bereichen der Sicherheitspolitik zu

fordern. Unsere Streitkräfte müssen sich auf ein vergrößertes, nicht verengtes Aufgabenspektrum einstellen. Flexibilität und Mobilität müssen ständig erhöht werden. Verantwortliche Sicherheitspolitik und Zukunftsplanung darf angesichts des herkömmlichen Nahbereichsdenkens aus den gegenwärtigen Einsatzaufgaben heraus die Notwendigkeiten anderer Risikokategorien nicht aus dem Auge verlieren. Luftverteidigung – vor allem gegen Flugkörper –, maritime Aufgaben und auch die Aufwuchsfähigkeit von Reserven könnten früher gefragt sein, als es heutige Szenarien vermuten lassen.

Herausforderungen an Politik und Gesellschaft

Alle Politikbereiche haben auch mit Sicherheitspolitik zu tun; keiner kann sich hier seiner politischen Mitverantwortung entziehen. Das sollte sich auch in den Strukturen von Regierung und Parlament niederschlagen. Der Bundessicherheitsrat sollte eine größere Rolle spielen. Ressortminister und Fachausschüsse des Parlaments müssen institutionell mehr als bisher zur Zusammenschau und zum Zusammenwirken im Sinne ihrer Mitverantwortung für die Sicherheit veranlaßt werden. Dies muß natürlich auch Folgerungen für die Fortbildung von Führungskräften aller Bereiche haben. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik ist auszubauen und nach Berlin zu verlegen.

Es dürfte unzweifelhaft sein, daß die Herausforderungen von morgen weiträumig, ja in vielen Bereichen global sind. Vielfach scheinen jedoch die Bürger und ihre Staaten von der komplexen Problematik überfordert zu sein. Demokratie braucht prinzipiell das Verständnis der Bürger. Sie müssen nicht alle Details erfassen können, die Politik muß sich jedoch erkennbar um Transparenz und Mitwirkung bemühen. Intensive politische Bildung und eine größere Klarheit der politischen und institutionellen Strukturen muß gegen das nachlassende Interesse der Bürger an der Außen- und Sicherheitspolitik wirken. Das Bewußtsein der Fragwürdigkeit aller Prognosen muß wiederum die Propheten und Fachleute bescheiden machen. Es besteht die Gefahr, daß die Sicherheitspolitik als Sache weniger Spezialisten in den Hintergrund gedrängt wird. Sie geht aber alle an. Das westliche Bündnis und die Integration Europas bleiben Kernaufgabe unserer Sicherheit. Das aber bedeutet, daß die politische Klasse und alle Bürger auch in Zeiten, in denen das eigene Territorium und Überleben nicht unmittelbar bedroht zu sein scheinen, keinem Trugschluß erliegen und der Sicherheitspolitik nachhaltig, d. h. nicht nach konjunkturell schwankender Tagespolitik, hinreichende Aufmerksamkeit und Priorität widmen.

Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten

I. „Hilfe als Spektakel“¹

Bilder menschlichen Leidens gehören zum Standardrepertoire der Fernsehberichterstattung. Die *reality shows*, die gestern noch von Schauplätzen aus dem Kosovo und Ost-Timor gesendet wurden, sind heute oft schon wieder vergessen. Doch mit Sicherheit wird morgen das Kurzzeitgedächtnis der Öffentlichkeit mit neuen Grausamkeiten strapaziert werden. Rony Brauman, ehemaliger Präsident von „Ärzte Ohne Grenzen“ in Frankreich (*Médecins sans Frontières*, MSF), beschreibt den heutigen Umgang mit humanitären Katastrophen wie folgt: „Das Spektakel der Hilfe ist mittlerweile an die Stelle der Politik getreten, die punktuelle Linderung des Leidens ersetzt in unserer Fernsehgesellschaft den Kampf gegen das Böse.“²

Die Bürger – vornehmlich der westlichen Welt – beruhigen ihr Gewissen mit großzügigen Spenden, die Regierungen betreiben „humanitäre Politik“ statt Krisenprävention und Krisenbewältigung, bei den humanitären Hilfsorganisationen herrscht Hochkonjunktur. Seit Mitte der achtziger Jahre ist der Anteil der humanitären Hilfe an den Hilfsausgaben der OECD-Staaten für die betroffenen Länder geradezu explodiert. Betrug damals die humanitäre Hilfe noch ein Prozent an den Gesamtausgaben für Entwicklungshilfe, so ist dieser Anteil heute auf etwa zehn Prozent gestiegen. Mit der wachsenden Bedeutung der humanitären Hilfe sind sowohl die Politik wie die humanitären Hilfsorganisationen ins Kreuzfeuer der Kritik geraten, wobei die Vorwürfe sehr unterschiedlich sind. Der Politik wird der mangelnde Wille, Konflikte zu verhindern bzw. zu lösen, vorgeworfen. Die humanitären Hilfsorganisationen sehen sich unter anderem dem Vorwurf ausgesetzt, ihre Hilfe trage zur Verlängerung gewaltsamer Konflikte bei.³

Die Kritiker übersehen häufig, daß sich die Rahmenbedingungen – nämlich die Art der Katastrophen, in denen humanitäre Hilfe geleistet wird – dramatisch verändert haben. Darum wird in der nachfolgenden Analyse zunächst die Katastrophenanfälligkeit im internationalen System seit 1946 dargestellt. Die Veränderung von Art, Umfang und Kontext der Katastrophen stellt die Staaten wie die humanitären Hilfsorganisationen heute vor neue Herausforderungen. Zwei Strukturprobleme, die dann analysiert werden, sind in den vergangenen Jahren mit aller Deutlichkeit sichtbar geworden: Das erste besteht in der permanenten Verletzung humanitärer Prinzipien. Unter humanitären Prinzipien versteht Nicholas Leader⁴ moralische Prinzipien, durch welche die destruktiven Begleiterscheinungen von Kriegen – oder besser formuliert von kollektiver Gewalt – eingeschränkt, wenn nicht sogar verhindert werden sollen. Diese Prinzipien sind zwar im humanitären Völkerrecht kodifiziert, doch wird immer wieder gegen sie verstoßen. Die *Prinzipien humanitären Handelns*, auf die sich die Hilfsorganisationen berufen, gründen u. a. auf den *Prinzipien der Humanität*, der *Neutralität* und der *Unparteilichkeit*. Sie sind die Legitimationsgrundlage ihres Handelns. Damit ist das zweite Strukturproblem angesprochen: die Behinderung oder die Mißachtung der Tätigkeit der Hilfsorganisationen. Dahinter steckt die Veränderung des Verhältnisses zwischen den Geber- wie Empfängerstaaten einerseits und den veränderten Arbeitsbedingungen der humanitären Hilfsorganisationen andererseits. Nehmen wir Braumans These zum Ausgangspunkt, der zufolge die humanitäre Hilfe immer mehr zum einfachen (und auch billigen) Ersatz aktiver Politik wird. Er befürchtet, daß in diesem Prozeß das humanitäre Anliegen auf der Strecke bleiben wird. Nur wenn humanitäre Prinzipien sowie Prinzipien humanitären Handelns eingehalten werden, leistet humanitäre Hilfe einen Beitrag zur Zivilisierung bzw. Humanisierung der Politik.

1 Dieser Titel ist identisch mit dem Buchtitel von Rony Brauman, *Hilfe als Spektakel*. Das Beispiel Ruanda, Hamburg 1995. Der Artikel ist aus dem von der DFG finanzierten Projekt „Zur Politik der humanitären Hilfe“ hervorgegangen.

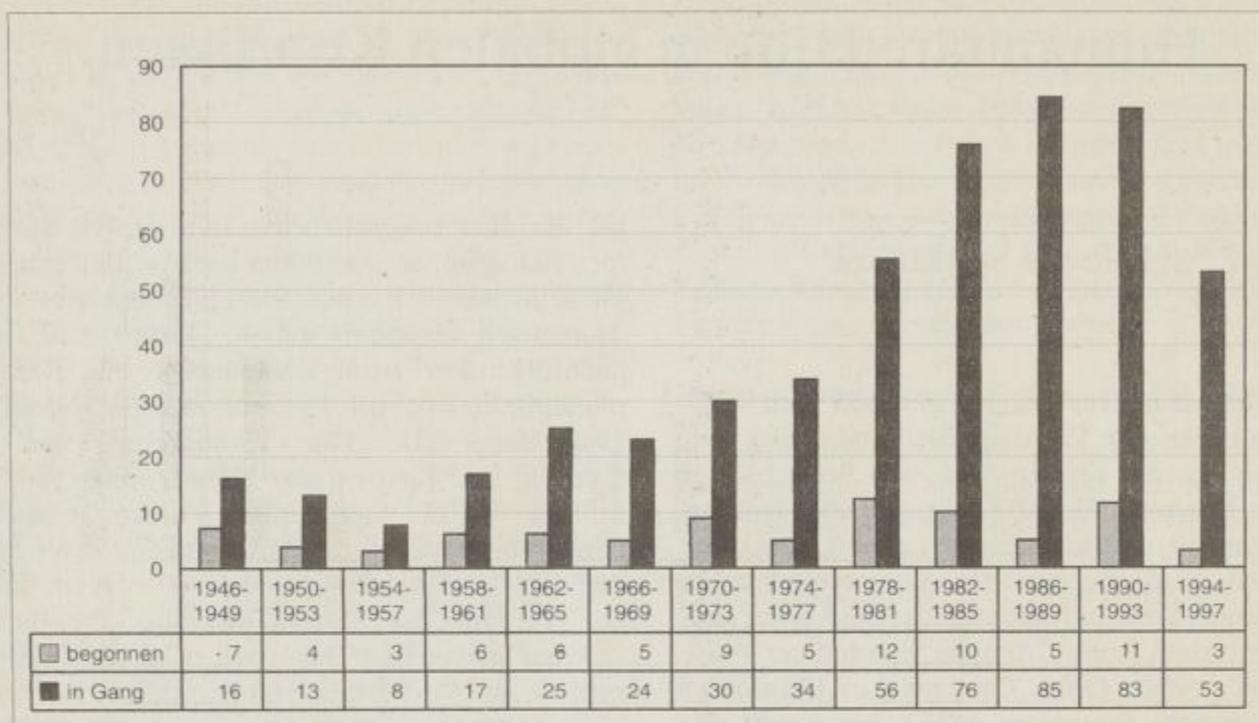
2 Ebd., S. 27.

3 Wie zuweilen die Medien mit der humanitären Hilfe umgehen, zeigt folgendes Beispiel: „Tödliche Anfängerfehler“ lautet der Vorwurf in der ZDF-Sendung „Frontal“ vom 28. 9.

1999 über die humanitäre Hilfe in Ruanda. Die in dieser Sendung aufgestellten Behauptungen wurden in einem Bericht der Frankfurter Rundschau vom 1. 10. 1999 erheblich revidiert.

4 Vgl. Nicholas Leader, *Proliferating principles; or how to sup with the devil without getting eaten*, in: *Disaster*, 22 (1998), S. 288–308.

Abbildung 1: Begonnene und in Gang befindliche innerstaatliche Kriege 1946–1997



Quelle: M. Small/D. J. Singer, *The Wages of War, 1816–1992: Augmented with Disputes and Civil War Data*, (CPSR 9044), Ann Arbor 1994, ergänzt für den Zeitraum 1993–1997 mit den Daten von P. Wallensteen/M. Sollenberg, *Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989–1997*, in: *Journal of Peace Research*, 35 (1998) 5.

II. Katastrophen und Humanität

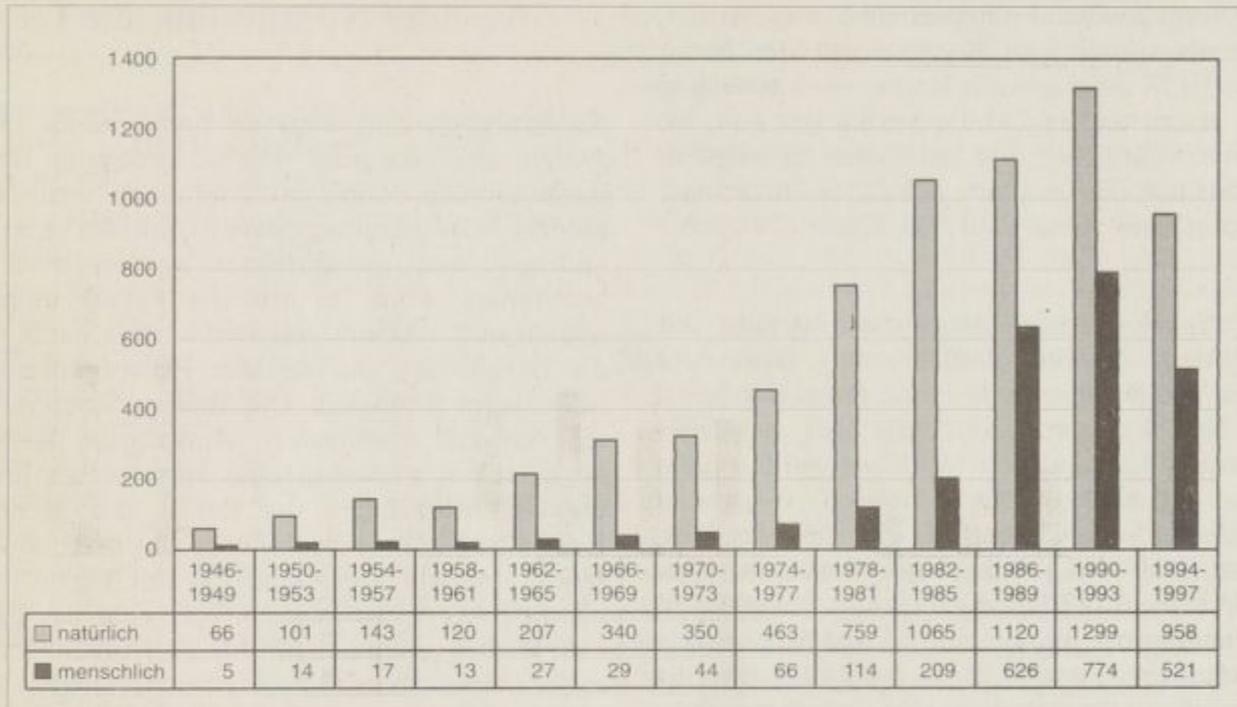
Wenn heute über humanitäre Hilfe und damit über humanitäre Katastrophen gesprochen wird, denkt man zumeist an kriegerische Auseinandersetzungen wie in Somalia, Ruanda, Bosnien, Kosovo, Ost-Timor oder Tschetschenien. Bei diesen handelt es sich aber nicht primär um humanitäre Katastrophen, sondern um politische Katastrophen mit humanitären Folgen, weil derartige Konflikte auf Kosten der Zivilbevölkerung gewaltsam gelöst werden. Tatsächlich absorbiert heute diese Form von Konflikten den größten Teil der humanitären Hilfe. Grundsätzlich kann man, von der heutigen Situation ausgehend, drei Typen von gewaltsamen Konflikten unterscheiden: erstens *zwischenstaatliche Konflikte* im Sinne klassischer militärischer Konflikte; zweitens *traditionelle innerstaatliche Konflikte und Kriege*, d. h. Proteste, Revolutionen und Bürgerkriege, sowie drittens *neue Konflikte und Kriege*, die man in Anlehnung an Holsti als *wars of the third kind* (Kriege der dritten Art) charakterisieren kann⁵. Dieser Typus zeichnet sich dadurch aus, daß staatliche Organisa-

tion vor Ort nur noch rudimentär oder gar nicht mehr vorhanden ist und daß die Zivilbevölkerung immer häufiger das Opfer der Kampfhandlungen, teilweise sogar das bevorzugte Ziel der Kämpfe ist – wie es im Kosovo, in Ost-Timor oder in Tschetschenien in jüngster Zeit wieder sichtbar wurde. Die verschiedenen Typen von Gewalt weisen keinen systematischen Trend in der Häufigkeit ihres Auftretens auf. Dies belegen die Daten über die militärischen Konflikte des *Correlates of War-Projektes*⁶. Dieser Befund widerspricht den häufig gehandelten Thesen, daß zwischenstaatliche Konflikte obsolet geworden seien, während innerstaatliche gewaltsame Konflikte dramatisch zugenommen hätten, worauf der Verlauf der begonnenen internen Kriege in Abbildung 1 keinesfalls hinweist. Entscheidend ist dagegen, daß es eine Zunahme in der Dauer innerstaatlicher Konflikte

6 Es handelt sich um das von J. David Singer an der University of Michigan zu Beginn der sechziger Jahre ins Leben gerufene Projekt, das die größte Datensammlung über Kriege zusammengetragen hat. Viele internationale Konflikte eskalieren zwar nicht mehr zu großen Kriegen, doch die Anwendung militärischer Gewalt ist nach wie vor ein Problem internationaler Politik einerseits und der Forschung andererseits; vgl. Daniel M. Jones/Stuart S. Bremer/ David J. Singer, *Militarized Interstate Disputes, 1816–1992, Rationale, Coding Rules, and Empirical Patterns*, in: *Conflict Management and Peace Science*, 2 (1996), S. 163–213; Sven Chojnacki, *Dyadische Konflikte und die Eskalation zum Krieg*, Berlin (Dissertation).

5 Vgl. Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, Cambridge 1996. Eingebürgert hat sich aber auch der Begriff der *complex emergencies*.

Abbildung 2: Natürliche und menschlich verursachte Katastrophen 1946–1997



Im Jahr 1998 kam es insgesamt zu 478 Katastrophenereignissen (278 natürliche und 200 menschlich verursachte Katastrophen). Dies ist der höchste Stand seit 1993 und eine deutliche Zunahme gegenüber 1997 mit knapp 300 Katastrophen.

Quelle: Centre for the Research of the Epidemiology of Disasters, Universität Löwen, Belgien, EM-DAT.

zu verzeichnen gibt, was sich ebenfalls aus Abbildung 1 und der Information zu den in Gang befindlichen innerstaatlichen Gewaltereignissen entnehmen läßt. Dies hängt insbesondere mit dem dritten Typ gewaltsamer Konflikte zusammen, den Kriegen der „dritten Art“.

Dem Problem der Gewalt stehen die Ereignisse gegenüber, die im engeren Sinne als Katastrophen bezeichnet werden können. Katastrophen können sowohl „natürlichen“ Ursprungs sein, wie Erdbeben oder Überschwemmungen, als auch „menschlich“ (mit-)verursacht werden, wie etwa technische Unfälle oder die politisch gesteuerte Verknappung von Nahrungsmitteln, die zur Hungersnot führt. Damit ist eine erste Unterscheidung in der Art von Katastrophen getroffen: *natürliche* im Gegensatz zu *menschlich verursachten* Katastrophen. Eine zweite Unterscheidung ist gleichermaßen wichtig, nämlich die in kurzfristige Katastrophen, zu denen etwa Erdbeben oder Hurrikane gehören, und in langfristige Katastrophen, u. a. Dürreperioden oder Hungersnöte. Natürliche wie menschlich verursachte Katastrophen sind seit 1946 dramatisch angewachsen. Dies geht aus Abbildung 2 hervor, der zufolge sich die Häufigkeit von natürlichen kurz- wie langfristigen Katastrophen um einen Faktor von fünfzehn erhöht hat. Nach dem leichten Abwärtstrend der Jahre von 1994 bis 1997 ist es seit 1998 wieder zu einem

deutlichen Anstieg der unterschiedlichen Katastrophen gekommen⁷. Einiges spricht dafür, daß sich dieser Trend im neuen Jahrtausend fortsetzen wird.

Wir wissen bislang nur wenig über den Zusammenhang von Gewalt und natürlichen Katastrophen – außer, daß sich natürliche und menschlich verursachte Katastrophen in bestimmten Ländern häufen. Das ist deswegen ein Problem, weil natürliche Katastrophen verheerende Auswirkungen auf die Gesellschaft haben können, wenn diese ihrerseits verwundbar ist. Verwundbarkeit bezeichnet zum einen die Anfälligkeit einer Gesellschaft für die verschiedenen Katastrophen, zum anderen – und daraus resultierend – die Fähigkeit, diese zu bewältigen. Je verwundbarer eine Gesellschaft gegenüber spezifischen Katastrophen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß auf natürliche Katastrophen menschlich verursachte folgen.

Die Verwundbarkeit einer Gesellschaft hat viele Ursachen: mangelnde Legitimität und Effizienz der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaft-

7 Eine umfassende Analyse der Katastrophenanfälligkeit von 1946 bis 1997 auf den Ebenen des internationalen Systems, einzelner Regionen und der Staaten sowie eine Übersicht zu den spezifischen Katastrophentypen und den operationalen Kriterien findet sich in Wolf-Dieter Eberwein/Sven Chojnacki, *Disasters and Violence, 1946–1997*, P.98–302, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1998.

lichen Institutionen, das Scheitern der Entwicklungspolitik und der fehlende Wohlstand, die hiermit einhergehenden Folgeprobleme von Armut, Bevölkerungsdruck und Raubbau an der Natur etc. Das ist in einer ganzen Reihe von Ländern in Afrika, Asien und in Lateinamerika der Fall, wo sich gesellschaftlicher und politischer Sprengstoff angehäuft hat, der im Laufe der Jahre immer wieder explodierte, ohne daß ein Ende abzusehen wäre.

Die heutige Katastrophenlandschaft ist zum Teil eine Erblast der Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, zum Teil eine Folge der beendeten Blockkonfrontation Ende der achtziger Jahre. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden neue Staaten gegründet, denen vielfach essentielle Attribute der Staatlichkeit, d. h. vor allem der Souveränität, fehlten. Letztere wurde ihnen aber formal durch die VN-Charta garantiert. Diese Form von Souveränität, die nur auf der externen Anerkennung des Staates beruht, wird üblicherweise als „negativ“ bezeichnet und von der „positiven“ Souveränität, die durch einen internen Staatsbildungsprozeß entstanden ist, abgegrenzt. Hoffnungen auf Nationenbildung oder Staatenbildung in den ehemaligen Kolonien erwiesen sich, den Theoretikern zum Trotz, in vielen Fällen als Irrglaube. Es entstanden vielmehr sogenannte schwache oder Quasi-Staaten, von denen zwischenzeitlich einige sogar gescheitert sind.

Nach 1989 fiel zusätzlich die Ost-West-Rivalität als stabilisierender Faktor für diese schwachen Staaten weg. Es verschwanden die Protektion durch Groß- oder Supermächte und die politischen Nischen, die der starre Ost-West-Konflikt gelassen hatte. Viele Staaten scheiterten bei der Anpassung an die turbulente, globalisierte Welt von heute. Außerdem kamen durch den Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums sowie anderer Großstaaten weitere (schwache) Staaten hinzu, die sich noch heute im teilweise gewaltsamen Ablösungs- und Konsolidierungsprozeß von den alten Zentralstaaten befinden.

Die internationale Politik muß heute die Erblast einer Nachkriegsordnung bewältigen, die sie selbst geschaffen, wenn auch so nicht intendiert hat. Das Bewußtsein für die Bedeutung humanitärer Prinzipien ist zwar gestiegen, doch gleichzeitig werden sie in hohem Maße immer wieder verletzt. Um den Opfern – das ist die Zivilbevölkerung – zu helfen, muß die humanitäre Hilfe heute unmittelbar im Konfliktgebiet und nicht wie früher am Rande geleistet werden⁸.

8 Vgl. François Jean/Jean-Christophe Rufin (Hrsg.), *Les économies des guerres civiles*, Paris 1996.

III. Humanitäre Prinzipien: Von der Normierung zur Tat

Katastrophen mit massiven humanitären Folgen stellen eine doppelte Herausforderung für die internationale Politik dar: zum einen, weil sie verhindert oder begrenzt werden müssen, und zum anderen, weil gewährleistet werden muß, daß humanitäre Hilfe in solchen Fällen möglichst schnell und wirksam geleistet werden kann. Ohne die Bereitschaft humanitärer Hilfsorganisationen ist letzteres unmöglich. Die Staaten wären mit dieser Aufgabe überfordert. Humanitäre Katastrophen stellen weiterhin eine Herausforderung an die Glaubwürdigkeit der Politik dar, wenn die Konfliktparteien – was häufig der Fall ist – das fundamentalste Menschenrecht mit Füßen treten, nämlich das der physischen Integrität des Einzelnen. Dieses fundamentale Menschenrecht ist zwar in der internationalen Politik als moralischer Minimalstandard weitgehend deklaratorisch akzeptiert, es wird jedoch weniger häufig eingehalten und noch seltener durchgesetzt⁹.

Humanitäre Prinzipien sind mit drei Bereichen staatlicher Tätigkeit verknüpft: Erstens sind die Staaten zuständig für die gesetzliche Festschreibung und für die Einhaltung der entsprechenden Regeln und Normen. Zweitens sind sie für die Einhaltung dieser Regeln und Normen zuständig. Drittens sind sie mitverantwortlich dafür, daß humanitäre Hilfe tatsächlich geleistet werden kann.

Weil humanitäre Hilfe im weiteren Sinne ein eigenes Politikfeld darstellt, ist der Begriff der *Politik der humanitären Hilfe* angebracht. Er schließt nicht nur das Handeln der staatlichen Akteure ein, sondern auch die nichtstaatlichen Akteure, für die die Prinzipien humanitären Handelns bestimmend sind. Die Aufgabe der Politik ist es folglich, dafür zu sorgen, daß humanitäre Hilfe effektiv geleistet werden kann, damit die Notsituation so schnell wie möglich überwunden wird. Dafür haben die Staaten das humanitäre Völkerrecht geschaffen, das dann als politisches Regulativ greifen soll, wenn sie versagen, Katastrophen jeglicher Art zu verhindern. Humanitäre Hilfe ist dagegen „unpolitisch“, weil ihr Ziel darin besteht, Menschen in Not zu helfen. Das heißt nicht, daß sie auch in ihrer Wirkung unpolitisch ist. Das Gegenteil ist oft der Fall. Dennoch kann der strukturell angelegte

9 „Bekennerrstaaten“ wie die USA oder Frankreich haben, und das sind keine Einzelfälle, etwa im Falle Ruandas lange Zeit „realpolitischen“ Überlegungen den Vorrang eingeräumt, z. T. noch, als der Genozid bereits im Gange war.

Widerspruch zwischen den Interessen der Staaten und denen der Hilfsorganisationen im konkreten Fall immer wieder aufbrechen, letztlich zu Lasten der Opfer.

Die humanitären Prinzipien, Menschen in Not zu helfen, haben zwei verschiedene Wurzeln. Zum einen gehen sie auf die jüdisch-christliche Tradition der Barmherzigkeit zurück, zum anderen auf die Aufklärung. In der christlichen Tradition ist die Barmherzigkeit verankert, den Opfern zu helfen. Mit der Aufklärung wird gewissermaßen ein Anspruch des Opfers auf Hilfe von der Gesellschaft begründet¹⁰. Die Logik der Barmherzigkeit wurde mit der Schaffung des humanitären Völkerrechts, das zur „Humanisierung des Krieges“ beitrug, überwunden. Mit der hiermit verbundenen Gründung des Roten Kreuzes durch Henri Dunant wurde der universelle Anspruch auf Hilfe formuliert. Alle verwundeten Soldaten sollten versorgt und die Helfer geschützt werden. Diese Entwicklung setzt sich mit der Verabschiedung der vier Genfer Protokolle von 1949 fort, die allerdings innerstaatliche Konflikte noch ausblendeten. Im zweiten Zusatzprotokoll von 1977 wurden dann innerstaatliche Konflikte mit berücksichtigt. Damit wird nicht nur der Schutz der Zivilbevölkerung erweitert, sondern es werden auch bestimmte Formen der Kriegführung ausgeschlossen (etwa Hunger als Waffe). Festgeschrieben wurde damit auch das Recht, humanitäre Hilfe anzubieten, obwohl es sich im Prinzip um eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates handelt und durch Interventionen dessen Souveränität unterlaufen würde.

Im Jahre 1988 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 43/131, durch die es auch nichtstaatlichen Organisationen ermöglicht wird, offizielle humanitäre Hilfe zu leisten. 1990 forderte sie mit der Resolution 45/100 die Errichtung von geschützten Zugangswegen zu den Opfern. Doch erst mit der Resolution 688 des Sicherheitsrates von 1991 wurde erstmals zugunsten der verfolgten Kurden im nördlichen Irak interveniert. Diese Resolution ist die rechtliche Grundlage für die Überwindung des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates mit militärischer Gewalt. Allerdings wurde diese *humanitäre Intervention* mit der äußeren Bedrohung begründet. Doch stellt sie insofern eine Zäsur dar, als die Staaten sich über das Nichteinmischungsprinzip in die inneren Angelegenheiten in Folge der massiven Verletzung von Menschenrechten hinwegsetzten. Dieses

neue Verständnis von Souveränität zugunsten der Einmischung in andere Staaten, um die Zivilbevölkerung zu schützen, sollte, so der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, von allen begrüßt werden¹¹.

Humanitären Interventionen¹² mögen zwar humanitäre Motive zugrunde liegen, mit humanitärer Hilfe im direkten Sinne haben sie in der Regel nichts zu tun. Das ist nur dann der Fall, wenn militärischer Schutz für humanitäre Hilfsorganisationen gewährt wird. Die sogenannte „humanitäre Intervention“ auf dem Balkan hat in dieser Hinsicht zur semantischen Verwirrung beigetragen: „Seit Beginn der Luftangriffe der NATO gegen die Republik Jugoslawien ist die Schwierigkeit, Krieg eindeutig von humanitärer Hilfe zu scheiden, deutlicher denn je zutage getreten.“¹³ Wenn humanitäre Hilfe zum Troß des Militärs gehört – zumal dann, wenn es keine durch die Vereinten Nationen legitimierte Aktion ist –, werden die humanitären Hilfsorganisationen selbst zur Partei. Sie können dann nicht mehr als unparteilich und neutral wahrgenommen werden. Das schließt keineswegs aus, daß das Militär humanitäre Hilfsaktionen technisch unterstützt (Logistik oder Schutz). Doch deswegen ist es noch lange keine humanitäre Hilfsorganisation. Bei militärischen Interventionen dieser Art sind in der Regel die Täter, nicht die Opfer das primäre Ziel des Handelns.

Diese Inflation des Begriffs „humanitär“ als Adjektiv politischer Tätigkeit verdeutlicht, in welchem Maße es inzwischen zur Politisierung der humanitären Hilfe gekommen ist. Die Verkopplung des Begriffs „humanitär“ mit militärischen Interventionen, die zuweilen als unvermeidbar betrachtet werden (Somalia, zu spät in Ruanda), macht deutlich, wie stark der staatliche Einfluß auf die humanitäre Hilfe bereits gewachsen ist. Das liegt nicht zuletzt daran, daß humanitäre Hilfe zu einem erheblichen Teil mit staatlichen Mitteln finanziert wird. Die Verzahnung von humanitärer Hilfe und Politik ist auch Folge der Überschneidungen dieses Politikfeldes mit anderen: der Sicherheits-, Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie – ganz wichtig, aber auch begrenzt – der Menschenrechtspolitik, was im Grunde immer schon der Fall war.

11 Vgl. Kofi A. Annan, Two concepts of sovereignty, in: *The Economist* vom 18. 9. 1999.

12 Vgl. hierzu Thomas Debiel, Not und Intervention in einer Welt des Umbruchs. Zu Imperativen und Fallstricken humanitärer Einmischung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33–34/96, S. 29–38.

13 Jacky Mamou, Humanitäre Hilfe zwischen allen Fronten, in: *Le Monde Diplomatique/die tageszeitung* vom 2. Juni 1999.

10 Vgl. Luc Ferry, *L'homme-Dieu ou le Sens de la vie*, Paris 1996; Catherine Duprat, *Des Lumières à l'humanitaire*, in: *Panoramiques*, 24 (1996), S. 14–24.

Der „positive Lerneffekt“ ist der, daß Menschenrechtsverstöße von Staaten oder nichtstaatlichen Akteuren innerhalb eines häufig nur noch formal als Staatsgebiet bezeichneten Raumes von der Weltöffentlichkeit nicht mehr ohne weiteres akzeptiert werden. Diese Bewußtseinsveränderung hat ihren Niederschlag in den vielen seit 1990 verabschiedeten Resolutionen des Sicherheitsrates sowie der Generalversammlung der Vereinten Nationen gefunden, die auf eine Ächtung und gegebenenfalls eine Einschränkung nationaler Souveränität hinauslaufen, wenn humanitäre Prinzipien verletzt werden. Ausdruck für diesen Lerneffekt sind auch die beiden Kriegstribunale zu Jugoslawien und Ruanda sowie die Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofes. Dennoch stellt eine Politisierung der humanitären Hilfe ein Problem für diejenigen dar, die die Hilfe konkret vor Ort leisten, da hierdurch die Prinzipien des humanitären Handelns gefährdet werden.

IV. Prinzipien humanitären Handelns

Die Grundidee des Humanitätsprinzips ist das Recht der Opfer auf Hilfe. Diese Konzeption liegt dem Verhaltenskodex der Rotkreuz- und -halbmondbewegung zugrunde, zu dem sich viele humanitäre Nichtregierungsorganisationen heute mit ihrer Unterschrift bekennen¹⁴. Da das Opfer für die humanitäre Hilfe im Mittelpunkt steht, ist die Integrität humanitären Handelns nur dann gewährleistet, wenn es nicht mit politischen Zielen verknüpft wird. Nur so ist die humanitäre Hilfe zu legitimieren, obwohl sie eine Form der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates darstellt. Damit wird der Anspruch erhoben, daß humanitäre Hilfe schnellstmöglich den notleidenden Menschen zugute kommen muß, die diese Hilfe benötigen, ungeachtet der Religion, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Zugehörigkeit, unbehindert auch von politischen oder sonstigen Beweggründen der Geber- wie der Empfängerstaaten. Wäre das nicht der Fall, würde zwangsläufig in gute und schlechte Opfer unterschieden. Diese prinzipiell neutrale Konzeption humanitärer Hilfe, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mit allem Nachdruck verfolgt, wird im Grundsatz sowohl von den VN-Organisationen als auch von vielen humanitären Hilfsorganisationen geteilt¹⁵. Diese Prinzipien humanitären Handelns sind aber nur dann wirk-

sam, wenn sie von den humanitären Hilfsorganisationen eingehalten werden (aber auch von den Empfängerstaaten und/oder den Konfliktparteien). Der oben genannte Nicholas Leader hat allerdings recht, wenn er ihnen aber nur begrenzte operative Bedeutung zumißt, wie etwa der Fall Nordkoreas zeigt. Hier haben die Geberländer aber auch das Empfängerland, die humanitäre Hilfe politisch instrumentalisiert. Die in diesem Land noch tätigen humanitären Hilfsorganisationen sahen sich gezwungen, die Prinzipien humanitären Handelns den politischen Zwängen entsprechend „anzupassen“¹⁶. Damit wird deutlich, daß in der humanitären Hilfe eine Güterabwägung zwischen den hehren Prinzipien humanitären Handelns und der Praxis oft unausweichlich ist, sobald die Politik hineinspielt.

Die humanitäre Hilfe muß sich heute konzeptionell, organisatorisch und operativ neu orientieren. Konzeptionell steht das Problem zur Diskussion, inwieweit humanitäre Hilfe in einem breiteren Rahmen eingebettet werden muß. So versucht etwa das Konzept der entwicklungsorientierten Nothilfe der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) humanitäre Hilfe als Soforthilfe mit Maßnahmen des Wiederaufbaus und der Entwicklung zu verbinden¹⁷. Entwicklungspolitik ist immer mit politischen Zielvorgaben verknüpft, wie akzeptabel sie auch jeweils sein mögen. Ähnliche Bestrebungen verfolgt auch die Europäische Kommission mit den Konzepten von Soforthilfe über Rehabilitation bis hin zur Entwicklung (und neuerdings auch Wahrung bzw. Wiederherstellung der Menschenrechte)¹⁸.

Diese Ansätze sind in mehrerer Hinsicht problematisch. Wenn humanitäre Hilfe in Konfliktgebieten geleistet wird, ist eine Verknüpfung der kurzfristigen Hilfe mit langfristigen strukturbildenden Maßnahmen kaum möglich, wenn das dennoch getan wird, wird die Hilfe für die Opfer mit ihrer Chance

15 Vgl. Larry Minear, *The Theory and Practice of Neutrality: some Thoughts on the Tensions*, in: *International Review of the Red Cross*, Nr. 833, 1. März 1999, S. 64.

16 Es ist nicht einmal eindeutig, ob tatsächlich eine Hungerkatastrophe in Nordkorea besteht. Dafür ist klar, daß die nordkoreanische Regierung die Verteilung humanitärer Hilfe bestimmt, ohne daß sie den Bedürftigsten zugute kommt. Vgl. François Jean, *Corée du Nord: un régime de famine*, in: *Esprit*, 2 (1999), S. 5–27.

17 Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON) – Arbeitskonzept der GTZ*, Eschborn 1998, S. 7 ff., 27 f.

18 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Verbindungen zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung. Hintergrund, Schlußfolgerungen und Empfehlungen, Kom (96) 153 endg., 30. 4. 1996; European Community Humanitarian Office, *Towards a Human Rights Based Approach to European Commission Humanitarian Aid?*, Draft, 1999.

14 Genauere Hinweise gibt Philippe Dind, *Security and Humanitarian Space, The ICRC Perspective*, in: *Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften*, (1999) 1, S. 9–13.

auf Rehabilitations- und Entwicklungserfolg gekoppelt. Würde das nicht getan, wäre ein solcher konzeptioneller Ansatz inhaltsleer. Eine solche Koppelung widerspricht aber gleich mehreren Prinzipien des humanitären Handelns, nämlich den Grundsätzen der Humanität, der Unparteilichkeit und der Neutralität. Andere Bemühungen, humanitäre Hilfe als Teil von Konfliktmediation oder -transformation zu begreifen, sind gleichermaßen problematisch. Damit wären die humanitären Helfer überfordert. Das schließt allerdings *advocacy*, d.h. Publizität und Parteinahme für die Opfer in Fällen schwerer Menschenrechtsverstöße, nicht aus. Selbst das IKRK bekennt sich heute zu dieser Strategie, bei schwersten Menschenrechtsverstößen ausnahmsweise an die Öffentlichkeit zu gehen, um den Schutz der Opfer zu erhöhen.

Eine weitere neue Entwicklung, mit der sich die humanitäre Hilfe konfrontiert sieht, ist die rapide Zunahme privater Hilfsorganisationen als Teil eines erheblich gewachsenen politischen Netzwerkes, zu dem neben den verschiedenen VN-Organisationen (u. a. dem Office for the Coordination of Humanitarian Affairs OCHA, dem Hochkommissar für Flüchtlinge UNHCR, UNICEF und dem Welternährungsprogramm WFP), die Rotkreuz- und -halbmond-Bewegung, aber auch ECHO (European Community Humanitarian Office) und die OECD-Staaten gehören. Humanitäre Hilfe hat sich heute zu einem Milliardengeschäft entwickelt. Wer auch immer sich berufen fühlt, humanitäre Hilfe zu leisten, kann dies weitgehend unbehindert tun. Zwar wird vielfach von den Geldgebern – etwa dem Arbeitsstab humanitärer Hilfe des Auswärtigen Amtes oder von ECHO – die Unterschrift unter einen entsprechenden Verhaltenskodex verlangt, doch es bestehen weiterhin Unklarheiten darüber, gegenüber wem und in welcher Form die Organisationen rechenschaftspflichtig sein sollen. Bei öffentlichen Geldern kann es zum Konflikt zwischen den politischen Vorgaben und dem Bedarf kommen. Ebenso ist ein Konflikt zwischen der Kontrolle über die Verwendung der Mittel, die oft mit einem großen bürokratischen Aufwand verbunden ist, und der Flexibilität in Nothilfeinsätzen angelegt. Finanziert sich die Organisation aus privaten Spenden, so ist die Verwendung der Mittel nur durch die übliche nationale Steuer- und Vereinsgesetzgebung geregelt. Das Handeln solcher Organisationen am Katastrophenort ist faktisch nicht zu kontrollieren. Bei der Rekrutierung von sogenannten Freiwilligen gibt es ebenfalls Probleme, obwohl bereits der Begriff des „Freiwilligen“ zunehmend irreführend ist, da eine Professionalisierung der Helfer zu beobachten ist.

Mit der Zunahme der Zahl von humanitären Hilfsorganisationen hat sich ein nur schwer durchschau-

bares Netzwerk von Organisationen in diesem Politikfeld gebildet, dessen wesentliche Trennlinie zwischen Geber- und Empfängerländern verläuft. Die Geberseite wird von zwei Institutionen dominiert, nämlich USAID und ECHO, die weit über die Hälfte der Mittel für humanitäre Zwecke bereitstellen¹⁹. Manche Organisationen, die nicht in der Lage sind, sich über private Spenden zu finanzieren, geraten damit in Abhängigkeit von staatlichen Geldgebern²⁰.

Auf der operativen Ebene – dem dritten Bereich, in dem Anpassung von den Organisationen gefordert ist – steht das Problem im Vordergrund, daß humanitäre Hilfe heute vor allem in Konfliktzonen geleistet wird. Dadurch entstehen für die Organisationen oft enorme Dilemmata des Handelns. Wenn eine der Kriegsparteien nicht gewillt ist, humanitären Organisationen den Zugang zu gewähren, ist humanitäre Hilfe unmöglich, es sei denn, dieser Zugang wird mit Gewalt, z. B. durch die internationale Gemeinschaft, erzwungen. Wenn der Zugang gewährleistet wird, stellt sich das Problem des Schutzes von Opfern und Helfern vor den Übergriffen der Kriegsparteien. Die Organisationen können einen solchen Schutz nur bedingt selbst gewähren²¹. Sie stehen damit vor der schwierigen Frage, ob sie es verantworten können, Helfer unter Lebensgefahr in solche Einsatzgebiete zu schicken. Das Risiko für das Leben der Helfer muß in diesem Falle gegen das Leben der Opfer abgewogen werden. Wird militärischer Schutz gewährt, können humanitäre Hilfsorganisationen als Partei identifiziert werden. Damit wird in der Konsequenz der Militarisierung der humanitären Hilfe Vorschub geleistet.

V. Ausblick

Daß die humanitäre Hilfe insbesondere in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Beitrag zur Linderung menschlicher Not geleistet hat, steht außer Frage. Doch mit der Veränderung der Kata-

19 Vgl. das dritte Kapitel in Andrew S. Natsios, U. S. foreign policy and the four horsemen of the Apocalypse, Westport – London 1997.

20 Daß staatliche Mittel politischen Selektionskriterien unterliegen, wird u. a. daran deutlich, daß den Appellen der VN-Sonderorganisationen um Spenden für bestimmte Länder überdurchschnittlich nachgekommen wird (Kosovo etwa 120 Prozent), während in anderen Fällen nur ein Bruchteil der Mittel bereitgestellt wird (Afghanistan etwa 20 Prozent).

21 In einigen Fällen wird auf private Schutztruppen zurückgegriffen, was noch problematischer ist, weil damit das Söldnertum, das längst völkerrechtlich abgeschafft ist, neuen Auftrieb erhält. Vgl. hierzu Richard Banégas, Le nouveau business mercenaire, in: critique internationale, (1998) 1, S. 179–194.

strophien bzw. des Schwerpunktes des Katastropheneinsatzes humanitärer Hilfsorganisationen haben sich auch die Arbeitsbedingungen der Organisationen verändert. Insbesondere bei Einsätzen in innerstaatlichen Konfliktsituationen werden die humanitären Prinzipien des humanitären Handelns immer wieder in Frage gestellt. Dieses Problem ist weitgehend bekannt und wird sowohl unter den humanitären Hilfsorganisationen wie auch in Politik und Öffentlichkeit diskutiert. Inwieweit vor diesem Hintergrund die humanitären Prinzipien weiterhin durchsetzbar bleiben oder sogar gestärkt werden können, ist derzeit offen. Zum einen läßt sich eine anhaltende Politisierung der humanitären Hilfe beobachten. Die mangelnde Bereitschaft der Staaten, bereits im Vorfeld von gewalttätigen Konflikten wie im Kosovo und in Ost-Timor zu handeln, wird durch „humanitäre Interventionen“ verschleiert. Humanitäre Prinzipien werden in solchen Fällen zur Legitimation des militärischen Einsatzes herangezogen und humanitäre Hilfe als ein Einflußinstrument benutzt.

Auf der anderen Seite ist eine Humanisierung der Politik wahrnehmbar. Hierfür spricht, daß das Menschenrecht auf Leben – unter welchen Umständen auch immer – zunehmend akzeptiert wird mit der Konsequenz, daß Verstöße dagegen effektiv sanktioniert werden. So läßt sich die Erosion des Nichteinmischungsprinzips, die spätestens seit der Resolution 688 in Gang gekommen ist, interpretieren. Gerade in dieser Erosion des Nichteinmischungsprinzips liegt die Bedeutung der humanitären Hilfe für die internationale Politik.

Die oft zitierte internationale Zivilgesellschaft muß sich selbst „zivilisieren“. Im Moment kann die Zunahme an privaten Hilfsorganisationen nur bedingt als ein Indiz für die Schaffung einer internationalen Gesellschaft oder gar als Demokratisierung gesehen werden. In kaum einem anderen Bereich wird die Kluft zwischen bestgemeinten Absichten und mangelnder Qualifikation so deutlich. Aufgerüttelt durch erschütternde Berichte über die Situation der Opfer in den Krisengebieten fallen oft Scharen von Repräsentanten der Gesellschaft in die Katastrophengebiete ein und praktizieren damit eine Art humanitären Kolonialismus, der nicht immer den Opfern zugute kommt. Fehler, die u. a. aufgrund von Unerfahrenheit, Unprofessionalität und ungenügender Information gemacht werden, können dann die erfahrenen Organisationen diskreditieren. Dafür sind nicht zuletzt auch die Medien mitverantwortlich, für die z. T. die Präsentation von Sensationen wichtiger ist als das humanitäre Anliegen.

Die großen Hilfsorganisationen antworten auf diese Gefahr, indem sie versuchen, allgemeine

Qualitätsstandards einzuführen. So wurde beispielsweise innerhalb des SPHERE-Projektes eine *Humanitäre Charta* formuliert, welche fundamentale humanitäre Prinzipien zusammenfaßt und die Rechte der Opfer auf Hilfe betont²². Zusätzlich wurden sogenannte *Minimum Standards* formuliert, die im Detail die einzelnen Schritte operativer Nothilfe definieren. Die Entwicklung solcher Mechanismen der Selbstkontrolle gibt den humanitären Hilfsorganisationen auf Dauer die Möglichkeit, ihre Glaubwürdigkeit aufrechtzuerhalten und zusätzlich eine klare Trennungslinie zur Politik zu ziehen. Ist das nicht der Fall, wird möglicherweise die Kommerzialisierung der humanitären Hilfe überhand nehmen, Leiden würde zum lukrativen Geschäft.

Die humanitären Prinzipien stellen eine potentielle Legitimationsfalle für die Politik dar. Die Verpflichtung, die gerade die demokratischen Staaten durch das humanitäre Völkerrecht und die Verpflichtung auf Einhaltung der Menschenrechte eingegangen sind, erfordert politisches Handeln, das sich an den humanitären Prinzipien orientiert. Doch dieses Handeln ist von Dilemmata gekennzeichnet, insbesondere wenn es um die Frage der militärischen Intervention geht. Eine solche militärische Intervention mag nötig erscheinen, um humanitäre Hilfe zu ermöglichen. Doch die Erfahrung hat bisher zu oft gezeigt, daß durch solche Interventionen die Täter nicht bestraft, die Helfer nicht geschützt wurden und den Opfern nicht immer effektiv geholfen wurde. Der „humanitäre Raum“, der für die Hilfsorganisationen notwendige Freiraum für die Rettung von Menschenleben, ist unter diesen Umständen nicht mehr vom Konfliktfeld auszugrenzen. So werden das IKRK und eine ganze Reihe von Hilfsorganisationen nicht müde zu betonen, daß beide Bereiche – der militärische und der zivile – auseinandergehalten werden müssen.

Welche Perspektiven eröffnen sich also für das kommende Jahrtausend? Mit großer Wahrscheinlichkeit werden sich die humanitären Katastrophen eher häufen als rückläufig sein. Dafür spricht die unselbige Kombination von Umweltzerstörung, Bevölkerungsdruck, politischer und gesellschaftlicher Instabilität wie auch die zunehmende Häufung natürlicher Katastrophen. Das Risiko der Reaktionen darauf besteht in der weiteren Politisierung der humanitären Hilfe, die Chance dagegen in einem Schritt weiter in Richtung der Humanisierung der Politik.

22 Es handelt sich um einen Zusammenschluß des Steering Committee for Humanitarian Response & InterAction mit VOICE, IKRK, ICVA u. a., Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, <http://www.sphereproject.org/>.

Hans-Joachim Schellnhuber/Benno Pilardeaux: Den globalen Wandel durch globale Strukturpolitik gestalten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/99, S. 3–11

Bis in die Neuzeit hat die menschliche Zivilisation „nur“ einzelne Arten, Gewässer oder Böden geschädigt. Seit Beginn der industriellen Revolution wurden jedoch ganze Ökosysteme vernichtet und planetarische Regelkreisläufe gestört. Dadurch können Dynamiken angestoßen werden, die die gesamte „Betriebsweise“ des Systems Erde gefährden. Diese globale Umwelttransformation ist eng verknüpft mit dem Wachstum der Weltbevölkerung, den weltweiten Lebensstiländerungen, mit dem weiter anwachsenden Nord-Süd-Gefälle und mit der ökonomischen Globalisierung – dieser Gesamtprozeß wird als „Globaler Wandel“ bezeichnet. Mit ihm sind Risiken (und Chancen) assoziiert, mit denen sich die Staatengemeinschaft dringend auseinandersetzen muß. Dazu sollten u. a. die 1992 auf dem Erdgipfel von Rio vereinbarten Maßnahmen der Agenda 21 umgehend konkretisiert und verstärkt umgesetzt werden.

Darüber hinaus müßte jedoch über eine perspektivische „planetarische Raumordnung“ nachgedacht werden, welche es zuläßt, daß die stofflichen und energetischen Ressourcen der Erde am richtigen Ort durch den richtigen Nutzer ausgeschöpft werden. In diesem Zusammenhang ergäbe sich auch ein Konzept für den überfälligen Nord-Süd-Ausgleich. Für das Konzept und die Implementierung einer solchen Neuordnungsvorstellung leistet die aktuelle Debatte um eine „globale Strukturpolitik“, welche verstärkt auf die internationalen Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Entwicklung blickt, wertvolle Beiträge. Eine solche Politik kann aber nur erfolgreich sein, wenn sie hinreichende finanzielle Unterstützung erhält, wobei nicht nur die „klassischen“ Forderungen nach einer Aufstockung der Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ins Auge zu fassen sind, sondern auch innovative Aquirierungsverfahren, wie etwa Steuern auf den internationalen Devisenhandel oder den Luftverkehr.

Josef Schmid: Der harte Faktor der Weltveränderung: Die demographischen Entwicklungen bis zum Jahre 2050

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/99, S. 12–22

Die dramatische Entwicklung der Bevölkerungen der Dritten Welt wird die globale Lage entscheidend verändern; mit den demographischen Gewichten werden sich auch die ökonomischen und politischen verlagern. Die Methoden der Vorausberechnungen haben sich in einer Weise verfeinert, daß künftige Problemlagen wie unkontrollierbare Ballungsgebiete, ethnische Konflikte, Knappheit natürlicher Ressourcen und Binnenwanderung bzw. Migration sich abschätzen lassen. Die Entwicklungsaussichten werden unter dem Gesichtspunkt des jährlichen Bevölkerungszuwachses geprüft, ohne in die Monokausalität des nur Demographischen zu verfallen; daher werden auch kulturelle und allgemeine dynamische Entwicklungsbedingungen mit einbezogen.

Die günstigen Aussichten Ostasiens haben in der politischen und industriellen Entwicklung Chinas ihren Unsicherheitsfaktor. Zentralasien wird von der Rivalität zwischen dem islamischen Pakistan und Indien bestimmt, das bis 2050 China an Bevölkerungszahl übertreffen wird. Die ungelösten Macht- und Ressourcenfragen werden Westasien und Lateinamerika dominieren. Die Tendenz zur Verdoppelung ihrer Bevölkerungen bedeutet einen entsprechend hohen Investitionsdruck, nicht zuletzt in „menschliche Ressourcen“, um schneller an eine verwissenschaftlichte Weltzivilisation Anschluß zu finden.

Der Westen zeigt eine der Dritten Welt entgegengesetzte demographische Entwicklung; wie er diese mit seinen ebenfalls absehbaren Folgen meistern wird, ist bis heute unklar. Europa gerät in ein „Bevölkerungsdilemma“: anhaltende Geburtendefizite mit der Folge fortgesetzter Schrumpfung der Nachwuchsgenerationen und Anstieg der Lebenserwartung entsprechend den steigenden Kosten der Alterssicherung. Das Einwanderungspotential liegt aber in fremdkulturellen Kontinenten und ist in dem gewünschten Umfang nicht in eine Hochtechnologiegesellschaft zu integrieren. Der Bevölkerungsdruck auf den Westen wird gleichwohl unvermindert anhalten.

Die aus dem Entwicklungsprozeß stammenden Konflikte in den neuen Großstaaten wie Nationalismus, ethnische Abspaltungen und Sezessionskriege sowie territoriale Ansprüche werden die industrialisierte Welt mehr erschüttern, als dies heute vielfach vermutet wird.

Dieter Wellershoff: Konflikte von morgen. Wahrnehmungen, Kategorien und Folgerungen

Aus Politik und Zeitgeschichte B 51–52/99, S. 23–30

Der erste Abschnitt des Beitrags ist der Wahrnehmung von Risiken gewidmet. Es kommt darauf an, deutlich zwischen den Tatsachen und deren Bewertung zu unterscheiden, „selektive Perzeption“ zu vermeiden. Auch muß die Gesamtschau aller Politikfelder der Spezialbetrachtung vorgezogen werden. Prognosen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik sind offenkundig schwierig. Deshalb versucht der Beitrag auch nicht Voraussagen zu treffen, sondern er gibt Hinweise zu einer umfassenden Betrachtung von Konfliktursachen.

Im zweiten Teil wird ein Katalog von Konfliktursachen vorgestellt. Dabei wird festgestellt, daß fast immer mehrere Faktoren zusammentreffen müssen, um Konflikte bis hin zum Krieg virulent werden zu lassen. Die Übersicht enthält Kategorien von Gründen, die zu Auseinandersetzungen führen können, wenn keine rechtzeitige Prävention erfolgt. Es geht um (1) die territoriale Ordnung und Grenzsicherungen, Fragen der Desintegration und Integration, der Sezession und der Bemühungen um Einflußzonen; (2) Menschen- und Minderheitenrechte, Freiheitsbewegungen, Selbstbestimmung der Völker und die Überwindung von Diktaturen; (3) unerträgliche soziale Bedingungen, Kampf um Ressourcen wie Nahrung, Wasser und Energie, Bevölkerungsexplosion und mangelhafte Bildung, den Nährboden für Demagogen und Fundamentalisten; (4) die internationale Kriminalität und Rechtsbruch, Terrorismus, Drogen- und Menschenhandel, internationale Wirtschaftsverbrechen und illegale Waffenproliferation; (5) Streitkräfte und Rüstung, Rüstungskontrolle, Begrenzung und demokratische Kontrolle.

Aufgrund dieser zahlreichen potentiellen, mehr noch aber aktuellen Problemlagen sind verstärkt sowohl nationale wie internationale Synopsen und Synergien zur Konfliktanalyse, Konfliktprävention und Konfliktbewältigung zu fordern. Die mangelhafte Prognosefähigkeit verbietet eine Verengung auf bestimmte Szenarien. Die sicherheitspolitische Großwetterlage kann sich schneller ändern, als eine nur an tagespolitischen Erfordernissen ausgerichtete Politik und ihre Instrumente ihr angepaßt werden können. Deshalb bleiben die nüchterne Betrachtung der Konfliktpotentiale, Analysefähigkeit und vor allem Realitätssinn Kernforderungen der Sicherheitspolitik.

Wolf-Dieter Eberwein/Sven Chojnacki/Catherine Götze/Yasemin Topçu: Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/99, S. 31–38

In dem Maße, wie die humanitäre Hilfe international an Bedeutung gewonnen hat, ist sie auch ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Während sich die humanitären Hilfsorganisationen den Vorwurf gefallen lassen müssen, sie trügen unter anderem zur Verlängerung gewaltsamer Konflikte bei, wird der Politik vorgeworfen, sie benütze humanitäre Hilfe als Ersatz für eine Politik der Konfliktprävention und -bearbeitung. Die Kritik übersieht aber, daß sich die Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe drastisch verändert haben. Zum einen ist die Zahl natürlicher Katastrophen kontinuierlich angestiegen, zum anderen erfolgt ein Großteil der humanitären Hilfe heute mitten in Konfliktgebieten, um zur Linderung der Folgen innerstaatlicher kollektiver Gewalt – der überwiegend die Zivilbevölkerung anheimfällt – beizutragen. Da aller Voraussicht nach mit einer Zunahme an Katastrophen gerechnet werden muß, wird sich zeigen, inwieweit humanitäre Hilfe stärker von der Politik eingebunden wird oder aber sie ihre Eigenständigkeit bewahren und zur Humanisierung der internationalen Politik beitragen kann.

Hinweis der Redaktion:

Ab Heft 1–2/2000 erscheint „Aus Parlament und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, im Volltext im Internet unter: www.Das-Parlament.de