

JOHANNES MÜLLER SJ

Weltweite Migrationen und globale Entwicklungszusammenarbeit.

Überlegungen zur Notwendigkeit und zu einer Politik langfristiger Migrations- und Fluchtursachenbekämpfung

In den westlichen Industrieländern wächst gegenwärtig die Angst vor einer in den letzten Jahren stark gestiegenen und als bedrohlich empfundenen Migration aus der Dritten Welt¹ und dem ehemals kommunistischen Machtbereich. Besonders betroffen ist Deutschland, wo die Zahl der Asylbewerber, darunter viele Kriegs- und Armutsfüchtlinge, 1988–1992 von 103.000 auf 438.000 angewachsen ist. Etwa ein Drittel von ihnen kam aus Entwicklungsländern. Hinzukommen deutschstämmige Aussiedler aus Osteuropa, im Jahr 1992 etwa 220.000. Der in diesen Zahlen sichtbare Zuwanderungsdruck wird vermutlich noch lange fortbestehen. Nach vorsichtigen Schätzungen ist in den nächsten 10–20 Jahren mit 20 Millionen Migranten nach Westeuropa zu rechnen, davon 15 Millionen aus Osteuropa und 5 Millionen aus der Dritten Welt.² Weit umfangreicher freilich noch sind die internen wie grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen in der Dritten Welt selbst.³

Dieser Tatbestand schafft einerseits erhebliche politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Integrationsprobleme in den Aufnahmeländern, andererseits bringt er ihnen auch ökonomische Vorteile⁴ und bietet die Chance kultureller Bereicherung. Ähnlich ambivalent fällt die Bilanz für die Herkunftsländer aus. Zunehmend zum Problem wird jedoch die Tatsache, daß sich die Schere zwischen der Zahl der Menschen, die

¹ Begriffe wie Dritte Welt oder Entwicklungsländer sind zwar unvermeidlich, um das Nord-Süd-Gefälle zu umschreiben, zugleich aber höchst unzulänglich, da sie weder der wachsenden Vielfalt noch dem unterschiedlichen Entwicklungsstand dieser Länder gerecht werden.

² Vgl. *Karl-Heinz Meier-Braun*, Die neue Völkerwanderung. Perspektiven für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Kulturaustausch* 42 (1992) 208–216; *ders.*, Massenansturm aus dem Osten?, in: ebd., 217–224.

³ Vgl. z. B. *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hg.), *Globale Trends*, Bonn 1991, 91–109.

⁴ Vgl. *Arne Gieseck* u. a., Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 7 (12. 2. 1993) 29–41; *Karl-Heinz Meier-Braun*, Deutschland braucht Einwanderer, in: *Zeitschrift für Kulturaustausch* 42 (1992) 225–227.

auswandern wollen, und der Aufnahmefähigkeit der Zielländer tendenziell immer weiter öffnet.

Hinzukommt ein weiterer, meist übersehener Aspekt. Selbst wenn man Migrationen begrüßt und für eine großzügige Einwanderungs- und Asylpolitik eintritt, sind diese dennoch unter ethischer Rücksicht problematisch. Erstens handelt es sich in der Mehrzahl um Menschen, die vor unerträglicher Not fliehen müssen, woran selbst eine großzügige Aufnahme nichts mehr zu ändern vermag. Zweitens sind jene, denen es gelingt, in ein westliches Wohlstandsland zu kommen, meist nicht die Ärmsten, sondern sind eher den relativ Armen und der Mittelschicht zuzurechnen. Schließlich hat die hohe Zuwanderung zur Folge, daß der finanzielle Aufwand für diese Menschen, besonders im Vergleich zur Entwicklungshilfe, unproportional hoch ist. 1992 belief er sich in der Bundesrepublik auf 35 Milliarden DM, während der Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) nur 8 Milliarden DM betrug.⁵ Die Hilfe der reichen Länder für Migranten ist also sehr ungleich und nicht nach der Größe der Not verteilt. Es ist darum ein Gebot sozialer Gerechtigkeit wie der Option für die Armen, möglichst schon die Ursachen der Flucht- und Migrationsbewegungen zu bekämpfen, um unnötiges menschliches Leid zu vermeiden und die Bedürftigsten zu erreichen.

Im folgenden sollen darum zunächst die allgemeinen Gründe für Migrationen skizziert werden (I.), um dann die spezifischen Ursachen der gegenwärtigen Massenwanderungen in den Entwicklungsländern (II.) sowie im internationalen System (III.) zu untersuchen. Auf dem Hintergrund einiger sozialetischer Überlegungen zu den Zielen und Kriterien sowie zum Begriff einer globalen Entwicklungspolitik (IV.) soll schließlich eine Antwort auf die Frage versucht werden, welchen Beitrag die Entwicklungszusammenarbeit zur Bekämpfung der Folgen, vor allem aber der Ursachen der Migration leisten kann (V.). Obwohl die Nord-Süd-Beziehungen im Mittelpunkt stehen werden, dürften die meisten angesprochenen Aspekte auch für die West-Ost-Beziehungen relevant sein.

I. MIGRATIONSTHEORETISCHE ANSÄTZE UND PERSPEKTIVEN

Interne wie internationale Migrationen lassen sich sowohl als Ergebnis rationaler individueller Entscheidungen wie als kollektive Folge gesell-

⁵ Entwicklung und Zusammenarbeit 34 (1993) 212.

schaftlicher Entwicklungen betrachten. Dieser Unterscheidung entsprechen in der Migrationstheorie⁶ zwei Grundrichtungen⁷. Für beide Sichtweisen, die mikro- wie die makroanalytische Perspektive, gibt es gute Gründe.

1. Makro- und mikroanalytische Perspektive

Der *makroanalytische Ansatz* untersucht vor allem die gesellschaftlichen Bedingungen, die Menschen zur Abwanderung veranlassen, und unterscheidet dabei Push- und Pull-Faktoren, also Schub- und Sogkräfte. Erstere sind negative Zustände am Herkunftsort, die das Leben dort unerwünscht oder sogar unerträglich machen, meist ein ganzes Bündel von Ursachen. Sie können physischer (Klima, Naturkatastrophen), demographischer (Bevölkerungsdichte), ökonomischer (Armut, Arbeitslosigkeit), ökologischer (Umweltzerstörung), sozio-kultureller (Diskriminierung) oder politischer Natur (Unterdrückung) sein. Sog-Faktoren sind tatsächlich oder auch nur vermeintlich bessere, ebenso vielfältige Bedingungen am Zielort. Eine gewisse Rolle spielen auch die Transportmöglichkeiten, sowie ob die Ziel- bzw. Herkunftsgebiete eine aktive Ein- bzw. Auswanderungspolitik verfolgen. Eine realistische Einschätzung der Pull-Faktoren ist daher abhängig von zuverlässigen Informationen. Je größer das Gefälle zwischen Herkunft- und Zielort ist, desto größer ist auch das Wanderungspotential. Diese Faktoren sind freilich nicht im Sinne allgemeiner (deterministischer) Gesetze zu verstehen, sondern bieten nur nachträgliche Erklärungen und erlauben bestenfalls vorsichtige Prognosen.

Der *mikroanalytische Ansatz* beschäftigt sich vor allem mit den subjektiven Gründen der (freiwilligen) Migration, denn auch unter objektiv gleichen Bedingungen entscheiden sich in der Regel nur einige Menschen zur Abwanderung. Migration ist keine Anomalie, sondern basiert auf einer vielschichtigen Kosten-Nutzen-Rechnung mit stark psychologischem Moment, wobei potentielle Migranten meist sehr genau abwägen, welche Vor- und Nachteile ihnen vermutlich entstehen werden, einschließlich der Kosten und möglichen Risiken des Wanderungsvorgangs selbst. Dies erklärt auch zu einem guten Teil den selektiven Charakter von Migrationen, d.h. ihre geschlechts-, alters-, bildungs- und schichtspezifische Zusammensetzung. Die Entscheidung zur Migration hat jedoch auch kulturspezifische Züge, insofern sie von der Stärke traditioneller sozialer Bindungen und kultureller Identität mitbestimmt ist.⁸

Makro- und mikroanalytischer Ansatz müssen sich darum gegenseitig ergänzen und länder- bzw. regionalspezifische Besonderheiten berücksichtigen. Dies ist auch deshalb geboten, weil Wanderungsbewegungen sehr vielschichtige Vorgänge darstellen, die sich teils überschneiden und gegenseitig verstärken. Sie erfolgen oft stufenweise, sowohl was ihre

⁶ Zur Migrationstheorie allgemein vgl. *Jürgen Bähr*, *Bevölkerungsgeographie*, Stuttgart 1983; *Jürg A. Hauser*, *Bevölkerungs- und Umweltprobleme der Dritten Welt*, Bd.2, Bern 1991, 203–238; *Michael P. Todaro*, *Internal Migration in Developing Countries*, Genf 1976.

⁷ Vgl. *Bernhard Nauck*, *Sozialstrukturelle und individualistische Migrationstheorien. Elemente eines Theorienvergleichs*, in: *KZSS* 40 (1988) 15–39.

⁸ So arbeiten z. B., trotz ähnlicher Beschäftigungsprobleme, 6% Filipinos und nur 0,2% Indonesier im Ausland. Vgl. *Rüdiger Siebert*, *Auf der grenzenlosen Suche nach einem Job. Anmerkungen zu einem Vergleich zwischen Filipinos und Indonesiern*, in: *Südostasien-Informationen* 6 (1990) Nr.2, 6–8.

Dauer (Pendler, Saisonarbeiter, Dauermigranten) wie was ihre Entfernung (Dorf, Stadt, Hauptstadt, Ausland) angeht, wie das quantitativ größte Migrationsproblem, nämlich die Land-Stadt-Wanderung in der Dritten Welt, zeigt. Dies kann einen kettenreaktionsartigen Migrationsdruck auslösen, wenn Zuwanderer die ansässige Bevölkerung zur Abwanderung veranlassen. Umgekehrt gibt es auch umfangreiche Rückwanderungen. Viele, auch langjährige und zumal Zwangsmigranten hoffen nämlich, in ihre Herkunftsorte bzw. -länder zurückkehren zu können, sobald sich dort bessere bzw. lebenswürdige Verhältnisse einstellen.

2. *Fluchtbewegungen als Massenzwangswanderungen*

Mit Hilfe dieses migrationstheoretischen Rasters lassen sich Fluchtbewegungen zumindest theoretisch von Arbeitsmigrationen unterscheiden. Fluchtbewegungen sind zwangsweise Migrationen, die vorwiegend oder ausschließlich von Push-Faktoren bestimmt sind. Flüchtlinge erfahren die Zustände an ihrem Herkunftsort als so unerträglich oder bedrohlich, daß individuelle Abwägungen und möglicherweise unrealistische Erwartungen kaum eine Rolle spielen, denn ihre Situation kann nur noch besser werden. Dies erklärt auch, warum die meisten Fluchtbewegungen heute kollektive Massenzwangswanderungen sind. Insofern ist die asylrechtlich wichtige Unterscheidung zwischen »politischen Flüchtlingen« im engeren Sinn und Kriegs- und Armutsflüchtlingen höchst fragwürdig und oft willkürlich, denn auch letztere sind meist Opfer politischer Verhältnisse. Im Unterschied dazu beruhen Arbeitsmigrationen im Prinzip auf freiwilligen, subjektiven Entscheidungen, auch wenn sie durch gesellschaftliche Faktoren mitverursacht sind. In der Praxis ist diese Unterscheidung jedoch oft schwierig vorzunehmen.⁹

Die subjektive Entscheidung zur Migration, die vom Recht auf Freizügigkeit Gebrauch macht, ist politisch nur wenig beeinflussbar, da es immer Menschen geben wird, die aus persönlichen Gründen eine entsprechende Chance nutzen werden. Die eigentliche migrationspolitische Herausforderung heute sind die weltweiten Fluchtbewegungen und Armutswanderungen, die eher Zwangs- denn freiwillige Wanderungen darstellen. Will man ihre Ursachen bekämpfen und damit zugleich die Gründe für Migrationen ganz allgemein abbauen, muß man vor allem bei den Push-Faktoren ansetzen und an den Herkunftsorten bessere Arbeits- und

⁹ Der Begriff Migration umfaßt im folgenden immer auch die Fluchtbewegungen, die ihrerseits umfassend zu verstehen sind.

Lebenschancen schaffen. Eben dies, nämlich die Grundbedürfnisse in der Dritten Welt zu befriedigen, war schon immer erklärtes Ziel aller Entwicklungspolitik, die darum auch die beste Migrationspolitik wäre. Doch dies allein wird nicht genügen. Solange nämlich das Gefälle zwischen Herkunfts- und möglichen Zielorten, also zwischen Süd und Nord, allzu groß ist, wird die Anziehungskraft der Wohlstandsregionen der Welt auch weiterhin ein hohes, wenn auch freiwilliges Wanderungspotential schaffen, das sich theoretisch auf zweifache Weise verringern läßt: entweder durch eine aufholende Entwicklung im Süden, die bei den Push-Faktoren ansetzt, oder aber durch Reduzierung der Anreize, also der Pull-Faktoren im Norden.¹⁰ Dies aber erfordert, ganz gleich für welche der beiden Möglichkeiten man sich entscheidet, eine umfassende Nord-Süd-Politik. Ob und inwieweit beide Optionen realistisch sind, kann nur die konkrete Analyse der Push- wie Pull-Faktoren in ihrer Wechselwirkung zeigen.

II. MIGRATIONSURSACHEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Die konkreten Gründe für die gegenwärtigen Massenmigrationen in und aus den Entwicklungsländern und die damit verbundene Flüchtlingsnot sind im einzelnen sehr unterschiedlich. Meist handelt es sich um ein nur schwer entwirrbares Bündel von Ursachen¹¹, die zu einem wichtigen Teil endogener Natur sind.

- a) Eine erste Ursache sind *grenzüberschreitende Konflikte und Kriege*, die manchmal eine jahrhundertelange Geschichte haben und oft durch nationalistische Ideologien verstärkt werden. Ausgelöst werden sie meist durch Grenzstreitigkeiten oder regionales Hegemoniestreben.
- b) Ein zweiter Faktor sind *ethnisch-rassistische und kulturell-religiöse Spannungen*, besonders innerhalb sehr heterogener Gesellschaften.¹² Opfer gewalttätiger Feindseligkeiten oder sogar staatlicher Diskriminierung sind vor allem zahlenmäßig oft große Minderheiten. Dies

¹⁰ Vgl. *Johan Galtung*, Grenzen öffnen, Armut bekämpfen oder massenhafter Tod? Die Perspektiven weltweiter Migration, in: Jahrbuch Frieden 1993, München 1992, 91–102.

¹¹ Vgl. *Franz Nuscheler*, Nirgendwo zu Hause. Menschen auf der Flucht, München 1988; *Peter J. Opitz* (Hg.), Das Weltflüchtlingsproblem, München 1988, bes. 11–63. *ders.*, Migrations- und Flüchtlingsbewegungen, in: *Dieter Noblen/Franz Nuscheler* (Hg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd.1, Bonn, 3. Aufl. 1992, 374–389.

¹² Vgl. *David Levinson*, Ethnische Konflikte und Flüchtlinge, in: Flüchtlinge Nr. 2, September 1993, 4–9.

wiederum fördert separatistische Tendenzen, die leicht in blutige Bürgerkriege münden, die auch grenzüberschreitenden Charakter annehmen können.

- c) Ein weiterer Grund sind *politische Unterdrückung* und schwere Menschenrechtsverletzungen durch totalitäre Regime, die oft ideologisch legitimiert werden (z.B. Doktrin nationaler Sicherheit) und zu einer Militarisierung der Gesellschaft führen (z.B. Todesschwadronen). Eine monopolartige und intolerante Ausübung von Macht, welche die Entstehung rechtsstaatlicher und pluralistisch-demokratischer Gesellschaftsstrukturen verhindert, löst aber fast zwangsläufig gewaltsame Machtverteilungskämpfe aus, die nicht selten in Revolten, Guerillatätigkeit und Gegenterrorismus enden.
- d) Mitursache wie Folge politischer Unterdrückung sind *Mißwirtschaft und eine verfehlte Entwicklungspolitik*, welche die Verteilungsspielräume vermindern und der Mehrheit der Bevölkerung den Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen verwehren. Dies führt zu krassen sozialen Ungleichheiten und allgemeiner Verelendung und Armut.
- e) Ein weiterer Faktor, der sich immer mehr als ein Hindernis ökonomischer Entwicklung erweist, sind *Umweltzerstörung und ökologischer Raubbau*, also menschliches Fehlverhalten, im Süden freilich häufig eine Folge drückender Schuldenlast und Armut. Besonders die Abholzung tropischer Regenwälder wie anderer Baumbestände fördert oder verstärkt zumindest Naturkatastrophen. Industrieabfälle und -schadstoffe sowie eine falsche bzw. übermäßige Land- und Wassernutzung führen zur dauerhaften Zerstörung von Acker- und Weideland und damit der Ernährungsgrundlage.¹³ Das Ergebnis ist eine wachsende, kaum schätzbare Millionenzahl von Umweltflüchtlingen, teilweise auch aufgrund direkter Zwangsmigrationen (z.B. Bau von Staudämmen), die längerfristig wahrscheinlich den größten Migrationsdruck erzeugen werden.¹⁴
- f) Verschärft werden die meisten dieser Probleme durch das *Bevölkerungswachstum*, das zu einem immer ungünstigeren Verhältnis zwischen knappen Ressourcen und wachsender Bevölkerungszahl führt.

¹³ Vgl. Jürg A. Hauser, *Bevölkerungs- und Umweltprobleme der Dritten Welt*, Bd.1, Bern 1990, 105–203; Manfred Wöhlcke, *Umweltzerstörung in der Dritten Welt*, München 1987.

¹⁴ Vgl. Hauser, Bd.2 (Anm. 6), 226–236; Manfred Wöhlcke, *Umweltflüchtlinge. Ursachen und Folgen*, München 1992; UNFPA (UN Fund for Population Activities), *Weltbevölkerungsbericht 1992. Die Welt im Gleichgewicht*, Bonn 1992, der ausführlich das Thema Umwelt und Migration behandelt.

Mehr Menschen brauchen mehr Land, Nahrung und Arbeitsplätze und verursachen mehr ökologische Schäden. Obwohl der hohe Bevölkerungszuwachs der Entwicklungsländer weder die einzige noch die Hauptursache von Armut, Umweltzerstörung und Konflikten ist, erschwert er doch unbestreitbar die Überwindung von Armut und trägt so zumindest indirekt zum Anstieg der absoluten Wanderungszahlen bei.¹⁵

All diese Probleme sind Indikatoren und Folgen gescheiterter Entwicklung, d. h. einer Politik, die nicht imstande war und ist, die Grundbedürfnisse aller Menschen zu befriedigen. Dies gilt vorrangig für die primären Bedürfnisse wie Nahrung, Gesundheit, Wohnung, Arbeit und Bildung, aber auch für die sekundären und gerade darum menschlichen Bedürfnisse wie Freiheit, Partizipation und kulturelle Identität. Für diese grundlegenden Ursachen massenhafter Migration und Flucht sind zweifellos in erster Linie die Entwicklungsländer selbst verantwortlich, genauer gesagt ihre Staatsklassen. Hinzukommen jedoch nicht weniger wichtige exogene Einflüsse des internationalen Systems und der Industrieländer.

III. DIE MIGRATIONS-DYNAMIK DES INTERNATIONALEN SYSTEMS

Die gegenwärtige Weltordnung hat sich in einer langen, von den Interessen der Industrieländer bestimmten Geschichte herausgebildet.¹⁶ Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Strukturen und Mechanismen dieser Weltordnung bis heute den Norden begünstigen und sich für den Süden oft nachteilig auswirken. Gleichzeitig nehmen jedoch die globalen Interdependenzen zu, mit der Folge, daß Fehlentwicklungen im Süden auch auf den Norden unerwünschte Rückwirkungen haben. Dies zeigt gerade die wachsende Süd-Nord-Wanderung, die ein noch weit größeres Migrationspotential für die Zukunft erwarten läßt.¹⁷

¹⁵ Vgl. *UNFPA*, Weltbevölkerungsbericht 1993. Das Individuum und die Welt: Bevölkerung, Migration und Entwicklung in den neunziger Jahren, Bonn 1993.

¹⁶ Vgl. *Heiko Körner* (Hg.), Internationale Mobilität der Arbeit. Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert, Darmstadt 1990.

¹⁷ Vgl. *Lothar Brock*, Die Dritte Welt im internationalen System, in: *Nohlen/Nuscheler* (Anm. 11), 374–389.

1. Historisch bedingte Erblasten der Entwicklungsländer

a) Koloniale und postkoloniale Fehlentwicklungen

Viele Entwicklungsländer haben manche ihrer heutigen Probleme aus der Kolonialzeit übernommen, so etwa willkürliche, heute umstrittene Grenzziehungen, durch Monokulturen zerstörte Ökosysteme oder deformierte soziale Strukturen. Zu ähnlichen Fehlentwicklungen führte eine einseitig auf Wachstum und Industrialisierung ausgerichtete Entwicklungspolitik nach der Unabhängigkeit, oft auf Ratschläge des Nordens hin und mit seiner Hilfe. All dies schuf schwer überwindbare Hindernisse für eine friedliche Nationbildung und den Aufbau funktionsfähiger Wirtschaften.

b) Das Erbe des Ost-West-Konflikts

Eine weitere schwere Erblast ist die eng mit dem Ost-West-Konflikt verbundene Militarisierung vieler Länder der Dritten Welt. Die von den beiden Blöcken unterstützten oder zumindest geduldeten Diktaturen und Stellvertreterkriege sind mit dem Ende des Kalten Krieges nicht einfach beseitigt, sondern dauern oft noch lange fort, und in Entwicklungsländer exportierte Waffen werden auch heute in Kriegszonen eingesetzt. Gewaltige Rüstungskapazitäten in Ost wie West lassen sich nicht binnen weniger Jahre in zivile Industrien konvertieren. Überdies sind Waffen, besonders aus den Restbeständen des Kalten Krieges, deren Entsorgung mit hohen Kosten verbunden ist, heute billiger denn je zu kaufen.¹⁸

Eine besondere Erblast stellt der Golfkrieg 1991 dar. Er hat nicht nur Millionen von Menschen zur Flucht gezwungen, die Hoffnung auf eine »Friedensdividende« zunichtegemacht und den Entwicklungsländern Milliarden an Einnahmeverlusten beschert, sondern als weit folgenschwerer könnte sich langfristig sein »Vorbildcharakter« erweisen. Die Entwicklungsländer beanspruchen nämlich nicht grundlos gleiche Rechte wie die Industrieländer und orientieren sich an ihnen, auch im sicherheitspolitischen Bereich. Der eindrucksvolle Erfolg amerikanischer Rüstungstechnologie, der die Wirksamkeit militärischer Macht demonstriert hat, könnte darum zumindest manche von ihnen veranlassen, auch ihrerseits

¹⁸ So hat die Bundesrepublik 39 Schiffe der ehemaligen DDR-Kriegsmarine für 20 Millionen DM an Indonesien verkauft. Nach einem Bericht der Weltbank belaufen sich die Folgekosten für Indonesien, mit gut 80 Milliarden Dollar verschuldet, auf 1,1 Milliarden Dollar (1,8 Milliarden DM). Vgl. Far Eastern Economic Review Nr.20 vom 20. 5. 1993.

moderne Waffen zu importieren oder selbst zu produzieren. Hinzu kommt die psychologische Belastung der Nord-Süd-Beziehungen, denn für breite Kreise der Dritten Welt war dieser Krieg – zumindest auch – ein Verteilungskrieg zwischen Nord und Süd.

2. *Das wachsende Nord-Süd-Gefälle*

Damit ist bereits das zunehmende Gefälle zwischen Nord und Süd angesprochen, zu dem nun noch ein wachsendes West-Ost-Gefälle hinzukommt. Die Einkommenskluft zwischen reichen und armen Ländern hat sich zwischen 1960 und 1990 verdoppelt mit dem Ergebnis, daß die wohlhabendsten 20 Prozent der Weltbevölkerung über 82,7 Prozent des Welteinkommens verfügen, die ärmsten 20 Prozent dagegen nur über 1,4 Prozent.¹⁹ Die Industrieländer sind dafür mitverantwortlich, weil sie aus kurzfristigem nationalem Egoismus eine Weltwirtschaftsordnung aufrechterhalten, die zu Lasten der Dritten Welt und vor allem der Armen dort geht, wie z.B. ihr Protektionismus, ihre Zinspolitik oder ihre rigorose Schuldenpolitik zeigen, und deren Opfer nun auch die Länder des ehemaligen Ostblocks zu werden drohen. Unerträgliche Armut und drückende Schuldenlasten sind aber eine wesentliche Mitursache der Umweltzerstörung im Süden, besonders der Abholzung tropischer Wälder.

Weltweite Unterschiede im Lebensstandard hat es schon immer gegeben, unter den heutigen globalen Bedingungen sind sie jedoch weit folgenreicher. Dem wachsenden Nord-Süd-Gefälle, welches die strukturelle Distanz zwischen Reichen und Armen vergrößert, steht nämlich ein gegenläufiger Prozeß der Ausbreitung westlicher Werte und Modelle gegenüber, der die kulturelle Distanz zwischen den Weltregionen zunehmend verringert.²⁰ Moderne Medien und Kommunikationsmittel, aber auch Exporte als »verdinglichte Ideen« und Tourismus verbreiten täglich bis in die letzten Winkel der Welt die Werte und Bilder westlicher Lebensweise und wecken im Süden, und nun auch im Osten, die Erwartung einer »nachholenden Entwicklung«. Dies betrifft Leitbilder wie Menschenrechte, Demokratie und marktwirtschaftliche Ordnung ebenso wie Produktionsweisen, Konsummuster oder Freizeitverhalten.

¹⁹ Vgl. UNDP (UN Development Programme), Human Development Report 1992, New York/Oxford 1992, 34–47.

²⁰ Vgl. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Weltbevölkerungswachstum und internationale Migration, in: Gunter Steinmann u. a. (Hg.), Probleme und Chancen demographischer Entwicklung in der Dritten Welt, Heidelberg 1989, 241–261.

Dieser Trend wird von den Industrieländern bewußt gefördert, manchmal aus humanitären Gründen, meist jedoch aufgrund wirtschafts- und handelspolitischer Interessen, für welche die kommerzielle Werbung der sichtbarste Ausdruck ist. Sie verfechten, zumindest verbal, eine liberale Weltwirtschaftsordnung, um durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital das eigene Wachstum und bleibenden Wohlstand zu sichern. Gleichzeitig wird immer offensichtlicher, daß dieser Prozeß nur elitären Minderheiten im Süden einen westlichen Lebensstandard ermöglicht, während die große Mehrheit der Bevölkerung in Armut versinkt.

Diese Spannung erzeugt fast unvermeidlich ein hohes globales Wandlungspotential, denn es ist nur folgerichtig, daß die Armen in die reichen Länder kommen, wenn der Reichtum nicht zu ihnen kommt. Aus dieser Perspektive ist die gegenwärtige Migration ein struktureller Anpassungsprozeß globalen Ausmaßes, denn es entspricht der Logik der Globalisierung der Weltwirtschaft, wenn auch die Menschen auf der Suche nach Arbeit und Wohlstand sich weltweit frei bewegen. Eine Abschottungspolitik der reichen Länder widerspricht darum den eigenen Grundsätzen. Hinzu kommt, daß die modernen Transportmöglichkeiten es auch tatsächlich erlauben, schnell und verhältnismäßig billig weite Entfernungen zu überwinden.

3. Nichtuniversalisierbarkeit des westlichen Zivilisationsmodells

Zusätzliche Brisanz erhält die im Nord-Süd-Gefälle gründende Migrationsdynamik dadurch, daß die mit einer »nachholenden Entwicklung« verbundene Hoffnung auf eine Annäherung an den Lebensstandard der Wohlstandsländer nicht nur faktisch enttäuscht wird. Das Modell der westlichen Zivilisation ist vielmehr auch grundsätzlich nicht universalisierbar, nicht nur aufgrund ganz anderer Ausgangsbedingungen der Entwicklungsländer im allgemeinen, sondern vor allem weil eine weltweite Übernahme der westlichen Wirtschafts- und Lebensweise zum globalen ökologischen Kollaps führen würde.²¹ Die Erde könnte nämlich nicht überleben, wenn alle Menschen auch nur annähernd so leben würden wie der privilegierte Norden. Man braucht nur einmal die Pro-Kopf-Zahlen des Energieverbrauchs, der Autodichte oder der Müllmenge in den reichen Ländern auf die Weltbevölkerung hochzurechnen, um dies zu bestätigen. Im Klartext heißt dies, daß die arme Mehrheit der

²¹ Vgl. Hans-Jürgen Harborth, Sustainable Development – Dauerhafte Entwicklung, in: Noblen/Nuscheler (Anm. 11), 231–247.

Menschheit unter den Bedingungen der gegenwärtigen Weltordnung vom Wohlstand ausgeschlossen bleibt und ihr nur der Ausweg der Migration in den Norden bleibt.

Gleichwohl leisten sich die Industrieländer weiterhin einen oligarchischen Lebensstil, der knappe Ressourcen verschwendet und die Hauptschuld an der globalen Umweltzerstörung trägt. Sie machen damit eine Universalisierung ihres Wirtschaftsmodells noch unmöglicher und verringern zugleich die künftigen Entwicklungschancen in anderen Regionen der Welt. So ist z. B. der Pro-Kopf-Verbrauch von Energie, »Leitwährung einer technisierten Gesellschaft«, im Norden zehnmal höher als im Süden. Je knapper und daher teurer aber Energie werden wird, besonders das billige und vielseitig einsetzbare Erdöl, desto schwieriger wird für die armen Länder die ökonomische Entwicklung werden.²² Ähnliches gilt für die globale klimatische Erwärmung durch Treibhausgase und die Zerstörung der Ozonschicht, vor allem durch CO₂- bzw. FCKW-Emissionen, die zu 70 (historisch sogar 90) bzw. 95 Prozent durch die Industrieländer verursacht sind.²³ Eine spürbare Erderwärmung und eine damit verbundene Klimazonenverschiebung wird aber Millionen von Umweltflüchtlingen verursachen. Es ist daher in der Tat als Umweltimperialismus zu bezeichnen, wenn die Wohlstandsländer von armen Ländern etwa den Erhalt der tropischen Regenwälder verlangen, selbst aber bestenfalls zu unverbindlichen Schadstoffreduktionen bereit sind, wie der Erdgipfel in Rio gezeigt hat. Selbstverständlich sollten die Entwicklungsländer auch im eigenen Interesse ökologisch verantwortlich handeln, denn sie selbst werden die Hauptopfer ihrer Umweltzerstörung sein. Die reichen Länder aber müssen sich bewußt sein, daß sie mit ihrem Wohlstand auf Kosten der Umwelt den Zuwanderungsdruck durch Umweltflüchtlinge verstärken.

All diese Zusammenhänge zeigen, daß die heutigen Wanderungs- und Fluchtbewegungen politisch-struktureller Natur und Folge einer zutiefst gespaltenen Weltordnung sind, die von einer ökonomistischen Wirtschaftslogik bestimmt ist. Sie sind Ausdruck des Anspruchs auf Befriedigung der Grundbedürfnisse und mehr weltweite Gleichheit. Das globale Migrationsproblem hat darum eine Eigendynamik, die sich durch reine Abwehrmaßnahmen nicht eindämmen läßt, sondern einen tiefgreifenden Wandel im internationalen System und in den Industrieländern verlangt.

²² Vgl. *Paul Erbrich*, Weltweite Umweltproblematik, in: *Walter Kerber/Johannes Müller* (Hg.), *Soziales Denken in einer zerrissenen Welt*, Freiburg 1991, 37–50, bes. 44–46.

²³ *Ernst U. von Weizsäcker*, *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, Darmstadt, 3. Aufl. 1992, 201–204. Vgl. auch ebd., 55–61, 111–126; *Hauser*, Bd.1 (Anm. 13), 61–103.

IV. ZIELE, HANDLUNGSMAßSTÄBE UND BEGRIFF EINER GLOBALEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Hauptwurzeln weltweiter Migrationen und Fluchtbewegungen sind politische Unterdrückung und schreiende Armut sowie das wachsende globale Wohlstandsgefälle. Diese Grundprobleme wenigstens zu entschärfen, ist seit langem erklärtes Ziel aller Entwicklungspolitik. Wenn diese Erwartung so offensichtlich nicht erfüllt wurde, stellt sich die Frage, wie eine Entwicklungspolitik beschaffen sein muß, die mehr Erfolge zeitigt und so zugleich zur Bekämpfung der Ursachen von Migration und Flucht beiträgt. Dazu sollen im folgenden einige sozialetische und definitorische Überlegungen angestellt werden.

1. Ziele der Entwicklungspolitik

Ein normatives Entwicklungsverständnis, das interkulturell vermittelbar ist, wird in seiner Begründung von grundlegenden, allen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen müssen. Ein solcher Ansatz ist die Zielbestimmung, »menschliches Leid in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten«. ²⁴ Leid ist hier in einem ganzheitlichen Sinn verstanden, d.h. es umfaßt physisches, aber auch psychisches, kognitives oder soziales Leid. Konkrete Formen sind z.B. Elend, Hunger, Krieg, politische Unterdrückung oder ethnisch-kulturelle Diskriminierung, also jene vielfältigen Push-Faktoren, die Menschen zur Flucht und Migration veranlassen. All dies sind menschliche Erfahrungen, die nirgends einfach hingenommen werden, sondern aus sich selbst heraus ihre Überwindung oder zumindest eine plausible Erklärung ²⁵ verlangen. Von diesem Ansatz her lassen sich die Menschenrechte wie Grundbedürfnisse begründen, ohne auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen. Vorteil dieses Entwicklungsbegriffs ist, daß er bei den konkreten Menschen ansetzt und so etwas wie eine »Option für die Leidenden« enthält. Nach christlichem Verständnis widerspricht solch vermeidbares Leid der allen Menschen gemeinsamen Würde und der grundsätzlichen Gleichheit aller Menschen und Völker, in der die universelle Bestimmung

²⁴ Vgl. dazu *Johannes Müller*, Entwicklung zwischen »Kulturverlust« und Modernisierung. Überlegungen zu einer politischen Ethik der Entwicklung, in: *Tutzingen Blätter* Nr.2 (1982) 6–10.

²⁵ Vgl. *Clifford Geertz*, Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme, Frankfurt a. M. 1987, 64–68.

der Güter der Erde (PP 22–24), die vorrangige Option für die Armen (SRS 42) sowie die Verpflichtung zu weltweiter Solidarität (SRS 33) gründen.

2. Handlungsmaßstäbe globaler Entwicklungspolitik

- a) Dieser Ansatz impliziert, daß alle Entwicklungsbemühungen von der konkreten Situation der Menschen ausgehen müssen. Entwicklung muß daher immer *Entwicklung von unten* sein, was nicht nur eine ethische Forderung, sondern auch unabdingbare Voraussetzung erfolgreicher Entwicklungspolitik ist. Dies wiederum verlangt ein Ernstnehmen der jeweiligen Kultur, aktive Partizipation der betroffenen Menschen schon bei der Entscheidungsfindung sowie Vorrang für eine armutsorientierte Politik, welche primär Hilfe zur Selbsthilfe leistet.²⁶
- b) Angesichts der globalen Dimension und der vielfältigen Interdependenzen der Unterentwicklung ist eine dem Gemeinwohl der ganzen Menschheit verpflichtete, kollektiven und nationalen Egoismus überwindende Entwicklung nur in *weltweiter Solidarität* zu erreichen. Da eine nachholende Entwicklung zum Vorteil der Armen unmöglich ist und ethisch unvertretbar wäre, braucht es neue Formen struktureller Solidarität, d. h. substantiellen Teilens der Reichen im Süden und der reichen Länder im Norden durch Selbstbeschränkung und Verzicht, was auch im wohlverstandenen Eigeninteresse aller liegt. Dies verlangt einen Dialog über gemeinsame Lösungen als Grundlage vertrauensvoller Zusammenarbeit. Solidarität verbietet auch jede Doppelmoral, d. h. es gelten grundsätzlich die gleichen Maßstäbe, Rechte und Pflichten für den Norden wie den Süden.
- c) Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, daß alle Akteure ihre *Mitschuld* an der Entwicklungsmisere und am globalen Gefälle anerkennen und entsprechende Mitverantwortung für die Lösung dieser Probleme übernehmen. Dies gilt vor allem für die Staatsklassen in den Entwicklungsländern sowie für die Wohlstandsgesellschaften allgemein, allen voran Politiker und andere, die öffentliche Verantwortung tragen.
- d) Obwohl die notwendigen Strukturreformen und ihre Lasten gemeinsam getragen werden müssen, gibt es doch eine größere Verantwortung der Industrieländer, die in ihrer *Leistungsfähigkeit* gründet. Nur sie verfügen nämlich über die wissenschaftlich-technischen und finan-

²⁶ Vgl. *UNDP*, Human Development Report 1993, New York/Oxford 1993, dessen zentrales Thema die Partizipation in allen Politikbereichen ist.

ziellen Kapazitäten, die zur Lösung der globalen Probleme, besonders im ökologischen Bereich, erforderlich sind. Nur sie auch können ihren Lebensstandard einschränken, ohne ihren allgemeinen Wohlstand aufgeben zu müssen, sieht man einmal von den Eliten im Süden ab.

- e) Eine *Ethik des Überlebens* gebietet es, daß die elementaren Bedürfnisse der ärmsten Menschen und Völker, grundlegende Entwicklungserfordernisse sowie die langfristigen Interessen künftiger Generationen Vorrang erhalten. So unverzichtbar oft reine Nothilfe (z. B. Flüchtlingshilfe) ist, so wenig darf dies als Vorwand dienen, präventive Maßnahmen und langfristig ausgerichtete Strukturreformen zu vernachlässigen.

3. *Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe*

Entwicklungspolitik umfaßt im weitesten Sinn alles entwicklungsrelevante Handeln. Dabei lassen sich vier *Handlungsebenen* unterscheiden. Die wichtigste Ebene ist die Politik der Entwicklungsländer selbst, für welche ihre Regierungen die Hauptverantwortung tragen, denn Entwicklung kann letztlich immer nur vor Ort stattfinden. Eine zweite Ebene ist die Entwicklungshilfepolitik der Geberländer und multilateralen Organisationen, welche die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer unterstützen soll. Sie kann darum auch nie ein Ersatz sein für die weit wichtigere internationale Entwicklungspolitik bzw. Südpolitik, die sich auf alle Beziehungen des Nordens zum Süden erstreckt. Sie umfaßt also auch die Außen-, Sicherheits-, Handels- oder Kommunikationspolitik der Industrieländer, insoweit sie die Entwicklungschancen der Dritten Welt positiv oder negativ beeinflussen. Die vierte Ebene schließlich, die man auch als »Erdpolitik«²⁷ bezeichnen kann, ist die interne Politik der reichen Länder, also etwa ihre Wirtschafts-, Finanz- oder Umweltpolitik, insoweit sie indirekt und langfristig globale Auswirkungen hat.

Die Analyse der Migrations- und Fluchtursachen hat gezeigt, daß nur eine Entwicklungspolitik im umfassendsten Sinn, die alle vier genannten Ebenen einschließt, den heutigen globalen Herausforderungen adäquat ist. Diese Aufgabe kann die Entwicklungshilfe im engen Sinn niemals leisten. Eine weitsichtige Entwicklungs- und Migrationspolitik ist vielmehr eine Querschnittsaufgabe, die allen Politikbereichen gestellt ist. Ihre Wirksamkeit hängt von einer konsistenten Gesamtpolitik ab, die sich auf alle Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erstreckt.

²⁷ Weizsäcker, Erdpolitik (Anm. 23).

Das globale Ausmaß und die komplexen Ursachen der Migrationsdynamik erlauben keine einfachen und schnellen Lösungen. Vielmehr verlangt dieses Weltordnungsproblem gleichzeitiges Handeln auf verschiedenen Ebenen und eine langfristig ausgerichtete »Weltinnenpolitik« entsprechend den Kriterien einer umfassenden Entwicklungspolitik.²⁸

1. Entwicklungspolitische Elemente in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik

a) Flüchtlingshilfe in der Dritten Welt

Auch in Zukunft wird es Flüchtlinge und Migranten geben, die auf Nothilfe angewiesen sind, besonders in der Dritten Welt, wo die Mehrzahl von ihnen oft großzügige Aufnahme findet. Da diese Länder meist jedoch selbst arm sind, brauchen sie entsprechende Unterstützung durch internationale Organisationen und die reichen Länder, die möglichst in Form von Hilfe zur Selbsthilfe gegeben werden sollte, einem Grundprinzip aller Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt umso mehr, als viele dieser Menschen auf keine baldige Rückkehr hoffen können.²⁹ Manche Aufnahmeländer lassen aber gerade deswegen nur reine Nothilfe zu, denn sie wollen kein dauerhaftes Bleiberecht geben. Einen Ausweg können Programme bieten, die eine integrierte Entwicklung der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung fördern. Aber selbst wo dies nicht möglich ist, sollte die Hilfe darauf ausgerichtet sein, Flüchtlinge auf ihre meist erhoffte Rückkehr vorzubereiten, besonders durch »Investitionen in die Menschen« (Gesundheit, Ausbildung), da solche Hilfe auch nach ihrer Rückkehr Früchte trägt.

b) Asyl-, Einwanderungs- und Ausländerpolitik in den Industrieländern

Eine absolut wohl wachsende Zahl der Flüchtlinge und Migranten aus dem Süden wird auch in Zukunft in den Norden kommen. Dies verlangt eine humane, großzügige, sachlich begründete und konsistente Asyl-, Einwanderungs- und Ausländerpolitik, die jeweils spezifische Aufgaben

²⁸ Vgl. *Opitz*, Migrations- und Flüchtlingsbewegungen (Anm. 11), 390–394.

²⁹ Vgl. *Karl Steinacker*, Flüchtlingskrisen. Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit, Köln 1992.

zu erfüllen haben.³⁰ Die Pflicht zur Aufnahme bzw. das Verbot der Abschiebung politischer Flüchtlinge im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention sind immer geboten und im Grunde unbestritten. Dabei sollte der Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe auch für Asylbewerber gelten. Um die Asylpolitik, die immer restriktiver gehandhabt wird, zu entlasten, bedarf es einer gezielten Immigrationspolitik, damit auch Armutsfüchtlinge und Arbeitsmigranten eine realistische Möglichkeit der Zuwanderung haben, ohne den Umweg über einen Asylantrag gehen zu müssen. Schließlich ist immer eine humane Ausländerpolitik geboten, die alle Fremden als Mitmenschen und Mitbürger behandelt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status. In allen drei Bereichen ist ein gemeinsames Vorgehen innerhalb der Europäischen Union, möglichst in Abstimmung mit Osteuropa, fast unverzichtbar.

Zumindest erwägenswert ist eine Immigrationspolitik, die auch entwicklungspolitische Elemente enthält. Denkbar wäre etwa eine rechtlich geregelte zirkuläre Arbeitsmigration, also auf wenige Jahre begrenzte Aufenthalts- und Arbeiterlaubnisse, u.U. in Verbindung mit Einwanderungsquoten. Die Migranten müssten während dieser Zeit unterstützt werden, sich beruflich fortzubilden und etwas Kapital zu sparen, was ihnen nach ihrer Rückkehr den Aufbau kleiner Betriebe erlauben würde, falls nötig mit zusätzlicher Rückkehrförderung.³¹ Dieses Modell würde nicht nur Entwicklungsimpulse im Herkunftsland schaffen, sondern auch der Migrationsform des »brain drain« entgegenwirken, also der Abwanderung gut qualifizierter und dynamischer Kräfte, die für die Entwicklung besonders wichtig sind. Es würde überdies die Chancen zur Migration gerechter verteilen. Haupteinwand gegen dieses Modell ist die Eigendynamik von Migrationen, da auch temporäre »Gastarbeiter« nach einiger Zeit oft nicht mehr zurückkehren wollen und dann gegen ihren Willen abgeschoben werden müssten. Angesichts der Vorteile dieses Modells und der gegenwärtigen Asylprobleme ist dies jedoch möglicherweise das kleinere Übel, jedenfalls wenn es klare vertragliche Abmachungen gibt.

³⁰ Vgl.: »Einwanderung ist ein langer, stufenweiser Prozeß«. Ein Gespräch mit dem Migrationsforscher *Klaus J. Bade*, zur neuen Einwanderungssituation in Deutschland, in: Herderkorrespondenz 46 (1992) 266–272.

³¹ Solche Programme gibt es in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereits, vgl. *BMZ* (Hg.), Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1993, 37f.

2. Handlungsfelder einer präventiven Migrationspolitik

All diese Maßnahmen können freilich eine langfristig ausgerichtete, präventive Migrations- und Flüchtlingspolitik nicht ersetzen, sondern bestenfalls ergänzen. So wünschenswert Migrationen manchmal sein mögen, ebenso unbestreitbar ist die Notwendigkeit, Fluchtbewegungen und Armutswanderungen möglichst schon in ihrer Entstehung zu vermeiden, und zwar vor allem aus den anfangs genannten ethischen Gründen.

Der einzig erfolgversprechende Weg dazu ist eine umfassende Entwicklungspolitik, welche zur Überwindung von Unterentwicklung, also Unterdrückung und Armut, und so zur Verringerung der Push-Faktoren beiträgt. Diese Aufgabe können weder die Entwicklungsländer allein und noch viel weniger die Entwicklungshilfe leisten. Es bedarf vielmehr eines grundlegenden Wandels der Nord-Süd-Beziehungen, was ohne weitreichende Strukturreformen im Norden unmöglich ist. Dabei kommt sechs Handlungsfeldern besondere Bedeutung zu.

- a) Von zentraler Wichtigkeit ist zweifellos die weltweite Förderung der *Menschenrechte* in Übereinstimmung mit dem Verständnis einer integralen Entwicklung.³² Dies muß politische Freiheitsrechte wie Demokratie, Rechtssicherheit und Partizipation ebenso einschließen wie das Recht auf Entwicklung als Grundlage der Befriedigung der Grundbedürfnisse. Die 1991 von der Bundesregierung beschlossenen Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit³³ sowie ähnliche Maßstäbe im multilateralen Bereich sind daher zu begrüßen. Sie dürfen sich jedoch nicht auf die Entwicklungshilfe beschränken, sondern müssen für alle Beziehungen zum Süden gelten. Schließlich können die Industrieländer nur dann glaubwürdig für die Menschenrechte eintreten, wenn sie die internen strukturellen Hindernisse im Norden für eine Entwicklung im Süden abbauen.
- b) Ebenso wichtig ist eine *aktive Friedenspolitik*³⁴ durch den Abbau internationaler Spannungen im Rahmen von kollektiven Sicherheitssystemen nach dem Vorbild der KSZE sowie durch vertrauensbildende Maßnahmen. Dazu gehört ganz wesentlich eine wirksame

³² Vgl. Franz Nuscheler, Menschenrechte und Entwicklung – Recht auf Entwicklung, in: Noblen/Nuscheler (Anm. 11), 269–286.

³³ Vgl. BMZ (Anm. 31), 32–34.

³⁴ Vgl. Lothar Brock, Konflikte und Konfliktregelung im internationalen System, Tübingen 1989; Volker Matthies, Kriege in der Dritten Welt, in: Noblen/Nuscheler (Anm. 11), 359–373.

Kontrolle und Einschränkung des Waffenhandels, welche die legitimen Sicherheitsinteressen der Entwicklungsländer differenziert berücksichtigt.³⁵ All diese Maßnahmen werden freilich nur dann Erfolg haben, wenn auch die großen Industrieländer selbst ihre Rüstungskapazitäten abbauen und keine Sonderrechte für sich beanspruchen.

- c) Ein drittes zentrales Handlungsfeld, für das die Entwicklungsländer die Hauptverantwortung tragen, ist eine *armutsorientierte Entwicklungspolitik*. Dies setzt einen möglichst eigenständigen Entwicklungsweg voraus, der den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Landes entsprechen muß. Notwendige Schritte in diese Richtung sind u. a.: Mobilisierung aller verfügbaren eigenen Ressourcen; eine marktfreundliche, die wirtschaftliche Eigeninitiative fördernde Ordnungspolitik; Vorrang für die realen Grundbedürfnisse, besonders die Ernährung; verteilungspolitische Maßnahmen wie z. B. Landreformen; Investitionen in die Menschen, wobei besonders die Frauen zu fördern sind; arbeitsschaffende Investitionen, besonders im informellen Sektor.

Diese Eigenanstrengungen werden aber nur dann Erfolg haben, wenn sie von den Industrieländern durch die Schaffung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung ermöglicht und durch eine großzügige Entwicklungshilfe gefördert werden.³⁶ Besondere Unterstützung brauchen die ärmsten Länder in Afrika südlich der Sahara und Südasien. Konkrete Schritte dazu sind u. a.: Abbau des Protektionismus in seinen vielfältigen Formen; Maßnahmen zur Entschuldung; Berücksichtigung der Auswirkungen innenpolitischer Maßnahmen auf die Entwicklungsländer; vorausschauende Strukturanpassungen im Norden, auch wenn sie mit Problemen und Opfern verbunden sind; Verzicht auf eine rücksichtslose Verbreitung westlicher Konsummuster durch Medien und Werbung, welche die kulturelle Identität und damit die Bindung an die eigene Heimat im Süden zerstört.

- d) Schwierigste Aufgabe ist sicher die Notwendigkeit des Abbaus des Nord-Süd-Gefälles, was auch eine armutsorientierte Entwicklungspolitik allein nicht leisten kann. Dies verlangt, vor allem von den reichen Ländern, eine *globale Umweltpolitik* bzw. »Erdpolitik« mit dem Ziel einer »nachhaltigen und dauerhaften Entwicklung« (sustain-

³⁵ Vgl. Johannes Müller, Rüstungsexportkontrolle, in: StdZ 209 (1991) 361f.

³⁶ Vgl. Joachim Wiemeyer, Europäische Integration und Dritte Welt, in: JCSW 33 (1992), 37–50.

able development), um die natürlichen Lebensgrundlagen und das ökologische Kapital für künftige Generationen zu erhalten. Der Norden muß Abschied nehmen von der ökonomistischen Vorstellung ständig wachsenden Wohlstands durch quantitatives Wirtschaftswachstum. Ziel muß eine Wirtschafts- und Lebensweise sein, die von der Dritten Welt übernommen werden kann, ohne daß es zum ökologischen Kollaps kommt. Der Weg dazu kann ein qualitatives oder »neues Wohlstandsmodell«³⁷ sein, das durch Einschränkungen zugleich die Chance für mehr Lebensqualität bietet. Konkrete Maßnahmen in diese Richtung sind u. a.: Energieeinsparungen, vor allem durch höhere Energieproduktivität; Wiederverwertung von Rohstoffen und Abfallvermeidung; verbindliche Quoten für die Reduktion von Schadstoffen; Internalisierung der Umweltkosten nach dem Verursacherprinzip als »Zwillingsbruder der Liberalisierung«; eine aufkommensneutrale ökologische Steuerreform; ökologischer Landbau; Förderung billiger und leicht verwendbarer Umwelttechnologie, besonders für den Süden.

- e) Zumindest längerfristig unverzichtbar ist auch eine *Kontrolle des Bevölkerungswachstums* im Süden, vor allem durch Armutsbekämpfung, Maßnahmen zur Verbesserung der Stellung der Frauen, Ausbau von Erziehungs- und Gesundheitseinrichtungen, aber auch eine staatlich geförderte, freiwillige Familienplanung.³⁸ Die Industrieländer sollten solch eine integrale Bevölkerungspolitik fördern, allerdings nicht aus Angst vor der Notwendigkeit des Teilens, sondern im Bewußtsein, daß die Menschen im Norden bisher weit mehr für die »Grenzen des Wachstums« verantwortlich sind als die Menschen im Süden.
- f) Schließlich bedarf es der politischen, rechtlichen und finanziellen *Stärkung internationaler Organisationen*, besonders der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen, sowie verbesserter Mitspracherechte der Entwicklungsländer in den tatsächlich mächtigen Institutionen wie IWF und Weltbank. Vermutlich noch lange sind nämlich nur auf dieser Ebene notwendige globale Vereinbarungen und Kontrollmechanismen möglich. Hier wäre u. a. zu überlegen, wie das

³⁷ Vgl. Weizsäcker (Anm. 23), bes. 258–267. Am Ende der meisten Kapitel dieses Buches finden sich konkrete Handlungsvorschläge, von denen einige auch hier angeführt werden. Vgl. auch Hauser, Bd.2 (Anm. 6), 586–600.

³⁸ Vgl. Klaus M. Leisinger, Hoffnung als Prinzip. Bevölkerungswachstum: Einblicke und Ausblicke, Basel 1993, bes. 237–378.

Prinzip der Nicht-Einmischung modifiziert werden kann, um nationalen Egoismus und gewaltsame ethnische Konflikte einzuschränken.

3. Instrumente zur Durchsetzung der Entwicklungspolitik

- a) Grundvoraussetzung globaler Zusammenarbeit und echter Nord-Süd-Partnerschaft ist ein *Politikdialog* auf der Basis wirklicher Dialogbereitschaft. Die Entwicklungsländer wehren sich zu Recht gegen eine unerbetene Bevormundung durch die Industrieländer, solange diese ihre Position der Stärke nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auszunützen versuchen, um ihren Wohlstand und eine ihnen genehme Weltordnung ohne Rücksicht auf die Zwangslage des Südens zu sichern, wie etwa die oligarchische Runde der Weltwirtschaftsgipfel zeigt.
- b) Dieser Dialog wird nur dann reale Ergebnisse erzielen, wenn die Industrieländer auch selbst verbindliche Pflichten übernehmen. Ein konkreter und überprüfbarer Weg dazu könnte eine *reziproke Konditionalität* sein, also wechselseitige Selbstverpflichtungen der Industrie- und Entwicklungsländer. So könnten z. B. die Industrieländer als Gegenleistung für eine Tropenwaldkonvention, in der sich die Entwicklungsländer zum Erhalt tropischer Regenwälder verpflichten, eine Auto- und Erdölkonvention unterzeichnen, die u. a. zu einer Geschwindigkeitsbegrenzung verpflichtet, womit beide Seiten zum Weltgemeinwohl beitragen würden. Ähnlich ließen sich Strukturanpassungsprogramme des IWF für Entwicklungsländer mit solchen für die Industrieländer koppeln. All dies ist freilich nicht nur eine Frage des politischen Willens, sondern auch der Bereitschaft der Bevölkerung, solche Reformen mitzutragen.
- c) Die Förderung der Menschenrechte und ähnlicher Ziele durch die Industrieländer sollte sich nicht in der Androhung negativer Sanktionen erschöpfen, also Kürzung oder Entzug der Entwicklungshilfe, sondern auch *positive Anreize* schaffen, die immer mehr Motivation bieten. So könnten etwa eine erheblich aufgestockte Hilfe oder ein großzügiger Schuldennachlaß als Gegenleistung für schwierige Reformen angeboten werden.

Die Nord-Süd-Beziehungen sind leider weithin noch immer von einseitigen Schuldzuweisungen, welche die eigene Mitverantwortung ausblenden, und unverbindlichen Absichtserklärungen bestimmt. Die reichen Länder beschränken sich, zumal in ihrer Asyl- und Migrationspolitik, auf

eine Abwehrpolitik zur Verteidigung des eigenen Wohlstands. Ihre mehr als bescheidene Entwicklungshilfe³⁹ hat eher eine Alibifunktion und dient oft vorrangig eigenen Interessen. Umgekehrt erschöpft sich die Politik vieler Entwicklungsländer in lautstarken Anklagen, die von ihrer verfehlten Entwicklungspolitik, die primär den Interessen ihrer Eliten dient, ablenken sollen.

Angesichts dieser Ausgangslage und wachsender interner Probleme in den reichen Ländern, angefangen von der Massenarbeitslosigkeit bis hin zu hohen Haushaltsdefiziten, muß die skizzierte Gesamtstrategie zugegebenermaßen völlig illusorisch erscheinen. Globale Probleme orientieren sich jedoch nicht an scheinbaren politischen Sachzwängen, sondern die Politik muß die tatsächlichen globalen Sachzwänge angehen und sie vorausschauend zu lösen versuchen. Je länger man damit wartet, umso schwieriger wird es werden, die notwendigen Reformen einzuleiten. Andernfalls werden harte Verteilungskämpfe zwischen Nord und Süd, zwischen Reichen und Armen, um knappe Ressourcen und zuträgliche Lebensräume fast unvermeidlich sein. Dies wird nicht nur im Süden gewaltsame Konflikte auslösen, sondern auch den Weltfrieden bedrohen. Migrations- und Fluchtbewegungen sind nicht die Ursache dieser Probleme, sondern Symptom und Folge einer ungerechten Weltordnung. Sie können darum auch Anstoß zu Umdenken und Solidarität sein.

Johannes Müller S.J., Dr. phil., ist Dozent für Sozialwissenschaften und Entwicklungspolitik an der Hochschule für Philosophie der Jesuiten in München und Leiter des dortigen Institutes für Gesellschaftspolitik.

³⁹ So hat z. B. die Bundesregierung beim Erdgipfel in Rio erneut zugesagt, möglichst bald das Ziel, 0,7% des Sozialprodukts für Entwicklungshilfe aufzubringen, erreichen zu wollen. Wenig später, im Bundeshaushalt 1993, sank dieser Anteil, der 1982 noch bei 0,49% lag, von 0,40% auf 0,34%.