

prinzipiell eine „hohe sozioethische Qualität“: Unabhängig von Einkommen, Höhe und Dauer der Beitragszahlung, sozialem Status, Alter und Krankheitsrisiko habe jedes Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung einschließlich seiner Familienangehörigen die gleiche Chance auf Erhaltung und Wiederherstellung seiner Gesundheit sowie Linderung seiner Krankheitsbeschwerden.

Das Leitbild einer durch sozialen Ausgleich geprägten *Solidarität aller Versicherten* hat jedoch vielfach Risse und Sprünge bekommen. Der erwünschte Solidarausgleich finde tatsächlich nur noch innerhalb einer Kasse statt. Das Problem bestehe darin, daß das System von *Zwangszuweisung* und *Beitrittsberechtigung mit abgestuften Wahlmöglichkeiten* zu „erheblich differierenden (inhomogenen) Risikostrukturen einzelner Kassenarten“ führe. Tendenziell hätten Personen, die ungünstige Versicherungsrisiken darstellten, die geringsten Wahlmöglichkeiten, die mit den günstigeren die besten.

Die durch die unterschiedlichen Risikostrukturen bedingten erheblichen Beitragsdifferenzen seien aber nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch

im Sinne des Gleichheitsgebotes verfassungsrechtlich bedenklich. Das Fazit der Studie: „Das bestehende System fördere die Entsolidarisierung in beträchtlichem Umfang.“ Konsequenter lautet die Forderung der Kammer: Solidarität und Wahlmöglichkeiten in den Gesetzlichen Krankenversicherungen müßten gestärkt werden. Künftig solle kein Versicherter daran gehindert werden, sich eine Krankenkasse seiner Wahl zu suchen.

### Wahlfreiheit für alle

Ebenso sei ein *kassenübergreifender Risikoausgleich* nötig, der über den bereits gesuchten Ausgleich des Gesundheitsstrukturgesetzes hinausgehe. Dieser solle jene Unterschiede ausgleichen, die durch Unterschiede in der mitgliederbedingten Risikostruktur hervorgerufen würden. Ausdrücklich fordert die Kammer jedoch den „Wettbewerb“ zwischen den Kassen.

„Echte Wahlfreiheit“ des Versicherten schließe darüber hinaus auch ein, daß er wählen könne zwischen unterschiedlichen *Therapiewegen* – beispielsweise auch Naturheilverfah-

ren neben schulmedizinischen – und den entsprechend strukturierten Versicherungen. Die geforderte höhere Entscheidungsfähigkeit der Versicherten setze vor allem bisher kaum gewährleistete Transparenz des therapeutischen Geschehens voraus

Bezüglich der Rolle der Kirche in diesem Reformprozeß verweisen die Autoren nicht nur auf die alte Tradition ganzheitlicher Gesundheitsfürsorge, sondern auch auf das weiterhin zu stärkende spezifische Profil der kirchlichen Institutionen in einem möglichst plural und keinesfalls zentralistisch zu gestaltenden Gesundheitswesen. Selbstkritisch fällt dabei beispielsweise die Bilanz bei der Krankenhauseelsorge aus, verbunden mit dem Appell, diese ernster zu nehmen und dabei auch die ökumenische Zusammenarbeit zu fördern. Eine wichtige Rolle könne aber die Kirche, durch den Diskussionsprozeß in den Gemeinden leisten. Eine Bewußtseinsbildung im Bereich des Gesundheitswesens geht immer schon über dieses hinaus, denn so die Denkschrift: „Der Umgang mit Kranken ist ein Prüfstein für den Grad an Humanität und Solidarität in der Gesellschaft.“

A. F.

## Absage an jede Form von Zwang

### Frauenförderung und „reproduktive Gesundheit“ standen im Zentrum der UN-Weltbevölkerungskonferenz

*Nach der UN-Umweltkonferenz 1992 in Rio und der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien fand Anfang September dieses Jahres in Kairo die „Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung“ statt (vgl. HK, Oktober 1994, 494 ff.). Bereits die Vorbereitungsphase ließ einen konflikthaften Verlauf erwarten. Eine Analyse des Konferenzverlaufs sowie des beschlossenen Aktionsprogrammes unternimmt für uns Ulrich Pöner, Mitglied der deutschen Delegation in Kairo und Geschäftsführer der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz.*

Die „Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung“ (ICPD), die im September 1994 in Kairo stattfand, hat auf diplomatischem Parkett und mehr noch in den Medien bereits im Vorfeld für erhebliche Unruhe gesorgt. Massiv und über Monate hinweg hatte der Papst (und mit ihm eine große Zahl katholischer Einrichtungen und Persön-

lichkeiten) das vorgelegte Aktionsprogramm kritisiert, wobei sich die Ablehnung insbesondere auf die vorgeschlagene Abtreibungspolitik, die „extrem individualistische“ Vorstellung von Sexualität und die dem Dokument attestierte Auslöschung der Familie richtete.

Um der Wirksamkeit dieser Kampagne willen nahm man in

Rom auch einen Wettersturz im Verhältnis zu den USA, eine überaus negative, teils kirchenfeindliche Stimmung in den meisten westlichen Medien und rufschädigende Gerüchte über eine sinistre Anti-Kairo-Allianz mit dem Iran in Kauf. Wie immer man über Kosten und Nutzen der kirchlichen Aktivitäten denken mag: In jedem Falle wurde bei anderen Kirchen und Religionen (aber auch bei einer Reihe von Regierungen) eine kritische Aufmerksamkeit für das geplante Programm geweckt. So schlossen sich führende Vertreter der orthodoxen Kirche, z.B. der Moskauer Patriarch oder das Oberhaupt der Kopten, der katholischen Kritik weitgehend an. Auch größere Teile der islamischen Welt gingen auf Distanz zu dem Aktionsplan; die Skala reichte dabei von einzelnen Vorbehalten (die sich *teilweise* mit der christlichen Kritik deckten) bis hin zu fundamentalistisch gestimmter Fundamentalopposition.

Eine große politische Bedeutung mußte vor allem dem recht harschen Statement der in der muslimischen Welt einflußreichen Kairoer El Azar-Universität beigemessen werden. Aufs Ganze gesehen, hatte sich so in der Vorbereitung der Konferenz eine brisante, hochkonfliktive Atmosphäre herausgebildet, die nach Auffassung vieler Beobachter einen Erfolg in Kairo kaum möglich machen würde. Nicht wenige reagierten deshalb mit leicht ungläubigem Erstaunen, als am Ende der Konferenz nicht nur die mehr als 150 vertretenen Staaten ausnahmslos dem allgemeinen Konsens beitraten, sondern auch der Heilige Stuhl, der bei den Vorläuferkonferenzen in Bukarest (1974) und Mexico City (1984) das Gesamtergebnis noch rundherum abgelehnt hatte, diesmal Teilen des Schlußdokumentes förmlich zustimmte.

### Der emanzipatorisch-individualistische Grundansatz des Aktionsplans

Gegenstand der heftigen Auseinandersetzungen war ein Weltaktionsplan, mit dem sich die internationale Gemeinschaft in den kommenden beiden Jahrzehnten der Herausforderung des weiterhin starken globalen Bevölkerungsanstiegs stellen will. Hauptsächlich entzündete sich der Streit an den Kapiteln über Frauen, Familie sowie über *reproduktive Gesundheit und Rechte* (in gewissem Sinne die wichtigsten, weil innovativsten Teile des ganzen Dokuments), da diese in dem vorgelegten Programmentwurf von einem emanzipatorisch-individualistischen Grundansatz bestimmt waren, der den Text von früheren Bevölkerungskonzepten deutlich unterschied. Die Generalsekretärin des Weltbevölkerungsfonds hat diesen Neuansatz auf die Formel gebracht, es gehe um „das Recht der Individuen, ihre Wahl zu treffen“ („the right of individuals to make choices“); vor allem um die *Rechte der Frauen*, da diese – rechtlich und ökonomisch benachteiligt, weniger gebildet, durch gesellschaftliche Rollenzuweisung in ihrem Handlungsradius und auch ihrer reproduktiven Handlungsfreiheit begrenzt – in weiten Teilen der Welt nach wie vor daran gehindert sind, ein selbstbestimmtes Leben zu führen.

Der emanzipatorische Neuansatz des Kairo-Dokuments muß vor dem Hintergrund der sich seit einigen Jahre verändernden bevölkerungspolitischen Szenerie verstanden werden. Es ist noch nicht allzu lange her, daß die feministische Frauenbewegung zu den schärfsten Kritikern der herrschenden Bevölkerungspolitik zählte. Dieser wurde vorgeworfen, sie stelle eine gegen die Interessen der Frauen gerichtete technokratische Verhütungspolitik dar, sie vollende die patriarchale Fremdbestimmung im Bereich der Fruchtbarkeit und mißachte überdies die gesundheitlichen Belange der Frauen in der „Dritten Welt“. Dennoch beschränkt ein Teil der Frauenbewegung in den 80er Jahren den Weg des Dialogs mit den bevölkerungspolitischen Organisationen. Auf deren Seite hatte man aus der Erfahrung der zurückliegenden Dekaden gelernt, daß eine demographisch erfolgreiche Politik in beträchtlichem Maße von einer Veränderung der gesellschaftlichen Rolle und des Selbstverständnisses der Frauen abhängt. So entstand eine Art Bündnis zwischen der Emanzipationsbewegung und den traditionellen Bevölkerungsplanern. Diese Entwicklung fand vor allem in den USA statt, während feministische Kreise in Deutschland auch weiterhin beträchtlichen Reserven gegenüber jeglicher Bevölkerungspolitik formulieren. Da die relevanten Organisationen sowie die in Bevölkerungsfragen engagierten großen Stiftungen ihren Sitz bzw. Ursprung jedoch in den Vereinigten Staaten haben, konnten die dortigen Tendenzen auch für die internationale Politik weitreichende Wirkungen erzielen. Die Grundrichtung des ursprünglichen Entwurfes hat sich auch im Abschlußdokument von Kairo durchgehalten. Entgegen weitverbreiteter Vermutungen ist sie auch von kirchlicher Seite nie zur Gänze kritisiert worden. Dem (im Laufe der Verhandlungen nur wenig veränderten) Kapitel über eine Politik zur umfassenden gesellschaftlichen Gleichstellung der Frauen hat der Heilige Stuhl in der Schlußabstimmung sogar ausdrücklich zugestimmt. Auch die Konzeption zum Aufbau reproduktiver Gesundheitsdienste wurde römischerseits dem Grundsatz nach akzeptiert, wenn auch der Vatikan dem Konsens über die entsprechenden Kapitel aufgrund verbliebener Differenzen nicht beigetreten ist.

Die beiden wegweisenden Elemente des Kairo-Programms sind damit angesprochen. Der Schlüsselbegriff des *Frauenkapitels* lautet: „Empowerment“. Ziel ist eine „Ermächtigung“ der Frauen, die es ihnen ermöglichen soll, in allen Bereichen des Lebens (einschließlich des sexuellen und reproduktiven Bereichs) eigene Entscheidungen zu treffen. Dieses Ziel gilt unabhängig von demographischen Erwägungen; daß es erreicht wird, stellt jedoch zugleich eine der wesentlichen Voraussetzungen für den langfristigen Erfolg von Bevölkerungsprogrammen dar. Im einzelnen fordert der Aktionsplan u.a. die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen im politischen Bereich; den gleichen Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung, Ausbildung, Erwerbsarbeit und sozialen Sicherungssystemen; gleiche Rechte beim Erwerb und Verkauf von Eigentum und beim Zugang zu Krediten; ferner auch das Verbot aller Diskriminierungen in der Arbeitswelt. Ausdrücklich wendet sich das Dokument

gegen die gezielt auf weibliche Föten gerichteten Abtreibungen und die Tötung weiblicher Kleinkinder in Ländern mit Sohnespräferenz. Die Beschneidung von Frauen soll weltweit verboten werden. Des Weiteren werden politische Maßnahmen gefordert, durch die weitgehend sichergestellt werden kann, daß bei Eheschließungen der freie Wille beider Partner gegeben ist; so müsse überall in der Welt das Mindestalter bei der Heirat der tatsächlichen Entscheidungsfähigkeit der Partner angepaßt werden.

Das gesamte frauenpolitische Programm fand bei der ICPD überraschend wenig Widerspruch. Es mußte, praktisch in letzter Minute, allerdings doch noch zwei Einbußen hinnehmen: Einige muslimische Länder setzten durch, daß die Forderung nach gleichem Erbrecht für Männer und Frauen durch eine ziemlich substanzlose Formulierung ersetzt wurde; von gleicher Seite wurde auch die Übereinkunft verweigert, daß für junge Frauen Alternativen zu einer frühen Heirat geschaffen werden sollten.

Das zweite zentrale Element des Kairo-Pakets ist das Konzept *reproduktiver Gesundheit und Rechte*. Die internationale Bevölkerungspolitik nimmt damit (wenigstens programmatisch) Abschied von bloßen Verhütungsprogrammen, die einseitig an demographischen Ergebnissen, nicht jedoch an der Gesundheit und Selbstbestimmung der Paare und vor allem der Frauen interessiert waren. In Kairo wurde jedem Zwang im Bereich der Familienplanung eine Absage erteilt. Festgelegt wurde, daß die Evaluierung von Programmen künftig stärker aufgrund *qualitativer Kriterien* (und nicht in erster Linie quantitativ unter dem Gesichtspunkt der Verbreitung von Kontrazeptiva) erfolgen soll. Bei einer Familienplanung soll für die Benutzer eine möglichst breite Angebotspalette zur Verfügung stehen. Die Bedeutung einer angemessenen *individuellen Beratung* wird unterstrichen. Die Förderung von Familienplanung soll zudem künftig in umfassend angelegte reproduktive Gesundheitsdienste integriert werden. Diesen stellt sich ein weites Spektrum von Aufgaben; dazu gehört u.a.: Schwangerschaftsvor- und -nachsorge, sichere Geburt, Sexualberatung, Bekämpfung von Infertilität, Vermeidung und Behandlung von Geschlechtskrankheiten und HIV/AIDS-Prävention.

## Im Zentrum der kirchlichen Kritik standen die Aussagen zur Abtreibung

Konkrete Zusagen im Hinblick auf die Finanzierung des reproduktiven Gesundheitsprogramms wurden in Kairo nicht gegeben. Der Aktionsplan enthält jedoch eine Schätzung des erforderlichen Finanzbedarfs. Bis zum Jahr 2015 werden demnach 21,7 Milliarden US-Dollar für die Durchführung des Vorhabens in den Entwicklungsländern und im ehemaligen Ostblock benötigt. Davon sollen zwei Drittel auf die Nehmer- und ein Drittel auf die Geberländer entfallen.

Die wegweisenden Konzepte über Frauenförderung und reproduktive Gesundheit verdanken sich wesentlich dem Ein-

fluß der Frauenbewegung, die die Interessen und Freiheitsrechte von Frauen in den Mittelpunkt der bevölkerungspolitischen Debatte gerückt hat. Der hier wirksame emanzipatorische Ansatz hat jedoch auch zu jenen programmatischen Forderungen im ursprünglichen ICPD-Entwurf geführt, die zu erheblichem Streit Anlaß gaben. Die Auseinandersetzungen entzündeten sich dabei nicht an der Frage der Empfängnisverhütung. Im Brief des Papstes an die Staatsoberhäupter, mit dem die kirchliche Kritik eröffnet wurde (vgl. HK, Juni 1994, 278), wird dieses Thema nicht einmal erwähnt, und es spielte für die Kairoer Verhandlungsdelegation des Heiligen Stuhls auch so gut wie keine Rolle. Im Zentrum der kirchlichen Kritik stand vielmehr das *Problem der Abtreibung*, das Verständnis der gesellschaftlichen Rolle der Familie sowie einzelne Fragen der sexuellen bzw. reproduktiven Rechte und Gesundheit (vor allem von Jugendlichen). In diesen Bereichen hatte sich der individualistisch-emanzipatorische Ansatz nach kirchlicher Auffassung in politischen Forderungen zugespitzt, die die immanenten Grenzen menschlicher Freiheit mißachteten (so bei der Abtreibung) oder die sozialen Bedingungen individuell-personaler Entwicklung in Frage stellten.

Tatsächlich war die Befürchtung des Papstes, in Kairo solle „eine allgemeine Anerkennung des Rechtes auf Abtreibung ohne jede Einschränkung auf Weltebene“ betrieben werden, nicht unbegründet. Zwar ging es dem ICPD-Entwurf im wesentlichen um das Problem der „unsafe abortions“, d.h. um medizinisch nicht sachgerecht durchgeführte Abtreibungen, bei denen Jahr für Jahr Zehntausende von Frauen weltweit ums Leben kommen und Hunderttausende bleibende Schäden erleiden. Erkennbar war jedoch die Tendenz, der Legalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen durch die nationalen Gesetzgebungen vorzuarbeiten. Dies kam u.a. in der Forderung zum Ausdruck, alle sollten Zugang zu den Methoden der „Fruchtbarkeitsregulierung“ ihrer Wahl haben; „fertility regulation“ aber umschließt nach den Definitionen der Weltgesundheitsorganisation ausdrücklich auch die Abtreibung.

Da die Hauptkontrahenten in dieser Frage – die seit dem Amtsantritt Clintons einer pro choice-Politik verpflichteten USA und die nordeuropäischen Länder auf der einen, der Heilige Stuhl und eine Reihe (vor allem) lateinamerikanischer Staaten auf der anderen Seite – bei den ICPD-Vorbereitungskonferenzen noch keine konsensfähige Lösung gefunden hatten, rückte die Abtreibungsproblematik in Kairo mit gewisser Unvermeidlichkeit in den Mittelpunkt der Verhandlungen. Am Ende stand ein Kompromiß, der für den Vatikan zwar nicht zustimmungsfähig war, von diesem jedoch auch *nicht blockiert* wurde. Für die USA und ihre Verbündeten war wichtig, daß die „unsicheren Abtreibungen“ als großes gesundheitspolitisches Problem angesprochen werden und die Forderung nach „safe abortions“, wenn auch mit Einschränkungen, anklingt: Wo Abtreibungen nicht gegen das Gesetz verstoßen, sollen sie sicher sein. Andererseits konnte erreicht werden, daß die sogenannte Mexico City-Formel, wonach Abtreibung grundsätzlich nicht als Mittel

der Familienplanung gefördert werden darf, auch im neuen Weltaktionsplan Aufnahme fand. Außerdem wurde die *nationale Gesetzgebungskompetenz* für das Abtreibungsrecht deutlich unterstrichen, so daß der Kairo-Text nicht als internationale Empfehlung für eine „Liberalisierung“ in diesem Bereich gedeutet werden kann.

---

### Die Einbeziehung von Jugendlichen in bevölkerungspolitische Maßnahmen

---

Einigkeit herrschte bei der Konferenz, daß eine Politik betrieben werden muß, die den Rekurs auf Schwangerschaftsabbrüche soweit wie möglich vermindern hilft. Auch solle die gesundheitliche Betreuung bei abtreibungsbedingten Komplikationen verbessert werden. Der Streit um die *Familienpolitik* entwickelte in Kairo deutlich weniger Dramatik. Dies lag im wesentlichen daran, daß die Konfliktpunkte entweder schon bei den vorbereitenden Treffen oder durch Vorabsprachen hatten entschärft werden können. Dem Heiligen Stuhl, wie auch einer größeren Gruppe lateinamerikanischer und muslimischer Länder war es besonders darauf angekommen, daß die Familie – der Formulierung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung entsprechend – als *die* und nicht bloß, wie es im ursprünglichen Entwurf geheißen hatte, als *eine* gesellschaftliche Grundeinheit Anerkennung fand. Nachdem diesem Anliegen Rechnung getragen war, sah sich die römische Delegation dann auch in der Lage, die wiederholten Hinweise auf die Pluralität von Familienformen zu akzeptieren und dem Kapitel zuzustimmen. Kurz vor Toresschluß und trotz des Widerspruchs westlicher Staaten gelang es dann noch einer muslimischen Ländergruppe, das ausdrückliche Diskriminierungsverbot für „andere Vereinigungen“ aus dem Text zu streichen.

In enger Verbindung mit dem Streit um das Familien-Kapitel standen die Auseinandersetzungen um die Einbeziehung von Jugendlichen in bevölkerungspolitische Maßnahmen. Heftigen Widerstand, nicht nur von seiten der Kirche, fand die Absicht des ersten Entwurfs, die elterlichen Rechte bei der *Sexualaufklärung* und bei der Frage des Zugangs von Jugendlichen zu reproduktiven Gesundheitsdiensten (einschließlich Familienplanung) in keiner Weise zu erwähnen. Tatsächlich wurde gerade hier ein Gesellschaftsmodell deutlich, das nur den Staat und die Individuen als relevante Akteure des sozialen Lebens anerkennt und von elementaren *kommunitären Strukturen* keine Notiz nimmt. Eine solche kritische Einschätzung sollte gleichwohl nicht übersehen, daß die hohe Zahl von Teenagerschwangerschaften (und nachfolgenden Abtreibungen) mit der mangelnden Bereitschaft oder Fähigkeit von Eltern zusammenhängt, ihrer Verpflichtung zur Sexualerziehung zu entsprechen, und sich in diesem Bereich deshalb *auch* für den Staat Aufgaben stellen. Die ICPD fand schließlich Formulierungen, die die verschiedenen Aspekte berücksichtigt: Einerseits wird der verbesserte Zugang von Jugendlichen zu Sexualaufklärung und Familienplanung gefordert (wobei auch die Förderung freiwilliger

sexueller Abstinenz angesprochen wird); andererseits wird deutlich auf die elementaren Erziehungsrechte und auch auf die Verantwortlichkeiten der Eltern Bezug genommen.

Ausgiebige Diskussionen gab es in Kairo um einige auf der internationalen Bühne erstmals eingeführte Begriffe, mit denen sexualitäts- und fortpflanzungsbezogene politische Konzepte bezeichnet werden. Während die „reproduktive Gesundheit“ wie die „reproduktiven Rechte“ (unter die vor allem das seit längerem anerkannte Recht der Paare und Individuen fällt, über die Zahl ihrer Kinder frei, informiert und verantwortlich zu entscheiden) mit einigen Modifikationen von der Konferenz als Grundkategorien der künftigen Bevölkerungspolitik anerkannt wurden, fanden die komplexeren Begriffe der *sexuellen* Gesundheit und Rechte eine deutlich geringere bzw. keine Akzeptanz. Der Heilige Stuhl hatte sich nie grundsätzlich gegen diese Termini gewandt, jedoch präzise Definitionen verlangt, um libertinäre Interpretationen auszuschließen. Es war dann der Iran, der durch langanhaltenden Widerstand erzwang, daß die „sexuelle Gesundheit“ nur noch an einigen Stellen im Dokument und nicht mehr als steter Ergänzungsbegriff zur „reproduktiven Gesundheit“ erscheint. Gänzlich getilgt wurde der Begriff „sexuelle Rechte“, der den emanzipatorischen Duktus des Kairo-Entwurfs unterstreichen sollte, dessen Bedeutungsgehalte jedoch nie präzise geklärt worden waren.

---

### Entwicklungspolitische Fragen kamen zu kurz

---

Die ICPD war von ihrem Selbstanspruch her eine Konferenz über Bevölkerung und *Entwicklung*. Vor allem von Kommentatoren aus der „Dritten Welt“ wurde des öfteren kritisiert, die entwicklungspolitischen Fragen hätten innerhalb des Kairo-Prozesses eine zu geringe Beachtung gefunden. Diese Kritik ist nicht unberechtigt. Sie sollte jedoch nicht unterschlagen, daß der Titel der Konferenz *keine zweiteilige Themenstellung* beschreibt. In Kairo sollte es um den demographischen Faktor innerhalb des Entwicklungsprozesses gehen, um eine Bevölkerungspolitik im Kontext einer umfassenden Entwicklungspolitik, um politische Antworten auf die Herausforderung des Bevölkerungswachstums, die dessen Folgen für globale und regionale Entwicklungsverläufe ebenso im Blick hat wie dessen in diesen Prozessen liegende Ursachen. Die Konferenz wollte (und konnte) also kein umfassendes entwicklungspolitisches Programm erarbeiten. Dieses soll vielmehr im Rahmen eines internationalen Prozesses entstehen, der neben der Bevölkerungskonferenz u. a. auch die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (Rio 1992, vgl. HK, September 1992, 419 ff.), die Weltmenschrechtskonferenz (Wien 1993, vgl. HK, August 1993, 396 ff.), den Weltsozialgipfel (Kopenhagen 1995) und die Weltfrauenkonferenz (Peking 1995) umfaßt. „Entwicklung“, deren Ziel, wie das Kairo-Dokument formuliert, in der „Verbesserung der Qualität des Lebens für die jetzigen und die künftigen Generationen“ besteht, ist das Gesamtthema dieser Ab-

folge von Konferenzen. In den einzelnen Etappen geht es jeweils darum, unter Berücksichtigung des umfassenden Ziels und abgestimmt auf andere Politikbereiche Konzepte zu abgegrenzten Themenfeldern zu erstellen und international zu vereinbaren.

Die in Kairo formulierte Strategie der Frauenförderung und das Konzept reproduktiver Gesundheitsdienste sind als vom Thema der Konferenz her naheliegende Beiträge zu einer umfassenden Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungspolitik zu begreifen. Wünschenswert wäre gewesen, daß die ICPD der *Bekämpfung der Massenarmut* stärkere Beachtung geschenkt hätte, zumal der Aktionsplan anerkennt, daß die verbreitete Armut eine der Ursachen des rasanten Bevölkerungswachstums ist und eine Überwindung von Armutssituationen zur Stabilisierung von Bevölkerungszahlen beiträgt. Ähnliches gilt für die in Kairo vernachlässigte Frage des Aufbaus familienüberschreitender *Alterssicherungssysteme*; immer noch gilt in vielen Fällen, daß große Familien gebildet werden, um die Versorgung der Eltern im Alter sicherzustellen.

Die entwicklungspolitischen Aussagen des Kairo-Dokuments bestätigen im wesentlichen den bei früheren Konferenzen gefundenen Konsens. Vor allem an die Industrieländer richtet sich die Forderung, ein offenes, nicht-diskriminierendes internationales Handelssystem aufzubauen. Zugleich sollen diese Länder Maßnahmen zur Reduzierung der Schuldenlast der „Dritte-Welt“-Staaten einleiten und deren Zugang zu Technologien erleichtern. Richtig, wenngleich fast schon ein Ritual, erscheint die erneute Erinnerung an das Ziel, daß 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts der Industrieländer für entwicklungspolitische Aufgaben verwandt werden sollen.

Von den Ländern des Südens wird im Kairo-Dokument erwartet, daß sie die Anstrengungen bei der Entwicklung menschlicher Ressourcen (Bildung, Gesundheit u. a.) erhöhen. Einig war man sich auch darin, daß die erforderliche große Zahl von Arbeitsplätzen in der „Dritten Welt“ nur durch bessere Bedingungen für Handel und Investitionen geschaffen werden kann. Deutlicher als bei früheren Konferenzen verpflichteten sich die Süd-Länder zur „Entwicklung demokratischer Institutionen“ und zu einem „good governance“, was vor allem den Aufbau effektiver, verlässlicher und unparteiischer Verwaltungen meint. Keinen Eingang in das Dokument fand hingegen der von westlichen Ländern gewünschte Hinweis auf Korruptionspraktiken in vielen „Dritte-Welt“-Staaten. Ein entwicklungspolitischer Fortschritt wurde im Hinblick auf die internationale Anerkennung der sogenannten 20/20-Formel erzielt. Diese besagt, daß 20 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der Industrieländer für soziale Zwecke (human development) bestimmt werden sollen und ebenso 20 Prozent der Haushalte von Entwicklungsländern. In Kairo hat die „internationale Gemeinschaft“ von dieser Initiative „Kenntnis genommen“ und sie zur definitiven Verabschiedung an den im kommenden März stattfindenden *social summit* weitergeleitet.

## Zukunft heißt Veränderung



Hermann Steinkamp  
**Solidarität und Parteilichkeit**

Für eine neue Praxis in Kirche und Gemeinde  
Ca. 224 S. Kt. Ca. DM 42,- /  
ÖS 328,- / SFr 43,30

Wenn die Kirche hierzulande eine Zukunft haben will, dann darf sie nicht mehr länger „für alle“ da sein, sondern muß Partei ergreifen, sich in politische und wirtschaftliche Fragen einmischen und widersprechen – auf der Seite der zahlreichen Ausgeschlossenen dieser Gesellschaft.



Franz J. Hinkelammert  
**Kritik der utopischen Vernunft**

Eine Auseinandersetzung mit den Hauptströmungen der modernen Gesellschaftstheorie. Mit einer Einleitung von Enrique Dussel  
In Gemeinschaft mit der Edition Exodus  
Ca. 264 S. Kt. Ca. DM 42,- /  
ÖS 328,- / SFr 43,30

Hinkelammerts überaus originelles und scharfsinniges Buch ist die am Leben der Menschen orientierte Antwort der Befreiungstheologie auf die zynische Rede vom „Ende der Geschichte“.



Raúl Fornet-Betancourt  
**Ein anderer Marxismus?**

Die philosophische Rezeption des Marxismus in Lateinamerika  
Ca. 336 S. Kt. Ca. DM 56,- /  
ÖS 437,- / SFr 56,70

Nach dem Zusammenbruch der sozialistisch regierten Staaten ist für viele der Marxismus diskreditiert. Dieses Buch dokumentiert den humanen, aufklärerischen Gehalt der Marxschen Analysen und sozialen Ideen am Beispiel Lateinamerika.

Grünewald



Im Kapitel über *Migrationsfragen* war das Problem der Familienzusammenführung umstritten. Eine Reihe von Ländern, vor allem aus dem Süden, wollte ein formelles „Recht auf Familienzusammenführung“ in den Text einfügen. Dieser Vorstoß scheiterte an den westlichen Staaten, die in einem solchen Recht eine weitreichende Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit in der Zuwanderungspolitik erblickten. So verwies die Konferenz lediglich auf das international bereits anerkannte Recht auf Zusammenleben der Familienmitglieder. Die brisanten Fragen der Migrationspolitik werden jedoch auch weiterhin auf der globalen Agenda verbleiben. In Kairo machten sich mehrere Delegationen für eine diesem Thema gewidmete Weltkonferenz stark.

### Die Kirche muß sich intensiv an der weiteren Diskussion beteiligen

Zum Abschluß zwei Anmerkungen zum Verhalten der Kirche, eine auf die zurückliegenden Auseinandersetzungen, eine auf die Zukunft bezogen: Bekanntlich hat die katholische Kirche auf die Herausforderung von Kairo mit immensen Einsatz und großer Schärfe reagiert. Angesichts bestimmter Tendenzen des Vorbereitungsdokuments, vor allem bei der Abtreibungspolitik, war dieses Engagement vom kirchlichen Selbstverständnis her geboten. Und es hat, das wird man nicht vergessen dürfen, auch manches bewirkt; der Kairoer Delegationsleiter des Heiligen Stuhls, Erzbischof *Renato Raffaele Martino*, hat mit Grund von einem „großen

Erfolg“ gesprochen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die erheblichen Irritationen, die es zumindest in der westlichen Öffentlichkeit gegeben hat, wirklich unvermeidbar waren. Der falsche Eindruck, es gehe der Kirche um eine Fundamentalopposition, um das Kairo-Projekt als ganzes zu kippen, wäre jedenfalls wahrscheinlich nicht entstanden, wenn auch in den vielfältigen öffentlichen Stellungnahmen kirchlicher Institutionen und Amtsträger die Konzentration auf die eigentlichen Streitfragen durchgehalten worden wäre. Tatsächlich wurden in vielen Statements aber alle möglichen Problemkreise angeschnitten, nicht selten die Fragen der Empfängnisverhütung in den Mittelpunkt gerückt und der Kairoer Konferenz teilweise auch Absichten unterstellt, die durch Fakten nicht belegbar waren.

Für die künftige Entwicklung der Bevölkerungspolitik kann es von wesentlicher Bedeutung sein, daß die Kirche sich intensiv an den weiteren Diskussionen beteiligt. Das betrifft nicht zuletzt die kritische Begleitung konkreter Programme: Diese müssen am ICPD-Konzept gemessen werden. Die Kirche sollte darauf drängen, daß tatsächlich Zwang und manipulative Praktiken aus dem Bereich der Familienplanung verschwinden, daß das Prinzip der qualitativen Evaluierung von Programmen durchgesetzt wird und die Umorientierung von reinen Familienplanungsprojekten im Dienste einer umfassend verstandenen reproduktiven Gesundheit vorankommt. Mancher Fortschritt wird nur durch konfrontative Interventionen erreicht werden können; vieles hängt aber auch von einem intensiveren und konstruktiven Dialog mit Regierungen und bevölkerungspolitischen Organisationen ab.

*Ulrich Pöner*

## „Ohne Arbeit ist alles nichts“

### Fragen an den Arbeitsmarkt- und Berufsforscher Friedrich Buttler

*Wie kein anderes Thema hat die Arbeitslosigkeit und die Suche nach Auswegen den Bundestagswahlkampf beherrscht. Unzählige Befragungen zeigen, die Sorge um den Arbeitsplatz ist das dominierende Problem der Deutschen. Über die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit und mögliche Lösungsansätze, aber auch die künftige Gestaltung von Arbeitszeiten und -plätzen sprachen wir mit Friedrich Buttler, Direktor des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit. Die Fragen stellte Alexander Foitzik*

**HK:** Herr Professor Buttler, die jüngste Rezession in Deutschland hat zahlreiche Publikationen, Talkshows aber auch Fachkreise zu der provokanten Frage veranlaßt: Geht den Deutschen die Arbeit aus? Ist diese Frage berechtigt, kann den Deutschen wirklich die Arbeit ausgehen?

**Buttler:** Diese Frage wird nicht zum ersten Mal gestellt. Um sie zu beantworten, muß die Entwicklung seit den 50er Jahren insgesamt betrachtet werden: Nach ganz erheblicher Ar-

beitslosigkeit entstand in den 60er Jahren eine Situation der Vollbeschäftigung, ja sogar der Überbeschäftigung. Ende der 60er Jahre kam es dann zu einer ersten – heute würde man sagen –, kleineren Rezession, der drei große Rezessionen folgten: 1974/75, 1982/83, 1993/94. Nach jeder dieser drei Rezessionen wurde – und dies wird in der öffentlichen Diskussion immer wieder übersehen – binnen drei bis vier Jahren das vorige Niveau der Erwerbstätigkeit wieder erreicht. Man kann also keineswegs sagen, daß die Erwerbstätigkeit