

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Otto Matzke

Das Welternährungsproblem
aus sozialer, ökonomischer
und politischer Sicht

Gerhard Wettig

Die Menschenrechtsproblematik
auf der KSZE-Folgekonferenz

ISSN 0479-611 X

B 27/78

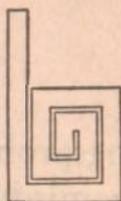
8. Juli 1978

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1911; von 1962 bis Anfang 1974 Stellvertretender Direktor bzw. Direktor der Project Management Division im UN/FAO World Food Programme, Rom; vorher im auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland; gegenwärtig ständiger Mitarbeiter der Neuen Zürcher Zeitung, insbesondere für Welt-Rohstoff-Fragen, für Probleme der Welternährung und -landwirtschaft sowie die damit verbundenen entwicklungspolitischen und institutionellen Fragen.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß, Bonn 1969; Plündern die Reichen die Armen aus? — Die entwicklungspolitische Bedeutung der Rohstoffe, Bonn 1971; Entwicklungspolitik ohne Illusion (zusammen mit Hermann Priebe), Stuttgart 1972; Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974; Der Hunger wartet nicht — Die Probleme der Welternährungskonferenz 1974, Bonn 1974; Rohstoff-Fonds — Utopie und Wirklichkeit (Auszug aus einem Gutachten zur Problematik des Gemeinsamen Fonds der UNCTAD), Bonn 1977; Nahrung als weltpolitisches Machtinstrument, in: Umstrittene Weltwirtschaftsordnung (Hrsg. Daniel Frei), Zürich 1977; Institutionelle Proliferation in der internationalen Ernährungsadministration, in: Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern 1977.

Gerhard Wettig, Dr. phil., geboren 1934 in Gelnhausen/Hessen; Studium der Geschichte, Slawistik und Politikwissenschaft; Wissenschaftlicher Referent und stellv. Leiter des Forschungsbereichs Politik am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland, 1967; Die Rolle der russischen Armee im revolutionären Machtkampf 1917, 1967; Politik im Rampenlicht, 1967; Potsdam und die deutsche Frage, 1970 (zus. mit E. Deuerlein, A. Fischer und E. Menzel); Europäische Sicherheit 1966—1972, 1972; Frieden und Sicherheit in Europa: KSZE und MBFR, 1975; Community and Conflict in the Socialist Camp 1965—1972, 1975; Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965—1976, 1977²; Der Kampf um die freie Nachricht, 1977; Broadcasting and Détente, 1977.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Das Welternährungsproblem aus sozialer, ökonomischer und politischer Sicht

I. Zur Zeit entspannte, aber labile Versorgungslage

Im Gegensatz zu den Jahren 1973 und 1974 macht das Stichwort „Hunger in der Welt“ zur Zeit kaum Schlagzeilen in den Massenmedien. Es gibt zwar auch jetzt in allen Kontinenten Gebiete, in denen akute Hungersnot herrscht, aber weltweit kann von einer gewissen *Entspannung der Welternährungslage* gesprochen werden.

Ist etwa eines der Ziele der UN-Welternährungskonferenz von 1974 schon erreicht, wonach innerhalb einer Dekade „kein Kind hungert zu Bett gehen und keine Familie sich um das Brot für den kommenden Tag sorgen“ soll? Kann wirklich schon von der „Ausrottung von Hunger und Unterernährung“ im Sinne dieser Konferenz gesprochen werden?

Alle diese Fragen sind eindeutig zu verneinen. Die gegenwärtig zum Teil zu verzeichnende Entspannung ist in erster Linie auf die *günstige klimatische Entwicklung* und nicht auf einen grundlegenden Kurswechsel in der Agrarpolitik zurückzuführen.

Auch in den Entwicklungsländern in ihrer Gesamtheit stieg die Nahrungsproduktion in den beiden letzten Jahren um etwa drei Prozent. Aber dieser Durchschnittswert liegt nicht nur wesentlich unter dem von der UNO für die laufende Entwicklungsdekade für erforderlich gehaltenen jährlichen Steigerungssatz von vier Prozent, sondern er verdeckt auch die *erheblichen Ungleichheiten zwischen den einzelnen Entwicklungsländern*, und er läßt den *Bevölkerungszuwachs* völlig außer acht. Setzt man die *Steigerung der Nahrungsproduktion* in den Entwicklungsländern in Beziehung zu der gestiegenen Kopfzahl der Bevölkerung, so ergibt sich ein völlig anderes Bild: Die *Pro-Kopf-Erzeugung* stieg nur um weniger als ein

Prozent, und auch dabei bestehen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Greift man die 24 ärmsten afrikanischen Länder heraus und stellt man auf die Pro-Kopf-Erzeugung ab, so ergibt sich zwischen 1975 und 1976 nicht nur keine Steigerung der Produktion, sondern sogar ein *Rückgang um 3,3 Prozent!*

Die weltweite — und wie gesagt im allgemeinen auch in den Entwicklungsländern zu verzeichnende — leichte Entspannung birgt die

INHALT

- I. Zur Zeit entspannte, aber labile Versorgungslage
- II. Zunehmende Gefahr einer Versorgungskrise
- III. Notwendigkeit einer umfassenden Strategie
- IV. Erweiterung der Anbauflächen
- V. Intensivierung der Erzeugung (Steigerung der Produktivität)
- VI. Gewaltiger Investitionsbedarf
- VII. Die sozio-ökonomischen Aspekte des Welternährungsproblems
- VIII. Hilfe von außen
- IX. Unerläßliche Landreform
- X. Die Bedeutung des Agrarsektors im Rahmen der ländlichen Entwicklung
- XI. Die Position der Bundesrepublik Deutschland
- XII. Revolutionär-kollektivistische Lösungen?

Gefahr in sich, daß die anhaltende Dringlichkeit umfassender — und sich nicht auf die Produktionssteigerung beschränkender — Maßnahmen verkannt wird und man die *Dinge treiben* läßt, so wie das vor der letzten Krise von 1972/74 der Fall war. Diese Befürchtung gilt insbesondere für die ärmsten Entwicklungsländer, in denen die Steigerungsrate unter dem Durchschnitt liegt. Mit Recht stellte der UNO-Welternährungsrat daher im Sommer 1977 bei der Würdigung der statistischen

Erweiterte Fassung eines Referats, gehalten im Februar 1978 in einem von Professor Dr. H. Eisenhans (Philipps-Universität Marburg) in Frankfurt durchgeführten Workshop. Thema der Veranstaltung: „Agrarrevolution, Wachstumspotential, Demokratisierungsmöglichkeiten in den Ländern der Dritten Welt“ (Auftraggeber: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung in Bonn).

Meldungen fest: „Während sich oberflächlich betrachtet die Ernährungslage merklich gebessert hat, wurden die von der Welternährungskonferenz herausgearbeiteten *Grundprobleme nicht gelöst.*“ Wie die Krise im Jahre 1973 gezeigt hat, kann sich die Lage schnell verändern, wenn größere Produktionsgebiete durch ungünstige Wetterverhältnisse betroffen werden. Ein schlechter Monsun in Asien — und den Rekorderten der Jahre 1975 bis 1977 würden Mißernten folgen. Die Erfahrung lehrt, daß die *Spanne zwischen Mangel und Überschuß überaus klein ist.*

Die *Dimension* des Problems der Unterernährung wird durch Schätzungen der Weltbank und der FAO deutlich, wonach gegenwärtig mindestens etwa 500 bis 600 Millionen Menschen unterernährt sind. Dabei handelt es sich um die Ärmsten der Armen. Unterstellt man, daß der Anteil der Unterernährten an der Weltbevölkerung unverändert bleibt, so wäre schon für Mitte der achtziger Jahre mit mindestens 750 Millionen unterernährter Menschen zu rechnen. Wie noch darzulegen sein

II. Zunehmende Gefahr einer Versorgungskrise

Ein Versorgungsengpaß — infolge des steigenden Lebensstandards und des anhaltenden Bevölkerungszuwachses — droht nach dem heutigen Stand der Erkenntnis von der zweiten Hälfte der achtziger Jahre an, und zwar unabhängig von der klimatischen Entwicklung. Wetterkatastrophen würden die Lage weiter verschärfen.

Das auf dem Gebiet der Weltagrarfragen führende International Food Policy Research Institute in Washington, dessen Schätzungen auch der Welternährungsrat übernommen hat, rechnet — unter den gleich zu erwähnenden Annahmen — damit, daß den Entwicklungsländern bereits im Jahre 1985 *Getreide in einer Größenordnung zwischen etwa 150 bis 200 Millionen Tonnen* fehlen wird (bei einer Eigenproduktion dieser Länder von etwa 376 Millionen Tonnen im Jahre 1976). Diese düstere Voraussage berücksichtigt sowohl die voraussichtliche Entwicklung der Nachfrage (durch Einkommenssteigerung und Geburtenzuwachs) als auch die der Produktion. Sie geht davon aus, daß die Agrartechnik und ihre Anwendung nur etwa im gleichen Tempo wie bisher fortschreitet und daß keine umwälzenden agrarpolitischen Maßnahmen getroffen werden. Es wird ferner unterstellt, daß es in

wird, gibt es insbesondere für diese Dimension des Hungerproblems bisher kein überzeugendes Lösungskonzept, zumal die Grundursachen für diesen Aspekt nicht in erster Linie produktionstechnischer Art sind, sondern sozio-ökonomischer Natur. Im Welternährungsrat wurden *43 Länder als die eigentlichen Hungergebiete* identifiziert. Auf sie entfallen *mehr als 50 Prozent der Bevölkerung aller Entwicklungsländer* (ausgenommen China).

Der Ernst des Welternährungsproblems läßt sich in Zahlen nur unvollkommen ausdrücken. Die Lawine des *Bevölkerungszuwachses* rollt weiter, und es wird vielfach immer noch übersehen, daß ein Geburtenüberschuß von jährlich zwei Prozent gleichbedeutend mit einer Verdoppelung der Weltbevölkerung in 35 Jahren ist. Der Bedarf an Nahrungsmitteln wächst entsprechend. Selbst eine sofort einsetzende, effiziente weltweite Familienplanung — eine Utopie — würde nicht verhindern, daß sich die Weltbevölkerung von etwa vier Milliarden heute auf sechs Milliarden im Jahre 2000 vermehrt.

den Entwicklungsländern bei der jährlichen Steigerung der Produktion um etwa 2,5 Prozent bleibt (wie im Zeitraum 1960—1974).

Ein Teil des zu erwartenden Defizits könnte — wie bisher — durch (kommerziell oder als Nahrungsmittelhilfe erfolgende) Einfuhren gedeckt werden. Die Deckung des verbleibenden Bedarfs wäre aber nur möglich, wenn die Entwicklungsländer ihre Nahrungsproduktion jährlich um mindestens durchschnittlich 4 Prozent erhöhen könnten. Haben sie das Potential, dieses Ziel so rechtzeitig zu erreichen, daß eine Krise vermieden werden kann? Auf diese Frage gibt es im wesentlichen *drei völlig verschiedene Antworten.*

Ernährung der Entwicklungsländer durch die Industrieländer?

Nach dieser These haben die meisten Hungerländer auch auf mittlere Sicht nicht das Potential zur Selbstversorgung. Man traut ihnen weder die technischen Fähigkeiten noch die politische Kraft zu, um ihre eigene Produktion in dem erforderlichen Maß zu steigern. Nach dieser These müssen die Industrieländer daher ihre Produktionskapazitäten für Grundnahrungsmittel gewaltig ausbauen, um den zuneh-

menden Bedarf der Hungerländer mitzudecken. Dabei wird vor allem auf die großen, noch längst nicht voll genutzten Möglichkeiten in Nordamerika und Australien verwiesen. Gegen diese „Lösung“ sind vordergründig insbesondere zwei Einwände zu erheben:

— Einerseits ist auch das *Produktionspotential* der Industrieländer nicht unerschöpflich, zumal ja auch über das Jahr 1985 hinaus gedacht werden muß,

— und andererseits stellt sich die *Finanzierungsfrage*.

Es ist kaum vorstellbar, daß die Entwicklungsländer über ausreichende Mittel verfügen werden, um Einfuhren im erforderlichen Ausmaß zu bezahlen (Größenordnung für je 100 Millionen Tonnen Weizen einschließlich Fracht etwa 50 Milliarden \$!). Eine Finanzierung im Rahmen der Entwicklungshilfe würde die dafür insgesamt verfügbaren Mittel weit überschreiten.

Massive *Nahrungsmittelhilfe* kann überdies wie ein „süßes Gift“ den Willen zur Selbsthilfe mindern, wenn sie nicht sorgfältig geplant wird. Durchschlagend ist aber vor allem eine andere Erwägung: Die weitgehende Abhängigkeit der Hungerländer von ausländischen Nahrungsmitteln würde auf eine fortgesetzte Vernachlässigung ihrer eigenen Landwirtschaft hinauslaufen, d. h. des entwicklungs- politisch wichtigsten Teils ihrer nationalen Wirtschaft, in welchem durchschnittlich noch etwa 60—80 Prozent der Bevölkerung tätig sind. Das Angewiesensein auf Nahrungseinfuhren ist gleichbedeutend mit politischer Abhängigkeit vom Lieferanten. Nahrung würde zur „Waffe“ werden.

Die Entwicklungsländer ihrem Schicksal überlassen?

Nach einer zweiten, apokalyptisch anmutenden These ist die Chance einer Anzahl von Ländern, ihre Eigenproduktion von Grundnahrungsmitteln ausreichend zu steigern, so gering, daß man sie im Interesse aller anderen Länder *ihrem Schicksal überlassen* müßte. Es werde ohnehin ein Zeitpunkt kommen, in welchem auch die Überschüsse der Industrieländer nicht mehr ausreichen würden, um allen Hungerländern zu helfen. Alle Anstrengungen müßten auf die Länder konzentriert werden, welche eine echte Überlebenschance haben. Damit werden Probleme eines Versorgungsnotstands mit Nahrung berührt, welche unter den Stichworten „*Triage*“- und „*Rettungsboot*-

Konzept“ in den letzten Jahren vor allem in den USA leidenschaftlich erörtert worden sind.

Nach dem *Triage-Konzept*, das einer bestimmten militärärztlichen Kriegspraxis entlehnt ist, werden im Falle des Fehlens von Ärzten, Instrumenten und Medikamenten die Verwundeten in drei Kategorien eingeteilt: diejenigen, welche auch ohne sofortige Hilfe überleben würden, diejenigen, die in jedem Fall unrettbar verloren sind, und diejenigen, die nur bei sofortiger ärztlicher Hilfe eine Überlebenschance haben. Parallel dazu geht das *Rettungsboot-Konzept* davon aus, daß jedes Boot nur eine beschränkte Aufnahmekapazität besitzt. Wenn diese fast erreicht ist, stehen die Bootsinsassen vor dem Problem, welche Auswahl sie aus der Masse der Schiffbrüchigen treffen sollen, um eine Überbeanspruchung zu vermeiden, da diese den Tod sowohl der Insassen als auch der Neuaufgenommenen bedeuten und daher niemandem nützen würde.

Es gibt in den USA ernst zu nehmende Stimmen, die dem *Triage-* bzw. *Rettungsboot-Konzept* bereits aktuelle Bedeutung zusprechen möchten. Hilfe, vor allem Nahrungsmittelhilfe, ist in dieser Sicht eher schädlich als nützlich, wenn ihre Gewährung nicht zu einer Dauerlösung des Ernährungsproblems beiträgt. Rein karitative, das Übel nicht an der Wurzel anpackende Hilfe kann von diesem Standpunkt aus sogar unethisch sein, da sie langfristig noch größeres Elend schafft, als sie mildert. Der durch den Club of Rome auch in Europa bekanntgewordene Jay Forrester (Massachusetts Institute of Technology) hat das einmal so ausgedrückt: „Die geretteten Menschen werden sich weiter vermehren. Hilfe führt zu einer noch größeren Anzahl krisengefährdeter Menschen, zu noch größerem Bedarf an Hilfe und schließlich zu einer *Situation, die selbst die Hilfe nicht mehr bewältigen kann.*“

In einem offiziellen Hearing im US-Kongreß verteidigte der Öko-Biologe Garrett Hardin (California University) seine in vielen Publikationen vertretene These: „Wenn das Boot sinkt, ertrinken alle. Complete justice, complete catastrophe.“ Der Abgeordnete John Dingell, welcher das Hearing geleitet hat, wurde in einem Interview mit der New York Times nicht weniger deutlich: „Wir können solche Entscheidungen weder moralisch noch politisch treffen.“ Aber — so meinte Dingell — manche politischen Entscheidungen werden nicht bewußt getroffen, sondern ergeben sich von selbst: „The hard fact of the matter is that nature is probably going to make those judge-

ments for us . . . *Triage is going to come upon us whether we like it or not.*"

Die Triage- und Rettungsboot-Konzepte waren im Jahre 1975 der Ausgangspunkt für Gesetzesentwürfe von Kongreßabgeordneten aus Kalifornien und anderen Bundesstaaten, wonach die USA die Nahrungshilfe an Länder einstellen sollen, die keine „vernünftigen und produktiven“ Anstrengungen zur Eindämmung ihres Bevölkerungswachstums unternehmen. Einer der hinter dieser Initiative stehenden Abgeordneten, Jerry Litton, bekam Berge von Briefen, in welchen die ganze Entwicklungshilfe als sinnlos kritisiert wurde. Der berühmte Tropenagronom und Buchautor Paddock schloß sich diesen Thesen an und meinte zynisch: „Wir könnten alle aufhören, Fleisch zu essen und damit 800 Millionen Menschen durchbringen. Aber wenn die Weltbevölkerung in einem Jahr um 90 Millionen wächst, was geschieht dann in neun Jahren?“

Die im Zusammenhang mit den Triage- und Rettungsbootkonzepten angestellten Erwägungen blieben natürlich nicht ohne Widerspruch. Senator Hubert Humphrey nannte die Triage- und Rettungsboot-Konzepte „obszön“, und der Politikwissenschaftler Peter Henriot (Jesuit) meinte: „Ehe wir beginnen, Leute aus dem Rettungsboot zu werfen, sollten wir zumindest erst einmal die Golfschläger über Bord werfen.“ Allerdings würde Paddock wohl zu dieser im Grunde nur auf Zeitgewinn aus-

gehenden These wie beim Beispiel des Verzichts auf Fleischkonsum die Frage stellen: Und danach? Robert McNamara bezeichnete die beiden Konzepte nicht nur als „moralisch verwerflich“, sondern auch als „technisch falsch“.

Dauerlösung nur durch Mobilisierung des Eigenpotentials der Entwicklungsländer

Die Mehrheit aller Fachleute ist sich heute über eine dritte These einig, daß nämlich die Entwicklungsländer ein beträchtliches, längst nicht voll genutztes Eigenpotential zur Steigerung ihrer Nahrungsproduktion besitzen. Das gilt sowohl für die technische als auch für die ökologische Seite der Produktion. Nicht nur das bereits erwähnte Internationale Food Policy Research Institute in Washington, sondern auch der Welternährungsrat und die FAO sind der Meinung, daß die Entwicklungsländer in der Lage sind, ihre Nahrungserzeugung jährlich um mindestens 4 Prozent zu steigern. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch zwei unter der Leitung der Nobelpreisträger Wassily Leontief und Jan Tinbergen für die Vereinten Nationen bzw. den Club of Rome erarbeitete Studien (1976): „Zukunft der Weltwirtschaft“ (Leontief) und „Wir haben nur eine Zukunft“ (Tinbergen). Die Leontief-Studie hält eine Steigerungsrate von 5 Prozent für notwendig und möglich.

III. Notwendigkeit einer umfassenden Strategie

Freilich stellt die Beseitigung des Hungers und der Unterernährung in den Entwicklungsländern nur einen von vielen Aspekten der Unterentwicklung, d. h. der Armut, dar. Die Strategie zur Lösung des Problems muß daher ein großes Bündel von Maßnahmen umfassen, die weit über die technischen Aspekte der Produktionssteigerung hinausgehen. Neben einer „rationellen“ Bevölkerungspolitik (die ihrerseits ohne eine Verminderung der Armut allenfalls Teilerfolge erzielen kann) spielen zwei ineinander übergreifende Bereiche die Hauptrolle:

1. Maßnahmen zur *Produktionssteigerung* und
2. Schaffung der *sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen* für die Produktionssteigerung und die Verteilung der produzierten Nahrungsmittel.

Eine einseitig auf Produktionssteigerung ausgerichtete Strategie könnte nur begrenzte Erfolgsaussichten haben.

Die Möglichkeiten zur Steigerung der Nahrungsproduktion

Stellt man einmal ausschließlich auf die produktionstechnische Seite ab — was, wie gesagt, angesichts ihre untrennbaren Verflechtung mit den sozio-ökonomischen Aspekten nur einen begrenzten Aussagewert hat —, so bestehen hauptsächlich zwei Möglichkeiten:

- Erweiterung der *Anbauflächen*;
- Erhöhung der Erträge auf dem bereits kultivierten Ackerland, d. h. Steigerung der *Produktivität*.

(Die zusätzliche Nutzung des Potentials der Meere und die Produktion „unkonventionel-

ler" Nahrungsmittel bleiben hier außer Betracht.)

In den letzten zehn Jahren ergaben sich 15 Prozent des jährlichen Produktionszuwachses

Von der festen Landoberfläche der Erde (etwa 13,4 Milliarden ha) werden heute nur rund 10 Prozent (etwa 1,36 Milliarden ha) als Ackerland genutzt. Etwa 22 Prozent entfallen auf Wiesen und Weiden, rund 30 Prozent auf Wald. Die Industrieländer (weniger als 30 Prozent der Weltbevölkerung) verfügen über rund 47 Prozent des genutzten Ackerlandes.

Zu der entscheidenden Frage, welche *zusätzlichen Flächen* möglicherweise noch als Ackerland gewonnen werden könnten, gibt es viele spekulative, ja utopische Konzepte, zumal es an einem ausreichend klar umrissenen Begriff des „potentiellen Ackerlandes“ fehlt. Feststehen sollte allerdings wohl, daß eine Bodenfläche nicht schon deswegen als Ackerland in Betracht kommt, weil sie mit dem Pflug bearbeitet werden kann.

Eine nüchtern-realistische Wertung kann auch heute noch von einer Studie des Wissenschaftlichen Beratungsausschusses des US-Präsidenten aus dem Jahre 1967 ausgehen. Auf der Basis dieser Studie und unter Berücksichtigung weiterer Forschungsarbeiten kommt der Harvard-Professor Roger Revelle nach Abwägung aller Faktoren zu dem Ergebnis (1976), daß die nutzbare Ackerfläche von gegenwärtig etwa 1,36 Milliarden ha bis zum Jahre 2000 auf 4,23 Milliarden ha erweitert werden kann.

Die größten ungenutzten Reserven an potentiell nutzbarem Ackerland aller Entwicklungsländer liegen in Südamerika und Afrika, während das Erweiterungspotential in Asien relativ gering ist. Die in Lateinamerika und Afrika reichlich vorhandenen Landkapazitäten würden allerdings den Millionenmassen in Asien

aus der Zunahme der Anbaufläche, 85 Prozent aus der Steigerung der Flächenerträge. Die verstärkte Nutzung beider Formen der Produktionsreserven hängt u. a. auch von der Preispolitik in den Anbauländern ab.

IV. Erweiterung der Anbauflächen

nur zugute kommen, wenn man an Wanderungsbewegungen gewaltigen Ausmaßes zwischen den Kontinenten denken könnte.

Die technische Möglichkeit der Ausweitung der Anbauflächen ist freilich nur ein Aspekt. Von entscheidender praktischer Bedeutung ist die *Kostenfrage*. Die darüber vorgenommenen Schätzungen geben eine gewisse Vorstellung von den in Betracht kommenden Größenordnungen, nämlich einen Finanzbedarf von „mehr als 700 Milliarden \$“ für Asien, Südamerika und Afrika: Wenn man diese Investitionssumme über 25 Jahre verteilen würde, so würden sich die jährlichen Kosten auf 30 Milliarden belaufen, also weniger als ein Prozent des gegenwärtigen Weltprodukts. Vergleichsweise sei erwähnt, daß sich die Weltausgaben für Rüstungen 1975 auf 280 und 1976 auf 334 Milliarden Dollar belaufen haben. Andererseits betragen die Kosten der gesamten Entwicklungshilfe 1976 24 Milliarden Dollar.

Während die vorliegenden Schätzungen immerhin gewisse Vorstellungen über die technische „Machbarkeit“ und den Finanzbedarf erlauben, sind die Auswirkungen der für erforderlich gehaltenen Umwandlungen von Landflächen in Ackerland auf die *Umwelt* nur völlig unzulänglich erforscht. Beispielsweise birgt die in großem Maßstab vorgenommene Abholzung von Tropenwäldern zur Gewinnung von Ackerland nach dem heutigen Stand der Kenntnis die Gefahr, daß der gerodete Boden sich schon in kurzer Zeit unter der Sonneneinstrahlung durch chemische Veränderungen in Wüste verwandelt. Diese und zahlreiche andere Probleme können kaum ernst genug genommen werden.

V. Intensivierung der Erzeugung (Steigerung der Produktivität)

Wenn auch die von Land zu Land verschiedenen Möglichkeiten der Produktionssteigerung durch Gewinnung zusätzlichen Ackerlandes genutzt werden müssen, so sind sich alle Sachverständigen darüber einig, daß — vor al-

lem kurz- und mittelfristig — die Hauptanstrengungen der Entwicklungsländer der *Intensivierung der Erzeugung auf den bereits kultivierten Flächen* gelten müssen. In vielen Entwicklungsländern wird Landwirtschaft zum

Teil noch wie vor *Jahrhunderten* betrieben. Daher erreichen die *Erträge je Flächeneinheit* z. B. für Getreide im Durchschnitt der Entwicklungsländer nicht mehr als etwa ein Viertel der Erzeugung in den leistungsfähigsten Industrieländern. Während z. B. die USA je Hektar 55 dz Mais erzeugen, liegt der Durchschnittssatz in den Entwicklungsländern bei nur 14 dz. Japan produziert 55 dz Reis per Hektar verglichen mit einem Durchschnitt von 18 dz in den Entwicklungsländern.

Um *höhere Erträge* zu erzielen, bedarf es zahlreicher Maßnahmen wie z. B. der folgenden: Bessere Bodenvorbereitung, Bewässerung, verbesserte Düngung, Verwendung von Hochleistungssaatgut, Pflanzenschutz, Verminderung von Verlusten nach der Ernte. Auch die Mechanisierung ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Sie darf aber nicht schematisch durch Übernahme der Systeme hochentwickelter Länder erfolgen, sondern muß der Lage in jedem einzelnen Land, insbesondere dem Überangebot von Arbeitskräften, angepaßt werden.

Die Erwähnung von Hochleistungssaatgut löst das Stichwort „*Grüne Revolution*“ aus. Die dahinterstehende Technik beruht auf einer Kombination der Verwendung von Hochleistungssaatgut, verstärkten Gaben richtig ausgewählten Düngers und ausreichender Bewässerung. Das Saatgut ist das Ergebnis langjähriger züchterischer Bemühungen, die Pflanze durch Kreuzung verschiedener Sorten so „umzubauen“, daß sie bei ausreichenden Wassermengen mehr Stickstoff aufnimmt und die Sonneneinstrahlung besser nutzt. Die neue Technik ermöglicht Ernteerträge, welche beim Mehrfachen des Gewohnten liegen. Einer spektakulären Welle des Optimismus über die Auswirkungen der „*Grünen Revolution*“ folgte eine Periode des Pessimismus. Neben sozialen und wirtschaftlichen Problemen (z. B. Benachteiligung der armen Bauern) ergaben sich neue technische Fragen (z. B. zusätzliche Risiken der Verbreitung von Pflanzenkrankheiten und -Schädlingen). Bald setzte sich die Erkenntnis durch, daß man erst am Anfang der „*Revolution*“ stehe und daß es zur vollen Ausnutzung des Potentials der neuen Sorten noch umfassender Forschungsarbeiten bedarf. Die Anbautechnik, die Düngung und Bewässerung müssen den örtlichen Gegebenheiten angepaßt werden. Aber trotz aller Rückschläge und

noch zu lösender Probleme stellt die neue Technik unter allen Einzelmaßnahmen die wichtigste Hoffnung für eine Steigerung der Hektar-Erträge in vielen Entwicklungsländern dar. Allerdings kommen wegen des Bewässerungsproblems in absehbarer Zeit kaum mehr als etwa 30 Prozent des Ackerlandes für die Verwendung der Hochleistungssorten in Betracht.

„*Mensch oder Schwein*“?

Im Zusammenhang mit der Förderung der Tierzucht wird oft die Frage aufgeworfen, wie die Nutzung des knappen Landes zwischen dem Bedarf für die direkte menschliche Ernährung und für Viehfutter am zweckmäßigsten aufgeteilt werden soll. Der Holländer Sicco Mansholt — früherer Präsident der Europäischen Gemeinschaft — hat dieses Dilemma durch die Formel „*Mensch oder Schwein*“ besonders drastisch herausgestellt, und der Franzose René Dumont charakterisiert die Fleischesser sogar als „*Kannibalen*“. Beide gehen — zutreffend — davon aus, daß durch die Verwendung von Getreide als Viehfutter — statt direkt für die menschliche Ernährung — etwa sechs Siebentel der im Getreide enthaltenen Kalorien verlorengehen. Allein in den entwickelten Ländern werden jährlich 300 Millionen t Getreide verfüttert — eine Menge, die größer ist als der Jahresbedarf Indiens und Chinas für die menschliche Ernährung. Verstärkte Viehzucht hat in den USA in den letzten zehn Jahren zu einer Erhöhung des Getreideverbrauchs um 16 Prozent, in der Sowjetunion sogar um 30 Prozent geführt. Die These, wonach den Armen das Brot vorenthalten wird, damit die Rinder der Reichen Fleisch ansetzen, würde allerdings an Durchschlagskraft gewinnen, wenn man aufzeigen könnte, wie die Senkung des Fleischverbrauchs bei den Reichen den Hungrigen zugute kommen würde. Da Nahrungsmittel nicht wie Wasser in kommunizierenden Röhren automatisch hin- und herströmen, müßte man den Armen auch die Kaufkraft geben, um das durch Konsumbeschränkung „freigewordene“ Getreide zu erwerben.

Soweit die Viehfütterung durch verbesserte Verwendung von Heu, Stroh, Ernteabfällen und Nebenprodukten erfolgt, entfallen die vorerwähnten, nicht zu bagatellisierenden Probleme.

VI. Gewaltiger Investitionsbedarf

Die Steigerung der Produktion, gleichgültig ob durch Erweiterung der Anbaufläche oder durch Erhöhung der Erträge je Flächeneinheit, erfordert gewaltige *Investitionen*.

Die Welternährungskonferenz schätzte — in eher problematischer Weise — den jährlichen *Finanzbedarf* für landwirtschaftliche Investitionen auf 16 bis 18 Milliarden \$, um eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion um 4 Prozent im Jahre möglich zu machen.

Nach Schätzungen des Welternährungsrats vom Juni 1977 müßten mindestens 8,3 Milliarden \$ des jährlichen Finanzbedarfs durch bilaterale und multilaterale Hilfe aufgebracht werden. Das wären etwa 2,3 Milliarden \$ mehr als in den Jahren 1975 und 1976. Ein Teilbetrag der Differenz könnte durch den neu gegründeten Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) gedeckt werden, welcher mit einem Anfangskapital von etwa einer Milliarde \$ im Januar 1978 seine Tätigkeit aufgenommen hat.

Diesen Schätzwerten für die kommenden Jahre stehen folgende Zahlen über das Volumen der — multilateral und bilateral — für die der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern gewährten finanziellen Hilfe gegenüber: Je 5,5 Milliarden \$ für die beiden genannten Jahre und 2,1 Milliarden \$ im Jahre 1973. Auf die multilaterale Hilfe entfielen davon fast zwei Drittel. Die OPEC-Länder brachten 1975 etwa 700 Millionen \$ für Agrarhilfe auf.

Das Kriterium der Bedürftigkeit der einzelnen Empfängerländer für die Agrarhilfe wurde bisher nur in völlig unzulänglicher Weise berücksichtigt. Im Jahre 1975 erhielten 26 Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 150 \$ im Jahr, d. h. die Ärmsten der Armen, nur 33 Prozent der gesamten Agrarhilfe, obwohl auf diese Ländergruppe 45 Prozent der Bevölkerung der Dritten Welt entfallen.

Alle bisher bekannten Schätzungen des Investitionsbedarfs tragen stark spekulativen Cha-

rakter und sind mit Vorsicht aufzunehmen. Sie lassen insbesondere die reale *Aufnahmefähigkeit* (Absorptionsfähigkeit) der Entwicklungsländer für von außen zufließende Ressourcen außer acht. Hinzu kommt, daß manche UNO-Organisationen, und zwar insbesondere die FAO und der Welternährungsrat der UNO, die massive Verstärkung des Ressourcentransfers in der Form von Krediten und verlorenen Zuschüssen als *Conditio sine qua non* hinzustellen pflegen, ohne die Notwendigkeit der Eigenanstrengungen der Empfängerländer mit gleicher Deutlichkeit transparent zu machen. Dem Transfer zusätzlicher Ressourcen von außen wird damit eine *Alibi-Funktion* gegeben, um unzureichende Bemühungen mancher Entwicklungsländer zu verdecken. Wenn — wie im folgenden darzulegen versucht wird — der Hauptengpaß für die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion nicht in technologischen Maßnahmen der Produktionserhöhung liegt, sondern in der Lösung komplexer und politisch heikler sozio-ökonomischer Probleme, so ist es nicht zu verantworten, die diesbezüglichen Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer durch Warten auf verstärkte Ressourcenzuflüsse noch weiter hinauszuzögern. Viele Maßnahmen hängen überhaupt nicht oder nur teilweise von der Verfügbarkeit äußerer Ressourcen ab (z. B. ausreichende Anreize für die Landwirte, insbesondere kostendeckende Preise; Maßnahmen der Landreform; Schaffung von Infrastrukturen aller Art, gegebenenfalls auch durch öffentliche Arbeitsprogramme). Auch die Durchsetzung diesbezüglicher Entscheidungen ist ohne die Verfügbarkeit gewisser Ressourcen nicht möglich. Zum mindesten aber könnten wesentliche erste Schritte mit eigenen Mitteln und — durch richtige Prioritätenbestimmung — im Rahmen des bereits bestehenden Volumens der Auslandshilfe eingeleitet werden. Die vorerwähnten Zusammenhänge werden vielfach — bewußt oder unbewußt — ignoriert, obwohl sie entwicklungspolitisch für Geber- und Nehmerländer von fundamentaler Bedeutung sind.

VII. Die sozio-ökonomischen Aspekte des Welternährungsproblems

Wie erwähnt, stellen die Maßnahmen zur Produktionssteigerung nur einen von mehreren Bereichen einer Gesamtstrategie zur Sicherung der Welternährung dar. Noch sehr viel

komplexer ist die *wirtschaftlich-soziale Seite* der Strategie, zumal mit ihr auch, direkt oder indirekt, die „Lösung“ des Problems des Bevölkerungswachses verbunden ist.

Es besteht heute weitgehende Übereinstimmung insbesondere über folgende — bei allen Überlegungen über eine Strategie der ländlichen Entwicklung zu berücksichtigende — Punkte¹⁾:

1. Selbst die beste Agrartechnik nützt wenig, solange ihre Anwendung aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen — insbesondere wegen Fehlens eines aufnahmefähigen Marktes mangels kaufkräftiger Nachfrage — nicht sinnvoll wäre. Eine nachhaltige Steigerung der Agrarproduktion ist nicht isoliert, sondern nur im Rahmen der Förderung der *gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* denkbar.

2. Die Unterernährung ist nicht immer die Folge eines unzureichenden Produktionspotentials. Der eigentliche Funktionszusammenhang — oder besser: der *Circulus vitiosus* — lautet: Arbeitslosigkeit — *Armut* — fehlende kaufkräftige Nachfrage — geringe (vorwiegend auf den Eigenbedarf beschränkte) Produktion von Nahrungsmitteln — Unterernährung.

3. Ohne die *Schaffung von Arbeitsplätzen* und die damit bewirkte Bildung von Kaufkraft für Hunderte von Millionen von Menschen, die heranwachsen und noch geboren werden, kann das Welternährungsproblem nicht gelöst werden.

4. In den nächsten Jahrzehnten kommt den *ländlichen Gebieten* der Entwicklungsländer entscheidende beschäftigungs- und damit entwicklungspolitische Bedeutung zu. Eine Ankurbelung der Agrarproduktion — als wesentlicher Bestandteil einer Strategie ländlicher Entwicklung — würde nicht nur die Nahrungsversorgung verbessern, sondern auch — bei Anwendung einer vernünftig angepaßten Technik — gleichzeitig Arbeitsplätze und damit Kaufkraft schaffen.

5. Ohne die *Mobilisierung der breiten Massen* — in geeigneten Fällen auch durch öffentliche Arbeiten — der ländlichen Bevölkerung sind

die vorerwähnten Ziele unerreichbar. Sie müssen *motiviert* werden, Nahrungsmittel über ihren Subsistenzbedarf hinaus zu erzeugen.

6. Rein technisch ausgerichtete Interventionen (wie z. B. fachliche Beratung, vergünstigte Bereitstellung von *Produktionsmitteln und Kredithilfen*²⁾) sind wichtig, reichen aber meistens nicht aus, um die Masse der kleinen Produzenten zu motivieren oder sie darüber hinaus in einem Prozeß nachhaltiger ländlicher Entwicklung zu integrieren.

7. In vielen Ländern ist eine radikale *Landreform* unerläßliche Voraussetzung für eine Produktionssteigerung und die ländliche Entwicklung.

8. Entscheidende Bedeutung kommt auch einer rationalen *Preispolitik* zu: „Wenn etwa Agrarpreise niedrig gehalten werden, um städtische Verbraucher mit niedrigem Einkommen zu subventionieren, gibt es für die Landwirte keinen Anreiz zur Produktionssteigerung.“³⁾ Ohne Preisanreize können keine zusätzlichen Produktionsmittel (z. B. Dünger) eingesetzt oder weniger fruchtbares Land unter den Pflug genommen werden. Bauern in Entwicklungsländern reagieren auf Preise nicht unbedingt anders als Bauern in entwickelten Ländern. Gerade diesem Aspekt wird oft noch nicht gebührende Beachtung geschenkt, zumal sich die verantwortlichen Regierungen nicht gern an ihre diesbezüglichen Unterlassungssünden erinnern lassen. Das sich in vielen Ländern stellende Dilemma, einerseits die städtischen Massen mit billigen Lebensmitteln zu versorgen, andererseits aber die Nahrungsproduktion zu steigern, kann nicht durch Festhalten der Preise unter einem kostendeckenden Niveau gelöst werden. Den Bedürftigen muß gegebenenfalls durch verbilligte (staatlich subventionierte) Rationen geholfen werden. Billige Nahrungsmittel, die nicht produziert werden, lassen sich auch nicht verteilen.

9. Ein wesentlicher Faktor bei der Motivierung der kleinen Produzenten ist die Schaffung eines effizienten *Vermarktungssystems*, welches den von Land zu Land verschiedenen Verhaltensweisen dieser Gruppe Rechnung trägt (nicht zuletzt auch ihrer Furcht vor jeder zusätzlichen Form der Abhängigkeit oder Un-

¹⁾ Die Aufzählung ist nicht vollständig. Es wird von einer „konventionellen“ (reformistischen) Strategie ausgegangen, welche radikale Eingriffe nicht ausschließt, aber auf eine evolutionäre Veränderung abstellt. Auf Strategiekonzepte, welche systematisch auf revolutionär-kollektivistische Maßnahmen abzielen, wird in Abschnitt XII kurz eingegangen. — Einen abgewogenen Kurzüberblick über die wichtigsten sozio-ökonomischen Aspekte gibt P. von Blanckenburg, *Possibilities for Decreasing Rural Income Disparities in Densely Populated Developing Countries*, in: Festschrift für W. Abel zum 70. Geburtstag, hrsg. v. I. Bog u. a., Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen Nr. 70, Band III, Hannover 1974.

²⁾ Zum Stichwort Kredit siehe u. a. „Agricultural Credit — World Bank Paper — Rural Development Series“, August 1974.

³⁾ So Hollis B. Chenery (Vizepräsident der Weltbank) in „Kampf der Armut“, in: epd-Entwicklungspolitik 1/77.

terdrückung) 4). Für den bisher nur für den Eigenbedarf produzierenden Kleinbauern ist das Vermarktungsproblem eine unerläßliche Voraussetzung für jede Produktionssteigerung.

10. Nicht die hochmodernste, kapitalintensivste Technologie ist die richtige Technologie für den Kleinbauern und die ländliche Entwicklung allgemein, sondern eine *angepaßte Technologie* („appropriate technology“). Es ist anzustreben, „ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen arbeits- und kapitalintensiver Technologie herzustellen mit dem Hauptziel, das Wachstum und die Beschäftigung zu maximieren und die Grundbedürfnisse zu befriedigen“ 5). Die „angepaßte“ Technologie muß u. a. die reichliche Verfügbarkeit an (insbesondere ungelerten) Arbeitskräften berücksichtigen und von der Erkenntnis ausgehen, daß größere Produktionseffizienz nicht identisch ist mit dem Einsatz einer kapitalintensiven Technologie 6).

4) Zum Marketing-Problem siehe H. Schmidt-Burr, Th. Dams und A. Barteling in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 1977/12. S. ferner die OECD-Broschüre „Critical Issues on Food Marketing Systems in Developing Countries“ (Ergebnisse eines OECD-FAO-Seminars, Paris 1977). — Ein vor der Veröffentlichung stehender Bericht der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, „International expert consultation „Marketing and Rural Development“,“ enthält konkrete Anregungen über Maßnahmen zur Teilnahme von Kleinbauern an Vermarktungssystemen. — Den Standpunkt der FAO legt H. J. Mittendorf in einem vor der Veröffentlichung stehenden Artikel in der fremdsprachigen Ausgabe von „Entwicklung und Zusammenarbeit“ dar: „Strengthening Agricultural and Food Marketing Systems requires Much Higher Priority“.

5) So die im Juni 1976 verabschiedete ILO-„Declaration of Principles and Programme of Action“ (Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress, and the International Division of Labour). — Denkanstöße zu dem komplexen Thema, welches im Mittelpunkt der für 1979 geplanten UNO-Konferenz über Wissenschaft und Technologie für Entwicklung stehen wird, gibt eine von Hans W. Singer im Auftrag der ILO erarbeitete Studie: Technologies for basic Needs, International Labour Office, Genf 1977. Der Band bringt auch den vollen Text der vorerwähnten „Declaration“.

6) Ins Leere stößt Ernest Feder, wenn er es als „unter Technokraten vorherrschende Meinung“ hinstellt, „daß es ausreicht, modernes Know-how aus Industrieländern auf unterentwickelte Landwirtschaften zu transferieren, um Ergebnisse zu erzielen, die mit denen identisch sind, die in den ersten erzielt werden“. Seit Jahren vertritt kein ernst zu nehmender Entwicklungspolitiker oder gar Technologie-Experte eine solche, natürlich völlig abwegige These. Es ist nicht Feders Entdeckung, daß „man das soziale System verstehen (muß), in das moderne Techniken eingepfropft werden“ sollen, vielmehr handelt es sich dabei um eine längst als

11. Trotz vieler negativer — kostspieliger — Erfahrungen mit *Genossenschaften* in den Entwicklungsländern kann auf ein bis zum letzten Dorf reichendes System von Genossenschaften nicht verzichtet werden. Der Versuch allerdings, dabei das Genossenschaftskonzept der Industrieländer schematisch auf die Entwicklungsländer zu übertragen, mußte scheitern. Die Krise des Genossenschaftswesens in den Entwicklungsländern kann nur durch Konzepte überwunden werden, welche den völlig anderen Bedingungen und menschlichen Verhaltensweisen in diesen Ländern entsprechen.

12. Für die Anhänger einer „konventionellen“ Strategie besteht auch weitgehend Konsens bezüglich des komplexen Problems „cash-“ oder „food-crops“. Auch in den armen Ländern muß die Landwirtschaft dazu beitragen, Devisen zu verdienen, um damit die Einfuhr lebenswichtiger Güter bezahlen zu können.

Die Situation ist allerdings von Land zu Land verschieden. Wenn feststeht, daß ein Entwicklungsland mit einem Nahrungsmitteldefizit durch Produktion und Export von cash-crops in der Lage ist, sich kurzfristig mehr an Grundnahrungsmitteln zu verschaffen als durch („direkte“) Eigenproduktion, stellen cash-crops die relativ beste Antwort zur Deckung des Nahrungsdefizits dar. Etwaige Umstellungen („Diversifikation“) bedürfen sorgfältiger Prüfung 7). — Übrigens zweigen gerade auch totalitäre Regime mit mehr oder minder kollektivisierter Landwirtschaft Agrarprodukte (einschließlich der im Land dringend benötigten Grundnahrungsmittel!) für den Export ab, weil sie für die Einfuhr anderer Güter Devisen brauchen.

solche erkannte Binsenweisheit. (Wegen Feders Thesen siehe seinen Beitrag: Neuere Aktionsfelder von MNK — Die neue Penetration der Landwirtschaften der unterentwickelten Länder durch die Industrienationen und ihre multinationalen Konzerne, in: D. Senghaas und U. Menzel (Hrsg.), Multinationale Konzerne und Dritte Welt, Opladen 1976 (abgedruckt in: epd-Entwicklungspolitik-Dokumentation 2/77: Weltagrarproblem). — Schlicht falsch ist auch Feders These, wonach es überhaupt keine Technologien gibt, welche einer unterentwickelten Agrargesellschaft angepaßt werden können.

7) Solchen Erwägungen stellen die Kritiker im Grunde nur ideologische Argumente entgegen. Ein Beispiel aus neuester Zeit ist der Artikel von Rudolf Buntzel, Für eine andersartige Entwicklung, in: epd-Entwicklungspolitik 22/77. (B. ist Mitautor des Ende 1976 für „Bröt für die Welt“ erarbeiteten Zusammenfassenden Berichts des Arbeitskreises Welthunger — sog. „Hungerstudie.“) — Treffend argumentiert P. von Blanckenburg gegen die irrationalen Angriffe gegen cash crops (Entwicklung und Massenwohlstand, in: epd-Entwicklungspolitik

VIII. Hilfe von außen

Die bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe steht bereit, um zur Lösung auch der Probleme sozio-ökonomischer Natur finanziell beizutragen — auch in „weichster“ Form und durch verlorene Zuschüsse. Woran es allerdings fehlt, ist nicht nur (und wohl nicht einmal in erster Linie) die Verfügbarkeit an finanzieller Hilfe von außen — gleichgültig, ob als Kapital-, technische oder Nahrungsmittelhilfe —, sondern praktikable Konzepte, die sich in konkrete Pläne und Aktionen umsetzen lassen (siehe auch oben Kap. VI). In seiner ersten Ansprache vor dem Gouverneursrat des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) stellte der Präsident des Fonds, Al-Sudeary, im vollen Bewußtsein der Problematik fest, daß „ein Mangel an solide konzipierten Projekten besteht, welche geeignet sind, den multilateralen und bilateralen Finanzierungsinstitutionen unterbreitet zu werden.

Auch der Weltbank fehlt es nicht an Problembeußtsein. Die Lage der ländlichen Armen und der Armen im allgemeinen wurde von Weltbankpräsident Robert McNamara in seiner besonders stark beachteten Rede im Herbst 1973 in Nairobi überaus plastisch dargestellt. Er wies darauf hin, daß sie keinen gerechten Anteil am Wirtschaftswachstum ha-

22/77): „Diese Vorstellung ist von den Dependenz-Theorien, die wieder vorwiegend aus Lateinamerika kommen, inspiriert. Hier wird vernachlässigt, daß eine große Anzahl rohstoffarmer Länder, die auch noch keine Exportindustrien aufgebaut haben, auf den Export von Agrargütern angewiesen ist, um die bitter benötigten Investitions- und Konsumgüter importieren zu können. Diese Funktion des Exportbeitrages kann auf niedrigen Entwicklungsstufen kein anderer Wirtschaftssektor der Landwirtschaft abnehmen. Die Landwirtschaft der armen Länder kann nicht so einfach von ihrer Aufgabe freigestellt werden, einen Export- und Marktbeitrag zu erbringen. Sie muß maßgeblich dazu beitragen, Kaufkraft zu schaffen, und sie muß die Interaktion mit dem sekundären und tertiären Sektor eher verstärken als verringern. Gerade wenn eine Strategie gegen den Hunger mit einer Strategie gegen Unterentwicklung gleichgesetzt werden soll, können diese Wirkungszusammenhänge nicht so schlicht vernachlässigt werden.“ — Buntzels Versuch, solche konkreten Argumente mit dem Schlagwort „Mythos“ abzutun, überzeugt nicht. Dunkel bleibt, was Buntzel mit der These meint: „Exportüberschüsse bedeuten unentgeltliche Übertragungen an das Ausland; sie werden durch interne Inflation ausgeglichen (bei festen Wechselkursen).“ Soweit es sich nicht um Geschenke an das Ausland handelt, sondern um kommerzielle, in Devisen bezahlte Exporte, kann von „unentgeltlichen Übertragungen“ nicht die Rede sein.

ben und in einem „Zustand der Unterernährung, des Analphabetentums und der Verwahrlosung lebten“. Er folgerte aus der bisherigen Erfahrung, daß sich „die Einkommensunterschiede lediglich vergrößern werden, sofern nicht Maßnahmen ergriffen werden, die unmittelbar den Ärmsten zugute kommen“. Für ihn stand schon damals fest, daß „es daher keine echte Alternative zur Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft (gibt), wenn wirklich Fortschritte in der Beseitigung der absoluten Armut auf dem Lande erzielt werden sollen“⁸⁾.

Es ist schwer begreiflich, wenn Ernest Feder⁹⁾ den — in seiner Sicht auf finsternen Zielsetzungen basierenden — Nairobi-Plan der Weltbank u. a. durch den Hinweis darauf zu diskreditieren versucht, daß McNamara ganz freimütig bekannte, man habe noch keine klaren Antworten auf die sich stellenden komplexen Probleme¹⁰⁾. Eine solche Haltung spricht für und nicht gegen die Bank. Unverständlich ist es, die Bank für die politische Machtverteilung

⁸⁾ In Fortführung dieser Gedankengänge sagte McNamara im Oktober 1977 vor der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds u. a. folgendes: „Das aggregierte Wirtschaftswachstum, das die Entwicklungsländer während der letzten 25 Jahren erreicht haben, hat trotz seines beachtlichen Ausmaßes wenig zu Beseitigung der Armut beigetragen . . . Selbst in den Entwicklungsländern mit hohen Wachstumsraten haben die ärmsten Einkommensschichten daran keinen gerechten Anteil gehabt. Das Wachstum ihrer Einkommen erreicht nur etwa ein Drittel des nationalen Durchschnitts . . . Wir wissen sehr wohl, was zu tun ist: Wir müssen eine weitgefächerte und wirkungsvolle Entwicklungsstrategie entwerfen, die sowohl ökonomisches Wachstum beschleunigt als auch den absolut Ärmsten einen größeren Anteil am erzielten Wachstum zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zusichert. Das Problem besteht darin, daß eine derartige Strategie Veränderungen sowohl in den entwickelten als auch in den Entwicklungsländern erfordert, die den Interessen derer zuwiderlaufen, denen es besser geht oder die besser organisiert sind.“

⁹⁾ In seinem in Fußnote 6 zitierten Beitrag zu dem von Senghaas-Menzel herausgegebenen Band.

¹⁰⁾ McNamara in Nairobi: „Weder wir in der Weltbank noch irgend jemand sonst hat eine klare Antwort auf die Frage, wie eine verbesserte Technologie und andere Produktionsfaktoren den über 100 Millionen Kleinbauern, besonders in wasserarmen Gebieten, zur Verfügung gestellt werden können. Auch die Kostenfrage können wir nicht exakt beantworten. Wir wissen jedoch genug, um zu beginnen. Zugegeben, wir werden dabei einige Risiken auf uns nehmen und improvisieren und experimentieren müssen. Und falls einige der Versuche mißlingen, werden wir daraus Lehren ziehen und von neuem beginnen müssen.“

lung in den Empfängerländern mit der Begründung verantwortlich zu machen (so Feder), daß „der Transfer von Geld und Inputs in den Sektor der Kleinbauern wenig, wenn überhaupt etwas, an der Agrarstruktur oder am wirtschaftlichen, sozialen und politischen Status der Armen auf dem Land angesichts der grundbesitzenden Elite verändert“. Feder selbst hat außer einer totalitärkollektivistischen „Lösung“ kein Patentkonzept anzubieten, um die gegebenen Strukturen in den souveränen Entwicklungsländern von heute auf morgen zu modifizieren, und seine Kritik an der Bank läuft daher im Grunde auf den Vorwurf hinaus, daß die Bank nicht die Propagierung einer radikalen und gewaltsamen Agrarrevolution auf ihr Banner geschrieben hat.

Das Problem, mit bestimmten Hilfsmaßnahmen bestimmte Zielgruppen zu erreichen, ist alt. Es ist ‚unvermeidbar‘, daß ländliche Entwicklungsprogramme (wie z. B. Bewässerungsvorhaben, Straßenbau, Einführung verbesserter Erziehungssysteme) den weniger armen Schichten mindestens ebenso viele Vorteile bringen wie den ganz Armen. Aber, wie ein ILO-Papier mit Recht hervorhebt, wäre es unrealistisch, darauf zu bestehen, daß alle Programme nur den Armen nützen. Das Administrative Committee on Co-ordination der UNO (ACC) hat daher die Empfehlung ausgesprochen, daß solche Programme „in erster Linie („primarily“) den ländlichen Armen Nutzen bringen“¹¹⁾. Auch bei sonstigen Hilfsmaßnahmen für die Armen werden in fast jedem Regierungssystem — und gerade auch in einem totalitären — die etablierten (Macht-)Eliten in der Lage sein, direkt oder indirekt von Maßnahmen mitzuprofitieren, die für bestimmte Zielgruppen unternommen werden. Hier muß der Geber seinen Einfluß geltend machen. Ein multilateraler Geber pflegt bei solchen heiklen Überwachungsmaßnahmen eine stärkere Position zu haben als ein bilateraler („ugly American“, „ugly German“). An der Verfeinerung der Überwachung wird gearbeitet, aber eine hieb- und stichfeste Lösung kennt bisher niemand¹²⁾.

¹¹⁾ In-Depth Review of Rural Development, ILO-Dokument GB.201/PFA/13/1 vom August/November 1976.

¹²⁾ In diesem Zusammenhang lohnt es sich, von den folgenden Thesen Chenery's Kenntnis zu nehmen (Fundstelle siehe Fußnote 3): „... Immer noch müssen wir gültige Antworten auf eine Reihe von Fragen finden, die damals aufgeworfen worden

Übrigens ist es reiner Wahn anzunehmen, daß in kollektivistischen Systemen die Gefahr der Fehlleitung von Ressourcen völlig ausgeschlossen ist und daß sich die Machthaber absolut uneigennützig verhalten. Die Erfahrungen mit allen Planwirtschaften liefern Beispiele gigantischer Fehlleitungen von Ressourcen. Die Planungs-Bürokratie vergeudet in der Regel Ressourcen, weil sie nicht gezwungen ist, die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen auf die produktivste Weise einzusetzen. Daß sich die Machthaber in kollektivistischen Systemen bei ihrer Art von Herrschaft über Menschen durchweg uneigennützig verhalten als Menschen in anderen Systemen, ist eine historisch widerlegte Legende. Als autoritäre Herrscher haben sie es allerdings leichter, unerwünschte Publizität über ihr Verhalten zu unterdrücken.

sind: Verschlechtert sich die Einkommensverteilung im Zuge der Entwicklung, ehe sie später besser wird? Ist eine Wahl zu treffen zwischen mehr Wachstum oder besserer Einkommensverteilung? ... Aber selbst wenn wir in der Weltbank darüber Klarheit gewonnen haben, daß sich die Probleme der Armut nicht über den Wachstumsmechanismus lösen lassen, so konnte man doch nicht einfach darauf warten, bis die neuen Theorien perfektioniert waren, um erst dann mit der Umorientierung der Weltbank-Tätigkeit zu beginnen ... Zunächst einmal muß eine Strategie zur Bekämpfung der Armut die armen Bevölkerungsteile sicher identifizieren können, ebenso die Gründe für ihre Armut ... Um ein Projekt mit Zielrichtung auf die Armen in einem bestimmten Land auch nur in Angriff nehmen zu können, muß die Weltbank in diesem Land eine Organisation finden, deren Ziele gleichgerichtet sind und die darüber hinaus ein Mindestmaß an Wirksamkeit besitzt. Wenn der Regierung dieses Landes wenig daran gelegen ist, die Lebensbedingungen der Armen zu verbessern, dann können auch die Bemühungen der Weltbank keine Änderung herbeiführen ... Viel wird darüber geschrieben, wie wichtig es sei, die Armen am Entwurf der Investitionsprojekte teilhaben zu lassen. Instinktiv mag das als eine hervorragende Idee erscheinen, aber wie bei so vielen ideologisch beeinflussten Verhaltensweisen gegenüber Problemen der Armut ist der Erfolg solcher Methoden bisher sehr gemischt gewesen. Soviel ist immerhin klar, daß Projekte oder Programme dieses Typs nicht nur von Ökonomen ausgearbeitet und von Bürokraten zentral verwaltet werden können ... Unsere Vorstellungen werden in etwa fünf Jahren wahrscheinlich anders sein als jetzt, und wir bemühen uns deshalb schon jetzt, in unsere Projekte ein hohes Maß an Flexibilität einzubauen.“

IX. Unerläßliche Landreform

Die in Abschnitt VII unter Punkt 7. erwähnte Landreform ist ein Teilaspekt der Agrarreform¹³⁾. Landreform im engeren Sinne betrifft sowohl die Eigentums- und Besitzverhältnisse am Boden als auch die Bewirtschaftungsformen¹⁴⁾. Wie der (in Fußnote 13 zitierte) hochrangige FAO-Sonderausschuß feststellte, ist es ein „Grundprinzip“, daß „der Nutzen aus der Bebauung des Bodens denjenigen zustehen soll, welche ihn bearbeiten“. Damit wird das Problem des Eigentums am bebauten Land nicht direkt berührt. Aber: Im Zuge der Landreform müssen — so der Bericht — „die ländlichen Massen von den gegenwärtigen Landeigentümern unabhängig werden, und zwar entweder infolge einer Änderung der Eigentumsverhältnisse oder durch eine gesetzliche Regelung betr. die Teilpacht oder die Pacht“.

Der FAO-Sonderausschuß war sich völlig klar darüber, daß Landreform identisch ist mit „Umverteilung der Macht“ zugunsten der bäuerlichen Massen. Entscheidungen über Landreformen sind daher *politische* Entscheidungen, welche von der *Einstellung der regierenden Klassen* (so der Bericht) bezüglich der Notwendigkeit von Veränderungen abhängen. Für den Fall, daß es in dieser Hinsicht an einer positiven Einstellung fehlt, weist der Bericht des Sonderausschusses auf die Möglichkeit der Einflußnahme durch „andere soziale Schichten“ („other social strata“) hin: „In einigen Fällen fand die Neustrukturierung graduell und innerhalb des Rahmens flexibler politischer Institutionen statt . . . In anderen Fällen gingen den Agrarreformen radikale und revolutionäre Umwandlungen voran.“

¹³⁾ Eine weitgehend akzeptierte Definition dieses Begriffs ist die folgende: „Agrarreform . . . umfaßt alle Aspekte des Fortschritts menschlicher Institutionen, und sie betrifft vor allem Veränderungen der folgenden drei Strukturen: Besitz, Erzeugung und akzessorische Dienste. Zu diesen Veränderungen kommen, soweit erforderlich, alle damit in Zusammenhang stehenden Institutionen wie öffentliche Verwaltung, Erziehung und Wohlfahrtseinrichtungen in ländlichen Gebieten.“ (Siehe den „Report of the Special Committee on Agrarian Reform“ von August 1971 an den FAO-Generaldirektor, A. H. Boerma.) Der aufgrund eines Beschlusses der FAO-Konferenz vom Jahre 1969 eingesetzte Sonderausschuß wurde geleitet durch den früheren Staatspräsidenten von Kolumbien, Dr. Carlos Lleras Restrepo. Als Mitglieder gehörten ihm u. a. Minister aus Ägypten, Iran und Polen an.

¹⁴⁾ Professor Otto Schiller, Heidelberg, pflegte von Besitzreform oder Bewirtschaftungsreform zu sprechen.

Bemerkenswert und von aktueller Bedeutung ist der Standpunkt des Sonderausschusses zu dem heiklen Problem, inwieweit die UNO und ihre Sonderorganisationen auf *Maßnahmen der Agrarreform in einzelnen Mitgliedsländern* Einfluß nehmen können. Der Ausschuß hält zwar daran fest, daß jede Nation ihre eigenen Prioritäten bestimmt, ohne daß darauf von außen eingewirkt werden darf. Aber er stellt andererseits klar:

„Die Selbstbestimmung muß den Prinzipien der Charta entsprechen . . . Es ist die Pflicht der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen, sich nachdrücklich zu solchen Themen und zu den Grundsätzen zu äußern, welche sie dazu angenommen haben . . . Ihre Position muß absolut klar sein, und sie müssen in Übereinstimmung mit dieser Position handeln.“

Die FAO-Konferenz von 1971 nahm von dem Bericht des Sonderausschusses Kenntnis und empfahl ihn mit einigen abschwächenden Floskeln der Beachtung der Mitgliedsländer („consistent with the conditions prevailing in each of them“). Den bilateralen Gebern von technischer und Kapital-Hilfe wurde empfohlen, Entwicklungsländer bei *Agrarreform-Maßnahmen* nach den für internationale Hilfsorganisationen geltenden Kriterien zu unterstützen¹⁵⁾.

Die FAO-Konferenz von 1977 entschied, daß die seit längerem geplante *Sonderkonferenz für Agrarreform und ländliche Entwicklung* („World Conference on Agrarian Reform and Rural Development“) in der Zeit vom 12. bis 21. Juli 1979 in Rom stattfinden soll. Die Konferenz wird sich insbesondere mit den Probleme-

¹⁵⁾ Der Vorschlag des Sonderausschusses, in der FAO ein besonderes „Department of Rural Institutions“ (statt der damals vorhandenen Rural Institutions Division) zu schaffen, wurde von der Konferenz nicht angenommen. Während es in der FAO je ein „Department“ für „Agriculture“, „Forestry“ und „Fisheries“ gibt, d. h. für die produktionstechnischen Aspekte, ist die Zuständigkeit für Probleme der ländlichen Entwicklung über mindestens vier Departments verstreut. Die im „Economic and Social Policy Department“ eingebaute Abteilung für „Human Resources, Institutions and Agrarian Reform“ befaßt sich z. B. nicht mit Marketing und den Fragen des ländlichen Kreditwesens. Angesichts der zunehmenden Wichtigkeit der Probleme der ländlichen Entwicklung in ihrer Gesamtheit hat der Vorschlag des Sonderausschusses auf organisatorische Verstärkung der erwähnten Einheit, die alle Aspekte der ländlichen Entwicklung umfassen müßte, aktuelle Bedeutung.

nen der institutionellen Veränderungen befassen, die für die ländliche Entwicklung und die Mobilisierung der ländlichen Massen erforderlich sind. Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der FAO für die Konferenz ist der Chile Santa Cruz.

Große Erwartungen können an diese Veranstaltung kaum geknüpft werden. Konzeptuell ist der hochrangige FAO-Sonderausschuß in einem Bericht von 1971 alles grundsätzlich Wichtige ausreichend klar gesagt. Ein *echter politischer Durchbruch* ist seitdem in den meisten Ländern *nicht erkennbar*. Bezeichnend war der Kommentar des nigerianischen Landwirtschaftsministers in öffentlicher Sitzung der letzten FAO-Konferenz, wonach mit „kleinen konkreten Ergebnissen“ zu rechnen sei, und zwar „weil Landreformen auf sozialen und politischen Prinzipien beruhen, die von Land zu Land stark unterschiedlich sind“.

Trotz der gebotenen Skepsis kommt der Konferenz für Agrarreform aber Bedeutung zu. Sie bietet die Gelegenheit, der Weltöffentlichkeit erneut die Wichtigkeit der ländlichen Entwicklung im Rahmen der gesamten Entwicklungspolitik vor Augen zu führen und hervorzuheben, daß ohne eine Agrarreform (einschließlich der Landreform) Fortschritte kaum zu erzielen sind. Die Abhaltung der Konferenz enthält eine Mahnung an die Machteliten in den hinsichtlich ihrer Agrarstrukturen besonders rückständigen Länder; sie bietet vor allem auch die Gelegenheit, die Lage in den einzelnen Ländern transparent zu machen.

Die Position der *Weltbank* zum Stichwort Landreform ist klar¹⁶⁾. In dem in Nairobi vorgelegten „Aktionsprogramm“ erklärte McNamara die Bereitschaft der Weltbankgruppe, „... *Land- und Pachtreformprogramme zu unterstützen*, indem wir den Kleinbauern notwendige Starthilfen in der Folgephase geben sowie bei technischen und finanziellen Problemen von Landkäufen und -zusammenlegungen mitwirken“.

Aber McNamara hat *keine Illusionen* über die Durchführbarkeit von Landreformen. Er rechnet damit, daß „sich Mitglieder des politischen Machtgefüges, die über großen Grundbesitz verfügen, Reformbestrebungen widersetzen werden. Aber die „wirkliche Frage“ ist für ihn nicht die, „ob eine Landreform politisch leicht durchsetzbar ist, sondern ob eine permanente Verschleppung einer Reform poli-

tisch vertretbar ist. Eine ständig zunehmende Ungleichheit stellt eine wachsende Gefahr für die politische Stabilität dar“¹⁷⁾. McNamara appelliert an die Regierungen der wohlhabenden Länder, solche Entwicklungsländer, die den *politischen Mut* haben, das Problem der Armut auf dem Lande anzupacken, nachhaltig zu unterstützen. In diesem Appell zur Bevorzugung von Ländern, die bereit sind, ihre Agrarstrukturen zu modernisieren, liegt — angesichts der nicht unbeschränkten Verfügbarkeit von Ressourcen für die Entwicklungshilfe — indirekt eine durchaus legitime „Interferenz“ zum Nachteil solcher Länder, die zu Reformen nicht bereit sind (ganz im Sinne der zitierten Empfehlungen des FAO-Sonderausschusses)¹⁸⁾.

¹⁷⁾ Gewisse Kritiker der Weltbank sollten ferner Thesen wie die folgenden nicht einfach ignorieren, welche McNamara in Nairobi vertrat: „Diese Reformen müssen von einer vernünftigen Politik ausgehen und sich in strengen Gesetzen niederschlagen, die weder durch Ausnahmebestimmungen entschärft noch mit Lücken durchsetzt sind. Die Gesetze müssen vor allem echte Sanktionen enthalten und energisch und unparteiisch gehandhabt werden. — Es muß erkannt werden, daß es bei einer Landreform nicht nur um Grundbesitz geht, sondern auch um Ausübung — und Mißbrauch — von Macht durch die bestehende Gesellschaftsstruktur.“

Bemerkenswert für die realistische Einstellung der Bank sind auch die Ausführungen des Direktors ihres Agriculture and Rural Development Department, Montague Yudelman (Integrierte ländliche Entwicklungsprojekte: Die Erfahrungen der Bank, in: Finanzierung und Entwicklung, März 1977): „Es kann notwendig werden, die auf dem Bodenbesitz basierenden Machtstrukturen einer Gesellschaft zu verändern, ehe man ein politisches Engagement in eine ländliche Entwicklung und eine Verstärkung der lokalen Beteiligung bewirken kann... Während die Erfahrungen der Bank darauf hindeuten, daß substantielle ländliche Entwicklungsprojekte zum Vorteil eines großen Teils der Zielgruppe sogar dann unternommen werden können, wenn die Umverteilung des Bodens umgangen wird, ermutigt und unterstützt sie die Bemühungen der Kreditnehmer um eine Verbesserung der Besitzverhältnisse. — Die Besitzverhältnisse in einem Projektgebiet haben einen wichtigen Einfluß auf den Erfolg eines Projekts, da alle Projekte die Verteilung der Bodenerträge verändern. Ohne Einbau angemessener Sicherungen in das Projekt sind die schwächsten Bodenbesitzer stets im Nachteil. Ein Projekt in einem Gebiet mit Kleinbesitzern, die ihr eigenes Land bearbeiten oder deren Recht auf den Boden gesichert ist, gereicht im allgemeinen diesen Besitzern zum Vorteil. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß Pächter ohne sichere Pachtverträge von ihrem Land vertrieben und durch Tagelöhner ersetzt wurden, wenn Projekte profitable Möglichkeiten boten.“

¹⁸⁾ Ein positives Einzelbeispiel für eine — von dem betroffenen Lande sogar selbst gewünschte — „Interferenz“ ist der „Food Plan“ für Bangladesch. Er wurde von einer Expertengruppe der Consultative

¹⁶⁾ Siehe „Land Reform — World Bank Paper — Rural Development Series“, World Bank, Washington, Juli 1974.

X. Die Bedeutung des Agrarsektors im Rahmen der ländlichen Entwicklung

Die Entwicklung des Agrarsektors — und damit auch die Lösung der sozial-ökonomischen Aspekte — ist untrennbar mit der gesamten ländlichen Entwicklung verbunden¹⁹⁾. Einen guten Überblick über das Gesamtproblem bietet ein *Weltbank-Papier* nach dem Stande von Ende 1974²⁰⁾. Die darin vertretenen Grundthesen sind die folgenden: „Das zentrale Konzept der ländlichen Entwicklung ist das eines Prozesses, durch welchen die *ländliche Armut* gemildert wird, und zwar durch nachhaltige Steigerungen der Produktivität und der Einkommen der Arbeiter und Haushalte mit niedrigen Einkommen. Der Akzent liegt auf der Steigerung der Produktion und Einkommen und nicht in einer bloßen Umverteilung laufender Einkommen und des vorhandenen Besitzes, obwohl eine Besitzumverteilung wünschenswert oder sogar wesentlich innerhalb einer Gesamtstrategie der ländlichen Entwicklung sein kann, welche Produktionsziele mit Zielen der Verteilung und der Gerechtigkeit verbindet.“

Group on Food Production and Investment in Developing Countries (gegründet auf Empfehlung der UN-Welternährungskonferenz) Ende 1977 in erster Fassung vorgelegt. Die Experten konnten an dem Problem der Agrarstruktur natürlich nicht vorbeigehen. In der Erkenntnis, daß soziale Strukturen auf Dorfebene nicht in kurzer Zeit geändert werden können (außer durch eine gewaltsame Revolution), schlugen die Experten vor, daß gewisse Neuerungen eingeführt werden, wie z. B. langfristige Pachtverträge, um die Zwänge der jetzigen sozialen Strukturen zu überwinden. Sie plädieren ferner für eine Erhöhung des Ernteanteils der Pächter, der gegenwärtig nur die Hälfte oder weniger des Ernteertrags ausmacht.

¹⁹⁾ Bereits im Jahre 1969 hatte der von 1968 bis 1975 amtierende Generaldirektor der FAO, A. H. Boerma, eine Strategie von fünf Schwerpunkten (Areas of concentration) vorgeschlagen, innerhalb welcher die „Mobilization of Human Resources for Rural Development“ einen wichtigen Platz einnahm. Siehe A. H. Boerma, A right to food — a selection from speeches, FAO, 1976, S. 41 ff. (Das Buch wurde übrigens von Boermas Nachfolger, Edouard Saouma, erst unter Druck von außen zur Verteilung an die Mitgliedsregierungen und zum Vertrieb freigegeben.) Einen Querschnitt über die kontroversen entwicklungspolitischen Positionen in ihrer substantiellen und terminologischen Heterogenität gibt die Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Wilbrandt: *Rurale Entwicklung zur Überwindung der Massenarmut*, Hrsg. Sigmar Groeneveld und Hans Meliczek, Saarbrücken 1978.

²⁰⁾ *Rural Development — Sector Policy Paper*, Washington 1975. Das Papier sollte in einer Neuauflage bald konzeptuell und datenmäßig auf den neuesten Stand gebracht werden.

Das ILO-Aktionsprogramm von 1976²¹⁾, welches im Dezember 1976 auch durch die UNO-Generalversammlung angenommen wurde, basiert auf einer entwicklungspolitischen Gesamtstrategie, welche die *Schaffung von Arbeitsplätzen und die Befriedigung der Grundbedürfnisse* (basic needs) zum Hauptziel erklärt²²⁾. Dabei wird in dem ILO-Programm der Förderung der ländlichen Entwicklung hohe Priorität eingeräumt und insbesondere auch die Notwendigkeit von Agrarreformen im weitesten Sinne betont²³⁾. Der Hauptakzent liegt auf der Förderung einer *Massenbeteiligung* der ländlichen Bevölkerung²⁴⁾.

Ein nach der Verabschiedung des vorerwähnten Aktionsprogramms erarbeitetes ILO-Papier²⁵⁾ befaßt sich spezifisch mit den Problemen der ländlichen Entwicklung. Dabei wird davon ausgegangen, daß ländliche Entwicklung vor allem die Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen anzustreben hat:

„Eine solche Verbesserung ist durch Maßnahmen herbeizuführen, die die ländlichen Armen befähigen, ihre Produktivität und ihre Einkommen durch vollere Beschäftigung in landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Aktivitäten zu steigern. Das bedeutet, daß

²¹⁾ Siehe das in Fußnote 5 zitierte Dokument.

²²⁾ Der Begriff der „basic needs“ wird nicht einheitlich definiert. Weitgehender Konsens herrscht darüber, daß mindestens Nahrung, Trinkwasser, Gesundheit, Unterkunft und Grundausbildung als „basic needs“ anzusehen sind (siehe Mahbub al Haq in: Report — News of the World Bank, November-Dezember 1977).

²³⁾ „Die Regierungen sollten der ländlichen Entwicklung hohe Priorität geben und dabei auch die Reorganisation der Agrarstrukturen mitberücksichtigen. Ländliche Entwicklung umfaßt die Modernisierung der Landwirtschaft, die Entwicklung von Agro-Industrien und die Schaffung von Infrastrukturen. Sie sollte das Schulwesen und die Berufsausbildung miteinbeziehen, sowie den Bau von Straßen und Nebenstraßen, die Gewährung von Kreditfazilitäten und technischer Hilfe.“

²⁴⁾ Wörtlich heißt es im ILO-Aktionsprogramm: „Der Kern einer Grundbedürfnis-Strategie muß in einer wirksamen Massenbeteiligung der ländlichen Bevölkerung bei den politischen Maßnahmen bestehen, um ihre Interessen zu wahren. Angesichts der ausgeprägt hierarchischen Sozial- und Wirtschaftsstruktur landwirtschaftlicher Gesellschaften in einigen Entwicklungsländern, würden Maßnahmen im Sinne einer umverteilenden Gerechtigkeit verfälscht werden, wenn sie nicht durch Organisationen ländlicher Arbeiter unterstützt werden.“

²⁵⁾ Siehe das in Fußnote 11 zitierte Dokument.

sie Zugang zu Boden, Kapital und Information haben müssen. — Maßnahmen mit diesen Zielen müßten sich auf spezifische ‚Armut-Gruppen‘ richten, wobei Kleinbauern, Pächter, Teilpächter und Landlose einzubeziehen sind. In vielen Fällen bedeutet das einen scharfen Bruch mit den bisherigen Politiken und Programmen, die nicht spezifisch auf Armuts-Gruppen zielten und die in ihren Auswirkungen — mit oder ohne Absicht — in erster Linie den Großbauern, Großgrundbesitzern und anderen relativ wohlhabenden Gruppen zugute kamen... Ländliche Entwicklung in diesem Sinne erfordert die Umlenkung erheblicher öffentlicher Ressourcen weg von laufenden anderen Programmen und von ländlichen Gruppen mit Ausnahme der Armuts-Gruppen. Eine solche Politik macht die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen (z. B. durch Besteuerung) erforderlich.“

Auch die OECD hat sich neuerdings dem Konzept einer Strategie zur Deckung der Grundbedürfnisse verschrieben²⁶⁾. Sie ist sich aber sehr wohl der Tatsache bewußt, daß kaum „eine Nation in diesem Jahrhundert bereit sein dürfte, einen Minimum-Lebensstandard als politisches Ziel für länger als eine vorübergehende Notstandsperiode zu akzeptieren“²⁷⁾. Viele Entwicklungsländer pflegen Versuche, sich auf solche Minimum-Standards zu einigen, als übertechnokratisch und paternalistisch mit größter Skepsis zu betrachten. Die OECD erblickt eine Antwort auf dieses heikle Problem darin, daß sie Strategien zur Deckung der Grundbedürfnisse als — von Land zu Land verschiedene — Teile von „integrierten Strategien für die nationale Entwicklung“ gewertet sehen möchte. Dieses Konzept dürfte der Empfindlichkeit der Entwicklungsländer Rechnung tragen. Es handelt sich nicht darum, die gesamte Entwicklungspolitik aus-

schließlich auf die Deckung von Grundbedürfnissen auszurichten, sondern innerhalb einer umfassenden Strategie der Deckung der Grundbedürfnisse höchste Priorität zu geben. In diesem Zusammenhang sollte auch nicht ignoriert werden, daß die UNO-Generalversammlung das ILO-Aktionsprogramm von 1976 einschließlich des Konzepts der basic needs übereinstimmend angenommen hat.

Dem ländlichen Sektor wird von der OECD zwar auch heute noch nicht ausdrücklich Spitzenpriorität eingeräumt, aber es ist doch immerhin von einer „more central role for rural development“ die Rede²⁸⁾. Im „1977 Review“ findet sich der Satz: „Im Gegensatz zu früher herrscht nunmehr Übereinstimmung darüber, daß in fast allen Entwicklungsländern der ländliche Fortschritt wesentlich ist für eine breite wirtschaftliche Entwicklung und eine gerechtere Verteilung und ihres Nutzens.“ Die heutige Position der OECD kommt somit in etwa der der ILO nahe.

Der Vorsitzende des Development Assistance Committee der OECD, Maurice Williams, erkennt an, daß die Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Systems der Entwicklung offensichtlich seien²⁹⁾. Aber er meint, daß es „zu viele Verbesserungs-Vorschläge gäbe, welche utopische Lösungen durch größere Veränderungen in den Machtstrukturen und in der Umverteilung des Reichtums als Voraussetzung für die Entwicklung anstreben“. Nach Auffassung von Williams sind „revolutionäre Umwälzungen“ zwar nicht auszuschließen („may eventually come to pass“), aber breite internationale Unterstützung kann wahrscheinlich eher für evolutionäre Veränderungen mobilisiert werden. Diese evolutionären Maßnahmen müssen — so Williams — ungerechte Engpässe in der internationalen Wirtschaftsordnung beseitigen und den laufenden Prozeß strukturellen Wandels erleichtern“ sowie zu einer konzertierten Anstrengung beitragen, um den Schwachen und Armen zu helfen³⁰⁾.

Diese Grundthesen verdienen Zustimmung. Von außen kann nur auf Maßnahmen evolutionären Charakters Einfluß genommen werden. Bisher liegt der Hauptakzent (etwa 70 Prozent) der ländlichen Förderungsmaßnah-

²⁶⁾ Dazu das 1977 Review der OECD: „Die Tatsache, daß die traditionellen Entwicklungspolitiken sich als unzulänglich erwiesen haben, um die Armut in der Welt zu mildern, hat die Weltgemeinschaft dazu veranlaßt, eine Grundbedürfnis-Strategie zu unterstützen, welche das graduelle Erreichen eines besseren Gleichgewichts zwischen Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung beinhaltet... Die Geberländer bekräftigten auf dem OECD-Minister-Treffen im Juni 1977 die Absicht, ihre öffentliche Hilfe substantiell zu erhöhen, und erklärten ihre Entschlossenheit, in Kooperation mit den Entwicklungsländern einen zunehmend größeren Anteil ihrer Bemühungen auf Programme auszurichten, welche die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse betreffen.“

²⁷⁾ Ebd. S. 21 f.

²⁸⁾ Siehe Titel auf S. 12 des „1977 Review“.

²⁹⁾ „Study after reveals the inadequacies of the present development system“ (so Williams in OECD-Observer, November 1977, S. 20).

³⁰⁾ Williams in der in Fußnote 29 zitierten Veröffentlichung.

men (entsprechend den Wünschen der Regierungen der Empfängerländer) auf der Bereitstellung landwirtschaftlicher Produktions- und Betriebsmittel. Nur der Rest (etwa 30 Prozent) wird für Straßenbau, Wasserversorgung, Erziehungswesen und sonstige Leistungen verwendet. Die Weltbank ist bereits bemüht, stärkeren Akzent auf die anderen Elemente der ländlichen Entwicklung zu legen, obwohl diese schwerer zu handhaben sind ³¹⁾.

Die Empfängerländer selbst müssen davon überzeugt werden, daß eine *Akzentverschiebung* notwendig ist, da das Problem nicht einfach durch Erhöhung des gesamten Hilfsvolumens gelöst werden kann.

In diesem Zusammenhang sollte auch eine — nicht nur in Ausnahmefällen gemachte — Erfahrung Berücksichtigung finden: Gerade manche der armen Entwicklungsländer sind nicht mehr bereit, sich der knappen Verfügbarkeit an Mitteln anzupassen. Chenery erwähnt den Fall, daß arme Länder die von Slum-Bewohnern selbst gebauten primitiven Behausungen niederreißen und dann Renommierbauten erstellen, welche nur wenige Bewohner aufnehmen können. Die simpel anmutende Erkenntnis, daß — in jedem Regierungssystem — die Beschränkung auf Verbesserung der bestehenden Notsiedlungen der breiten Masse am wirksamsten helfen würde, wird ignoriert. Ähnliche Beispiele bieten auch einige kostspielige Bewässerungsvorhaben und Industrie-Investitionen. Chenery's Folgerung: „Eine der wichtigsten Lehren, die wir aus der chinesischen Erfahrung ziehen können, ist es, Entwicklungsprojekte dem vorhandenen Einkommensniveau anzupassen, so daß sie für die ganze Bevölkerung reproduziert und vervielfältigt werden können.“ ³²⁾

Über die von der *Weltbank* in den ersten vier Jahren seit der Verkündung des Nairobi-Programms im Herbst 1973 gemachten Erfahrungen heißt es in einer Bankveröffentlichung: „Der Anfang ist ermutigend, aber die Probleme, die sich aus dem Bemühen ergeben, die ländlichen Armen mit effizienten Lösungen zu erreichen, sind gewaltig ... Die Bank hat noch viel zu lernen, und zwar sowohl aus

ihren Problemen als auch aus ihren Erfolgen ³³⁾.

Die Hauptverantwortung für die Verwirklichung der im einzelnen gewählten Strategie liegt bei den Entwicklungsländern selbst ³⁴⁾. Aber die Industrieländer sollten dafür Sorge tragen, daß die Verwirklichung guter Programme und Projekte nicht am Mangel äußerer Ressourcen (einschließlich der technischen Hilfe) scheitert.

Es hat sich herumgesprochen, daß die ländliche Entwicklung gerade hinsichtlich der sozio-ökonomischen Aspekte keine leichte Aufgabe ist und daß man für ihre Lösung nicht in Jahren, sondern Jahrzehnten denken muß. Unzählige Kleinprojekte, d. h. weitgestreute Investitionen, müssen im Rahmen des heute weithin akzeptierten Konzepts der Deckung der menschlichen Grundbedürfnisse angepackt werden, nachdem jahrzehntelang das Denken in grandiosen Entwicklungsplänen dominiert hat. Schon 1963 machte Malcolm D. Rivkon auf die Gefahren eines so einseitigen Angehens der Probleme aufmerksam: „I doubt that developing countries need more lessons in the art of thinking high. They desperately need guidance in the *science of thinking small*.“ ³⁵⁾ Alle Maßnahmen zur Lösung der sozio-ökonomischen Aspekte wären zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht weitmöglichst der Eigeninitiative der Beteiligten ausreichenden Spielraum geben würden. Die Privatinitiative kann durch einen Lenkungsmechanismus von oben zwar bis zu einem gewissen Grade gesteuert und kontrolliert, aber sie kann nicht durch ihn ersetzt werden. Es wäre auch ein völliges Verkennen der menschlichen Natur und Verhaltensweisen, grundsätzlich eine leistungsmäßige Differenzierung unter dem Slogan der Gleich-

³¹⁾ Siehe Chenery in dem in Fußnote 3 zitierten Artikel.

³²⁾ Siehe auch Ronaldo Munck (in der Rezension des Buchs von Uma Lele, *The Design of Rural Development — Lessons from Africa*, in: CERES, Juli/August 1976): „The conclusion is that development programmes must take care not to exceed the supportive capabilities of the local natural resources.“

³³⁾ Siehe Report — *News of the World Bank*, September/Oktober 1977, wo es im Anschluß an den im Text zitierten Passus heißt: „Sowohl die Formulierung geeigneter technischer und administrativer Lösungen für diese Probleme als auch die Reaktion der Kleinbauern auf die ihnen gebotenen Möglichkeiten erfordern sorgfältige Überwachung und Evaluierung durch die Bank sowie die Fähigkeit, die Projekte allen Problemen, die sich ergeben können, anzupassen.“

³⁴⁾ Auf der 32. Jahresversammlung der Weltbank im Herbst 1977 bekannten sich die Entwicklungsländer klarer als je zuvor zur Eigenverantwortung. So sagte z. B. der Gouverneur für Kamerun (auch für die anderen afrikanischen Länder): „Wir können nicht ewig auf ausländische Hilfe zurückgreifen, um unsere Probleme zu lösen.“

³⁵⁾ Siehe „*International Development Review*“, 1/1963, „*Let's Talk Small for Development*“.

heit verhindern zu wollen³⁶⁾. Unternehmerische Funktionen und Fähigkeiten müssen gefördert und nicht verteufelt werden, so weit sie sich organisch in eine Strategie einordnen lassen.

Die in diesem Zusammenhang geübte maßlose Kritik am Marktmechanismus, der als „ein äußerst schlechter Lenkungsmechanismus“ hingestellt wird³⁷⁾, macht sich die Sache zu leicht, zumal statt des Markts kein besserer Mechanismus angeboten werden kann³⁸⁾. Ein echter Dialog wird nicht gerade dadurch er-

leichtert, daß manche Diskussionsteilnehmer alle konkreten Gegenargumente mit globalen Thesen wie z. B. denen von Butzel zu überrollen versuchen: „Wir gehen von der Prämisse aus, daß die Menschen *jetzt ein Recht zum Leben* haben. Wenn ‚Entwicklung‘ bedeutet, daß die Masse der Menschen — um menschenwürdig leben zu dürfen — auf zukünftige Ziele vertröstet werden muß, verzichten wir lieber auf ‚Entwicklung‘“. Bisher haben die radikalen Heilsverkünder weder praktikable noch schnell zu verwirklichende Konzepte angeboten.

XI. Die Position der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in ihrem neuesten „Bericht zur Entwicklungspolitik“³⁹⁾ noch nicht zu einer eindeutigen Annahme des Konzepts der Befriedigung der *Grundbedürfnisse* entschließen können. Sie scheint dem Konzept allerdings aufgeschlossen gegenüberzustehen und verfolgt die einschlägigen internationalen Bemühungen „mit großem Interesse“. Die Zurückhaltung bezüglich des Konzepts der Grundbedürfnisse dürfte auf ähnlichen Erwägungen beruhen wie die mancher Entwicklungsländer, die sich dagegen verwahren, das Ziel eines Minimum-Lebensstandards als Ziel der mittel- und langfristigen Entwicklungspolitik hinzunehmen. Vielleicht entschließt man sich aber auch in Bonn dazu, eine Strategie zur Deckung der Grundbedürfnisse als *Teil einer integrierten Strategie* für die nationale Entwicklung zu akzeptieren, so wie dies in der OECD der Fall ist (siehe Kap. X).

Unabhängig von der Entscheidung über die Frage der Annahme des Konzepts der Befriedigung der Grundbedürfnisse räumt die Bun-

desrepublik Deutschland der *Agrarhilfe* in ihrem entwicklungspolitischen Gesamtkonzept hohe Priorität ein. So heißt es in den von der Bundesregierung im Juni 1975 verabschiedeten 25 Thesen zur Zusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt („Gymnicher Thesen“): „Die Bundesregierung wird in Anbetracht der gefährdeten Nahrungsmittelversorgung der Entwicklungsländer die ihr für die Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel so weit wie möglich auf die ländliche Entwicklung in den Partnerländern *konzentrieren*.“ Auch in der „Entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland“ (Fassung von 1975) wird die Wichtigkeit des Agrarsektors hervorgehoben, wenn es dort heißt, daß man „in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Welternährungskonferenz der Förderung dieses Sektors *besondere Bedeutung* beimißt“⁴⁰⁾. Die „Gymnicher Thesen“ geben dem Agrarsektor offensichtlich höhere Priorität als die „Konzeption“. Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit äußerte sich bei der Erörterung des Bundeshaushalts 1977 im Bundestag im Sinne der „Gymnicher Thesen“.

Die Umsetzung dieses Konzepts in die Praxis stellt die Verwaltung und die Durchführungsstellen vor schwierige Probleme und Aufgaben⁴¹⁾. Bei der technischen Hilfe liegt der An-

³⁶⁾ Siehe auch P. von Blanckenburg in dem in Fußnote 7 zitierten Artikel.

³⁷⁾ Siehe z. B. Buntzel in dem in Fußnote 7 zitierten Artikel.

³⁸⁾ Sehr treffend dazu von Blanckenburg a. a. O.: „Besinnt man sich darauf, daß *Markt nichts anderes als mehr oder weniger organisierter Warentausch ist*, so mutet es sonderbar an, wenn einerseits der Markt abgelehnt wird und auf der anderen Seite — unklar bleibende — Austauschbeziehungen zwischen den Armen gefördert werden sollen.“ — „Markt- und Preismechanismus müssen mit staatlicher Entwicklungspolitik zusammenwirken“ — so Ronald Clapham, *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern?*, in: Deutsche Tagespost, 22. 2. 1978.

³⁹⁾ „Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“, November 1977 (Drucksache 8/1185 des Deutschen Bundestages).

⁴⁰⁾ Siehe Anlage 3 zu dem in Fußnote 39 zitierten Bericht (S. 55).

⁴¹⁾ Siehe dazu und zum folgenden: Werner Treitz (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit): *Die Zukunft der Agrarhilfe für Entwicklungsländer aus der Sicht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, Vortrag, gehalten an der Technischen Universität Berlin, 26. 1. 1978 (als Manuskript vorliegend). — Siehe ferner Treitz: *Ländliche Entwicklung — Konzeption und Erfahrung der Bundesregierung in der Zusammen-*

teil der Landwirtschaft seit etwa fünf Jahren bei rund 50 Prozent des Gesamtvolumens dieser Hilfsform, was gegenwärtig als Optimum betrachtet wird. Bei der Kapitalhilfe werden die einschlägigen Zusagen für 1976 mit nur 78,7 Millionen DM ausgewiesen (4,9 Prozent der gesamten projektgebundenen finanziellen Zusammenarbeit⁴²⁾). Als Grund für dieses bescheidene Volumen wird die sich aus strukturellen Ursachen ergebende „relativ geringe Absorptionsfähigkeit vieler Entwicklungsländer“ angeführt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und der Kreditanstalt für Wiederaufbau mußten immer wieder feststellen, daß die „Agrarvorhaben wesentlich komplizierter (sind) als reine Infrastruktur- oder Industrievorhaben“⁴³⁾. Dabei spielen vor allem technische, soziale und juristische Schwierigkeiten eine Rolle. Die Vorhaben der ländlichen Entwicklung erfordern nach den deutschen Erfahrungen lange Planungs- und Anlaufzeiten „mit vielen Risiken des Verwerfens zunächst als aussichtsreich erscheinender, später sich aber als nicht sinnvoll erweisender Vorhaben“⁴⁴⁾. Auch die Durchführung genehmigter Projekte stößt immer wieder auf unvorhergesehene Schwierigkeiten. Die deutschen Erfahrungen decken sich danach mit denen der Weltbank.

Schwerpunkt der deutschen Agrarhilfe ist gegenwärtig Afrika. Aber im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ist man der Auffassung, daß eine Konzentration der Hilfe auf eine mehr oder weniger große Ländergruppe nicht möglich ist und (so Treitz) „daß das sogenannte Gießkannenprinzip keinesfalls so nachteilig ist, wie oft beklagt wird“. Dabei wird selbstverständlich angestrebt, die ärmsten Länder vorrangig zu berücksichtigen.

XII. Revolutionär-kollektivistische Lösungen?

In den obigen Ausführungen wurden die Aspekte einer „konventionellen“ Strategie dargelegt, welche grundsätzlich von einer —

arbeit mit Ländern der Dritten Welt, Vortrag, gehalten am 6. 10. 1977 auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft in Bonn (veröffentlicht in *Entwicklungspolitik-Materialien* Nr. 59 — Welternährung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Dezember 1977).

⁴²⁾ Siehe den in Fußnote 39 zitierten Bericht, S. 27.

⁴³⁾ So Treitz, a. a. O.

⁴⁴⁾ Siehe Treitz, a. a. O.

Die deutsche Hilfe zur Förderung der Landwirtschaft umfaßt nach der amtlichen Darstellung insbesondere folgende, die sozialen Probleme nicht direkt berührenden Maßnahmen:

- Förderung der pflanzlichen Erzeugung, insbesondere durch Beratung und Bereitstellung von Produktionsmitteln und Krediten für kleinbäuerliche Betriebe, sowie Schaffung von Bewässerungssystemen,
- Maßnahmen des Pflanzenschutzes,
- Erschließung von Landflächen für die tierische Erzeugung und Intensivierung der Viehwirtschaft,
- Veterinär-medizinische Maßnahmen,
- Maßnahmen angepaßter landwirtschaftlicher Mechanisierung,
- Schaffung von Vermarktungssystemen (insbesondere für den Absatz von Erzeugnissen kleinbäuerlicher Betriebe),
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen und agroforstliche Maßnahmen (Boden, Wasser), Aufbau von Gen-Banken,
- Intensivierung der Gewinnung von tierischem Eiweiß aus der Küsten- und Binnenfischerei sowie der Aquakultur.

Grundlage für die deutschen Hilfsmaßnahmen ist die *Agrarforschung*. Die Bundesrepublik ist Mitglied der von der Weltbank, dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und der FAO getragenen „Beratungsgruppe Internationaler Agrarforschung“. Die Gruppe fördert zehn internationale Agrarforschungszentren in Afrika, Asien und Lateinamerika. In den Jahren 1975 und 1976 wurden deutscherseits für diese Zentren insgesamt 22 Millionen DM bereitgestellt.

radikale Maßnahmen nicht ausschließenden — evolutionären Veränderung ausgeht, die auch der Eigeninitiative der Betroffenen einen Spielraum gewähren möchte. In scharfen Kontrast dazu stehen Stimmen, welche als „letztliche Antwort“ an die Einführung einer „Zentralverwaltungswirtschaft“⁴⁵⁾ oder an die „Kollektivierung der Landwirtschaft“⁴⁶⁾ den-

⁴⁵⁾ So Buntzel in dem in Fußnote 7 zitierten Artikel.

⁴⁶⁾ So Feder in einem — wohl im Jahr 1975 als Manuskript verbreiteten — Artikel, „The New World Bank Programme for the Self-Liquidation of

ken. Es ist hier nicht der Platz, um über die unzähligen Konzepte zu berichten, welche in solche oder ähnliche Richtung gehen. Jedoch sei hier eine Neuerscheinung „stellvertretend“ hervorgehoben, weil sie den utopischen Charakter fast aller derartigen auf heilsverkündenden Ideologien beruhenden Konzepte besonders transparent macht.

Vier asiatische Wissenschaftler haben als Studiengruppe eine „Alternative Strategie für die ländliche Entwicklung in Asien“ vorgelegt⁴⁷⁾. Die Studie, welche neben der Behandlung von Grundsatzfragen auch über die praktischen Erfahrungen in Indien, Bangladesh, Sri Lanka und China berichtet, verdient trotz ihres utopischen Charakters ernste Beachtung. Hier können nur die konzeptionellen und „strategischen“ Aspekte kurz zusammengefaßt und kommentiert werden.

Das Grundproblem sehen die vier Autoren darin, einen Weg aufzuzeigen, um die „kreative Initiative der Massen im ländlichen Asien für die allumfassende Entwicklung ihres Lebens frei zu setzen und zu mobilisieren“. Das bisherige Entwicklungsmodell ist in ihrer Sicht gescheitert, und zwar hinsichtlich der äußeren und der inneren Komponenten:

— Die äußere Hilfe war quantitativ und qualitativ unzureichend und trug zur Vergrößerung des Wohlstandsgefälles bei (Probleme der Verschuldung, der terms of trade, unheilvoller Einfluß der multinationalen Unternehmen, Transfer falscher Technologien).

the Third World Peasantry“. Auch sein in Fußnote 6 zitierter Beitrag spricht von einer „radikalen Agrarreform . . . , die die grundbesitzende Elite ganz abschafft.“ Es spricht Bände, wenn Feder als Beispiele für erfolgreiche Landwirtschaften „Bulgarien, China, Kuba und die DDR“ zitiert.

⁴⁷⁾ Wahidul Haque (Professor an der Universität Toronto), Niranjan Mehta (National Institute of Bank Management in Bombay), Anisur Rahman (ILO, Genf) und Ponna Wignaraja (Mitarbeiter am UN-Asian Development Institute, Bangkok), Towards a Theory of Rural Development, in: Development Dialogue, 1977/2. (Die Zeitschrift wird bekanntlich durch die Dag Hammarskjöld Foundation, mit finanzieller Unterstützung durch die Swedish International Development Authority — SIDA — veröffentlicht. — Es sollte nicht überbewertet werden, aber auch nicht unbeachtet bleiben, daß eines der fünf Mitglieder (das einzige schwedische) des „Advisory Editorial Committee“ der Zeitschrift Professor Göran Ohlin, Uppsala, ist, welcher seit kurzem als Leiter des Stabes der „Unabhängigen Kommission für Entwicklungsfragen“ („Brandt-Kommission“) wirkt.

— Was die innere Komponente angeht, so kamen die Ressourcen vorwiegend aus den ländlichen Gebieten, wobei die Ausbeutung der Bauern eine entscheidende Rolle spielte. Die Machthaber waren unfähig, durch Zwangsmaßnahmen das notwendige Volumen der Kapitalakkumulation zu erreichen. Die Agrarproduktion stagnierte.

Sie qualifizieren das bisherige Modell als ein „technokratisches“, charakterisiert durch technische Modernisierung, Management-Effizienz und Streben nach Wachstum des Nationalprodukts. Es hat nach ihrer Auffassung schweren Schaden angerichtet, indem es die Mobilisierung der Eigenkräfte und die Gestaltung des eigenen Schicksals unmöglich machte. Dieses Modell — so meinen sie — kann in den meisten Ländern nicht durch „Reformen“ verbessert werden, sondern es kommt nur ein grundlegend neues Modell in Betracht, welches die „Mobilisierung des Menschen“ in den Vordergrund stellt, um — und dieser Punkt wird betont — „überschüssige Arbeitskraft in Produktionsmittel zu verwandeln“. Diese Mobilisierung hat folgende Voraussetzungen:

- a) „Kollektivistische Verhältnisse bei der Produktion,
- b) Wahl der geeigneten Technologie und
- c) self-reliance, welche hinsichtlich der Beziehungen nach außen wirtschaftliche Unabhängigkeit durch Abkoppelung von bestehenden globalen Beherrschungs- bzw. Abhängigkeits-Beziehungen bedeutet.“

Nach Auffassung der Verfasser haben „verschiedene asiatische und nicht-asiatische Länder“ (sie werden nicht spezifiziert) bewiesen, daß „eine totale nationale menschliche Mobilisierung Akkumulationsraten erreichen kann, welche sogar die der kapitalistischen Methoden (auch im besten Fall) übertreffen“. Für die Autoren ist daher die Überlegenheit ihrer Strategie der „Akkumulation durch Massenmobilisierung“ für die meisten (!) asiatischen Länder „offensichtlich“. Das „Endziel der Entwicklung“ muß die Entwicklung des Menschen sein, d. h. die Verwirklichung und Entfaltung seines kreativen Potentials“. Schon am Anfang der Studie wird bemerkenswerterweise darauf hingewiesen, daß die „kollektivistische Methode nicht immun gegen eine Degenerierung“ ist. Dabei wird an „gewisse Formen scheinbarer kollektivistischer Produktionsverhältnisse“ gedacht, in welchen die Produktionsmittel „theoretisch sozialisiert, aber in Wirklichkeit von einer Neo-Elite kontrol-

liert" werden. Diese Gefahr sei in „einigen kollektivistischen Ländern erkannt worden, wo ein Kampf in der Superstruktur (!) stattfindet". Konkrete Beispiele werden auch hier nicht genannt, es wird aber bemerkt, daß der „Ausgang dieses Kampfes der Zukunft angehört". Das Zugeständnis solcher Problemfälle hält die Autoren freilich nicht von der These ab, daß „ihre" Strategie „die einzig historisch bekanntgewordene Methode des Kampfes des Menschen gegen sich selbst ist, um sich selbst zu entwickeln".

Nach dieser Einleitung wundert es den Leser kaum noch, wenn in der Studie Entwicklung als ein Prozeß definiert wird, durch welchen die „menschliche Gesamtpersönlichkeit gesteigert" wird. Die diesbezüglichen unscharfen Formulierungen lassen ein Originalzitat geboten erscheinen:

„... development is a process by which one's overall personality is enhanced. This is so for society as well as for an individual. For society the identity is collective. Thus development for society means development of the collective personality of society."

Dem spätestens an dieser Stelle zu erwartenden Einwand, die Studie propagiere eine „ländliche Utopie" (Ausdruck der Autoren), glauben die Verfasser durch den Hinweis auf die Erfahrungen mit dem „community spirit" in „vielen Stammes-Gesellschaften" (tribal societies) begegnen zu können; sie scheuen sich nicht, als konkrete Beispiele von heute die Khasis im indischen Meghalaya-Staat und einige (nicht genannte) Inseln im Pazifik anzuführen. (Bei den Khasis handelt es sich nach Brockhaus um ein mutterrechtliches Bergvolk, welches an Geister glaubt und einen besonderen Ahnenkult treibt. Fürwahr, ein jede weitere Argumentation abschneidendes Beispiel!)

Alle diejenigen, welche etwa meinen, es gäbe ein schnellwirkendes Patentrezept zur Lösung der ländlichen Probleme, müssen sich von der Studie tief enttäuscht fühlen. Dort stellen die vier Wissenschaftler fest, daß selbst das Ziel der *Sicherstellung eines „Minimums von Nahrung, Kleidung und Unterkunft"* für viele Länder Asiens ein „*langfristiges Ziel* ist, welches über die kurzfristigen materiellen Möglichkeiten hinausgeht". Dann folgen — fast brutal — die entscheidenden Sätze: „Damit bleibt auf kurze Sicht das *Problem, die Moral zu stützen*. Die Lösung liegt in der Richtung, Werte zu schaffen, welche das Gefühl der *Selbsterfüllung in der (kurzfristig notwendigen) austerität* als solcher geben. Solche Selbsterfüllung ist

nur möglich, wenn die austerität von allen im Rahmen einer kollektiven Anstrengung für den Fortschritt geteilt wird." ⁴⁸⁾

Die Studie glaubt — und ihr utopischer Charakter wird damit noch deutlicher —, daß die von den Massen hinzunehmenden schweren Einschränkungen durch ein System „*kollektiver und teilhaberischer Demokratie*" durchgesetzt werden können. Sie lehnt die Vorherrschaft jeder Minorität über die Massen ab, insbesondere die „Diktatur der Elite". In dem System der „*teilhaberischen Demokratie*" gibt es keinen Platz für eine „*machtausübende, wenn auch noch so intelligente Führung*". Die Autoren fürchten jeden Ansatz für eine Führung, da jede Führungselite für sie unvereinbar ist mit dem Prinzip der „*collective personality*". Sie bezeichnen es aber als erforderlich, einen „*Mechanismus auszudenken*", welcher das sich stellende Problem löst. Ein eigenes Rezept bieten sie nicht an.

Der angestrebte paradiesische Zustand einer „*teilhaberischen Demokratie*" tritt allerdings — auch in der Sicht der vier Wissenschaftler — nicht automatisch ein, sondern er muß durchgesetzt werden. In dieser Beziehung schlagen die Autoren der Studie einen völlig anderen Ton an. Da „*reformerische*" Maßnahmen ihres Erachtens nicht den gewünschten Endzustand der Teilhaber herbeiführen werden, plädieren sie für eine revolutionäre Durchsetzung: „*Die (bestehende) Herrschaft muß dadurch gebrochen werden, daß die Beherrschten sich kollektiv gegen die Herrscher erheben*." Während sie glauben (oder vorgeben zu glauben), daß man in der auf lange Sicht zu verwirklichenden teilhaberischen Demokratie ohne straffe und harte Führung auskommen könne, da man ja einen ganz neuen Menschen schaffen will, betonen die Verfasser der Studie um so entschiedener die Notwendigkeit einer effizienten Führung während der Periode, die zur Erreichung der Ausgangsposition erforderlich ist, d. h. in ihrem Zungenschlag bis zu dem Zeitpunkt, in welchem die „*Massen an die tatsächliche Macht*" kommen. Der Prozeß der „*Befreiung*" der Massen von dem gegenwärtigen Machtgefüge ist ein fortlaufender. Dem ersten revolutionären Schlag werden weitere folgen „*um die Gesellschaft zu einer immer höheren Stufe des kollektiven Lebens und Gewissens zu bringen*". In der „*Befreiungsphase*" ist neben der Ausrottung des „*engen individualistischen Denkens*" die „*Zerstörung der*

⁴⁸⁾ Siehe S. 16 der Studie.

Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse in der Gesellschaft" erforderlich. Im Zusammenhang mit der Mobilisierung der Massen raten die Verfasser zur Einbeziehung „insbesondere der Jugend“, welche häufig „durch die Älteren unterdrückt werde und bemüht sei, sich zu artikulieren und selbst zu bestätigen“.

Allerdings wünschen sie, daß die „Führung ihre Machtstellung nicht für persönliche Privilegien benutzt“. Völlig offen bleibt, mit welchen Mitteln die zur Führung Erkorenen nach Vollendung der Revolution veranlaßt werden können, abzutreten und die weitere Lösung der Probleme der „teilhaberischen Demokratie“ zu überlassen. Niemand kann die neuen Machthaber daran hindern, mit der Kraft ihrer Worte (und mit Gewalt) „überzeugend“ darzulegen, daß die Revolution noch längst nicht abgeschlossen sei und sie daher — natürlich im „wohlverstandenen“ Interesse der Massen — die Macht nicht abgeben können. Die Revolution ist ein *fortlaufender* Prozeß.

Das in der Studie entwickelte Konzept ist in keiner Weise originell, sondern naiv, wirklichkeitsfremd und brutal. Trotz aller verbalen Dementis sucht es das Heil in einer totalitären Kollektivisierung und glaubt an eine Fabrik des neuen Menschen. Die vorhandenen Machteliten werden durch andere ersetzt, und nichts läßt es als sicher erscheinen, daß die neuen Machthaber für die Massen wirklich bessere Herren sein werden als die alten. Den Massen werden für ein langfristig utopisches Konzept für sofort und ohne zeitliche Begrenzung

unermeßliche Leiden auferlegt, ohne daß überzeugend dargetan wird, wie dadurch die Deckung der Grundbedürfnisse besser gesichert werden kann als durch Reformen an den bestehenden Systemen. Alles in allem stellt die Arbeit ein Beispiel für das dar, was Heinz-Dietrich Ortlieb kürzlich als „Irrationalisierung der Welt- und Entwicklungspolitik“ definiert hat, eine Politik, welche mit einem hohen Grad von Wahrscheinlichkeit am schwersten die Entwicklungsländer selbst treffen werde. Das chinesische Modell, dessen Schwächen nicht übersehen werden sollten, ist anderweitig nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Den kollektivistischen Thesen seien zum Abschluß einige Thesen von Richard F. Behrendt gegenübergestellt ⁴⁰⁾:

„Durch die Inthronisierung des Staates als Entwicklungs-Demiurgen konserviert und intensiviert man gerade solche Faktoren, die bisher am stärksten zur Unterentwicklung beigetragen haben ... Die autoritär-zentralistischen Methoden, die mit dem Mangel an spontaner Entwicklungsbereitschaft in der Masse der Bevölkerung gerechtfertigt werden, können diese Probleme nicht lösen; sie verewigen sie vielmehr ... Die Nation als bestimmende Entwicklungseinheit ist unrealistisch. Der Staat als universaler Entwicklungsträger ist unwirksam. Die neue Macht-Elite als Entwicklungsoligarchie ist unsozial.“

⁴⁰⁾ In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 12/1972, S. 18.

Die Menschenrechtsproblematik auf der KSZE-Folgekonferenz

Der Standpunkt der westlichen und neutralen Staaten

Auf der KSZE standen die Menschenrechte eher beiläufig zur Diskussion. Die westlichen und neutralen Staaten waren vor allem daran interessiert, in den Bereichen des Kontakts, der Freizügigkeit und des Informationsflusses über die Grenzen hinweg praktische Regelungen zu erzielen. In prinzipieller Hinsicht kam es ihnen vor allem darauf an, deutlich zu machen, daß der Entspannungsprozeß nicht allein die Regierungen und Staaten betreffe, sondern auch die einzelnen Menschen einbeziehe. Die Bürger sollten von den Teilnehmerstaaten als Partner bei dem Werk der Entspannung und als Teilhaber bei dem Genuß der Entspannungsvorteile ausdrücklich akzeptiert werden. Diese Auffassung mußte, wenn sie unzweideutige Geltung im Rahmen der KSZE-Schlußakte beanspruchen sollte, im Katalog der zehn Prinzipien über den wechselseitigen Umgang der Teilnehmerstaaten miteinander seinen Niederschlag finden.

Dementsprechend wurde als Prinzip VII die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgelegt. Die Teilnehmerstaaten erkannten damit an, daß die Art nicht nur der Beziehungen von Regierung zu Regierung, sondern auch des Verhältnisses der Staatsgewalt zu den eigenen Bürgern vom Geist der Entspannung und von der Achtung der KSZE-Bestimmungen geprägt werden müsse. Der gute Wille der Teilnehmerstaaten für den die Schlußakte die einzelnen Kriterien formulierte, hatte sich künftig auch in der Beziehung Staatsgewalt—Staatsbürger zu beweisen. Praktisch bedeutete dies, daß die Festlegungen im Kapitel über die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Fragen“ („Korb III“) künftig ebenso wie die übrigen Bestimmungen der Schlußakte als Maßstab für die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zu entspannungskonformem Verhalten zu gelten hatten und daß die Einhaltung der darin enthaltenen Abmachungen genau so wie die Erfüllung der sonstigen Verbindlichkeiten international diskutiert und angemahnt werden konnte. Das Prinzip VI

(Nichteinmischung) wurde konsequenterweise so formuliert, daß es nur gewaltsame und nötigungsweise Einwirkungen eines Teilnehmerstaates auf einen anderen, nicht aber Einflüssen aufgrund gesellschaftlicher Kommunikationsprozesse und auch nicht zwischenstaatliche Erörterungen über die Verwirklichung der Schlußakte betraf.

Regierungen von Teilnehmerstaaten, die sich für die Einhaltung der KSZE-Schlußakte durch andere interessieren, können demnach nicht der unerlaubten Einmischung geziehen werden. Es hat eine Umkehrung der Beweislast stattgefunden: Ein Teilnehmerstaat, der unter Hinweis auf die einvernehmlich beschlossenen Absichtserklärungen einem anderen Fragen stellt, versetzt die andere Seite in die Rolle dessen, der sein Verhalten zu erläutern hat — nicht umgekehrt. Das gilt auch für den menschenrechtlichen Bereich. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß die beschworene Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten keine Anerkennung des westlichen Standpunkts vor den originären Rechts- und Freiheitsansprüchen des Individuums gegenüber der Staatsgewalt bedeutet: Das auf der KSZE erzielte Einvernehmen stellt lediglich eine Erklärung von seiten der Staaten dar, daß sie — von sich aus kraft souverän bekundeten Willens — bestimmte Verhaltensweisen im Umgang mit ihren Bürgern einhalten wollen. Daher können sich die Teilnehmerstaaten auch nur untereinander darüber zur Rede stellen, inwieweit sie die in wechselseitiger politischer Bindung auf der KSZE geäußerten Absichten verwirklicht haben. Ein eigener Anspruch der Bürger gegenüber dem Staat erwächst aus der zwischenstaatlichen Absprache (wie sie die Schlußakte politisch darstellt) nicht. Wenn ein Teilnehmerstaat im Verhältnis zu den Bürgern nicht den Verhaltensnormen entspricht, zu denen er sich auf der KSZE bekannt hat, können ihn nur die anderen Teilnehmerstaaten deswegen befragen, denn sie sind diejenigen Partner, gegenüber denen er seine Absicht zur Be-

folgung der betreffenden Verhaltensnormen erklärt hat ¹⁾.

Der Anstoß zu einer Akzentuierung der Menschenrechte in westlichem Sinne kam erst nach Abschluß der KSZE aus den USA. In wichtigen Kreisen der amerikanischen Öffentlichkeit hatten die Konferenz und ihr Ergebnis die Sorge hervorgerufen, daß sich die Vereinigten Staaten in eine Komplizenschaft mit der Sowjetunion begeben hätten — zum Schaden ihrer Ideale von Freiheit und Recht. In anderen Teilen der Gesellschaft war durch das Ende des Vietnam-Krieges, der bis dahin stärksten Anreiz für sittliche Empörung geboten hatte, ein moralisches Vakuum entstanden. Liberale Gruppierungen meinten, daß die USA auf der KSZE die Chance, aus der Entspannung Vorteil für die Sache der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ziehen, nicht wahrgenommen hätten. Gegenüber dem von Henry Kissinger bestimmten außenpolitischen Kurs erhob sich so zunehmend von den verschiedensten Seiten her der moralisch akzentuierte Vorwurf, es werde nackte Machtpolitik betrieben.

Aus all diesen Tendenzen folgte ein zunehmendes Engagement der amerikanischen Öffentlichkeit für die Durchsetzung menschenrechtlicher Vorstellungen in Osteuropa. Der Trend fand Mitte 1976 seinen sichtbaren Ausdruck in der Begründung der Commission on Security and Cooperation in Europe durch den amerikanischen Kongreß. Aufgabe des neuen Gremiums sollte es sein, im Blick auf die Menschenrechte in den kommunistisch regierten Staaten die Maßnahmen der KSZE-Teilnehmerstaaten zur Verwirklichung der Schlußakte zu registrieren und Verstöße gegen die Bestimmungen der Schlußakte bekanntzumachen. Zugleich wurde der Präsident der USA verpflichtet, der Kommission in halbjährigen Abständen Berichte darüber vorzulegen, welche Schritte die Teilnehmerstaaten zur Realisierung der gemeinsam bekundeten Absichten unternommen oder unterlassen hätten ²⁾.

¹⁾ Vgl. Klaus Blech, Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlußakte, in: KSZE in Beiträgen und Dokumenten aus dem „Europa-Archiv“, hrsg. von Hermann Volle und Wolfgang Wagner, Bonn 1976, S. 118 f.; Götz von Groll, Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, in: Außenpolitik, 4/1977, S. 359 f.

²⁾ Zum Stand der Verwirklichung der KSZE-Schlußakte in Osteuropa u. a. Peter Hübner, Sowjetische Dissidenten 1975—1977. Ziele und Aktivitäten, in: Osteuropa, 9/1977, S. 743—752; Peter Hübner, Sowjetische Dissidenten 1975—1977. Reaktionen der Behörden, in: Osteuropa, 10/1977, S. 860—877; Joachim Krause, Informierung ohne Kontrolle? Arbeitsbedingungen westlicher Journalisten in den Mitgliedsta-

Damit war vor der Wahl und vor dem Amtsantritt Präsident Carters eine Entwicklung eingeleitet, die auch sein Rivale Ford im Falle seines Erfolges hätte berücksichtigen müssen. Carter freilich, der seinen knappen Sieg nicht zuletzt auch der Zugkraft seiner Menschenrechtspareolen verdankte, tat noch mehr. Das Weiße Haus und das State Department setzten sich Anfang 1977 in öffentlichen Erklärungen direkt für osteuropäische Bürgerrechtler ein. Der Präsident empfing den aus der UdSSR ausgewiesenen Dissidenten Bukovskij und schrieb einen persönlichen Brief an den berühmten Moskauer Regimekritiker Sacharov.

Auch wenn sich die amerikanische Regierung in der Folgezeit weniger sichtbar exponierte, blieb dieses Verhalten nicht ohne nachhaltigen Eindruck auf die Weltöffentlichkeit. Präsident Carter machte im übrigen deutlich, daß er den amerikanischen Einfluß überall — also nicht nur gegenüber den kommunistisch regierten Staaten Osteuropas — zur Förderung der Menschenrechte einsetzen wollte. Die Politik der USA stieß bei den anderen westlichen Ländern zwar auf grundsätzliche Zustimmung, aber auch auf gewisse Zweifel hinsichtlich ihrer Praktikabilität. Der Einwand lautete, es sei fraglich, ob man durch eine Offensive gegen sowjetische politisch-ideologische Grundsatzpositionen dem angestrebten Ergebnis wirklich näher komme.

Nach Ansicht mancher Westeuropäer versprach es sehr viel mehr Erfolg, in einvernehmlicher, wenn auch nicht unkontroverser

ten des Warschauer Vertrages nach der KSZE, in: ISFH-Forschungsberichte 3 (Mai 1977), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg; Lászlo Révész, Menschenrechte in der UdSSR, Bern 1977; Gerhard Simon, Christentum 60 Jahre nach der Oktoberrevolution. Zeichen religiösen Wandels in der Sowjetunion, in: Herder-Korrespondenz, 1/1978, S. 39—46; Gerhard Wettig, Helsinki und die Folgen, in: Herder Korrespondenz, 5/1977, S. 231—235; Gerhard Wettig, Der Kampf um die freie Nachricht. Texte und Thesen Bd. 83, Zürich 1977; Reports of Helsinki-Accord Monitors in the Soviet Union, edited and prepared by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe, Vols. 1 and 2 (24. 2. 1977 und 3. 6. 1977), Congress of the United States, Washington/D. C.; First Semiannual Report by the President of the United States to the Commission on Security and Cooperation in Europe. Report Submitted to the Committee on International Relations, Washington/D. C., December 1976; Second Semiannual Report . . . , Washington/D. C., June 1977; Third Semiannual Report . . . , Washington/D. C., December 1977; Die Religionsfreiheit nach Helsinki, Dokumentation, Glaube in der 2. Welt, Kürnberg-Zürich 1977.

Zusammenarbeit mit der sowjetischen Führung „in humanitären und anderen Bereichen“ verbesserte Regelungen im Interesse der Menschen von Ost und West anzustreben. Im Blick auf die Belgrader Folgekonferenz wurde die Frage des gemeinsamen Vorgehens unter den NATO-Staaten erörtert. Das Ergebnis der Konsultationen scheint gewesen zu sein, daß einerseits die amerikanische Führung ihr Menschenrechtspathos mäßigte und andererseits auch die Vertreter der skeptischen Auffassung auf westeuropäischer Seite den Menschenrechtsgedanken als Leitvorstellung akzeptierten.

Auf der Belgrader Konferenz vertraten die westlichen und auch die neutralen Staaten die Ansicht, daß die KSZE-Schlußakte einen Anspruch der Bürger auf Freiheitsrechte gegenüber ihrem Staat festgestellt habe und daß daher das Verhalten der Behörden in den beteiligten Ländern unter anderem an diesem Kriterium zu messen sei. Zugleich jedoch wirkte die bei den Staaten der Europäischen Gemeinschaft vorherrschende pragmatische Tendenz dahin, daß im NATO-Rahmen der Nachdruck auf das Verlangen nach praktischen Regelungen des Kontakts, der Freizügigkeit und des Informationsflusses über die Grenzen hinweg gelegt wurde. Wegen des gleichzeitigen prinzipiellen Menschenrechtsanspruchs jedoch verbanden sich diese (nach östlicher Terminologie) „geschäftsmäßigen“ Vorschläge auch dann, wenn dies nicht gewollt war, aus der Sicht der Sowjetunion und ihrer Verbündeten mit einer „ideologischen“ Herausforderung. Daraus mußten neue Schwierigkeiten für die Entspannung entstehen, weil diese weithin auf der Geschäftsgrundlage des *modus vivendi*, d. h. der Ausklammerung der trennenden Differenzen im Grundsätzlichen, beruhte.

Es war natürlich, daß der amerikanische Botschafter Goldberg in den Eröffnungssitzungen der KSZE-Folgekonferenz als Anwalt der Menschenrechte hervortrat. Seinen Ausführungen zufolge hatte die KSZE-Schlußakte der engen Verbindung zwischen der Freiheit und Wohlfahrt der Staaten einerseits und der Freiheit und Wohlfahrt der Bürger andererseits Ausdruck verliehen. Die „Vertiefung der Entspannung“ und die „Heilung der Spaltungen in Europa“, so fügte er hinzu, könnten nicht „vom Fortschritt in den humanitären Angelegenheiten und den Menschenrechten getrennt werden“. Nur wenn „eine festere Grundlage sowohl für die Sicherheit als auch für die Zusammenarbeit“ geschaffen werde, lasse sich die Entspannung festigen. Er nahm auf die

Frage Präsident Kennedys Bezug, ob denn nicht der Friede letztlich eine „Angelegenheit der Menschenrechte“ sei, und stellte sich auf den Standpunkt, daß „ein freierer Fluß von Informationen und Menschen von Ost nach West und von West nach Ost“ den Frieden fördern würde. Das Ziel der Konferenz, so lautete das Fazit, müsse sein, „dem Entspannungsprozeß ein menschliches Maß und ein humanitäres Gesicht zu geben“. Auf dieser Basis forderte der amerikanische Botschafter eine Prüfung, wieweit die KSZE-Bestimmungen in den einzelnen Ländern verwirklicht worden seien. Er sprach sich für „eine sorgfältige, nicht-polemische, offene und ins einzelne gehende Überprüfung der Verwirklichung“ aus. Dem sollte ein Gedankenaustausch darüber folgen, „wie sich die Schlußakte besser verwirklichen läßt“. Noch bestehenden Mängeln bei der Ausführung der gemeinsam bekundeten Absichten sollten die Konferenzteilnehmer durch neue Maßregeln abhelfen.

Mängel gab es, wie Goldberg deutlich machte, in großer Anzahl. Er räumte zwar ein, daß einzelne Fortschritte gemacht worden seien, erklärte sich aber, aufs Ganze gesehen, mit dem erreichten Stand sehr unzufrieden. Noch immer bestünden „substantielle Hindernisse“ für Reisen und für den Informationsfluß zwischen beiden Teilen Europas. Viele getrennte Familien seien nach wie vor nicht zusammengeführt worden. Die menschlichen Kontakte zwischen Ost und West würden restriktiven und willkürlichen Maßregeln der Bürokratie unterworfen. Die Möglichkeiten des Reisens und der Emigration nach Westen hätten sich in Osteuropa verschlechtert. Mit der vorgesehenen Förderung der grenzüberschreitenden Informationsverbreitung lasse sich das Stören von Rundfunksendungen nicht vereinbaren.

Der amerikanische Chefdelegierte forderte, das Bekenntnis zu einem Glauben dürfe nicht durch den Verlust oder die Minderung von Bildungs- oder Berufschancen bestraft werden. Es gelte, die Gedanken- und Gewissensfreiheit tatsächlich zu respektieren. Die legitimen Interessen der nationalen Minderheiten verdienen die ihnen in der KSZE-Schlußakte zugesicherte Achtung. Besonderen Wert legte Goldberg darauf, daß das Individuum tatsächlich das versprochene Recht erhalten müsse, Kenntnis von seinen Rechten und Pflichten zu bekommen und sich gemäß diesen Rechten und Pflichten zu verhalten. In diesem Zusammenhang wandte er sich mit „scharfer Mißbilligung“ gegen die Unterdrückungsmaßnah-

men, die in einigen Ländern „gegen Individuen und Privatgruppen getroffen werden, deren Aktivitäten sich nur auf die Förderung der Ziele und Zusagen der Schlußakte beziehen“³⁾).

Auch die Vertreter Großbritanniens, der Niederlande, Schwedens und der Schweiz legten in ihren Eröffnungserklärungen besonderes Gewicht auf kritische Aussagen zur Menschenrechtsproblematik⁴⁾. Als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland drückte sich Staatssekretär van Well zurückhaltender aus, ohne es an Klarheit in der Sache fehlen zu lassen. „Die Verwirklichung aller Bestimmungen der Schlußakte“, so erklärte er, „sollte das gemeinsame Ziel der Teilnehmerstaaten sein, selbst wenn ihre Auffassungen von den Grundwerten des Staates, vom Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft nicht übereinstimmen“. Wie er hinzufügte, sollte dabei „der Auseinandersetzung der politischen Ideen, dem friedlichen Wettbewerb der Systeme“ nicht ausgewichen werden. Diese Auseinandersetzung sollte freilich „offen und freimütig, nicht destruktiv oder subversiv“ geführt werden. Die KSZE-Schlußakte weise den Weg, wie sich die Teilnehmerstaaten „gegenseitig darstellen, vergleichen, kritisieren“ könnten, „ohne daß dadurch Entspannung und Kooperation gefährdet werden“.

Nachdrücklich machte der Staatssekretär geltend, „daß die Verwirklichung der Schlußdokumente von Helsinki nicht eine Angelegenheit der einzelnen Teilnehmerstaaten ist, sondern Gegenstand gemeinsamen Interesses“. Von dieser Grundlage aus kam er in einem späteren Abschnitt seiner Rede auf „die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zu sprechen, „deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden“ sei. Es sei „eines der positivsten Ergebnisse der KSZE“, daß der Gedanke der „Freiheit für den Einzelnen“ und der „Mitwirkung der Bürger am Gemeinschaftsleben und am Staat“ in der Schlußakte seinen Niederschlag gefunden habe. Dementsprechend müsse auf dem Belgrader Treffen auch über die Verwirklichung der Menschenrechte gesprochen werden. Staatssekretär van Well hob hervor, daß es im Sinne der Schlußakte sei, „wenn die Menschen an der Verwirklichung ihrer Bestim-

mungen Anteil nehmen und sich dafür einsetzen“. Kritisch fügte er hinzu: „Es ist nicht im Sinne der Schlußakte, wenn sie dafür Nachteile und Verfolgungen auf sich nehmen müssen.“⁵⁾

Der Standpunkt, der in der deutschen Eröffnungserklärung skizziert worden war, wurde von den Delegationen der westlichen und neutralen Staaten während der folgenden Erörterungen näher präzisiert⁶⁾. Die Kernthese lautete, daß die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht nur das Verhältnis von Regierung zu Regierung umfassen, sondern ebenso die Berücksichtigung der Menschenrechte einschließen. Dabei ließ sich darauf verweisen, daß die Charta der Vereinten Nationen das Menschenrechtsprinzip enthält und daß die meisten Länder, darunter auch die kommunistisch regierten Staaten Osteuropas, den beiden UNO-Konventionen über Menschenrechte beigetreten sind.

Nach westlicher Auffassung leitet sich aus diesen internationalen Dokumenten ebenso wie aus der KSZE-Schlußakte eine selbstgewählte, aber darum nicht weniger verpflichtende Bindung für die beteiligten Staaten her, die Menschenrechte zu achten und zu fördern. Jeder Teilnehmerstaat hat demzufolge das Recht, die gemeinsam angenommenen Menschenrechtsgrundsätze als Maßstab an das Verhalten anderer Teilnehmerstaaten anzulegen und darüber in sachdienliche Erörterungen mit diesen einzutreten. Dagegen lasse sich nicht das Prinzip der Nichteinmischung geltend machen: Was als Maßstab des staatlichen Verhaltens frei und einvernehmlich beschlossen worden sei, müsse als gemeinschaftlich übernommene Verpflichtung auch ausgeführt werden.

Das gelte auch für das Verhältnis des Staates zu seinen eigenen Bürgern. Daraus folgt, daß die Bürger aus den Menschenrechtsvereinbarungen, die ihre Staaten untereinander abgeschlossen haben, für sich Rechte gegenüber diesen Staaten herleiten können. Nach westlicher Ansicht entsteht also durch internationale Übereinkunft über Menschenrechte eine doppelte Bindung für die daran beteiligten Staaten: gegenüber den auswärtigen Vertragspartnern und gegenüber den eigenen Bürgern.

³⁾ Eröffnungserklärung von Botschafter Arthur J. Goldberg auf der Folgekonferenz der KSZE am 6. 10. 1977, zitiert nach: Congressional Record (House), 20. 10. 1977, H 11374 — 11379.

⁴⁾ FAZ, 5. 10. 1977; FAZ, 6. 10. 1977; Die Welt, 11. 10. 1977.

⁵⁾ Eröffnungserklärung von Staatssekretär Günther van Well auf der Folgekonferenz der KSZE am 5. 10. 1977, wiedergegeben in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, 10/1977, S. 2 f.

⁶⁾ Vgl. u. a. FAZ, 12. 10. 1977.

Im Blick auf die Folgekonferenz war die Feststellung wichtig, daß jeder Teilnehmerstaat der KSZE von den anderen Teilnehmerstaaten die Verwirklichung der Schlußakte anzumachen berechtigt sei. Wenn sich ein Staat, so war die Überlegung, aus freien Stücken gegenüber anderen Staaten zu bestimmten gemeinsamen Absichten bekannt habe, dann könne die Nachfrage nicht als unzulässige Einmischung gelten. Auch sonst ist es ja im Leben Brauch, daß eine Zusage, die einer dem anderen gegeben hat, im Falle ihrer Nichterfüllung selbstverständlich zur Sprache gebracht wird. Der restriktiven östlichen These, daß Menschenrechtsverletzungen im allgemeinen den Frieden und die Sicherheit der Staaten nicht bedrohen und dann auch keiner zwischenstaatlichen Erörterung und Regelung bedürfen, steht die westliche Auffassung von einem Frieden gegenüber, der ohne Wahrung der Menschenrechte nicht umfassend und stabil sein kann.

Von dieser Position aus traten die Delegierten der westlichen und neutralen Staaten in die Auseinandersetzung ein. Die Sorge galt weniger theoretischen Darlegungen als praktischen Abklärungen. Die deutsche Delegation fragte beispielsweise, wie es um die Menschenrechte bestellt sei, wenn es bei der Familienzusammenführung, soweit bekannt geworden sei, über 40 000 unregelmäßige Härtefälle gebe⁷⁾. Sie meinte auch, offensichtlich sei für Tausende von Deutschstämmigen in der Sowjetunion das Minderheitenproblem nicht gelöst, da diese trotz aller Hindernisse und Schwierigkeiten das Land zu verlassen suchten⁸⁾. Diese kritische Einschätzung der Lage wurde gestützt durch den Bericht einer UNO-Kommission,

demzufolge sich nach der KSZE der Schutz der nationalen Minoritäten in den Warschauer-Pakt-Staaten verschlechtert hatte⁹⁾.

Die Vertreter Belgiens und der Niederlande kamen auf die Unterdrückung der tschechoslowakischen Bürgerrechtsbewegung zu sprechen. Sie wandten sich insbesondere dagegen, daß in der ČSSR Zehntausende von Berufsverboten praktiziert würden und Gewaltgebrauch gegenüber Andersdenkenden alltäglich geworden sei. Der letztere Vorwurf ging auch an die sowjetische Adresse¹⁰⁾. Die Verurteilung der tschechoslowakischen Bürgerrechtler Ornest, Pavliček, Lederer und Havel wurde als Verstoß gegen die Menschenrechte bezeichnet¹¹⁾. Ein niederländischer Delegierter wandte sich gegen die Erniedrigung des Menschen durch den Mißbrauch der Medizin zu Folterungszwecken in der Sowjetunion¹²⁾. Als Repräsentant des Vatikans wies Monsignore Silvestrini darauf hin, daß die in der KSZE-Schlußakte zugesicherten Rechte auf Religions- und Glaubensfreiheit in Osteuropa weiterhin verletzt würden¹³⁾.

Als besonders gravierender Verstoß gegen die KSZE-Schlußakte werteten es die westlichen und neutralen Delegationen, daß einige östliche Staaten das Eintreten von Personen und Gruppen für die Verwirklichung dieser Schlußakte als Verbrechen behandelten und Fragen ihrer Bürger nach der Einlösung dort gegebener Rechtszusicherungen mit Repressalien beantworteten¹⁴⁾. Unter diesem Gesichtspunkt verurteilten sie die Verfolgungsmaßnahmen, welche die sowjetischen Behörden gegen Mitglieder der KSZE-Komitees von Moskau und Kiew ergriffen hatten¹⁵⁾.

Die Reaktion der UdSSR und ihrer Verbündeten

Die sowjetische Führung war auf den Menschenrechtstrend im Westen wenig vorbereitet. Vieles deutet darauf hin, daß sie nicht vor dem Frühjahr 1977 mit einem großen Stellenwert der Menschenrechtsthematik auf der KSZE-Folgekonferenz gerechnet hat. Bis dahin hatten sich die Warschauer-Pakt-Staaten nach Ausweis ihrer publizistischen Stellungnahmen ausschließlich auf eine Kontroverse über den „Korb III“ — also über die Fragen des Kontakts, der Freizügigkeit und des Informationsflusses über die Grenzen hinweg in einem rein

pragmatischen Kontext — eingestellt. Für eine prinzipielle Diskussion unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte waren sie nicht gerüstet. Das Versäumnis ließ sich in den ver-

⁷⁾ Hessischer Rundfunk, 4. 11. 1977.

⁸⁾ dpa-Bericht, 3. 11. 1977; Salzburger Nachrichten, 4. 11. 1977; FAZ, 5. 11. 1977.

⁹⁾ Die Welt, 21. 10. 1977.

¹⁰⁾ Salzburger Nachrichten, 4. 11. 1977.

¹¹⁾ FAZ, 2. 11. 1977.

¹²⁾ Salzburger Nachrichten, 4. 11. 1977; FAZ, 11. 11. 1977; dpa-Bericht, 12. 12. 1977; VPI-Bericht, 12. 12. 1977.

¹³⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; dpa-Bericht, 12. 12. 1977; UPI-Bericht, 12. 12. 1977.

⁷⁾ FAZ, 22. 10. 1977.

⁸⁾ Die Welt, 21. 10. 1977.

bleibenden Monaten nicht mehr aufholen. Das galt um so mehr, als es in der UdSSR erst sehr spät — und auch dann nur in Teilbereichen — zur Ausbildung einer Menschenrechtsdoktrin gekommen war¹⁶⁾. Die eilige Vorlage des Entwurfs für eine neue sowjetische Verfassung (der den Prinzipienkatalog der KSZE gemäß sowjetkommunistischem Verständnis reflektierte und insbesondere eine gegenüber der Stalin-Konstitution von 1936 zwar erweiterte, aber zugleich vorbehaltlich eingeschränkte Grundrechtsdeklaration enthielt) diente augenscheinlich dem Zweck, die aufgetretene Blöße zu verdecken.

Vielfach ohne vorausgegangene rechtstheoretische Grundlegung formulierten Propaganda und Agitation der UdSSR den offiziellen Standpunkt in der Menschenrechtsfrage. Die Argumentation geht von der Vorstellung aus, der Mensch sei ein kollektives Wesen und daher nur als Teil der Gesamtgesellschaft anzusehen. Der Mensch könne sich nur durch die Gemeinschaft und in dieser Gemeinschaft entfalten. Sobald er sich von ihr loslöse, verrate er sein eigentliches Wesen. Als praktische Konsequenz ergebe sich aus diesem Ansatz, daß die individuellen Rechte nur im Rahmen und nach Maßgabe des Kollektivs bestehen dürften. Wer gegen die Gesellschaft Rechte geltend mache, verletze nicht nur die Rechte der anderen, sondern befinde sich auch bei der Entfaltung seiner eigenen Person auf dem falschen Weg. Daher sei die Gemeinschaft, die sich im Staat institutionalisiert habe, stets im Recht gegenüber dem einzelnen.

Da fraglos davon ausgegangen wird, daß die Staats- und Parteiführung die Interessen der Gemeinschaft wahrnimmt, kann es keine die Macht der Herrschaftsträger einschränkenden individuellen Rechtsansprüche geben: Was die Behörden namens des Gesamtinteresses anordnen, entspricht grundsätzlich in bestmöglicher Weise dem Wohl der einzelnen Staatsbürger. Ein Zweifel daran ist nicht zulässig. Es entspricht dieser Auffassung, wenn es in den sowjetkommunistisch regierten Staaten keine gerichtlichen oder sonstigen Institutionen gibt, bei denen private Personen oder Gruppen Recht gegenüber der staatlichen Gewalt suchen könnten.

Im Blick auf die „kapitalistischen“ Staaten heißt es dagegen, daß sie nur „formale“ Men-

schenrechte kennen würden. Teilweise wird dies damit begründet, daß die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rechte des Menschen bei ihnen nicht oder nur unzureichend berücksichtigt seien. Zugleich heißt es, nur die Besitzenden und Einflußreichen hätten in den westlichen Gesellschaften auch tatsächlich die Möglichkeit, die ihnen theoretisch zugesicherten Rechte durchzusetzen.

Der Angelpunkt der Beweisführung ist die These, daß sich der „kapitalistische“ Staat auf jeden Fall notwendigerweise in einem Gegensatz zu den Interessen der Bevölkerungsmehrheit befinde und daß daher auch das in ihm geltende Recht nur den „Ausbeutern und Unterdrückern“ dienen könne. Aus der ideologischen Prämisse, daß zwar der „sozialistische“, nicht aber der „kapitalistische“ Staat den Interessen seiner werktätigen Bürger entspreche, leitet sich eine entscheidende praktische Konsequenz ab. Im Westen, so heißt es, sei die Nutzung aller Rechte des einzelnen gegenüber dem Staat notwendig, weil sich die Menschen dieses Staates als ihres Feindes erwehren müßten. Im sowjetischen Machtbereich dagegen ist ein gleichartiges Geltendmachen individueller Rechte gegenüber dem Staat als Ausdruck einer gemeinschaftsfeindlichen Gesinnung anzusehen, weil sich hier der Anspruch gegen den Sachwalter der Volksinteressen richten würde. Damit ist ein Doppelstandard festgelegt: Von Menschenrechten (im Sinne von Ansprüchen, die gegenüber den Herrschaftsträgern angemeldet und durchgesetzt werden sollen) soll nur außerhalb des Sowjetlagers, keinesfalls aber innerhalb seiner Grenzen die Rede sein¹⁷⁾.

Diese auf ideologischen Prämissen beruhenden Argumentationen waren weithin ungeeignet, die sowjetische Menschenrechtsauffassung auf einer internationalen Konferenz zu erläutern, deren Teilnehmerstaaten in ihrer übergroßen Mehrzahl den Vorstellungen des Marxismus-Leninismus nicht folgen. Die sowjetische Führung stand daher vor der Frage, wie sie die Lebenswirklichkeit in ihrem Herrschaftsbereich, wie sie sich für den oppositionell gesinnten Bürger darstellt, mit anderen als ideologischen Mitteln am besten rechtfertigen konnte.

¹⁷⁾ Ebd., bes. S. 11, 30 f., 47 f., 57—59; Peter Hübner, Analyse neuer sowjetischer Äußerungen zur Menschenrechtsproblematik, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 59/1977. Vgl. auch die Analyse von Martin Kriele, Die Menschenrechte zwischen Ost und West, Köln 1977.

Zunächst freilich machten die Leiter der sowjetischen Außenpolitik den Versuch, einer Erörterung der Menschenrechte aus dem Weg zu gehen. Sie gaben die Parole aus, auf der Belgrader Folgekonferenz dürfe nicht das Trennende im Vordergrund stehen. Es komme darauf an, die Gemeinsamkeiten weiter zu entwickeln und eine entspannungsgefährdende Konfrontation zu vermeiden. Im Geiste der Zusammenarbeit und mit dem Blick auf die Zukunft (statt auf die Vergangenheit) solle ein „konstruktiver“, „auf das Positive gerichteter“ Dialog stattfinden, bei dem jeder Teilnehmerstaat über seine „Erfolge“ bei der Verwirklichung der KSZE-Schlußakte berichte und anschließend Vorschläge für weitere Verbesserungen des begonnenen Werkes einbringe.

Während des Vorbereitungstreffens vom 15. Juni bis 5. August 1977 zeigte sich klar, daß diese Linie sich nicht durchsetzen ließ. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten suchten jedoch sowohl während des Vorbereitungstreffens als auch im Laufe der Hauptkonferenz immer wieder, die Diskussion über die bisherige Verwirklichung der KSZE-Bestimmungen so eng wie möglich zu begrenzen. Die sowjetische Führung operierte aus der Defensive heraus: In erster Linie sollte nicht etwas erreicht, sondern etwas vermieden werden.

Auf der Belgrader Folgekonferenz zur KSZE suchten die UdSSR und ihre Verbündeten glaubhaft zu machen, daß sie die aus der Schlußakte sich ergebenden Verpflichtungen auch im Bereich der Menschenrechte voll erfüllt hätten. So erklärte der tschechoslowakische Vertreter, daß in seinem Land die Menschenrechte uneingeschränkt verwirklicht seien¹⁸⁾. Der Leiter der sowjetischen Delegation versicherte zu Beginn der Konferenz dasselbe. In den folgenden Diskussionen legten die sowjetischen Repräsentanten unter anderem besonderen Wert auf die These, daß es bei ihr zu Hause keinerlei Minderheitenprobleme gebe¹⁹⁾.

Als Beweis für derartige Behauptungen wurden Rechtsakte deklaratorischen Charakters angeführt. In dem Entwurf für die neue sowjetische Verfassung, so argumentierte Botschafter Voroncov, fänden alle zehn Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen, die auf der KSZE verkündet worden seien, uneinge-

schränkt Ausdruck²⁰⁾. Die ČSSR nahm für sich in Anspruch, daß sie, indem sie die Menschenrechtskonventionen der UNO in Kraft gesetzt habe, keinerlei Anlaß mehr zu Zweifeln an ihrem Engagement für die Sache der Menschenrechte biete²¹⁾. Wie kämen, so hieß es auf sowjetischer Seite, denn die USA dazu, sich als Verfechter der Menschenrechte aufzuspielen, wo sie doch — anders als die sozialistischen Staaten — den entsprechenden UNO-Konventionen nicht beigetreten seien²²⁾?

Zugleich bemühten sich die Warschauer-Pakt-Staaten, die mit der KSZE-Schlußakte übernommenen Verpflichtungen in ihrem Sinne umzuinterpretieren. Danach hatten die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Menschenrechte als wesentlich zu gelten; diese Menschenrechte seien — anders als im Westen — in den „sozialistischen“ Staaten automatisch gewährleistet²³⁾. Das lief auf die rein ideologisch begründete Behauptung hinaus, daß die Staaten des sowjetischen Lagers dem Rest der Welt in der Verwirklichung der Menschenrechte überlegen seien.

Die Delegation der DDR argumentierte von dieser Prämisse aus weiter, die Menschenrechtspraxis nicht der Warschauer-Pakt-Staaten, sondern westlich orientierter Länder wie Chile, Rhodesien oder Süd-Korea, die von einigen Teilnehmerstaaten unterstützt würden, müßten zur internationalen Diskussion gestellt werden. Die These lautete, nicht die den kommunistischen Regierungen unterstellten Rechtsverletzungen, wohl aber die Ubel von Kolonialismus, Rassismus, Faschismus und Apartheid stellten Gefahren für die internationale Sicherheit dar. Demnach durften und mußten Verstöße gegen die Menschenrechte, die sich außerhalb der „sozialistischen“ Staatenwelt ereigneten, als friedensbedrohend einer internationalen Kritik ausgesetzt werden. Eine gleiche Logik sollte jedoch im Blick auf die Praxis innerhalb des sowjetischen Hege-monialbereichs nicht gelten²⁴⁾.

Der Schutz des Friedens, so erklärte die östliche Seite weiter, sei das A und O jedes

¹⁸⁾ Pravda, 7. 10. 1977.

¹⁹⁾ NZZ, 13. 10. 1977.

²⁰⁾ TASS-Bericht, 12. 12. 1977; Neues Deutschland, 13. 12. 1977.

²¹⁾ Eröffnungserklärung des sowjetischen Botschafters Voroncov auf der KSZE-Folgekonferenz am 6. 10. 1977, in: Europa-Archiv, 3/1978, D 74 f.; Neues Deutschland, 10. 12. 1977; TASS-Bericht, 12. 12. 1977; Neues Deutschland, 13. 12. 1977; vgl. Siegfried Bock, Auf dem Weg zum Belgrader Treffen, in: Horizont, 14/1977, S. 5.

²²⁾ Vgl. Neues Deutschland, 10. 12. 1977.

¹⁸⁾ FAZ, 12. 10. 1977.

¹⁹⁾ Europa-Archiv, 3/1978, D 74 f.; Die Welt, 21. 10. 1977.

Kampfes für die Verwirklichung der Menschenrechte. Um das Fundamentalste aller Menschenrechte, das Recht auf Leben, zu wahren, müsse man sich gegen jede Politik des Wettrüstens und gegen alle Versuche zur gewaltsamen Lösung internationaler Probleme wenden. Diese Argumentation sollte die westliche Bündnis- und Verteidigungspolitik als menschenrechtswidrig hinstellen²⁵⁾.

Die Konferenzstrategie der UdSSR und ihrer Verbündeten lief jedoch schwerpunktmäßig nicht darauf hinaus, der westlich-demokratischen Vorstellung von den Menschenrechten als Freiheits- und Rechtsansprüchen der Bürger gegenüber der Staatsgewalt eine andersartige Auffassung gegenüberzustellen oder auch den anderen Teilnehmerstaaten im Gegenzug Unterlassungen und Verstöße gegen Menschenrechte vorzuhalten. Ein derartiges Vorgehen hätte zwar die Konferenzpolemik keineswegs verringert, aber doch wenigstens den gemeinsamen Nenner eines unbestrittenen prinzipiellen Bekenntnisses zur Achtung vor den Menschenrechten geschaffen. Die Delegierten vieler westlicher und neutraler Staaten brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, östliche Anmahnungen etwaiger Verfehlungen auf ihrer Seite ernstlich erörtern zu wollen und als Beiträge bei einem gemeinsamen Bemühen um eine möglichst vollständige Verwirklichung der Menschenrechte in allen Teilnehmerstaaten zu akzeptieren. Man solle, so hieß es, sich durch Kritik wechselseitig helfen, die in dieser Hinsicht noch bestehenden Mängel abzustellen. Die sowjetischen Vertreter aber wollten es auf eine intensive Beratung dieser Art nicht ankommen lassen. Ihre Ausfälle gegen die Menschenrechtspraxis anderer Länder waren darauf ausgerichtet, den Verhandlungspartnern das moralische und politische Recht abzusprechen, Fragen und Aussagen zu einschlägigen Vorgängen innerhalb des sowjetischen Hegemonialbereichs zu äußern. Das seien innere Angelegenheiten, die

²⁵⁾ Eröffnungserklärung des Leiters der polnischen Delegation auf der KSZE-Folgekonferenz am 6. 10. 1977, in: Europa-Archiv, 3/1978, D 81; FAZ, 12. 10. 1977; Neues Deutschland, 10. 12. 1977. Vor dem Menschenrechtsausschuß der UNO verteidigte die DDR den Gebrauch von Schußwaffen gegen Flüchtlinge an der Grenze zur Bundesrepublik Deutschland mit dem Argument, daß es um die Verhinderung von Grenzverletzungen gehe, wie sie 1939 zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges geführt hätten. Folglich, so lautete die unausgesprochene Folgerung, diene der ostdeutsche Gewaltgebrauch nur der Friedenswahrung und damit zugleich der Verwirklichung eines grundlegenden Menschenrechts (Kölner Stadt-Anzeiger, 1. 2. 1978).

niemanden im Ausland etwas angingen. Die Menschenrechte sollten kein Thema sein, auf das sich die Teilnehmerstaaten gegenseitig ansprechen könnten. Der polemische Ton, den einige Delegationen ihren Ausführungen über die Menschenrechtsfrage gaben, mag der UdSSR dieses Verhalten erleichtert haben.

Das Hauptziel des östlichen Argumentierens war, die Zuständigkeit der 35-Mächte-Konferenz für die Menschenrechtsproblematik in Zweifel zu ziehen. Wie es hieß, bedeutete jede internationale Diskussion über den Stand der Menschenrechtsverwirklichung in den Warschauer-Pakt-Staaten eine unzulässige Einmischung in die Angelegenheiten anderer Länder²⁶⁾. Die Art, wie die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger geregelt würden, unterliege ausschließlich der eigenen und ungebundenen Entscheidung jedes Teilnehmerstaates. Was unter den Menschenrechten und Grundfreiheiten, die in der KSZE-Schlußakte erwähnt würden, konkret zu verstehen sei, ergebe sich allein aus der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Ordnung des jeweiligen Staates. „Jeder Bürger ist auch nach der Schlußakte verpflichtet, sich im Rahmen der Rechtsordnung des Staates zu bewegen, dessen Angehöriger er ist.“²⁷⁾ Demnach bestimmten die kommunistischen Regierungen in alleiniger Kompetenz, welchen realen Inhalt die von ihnen zu respektierenden Menschenrechte und Grundfreiheiten hatten.

Eine andere Argumentation ging dahin, die nach dem Völkerrecht mögliche Einschränkung, daß die Menschenrechte eine Grenze an Sicherheitserfordernissen des Staates fänden, extensiv im Sinne eines Generalvorbehalts zu verwenden²⁸⁾. Alle diese Darlegungen waren darauf abgestellt, die in der KSZE-Schlußakte genannten Menschenrechte und Grundfreiheiten jedes konkreten Inhalts zu berauben, damit dieser Inhalt dann von den sowjetkommunistischen Staats- und Parteiführungen nach eigenem Gutdünken bestimmt werden konnte. „Niemand“ dürfe „versuchen, aufgrund der einen oder anderen politischen Erwägung anderen Völkern vorzuschreiben, wie sie ihre inneren Angelegenheiten ordnen.“²⁹⁾ Eine internationale Zusammenarbeit auf humanitärem

²⁶⁾ Vgl. TASS-Bericht, 10. 11. 1977; FAZ, 11. 11. 1977.

²⁷⁾ Siegfried Bock, Auf dem Weg zum Belgrader Treffen, in: Horizont, 14/1977, S. 5.

²⁸⁾ Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger, 1. 2. 1978.

²⁹⁾ Eröffnungserklärung des DDR-Botschafters Krabatsch auf der KSZE-Folgekonferenz am 7. 10. 1977, in: Horizont, 43/1977, S. 6.

Gebiet und in anderen Bereichen sei nur möglich, wenn alle Teilnehmerstaaten streng dem Souveränitätsgrundsatz folgten und dementsprechend das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und die jeweiligen ausländischen Gesetze und Verwaltungsbestimmungen respektierten. In diesem Sinne forderte die östliche Seite ein Herangehen an die Konferenz im Geiste des gegenseitigen Verständnisses und wies von Anfang an darauf hin, daß der Erfolg der Beratungen wesentlich davon abhängig wäre³⁰⁾.

Weitere östliche Argumentationen zielten darauf ab, einen Gegensatz zwischen den Menschenrechtsforderungen der westlichen und neutralen Staaten einerseits und den objektiven Entspannungserfordernissen andererseits herzustellen. Die UdSSR und ihre Verbände-

ten versuchten, jedem Ansprechen der Menschenrechtsproblematik den Stempel des „Antisowjetismus“ zu verpassen³¹⁾. Die Aufgabe der Folgekonferenz sei, eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten herbeizuführen³²⁾. Dieses Anliegen werde gefährdet, wenn man mit dem Menschenrechtsthema eine Konfrontation provoziere³³⁾. Folglich könne es den Initiatoren einer derartigen Diskussion nur darum gehen, die Entspannung zu torpedieren³⁴⁾. Der sowjetische Chefdelegierte drohte mehrfach einen Abbruch der Folgekonferenz an, wenn die westlichen und neutralen Staaten keine Ruhe gäben³⁵⁾. Die östlichen Staaten machten außerdem die Erfüllung der auf der KSZE übernommenen Verpflichtungen davon abhängig, ob es hinreichende Entspannungsfortschritte in ihrem Sinne gebe³⁶⁾.

Auseinandersetzungen auf der KSZE-Folgekonferenz über Vorschläge zur Menschenrechtsproblematik

Das Bemühen der UdSSR und ihrer Verbündeten, einer Erörterung der Menschenrechtsproblematik auszuweichen, blieben ohne Erfolg. Die westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten drangen darauf, daß an diesem Punkt für die Zukunft Festlegungen getroffen wurden. Die Mängel, die während der Jahre 1975 bis 1977 bei der Verwirklichung der KSZE-Schlußakte aufgetreten waren, sollten hinfort durch geeignete Regelungen ausgeschlossen werden. Die EG-Staaten sahen es zusammen mit den neutralen Teilnehmerländern als die wichtigste Aufgabe der Folgekonferenz an, daß auf diese Weise aus bisherigen negativen Erfahrungen positive Schlußfolgerungen gezogen wurden. Dementsprechend zielten ihre Vorschläge darauf ab, fühlbar gewordene Lücken in den Bestimmungen der Schlußakte durch konkret weiterführende Regelungen zu schließen.

Anfang Dezember 1977 brachten die USA, zugleich im Namen der anderen NATO-Staaten und Irlands, formell den Vorschlag ein, daß auf das KSZE-Prinzip der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten Bezug genommen werden solle. Die Teilnehmerstaaten sollten sich ausdrücklich dazu verpflichten, den Bestimmungen dieses Prinzips Eingang in ihre nationale Gesetzgebung zu verschaffen und auch durch zwei- und mehrseitige Abkommen

³⁰⁾ Eröffnungserklärung des sowjetischen Botschafters Voroncov auf der KSZE-Folgekonferenz, a. a. O., D 77 f.

untereinander für eine Verwirklichung dieser Bestimmungen sorgen. Außerdem sollten die Teilnehmerstaaten ihrer Bereitschaft Ausdruck verleihen, die ihnen aus der Unterzeichnung der Menschenrechtskonventionen der UNO erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen³⁷⁾.

Ein anderer Vorschlag, den die neun EG-Staaten sowie die USA und vier weitere NATO-Mitglieder einbrachten, betont die positive Rolle, die — neben den Regierungen — die privaten Gruppen und Personen bei dem Bemühen um die Verwirklichung der Bestim-

³¹⁾ Vgl. Peter Hübner, Analyse neuer sowjetischer Äußerungen zur Menschenrechtsproblematik, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 59/1977, S. 43 f.

³²⁾ TASS-Bericht, 10. 11. 1977.

³³⁾ FAZ, 7. 10. 1977; Pravda, 7. 10. 1977. Vgl. Peter Hübner, Analyse neuer sowjetischer Äußerungen zur Menschenrechtsproblematik, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 59/1977, S. 43 f., 54.

³⁴⁾ Vgl. ebd. S. 42 f.; Siegfried Bock, a. a. O., S. 5.

³⁵⁾ Tanjug-Bericht, 9. 11. 1977; AP-Bericht, 9. 11. 1977.

³⁶⁾ Eröffnungserklärung des sowjetischen Botschafters Voroncov auf der KSZE-Folgekonferenz, a. a. O., Eröffnungserklärung von DDR-Botschafter Krabatsch auf der KSZE-Folgekonferenz, a. a. O., S. 4.

³⁷⁾ FAZ, 10. 12. 1977.

mungen der KSZE-Schlußakte spielten. Ihnen sollte daher ausdrücklich das Recht zubilligt werden, den Regierungen zur Seite zu stehen und sie notfalls auf Unterlassungen aufmerksam zu machen³⁸⁾. Der Vatikan drang auf die Zusicherung, daß Inhalt, Auslegung und Anwendung der Gesetze und Vorschriften über das religiöse Leben in den Teilnehmerstaaten gemäß den Bestimmungen der KSZE-Schlußakte gestaltet werden. Das sollte nicht nur für die Zusammenkünfte, sondern auch für die Informationsverbreitung der religiösen Gemeinschaften gelten³⁹⁾.

Verschiedene westliche Vorschläge zielten darauf ab, bei der Pflege menschlicher Kontakte zwischen Ost und West aufgetretene Schwierigkeiten zu beseitigen. Westliche Staatsbürger, die ihre Verwandten in Osteuropa besuchten, sollten künftig weniger hohe Geldbeträge umtauschen müssen und von dem Zwang zur Buchung von Hotels befreit sein⁴⁰⁾. Die Gebühren, die östliche Staatsbürger für eine Reise oder die Emigration in den Westen zu zahlen hatten, sollten die Höhe eines durchschnittlichen Wochenlohns nicht mehr überschreiten dürfen⁴¹⁾. Wenn sie einen Antrag auf Ausreise zum Zwecke des Verwandtenbesuchs im Westen, der Familienzusammenführung oder der Eheschließung mit einem westlichen Staatsangehörigen stellten, sollten ihnen die Behörden jede erforderliche Information und Erleichterung gewähren und die Entscheidung nicht länger als drei Monate, in dringenden Fällen sogar nicht länger als eine Woche, hinauszuziehen⁴²⁾.

Die in der KSZE-Schlußakte vorgesehene wohlwollende Prüfung derartiger Anträge sollte so gehandhabt werden, daß nur ausnahmsweise eine Ablehnung erfolge und daß auch in diesem Falle einer Erneuerung des Gesuchs keine Hindernisse in den Weg gelegt würden⁴³⁾. Nach westlichen Vorstellungen sollten die Teilnehmerstaaten der KSZE auch erklären, daß sie keinen ihrer Bürger von der Kontaktaufnahme mit ausländischen Vertretungen oder Institutionen in ihrem Land abhalten würden. Aus der Aufnahme eines sol-

chen Kontakts werde niemandem ein Nachteil erwachsen⁴⁴⁾. Wer einen Antrag auf Familienzusammenführung stelle, solle sicher sein können, daß er weder seinen Beruf, noch seine Wohnung noch das Anrecht auf soziale Leistungen verliere⁴⁵⁾. Mit dem Vorschlag, die (nur in den Warschauer-Pakt-Staaten notwendigen) Ausreisevisa abzuschaffen und die (im Westen längst üblichen) Dauerpässe überall einzuführen, suchten die westeuropäischen Staaten die Reisen aus persönlichen, beruflichen und touristischen Gründen zu erleichtern⁴⁶⁾.

Ausgeprägt war auch das westliche Interesse daran, Fortschritte für den Informationsfluß über die Grenzen hinweg zu erzielen. Daher sollte in das Abschlußdokument der Konferenz ein Satz aufgenommen werden, in dem sich die Teilnehmerstaaten zur Befriedigung der in ihren Gesellschaften entstehenden Nachfrage nach auswärtigen Zeitungen und Zeitschriften verpflichteten und dafür insbesondere die Möglichkeit von Abonnements vorsahen⁴⁷⁾. Journalisten sollte es gestattet werden, zu ihrem persönlichen Gebrauch unbeschränkt Informationsmaterial von einem Land in das andere mitzunehmen. Sie sollten auch von keinem Staat wegen ihrer Berichterstattung repressiven Maßnahmen ausgesetzt werden⁴⁸⁾.

Ein Schweizer Vorschlag ging noch weiter: Danach war ein Expertentreffen vorzusehen, das eine Konvention über die Arbeitsbedingungen der Journalisten im Ausland ausarbeiten sollte. Dem Vorschlag war ein langer Katalog von Grundsätzen beigefügt, die der anvisierten Konvention zugrunde gelegt werden sollten und die auf die Ausschaltung aller staatlichen Restriktions- und Repressionsmöglichkeiten gegenüber unerwünschten ausländischen Journalisten abzielten⁴⁹⁾. Österreich schlug vor, die internationale Verbreitung von Büchern insbesondere durch die Einrichtung von Verkaufsstellen für ausländische Literatur in allen größeren Städten der Teilnehmerstaaten zu fördern⁵⁰⁾.

Jeder dieser westlichen und neutralen Vorschläge war so konkret, daß ihn die Sowjet-

³⁸⁾ Hessischer Rundfunk, 4. 11. 1977; FAZ, 5. 11. 1977.

³⁹⁾ FAZ, 2. 11. 1977.

⁴⁰⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; Tanjug-Bericht, 21. 11. 1977; FAZ, 9. 2. 1977.

⁴¹⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; Tanjug-Bericht, 21. 11. 1977; FAZ, 9. 12. 1977.

⁴²⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; Tanjug-Bericht, 21. 11. 1977; FAZ, 9. 12. 1977.

⁴³⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; Tanjug-Bericht, 21. 11. 1977.

⁴⁴⁾ FAZ, 9. 12. 1977.

⁴⁵⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; Tanjug-Bericht, 21. 11. 1977; FAZ, 9. 12. 1977.

⁴⁶⁾ AP-Bericht, 9. 11. 1977; FAZ, 9. 12. 1977.

⁴⁷⁾ FAZ, 9. 12. 1977.

⁴⁸⁾ FAZ, 9. 12. 1977.

⁴⁹⁾ ddp-Bericht, 31. 10. 1977; NZZ, 2. 11. 1977; NZZ, 9. 12. 1977; NZZ, 19. 12. 1977.

⁵⁰⁾ Die Presse, 3. 11. 1977.

union und ihre Verbündeten nicht annehmen konnten, ohne ihre restriktiven Praktiken drastisch einschränken zu müssen. Dazu aber war die sowjetische Führung nicht bereit. Das Programm, das sich in den Vorschlägen der Warschauer-Pakt-Staaten manifestierte, sah ganz anders aus.

Auf das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten nahmen drei Vorschläge Bezug. Ungarn wollte ausdrücklich ein Recht auf Arbeit festgestellt wissen⁵¹⁾. Bulgarien und die DDR wünschten, daß alle Teilnehmerstaaten Maßnahmen für die weitere Gleichberechtigung der Frau in Erwägung zögen⁵²⁾ und sich zum Beitritt zu den Menschenrechtskonventionen der UNO verpflichteten⁵³⁾. Diese Vorschläge dienten dem taktischen Zweck, auf angebliche oder tatsächliche Mängel des Westens hinzuweisen, beispielsweise auf die dort bestehende offene Arbeitslosigkeit oder auf den zwar angekündigten, aber noch nicht erfolgten Beitritt der USA zu den Menschenrechtskonventionen der UNO.

Grundsätzliche Bedeutung kam einem sowjetisch-polnischen Vorschlag zu. Danach sollten sich die Teilnehmerstaaten dazu verpflichten, den Prinzipienkatalog der KSZE-Schlußakte — also auch das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten — in ihre nationale Gesetzgebung einzuführen. Dies sollte in den jeweils spezifischen Formen des betreffenden Staates geschehen⁵⁴⁾. Der Vorschlag lief praktisch darauf hinaus, daß es den kommunistisch regierten Staaten künftig freistehen sollte, wie sie die in der KSZE-Schlußakte erwähnten Menschenrechte verstehen, auszulegen und anzuwenden gedächten. Die 1975 übernommene Verpflichtung wäre damit jedes verbindlichen Inhalts entkleidet worden.

Eine weitere politische Entlastungsoffensive suchte die östliche Seite im Bereich der Informationsverbreitung zu führen. Die tschechoslowakische Delegation setzte sich dafür ein, daß die Teilnehmerstaaten sowohl den inner-

halb ihres Territoriums als auch den über die Grenzen hinaus wirkenden Medien jegliche „Kriegspropaganda“ verbieten sollten⁵⁵⁾. Da in den Warschauer-Pakt-Staaten bei Bedarf alles zu „Kriegspropaganda“ erklärt werden kann, was der Führung nicht paßt, hätte die östliche Seite im Falle einer Annahme dieses Vorschlags eine Handhabe erhalten, um bei westlichen Regierungen auf die Einstellung unerwünschter Informationstätigkeiten in ihren Ländern zu dringen.

In ähnlicher Weise forderte die DDR ein Verdict gegen die Betätigung „faschistischer“, „revanchistischer“, „rassistischer“ und „nazistischer“ Gruppen und gegen die Verbreitung entsprechenden Gedankengutes⁵⁶⁾. Da der Inhalt auch dieser Begriffe vage und damit beliebig ist, hätte die Annahme auch dieses Vorschlags östliche Interventionsansprüche gegenüber einem unvorhersehbar breiten Spektrum westlicher Meinungsgruppen gefördert, die im Bedarfsfalle als „faschistisch“, „revanchistisch“, „rassistisch“ oder als „nazistisch“ bezeichnet worden wären.

Am weitesten in dieser Richtung ging ein tschechoslowakischer Vorschlag, der die „Verantwortung“ der Journalisten und Medien ansprach. Ihre Tätigkeit, so hieß es, müssen den Zielen des Friedens und des gegenseitigen Vertrauens dienen. Alles, was nach Ansicht der Initiatoren diesem Anspruch nicht genüge, war als „Mißbrauch“ des Informationsauftrags anzusehen und zu behandeln. Dementsprechend sollten insbesondere die Verbreitung „falscher“ Nachrichten, die Mißachtung der Gesetze und Gewohnheiten in den jeweiligen Teilnehmerstaaten und die Verwendung von Massenmedien für die „Einmischung“ in die Angelegenheiten eines anderen Landes unzulässig sein⁵⁷⁾.

Die unbestimmten inhaltlichen Qualifizierungen dessen, was als legitime journalistische Tätigkeit gelten sollte, bargen die praktische Konsequenz in sich, daß östliche Regierungen danach mit dem Anschein vollen Rechts gegen jede ihnen unerwünschte Tätigkeit westlicher Journalisten vorgehen konnten. Es bereitet einem Regime, das nach Handhaben gegen einen mißliebigen Korrespondenten sucht, keine Schwierigkeit, dessen Arbeit kurzerhand als friedens- und verständigungsfeindlich hinzustellen oder ihm die Weitergabe falscher (weil

⁵¹⁾ Tanjug-Bericht, 2. 12. 1977; Neues Deutschland, 13. 12. 1977; Pravda, 24. 12. 1977. In diesem Sinne hatte sich der Leiter der sowjetischen Delegation bereits bei Eröffnung der Konferenz geäußert (Europa-Archiv, 3/1978, D 75).

⁵²⁾ Tanjug-Bericht, 2. 12. 1977; Neues Deutschland, 13. 12. 1977; Pravda, 24. 12. 1977.

⁵³⁾ Neues Deutschland, 13. 12. 1977; Pravda, 24. 12. 1977.

⁵⁴⁾ Radio Warschau, 5. 12. 1977; Stimme der DDR, 24. 12. 1977. Der Inhalt des Vorschlags läßt sich weithin auch den Ausführungen des sowjetischen Delegationschefs bei Konferenzbeginn entnehmen (Europa-Archiv, 3/1978, D 74).

⁵⁵⁾ Radio Prag, 16. 11. 1977.

⁵⁶⁾ FAZ, 9. 12. 1977; Pravda, 24. 12. 1977.

⁵⁷⁾ Radio Prag, 16. 11. 1977; FAZ, 9. 12. 1977; NZZ, 19. 12. 1977.

offiziell nicht abgeseigneter) Informationen vorzuwerfen. Wenn die Gesetze und Gewohnheiten eines sowjetkommunistisch regierten Landes international zur Richtschnur des Verhaltens auswärtiger Journalisten erklärt würden, liefe das ebenso wie das Gebot, sich nicht mit Nachrichten in die Angelegenheiten anderer Länder einzumischen, auf eine förmliche Unterwerfung der westlichen Medienvertreter unter das Diktat der östlichen Herrschaft. Es liegt auf der Hand, daß das tschechoslowakische Verlangen auf das genaue Gegenteil des Menschenrechts auf freie Unterrichtung über öffentliche Sachverhalte abzielte.

Die Vorschläge der westlichen und neutralen Länder einerseits und der Warschauer-Pakt-Staaten andererseits waren miteinander nicht zu vereinbaren. Bei den einen richtete sich das Bestreben darauf, die Menschenrechtsdeklaration der KSZE-Schlußakte und die darauf bezogenen Bestimmungen des Kapitels über die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ zu konkretisieren und dadurch die bei der Verwirklichung der bisher festgelegten Verpflichtungen aufgetretenen Hemmnisse zu überwinden, während bei den anderen alle Mühe dem Ziel galt, von den entstandenen Problemen abzulenken, die KSZE-Formulierungen über menschenrechtliche Tatbestände ihres verpflichtenden Charakters zu entkleiden und Ansatzpunkte zur Begründung eines restriktiven Vorgehens zu schaffen.

Diese Polarisierung, die während der KSZE-Beratungen der Jahre 1973 bis 1975 glücklicherweise hatte vermieden werden können, war vermutlich das Ergebnis zweier Entwicklungen. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten waren in der Phase, die der Unterzeichnung der Schlußakte gefolgt war, innen- und außenpolitisch mit unerwarteten Problemen konfrontiert worden — und das hatte ihre zu nächst sehr positive Einschätzung des KSZE-Prozesses zunehmend beeinträchtigt. Die Ermutigung, die den Bürgerrechtlern in der UdSSR und in anderen osteuropäischen Ländern durch die veröffentlichten Formulierungen der Schlußakte und zunehmend auch durch die westliche Öffentlichkeit und die amerikanische Regierung zuteil wurde, spielte dabei eine wesentliche Rolle⁵⁶⁾. Die sowjetische Führung war, als sie die Schlußakte unterzeich-

nete, offensichtlich von der Ansicht ausgegangen, daß sie davon keine ernstlichen Herausforderungen innerhalb der „sozialistischen Gemeinschaft“ zu befürchten habe: Es war nicht zum erstenmal, daß sich der Sowjetstaat deklatorisch zu Menschenrechtsnormen bekannte, die vorgesehenen menschlichen Erleichterungen des „Korb III“ schienen die Herrschaftspraxis im eigenen Lager weithin kaum zu berühren, und die staatlichen Repressionsmechanismen versprachen die Aufrechterhaltung einer uneingeschränkten Kontrolle über die innere Situation. Unterschätzt wurde dabei, welche Eigendynamik das gesellschaftliche Potential der Kritik in den Warschauer-Pakt-Staaten entfalten konnte, sobald es durch die Existenz eines allgemein bekannten Dokuments mit politischer Verbindlichkeit für die östlichen Länder ermutigt wurde. Es regten sich im eigenen Lager Kräfte, welche die offizielle Politik der selektiven Durchführung von KSZE-Bestimmungen in Randbereichen und der vielfachen Mißachtung dieser Bestimmungen in Zentralfragen nicht hinnahmen und dabei das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten als eine Garantie individueller Rechts- und Freiheitsansprüche gegenüber staatlicher Willkür für sich geltend machten. Diese — zumindest in der UdSSR — noch kleinen Kreise galten der sowjetischen Führung angesichts der verbreiteten Unzufriedenheiten und den wachsenden Tendenzen zu staatsbürgerlichem Selbstbewußtsein im eigenen Lager als ein gefährliches Oppositionspotential, das rigoros beseitigt werden mußte, ehe es noch größeren Schaden anrichtete. Vor allem der Gedanke, daß es das souveräne Ermessen der Regierenden einschränkende und gegen dieses geltend zu machende Menschenrecht gebe, erschien äußerst gefährlich.

Die Rückbesinnung auf die ursprünglichen Werte des amerikanischen Staatswesens, die nach der moralischen Demütigung durch Watergate einsetzte und die ihre Personifikation in dem neuen Präsidenten Carter fand, und die Beschäftigung mit den Manifesten und Konzepten der osteuropäischen Bürgerrechtler, die sich auf die Zusicherungen in der KSZE-Schlußakte beriefen, haben zur gleichen Zeit in den USA die Vorstellung der Menschenrechte in den Vordergrund der innen- und außenpolitischen Szene gerückt. Die Menschenrechte wurden für weiteste Teile der amerikanischen Öffentlichkeit zu einem mit höchster Priorität ausgestatteten politisch-moralischen Grundsatz, dem überall volle Geltung verschafft werden sollte. Dabei rückte aus dem Blickfeld, was

⁵⁶⁾ Vgl. Gerhard Wettig, Die Einschätzung der KSZE-Folgewirkungen durch die Führungen der UdSSR, der DDR und anderer Warschauer-Pakt-Staaten, in: Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, hrsg. von Jost Delbrück, Norbert Ropers und Gerda Zellentin, Köln 1977, S. 105—118.

verhandlungsmöglich war. Die Frage wurde nicht gestellt, was dem Verhandlungspartner denkbarerweise noch zugemutet werden konnte und welche positiven Anreize ihn für das angestrebte Einvernehmen vielleicht gewinnen mochten. Die KSZE-Schlußakte erfuhr die veränderte Deutung, daß sie eine Anerkennung der individuellen Rechtsansprüche und Freiheitsräume durch die Teilnehmerstaaten zum Inhalt gehabt hätten. Die Folge war ein forderndes Verhalten der amerikanischen Delegation auf der Folgekonferenz unter pochenem Hinweis auf die Menschenrechte gemäß westlichem Verständnis. Die Verwirklichung der KSZE-Schlußakte, die zur Diskussion stand, wurde unter diesem Gesichtspunkt beurteilt. Die USA übernahmen im westlichen Lager — anders als es auf der KSZE der Fall gewesen war — entschlossen die Führung und setzten ihr Verhandlungskonzept unter den NATO-Staaten durch. Die westlichen und neutralen Staaten machten somit das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten statt des Verlangens nach humanitären Erleichterungen zum Kernpunkt ihres Vorgehens. Das führte notwendigerweise im Konferenzrahmen zu einer Akzentuierung der grundsätzlichen, ideologisch begründeten Differenzen.

Daher ging es für die östliche Seite primär nicht mehr um marginale Verbesserungen im menschlichen Bereich, die das zwischenstaatliche Zusammenwirken gemäß den unabweis-

baren Bedürfnissen der wahlabhängigen westlichen Regierungen popularisieren und damit stabilisieren sollten oder auch den Prozeß der Entspannung in den Augen einer breiten Öffentlichkeit moralisch glaubwürdig zu machen bestimmt waren. Vielmehr rückte aus sowjetkommunistischer Sicht nunmehr das westliche Bestreben in den Vordergrund, die „sozialistische Gemeinschaft“ zur Preisgabe prinzipieller Standpunkte (wie sie mit den marxistisch-leninistischen Auffassungen zur Menschenrechtsfrage vorliegen) zu veranlassen. Ein Abrücken von Grundsatzpositionen aber war nach aller bisher gewonnenen Erfahrung nicht zu erwarten. Es ist allerdings keineswegs sicher, ob sich die sowjetische Führung — angesichts der ihr bedrohlich erscheinenden inneren Entwicklung seit 1975 — bei einer „geschäftsmäßigeren“ Verhandlungsführung seitens der Konferenzpartner zu einem Mitwirken am weiteren Ausbau des „Korbes III“ bereit gefunden hätte. Das östliche Widerstreben dagegen hatte sich seit dem Abschluß der KSZE auch unabhängig von dem westlichen und neutralen Verhalten erheblich verstärkt, und die Tendenz, die im Gefolge der Schlußakte unerwartet in Gang gekommene innerstaatliche Entwicklung im Osten abzublocken, hatte sich bereits bei den östlichen Durchführungsmaßnahmen deutlich gezeigt. Bestenfalls wären auch nur kleine Fortschritte im Bereich des Kontakts und der Information über die Grenzen hinweg zu erzielen gewesen.

Die Abschlußphase der Folgekonferenz

Noch bevor sich die Delegationen in die Weihnachtsferien begaben, hatten die Vertreter der EG-Staaten zusammen mit einigen NATO-Partnern einen längeren Entwurf vorgelegt, der als Teilformulierung für das Abschlußdokument der Konferenz gedacht war. Darin wurde in zurückhaltender und allgemeiner Form auf Mängel bei der Verwirklichung der KSZE-Schlußakte hingewiesen und eine Leitlinie für die Behebung der aufgetretenen Unzulänglichkeiten entwickelt. Bestimmte Prinzipien seien nicht voll realisiert worden. Darüber sei es zu einem offenen Meinungsaustausch gekommen. In diesem Zusammenhang fanden die Erörterungen über das Prinzip der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten besondere Erwähnung. Generell hieß es, der Prinzipienkatalog der KSZE stelle eine unerläßliche Grundlage für die

wechselseitigen Beziehungen unter den Teilnehmerstaaten dar, und daher zögen alle Versäumnisse bei der Verwirklichung einzelner Prinzipien Probleme für die auf der KSZE vorgesehenen Zusammenarbeit nach sich. In generalisierender Weise wurde dann auf verschiedene Einzelpunkte hingewiesen, die in den Diskussionsbeiträgen und in den Vorschlägen der westlichen und neutralen Staaten zur Sprache gebracht worden waren⁵⁹⁾.

Auch die neutralen und nicht-gebundenen Länder hatten ihre Vorstellungen darüber präzisiert, was im Abschlußdokument zum Ausdruck gebracht werden sollte. Die Hinweise auf die Mängel an dem bisher Erreichten und die Orientierungslinien für die Erzielung wei-

⁵⁹⁾ Interview des Leiters der westdeutschen Delegation, Per Fischer, mit dem Deutschlandfunk, 18. 1. 1978.

terer Fortschritte waren vager formuliert, doch hieß es unmißverständlich, daß die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Teilnehmerstaaten eine notwendige Basis für die Verbesserung der wechselseitigen Beziehungen sei ⁶⁰⁾.

Als die Konferenz am 17. Januar 1978 ihre Beratungen wiederaufnahm, legte der sowjetische Delegationschef einen Entwurf für ein vollständiges Abschlußdokument auf den Tisch. Alle Gegenstände der bisherigen Diskussion wurden kurzerhand beiseite gewischt. Das galt — zur Überraschung und Verärgerung der anderen Warschauer-Pakt-Staaten ⁶¹⁾ — auch für die von östlicher Seite vorgetragenen Gedanken und Vorschläge. Nach sowjetischer Absicht sollte die Konferenz eine durchgängig positive Bewertung der Ergebnisse vornehmen, welche die Teilnehmerstaaten bei ihrem Bemühen um eine Verwirklichung der KSZE-Beschlüsse erzielt hätten. In dem Entwurf wurde auf den Prinzipienkatalog der KSZE-Schlußakte nur generell Bezug genommen. Damit war eine neuerliche Nennung des Prinzips der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten vermieden.

Wie die sowjetischen Vertreter während der folgenden Diskussionen deutlich machten, wollten sie keinesfalls einem Abschlußdokument zustimmen, das die Menschenrechte und Grundfreiheiten in irgendeiner Form — und sei es auch nur in einer Wiederholung der auf der KSZE akzeptierten Formeln — erwähnte. Außerdem war in dem sowjetischen Dokument davon die Rede, daß die Teilnehmerstaaten sich *in ihren wechselseitigen Beziehungen* an die zehn Prinzipien halten wollten. Das hätte die Geltung dieser Prinzipien für das Verhältnis der Staaten zu ihren Bürgern ausgeschlossen und wäre damit auf eine Revision der KSZE-Schlußakte hinausgelaufen. In dem sowjetischen Entwurf war weiterhin eine generelle Bereitschaftserklärung enthalten, daß die Zusammenarbeit in humanitären Bereichen ausgedehnt werden solle. Anders als in der KSZE-Schlußakte deutete jedoch keine Formulierung darauf hin, daß die — seither von der UdSSR und ihren Verbündeten ständig in Anspruch genommenen — Vorbehalte der Souveränität, Nichteinmischung und Friedensdienlichkeit unwirksam oder doch wenigstens eingeschränkt sein sollten. Danach wäre es

dem Belieben der einzelnen Teilnehmerstaaten überlassen gewesen, inwieweit sie praktisch eine Verpflichtung zu der angegebenen Zusammenarbeit für gegeben erachtet hätten ⁶²⁾.

Das sowjetische Vorgehen löste bei den Vertretern der westlichen, neutralen und nichtgebundenen Staaten und sogar bei der rumänischen Delegation Ablehnung und Empörung aus. Alle bisherigen Konferenzbemühungen sollten auf einmal umsonst gewesen sein. Auch der Umstand, daß die sowjetische Seite die Konferenz zu einer Zusammenkunft von Vertretern der Außenministerien abgewertet sehen wollte, stieß auf einhelligen Widerstand. Die westlichen Vertreter machten geltend, das Abschlußdokument müsse feststellen, was bisher erreicht und nicht erreicht worden sei. Außerdem komme es auf eine Bekräftigung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und auf Maßnahmen zur Verbesserung der zwischenmenschlichen Kontakte und des zwischengesellschaftlichen Informationsflusses an.

Von seiten der neutralen und nichtgebundenen Staaten wurde ebenfalls ein Abschlußdokument gefordert, das eine ehrliche Bilanz des Verwirklichungsstandes ziehe, auf die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten Bezug nehme und einen Rahmen für künftige Fortschritte umreißt. Demgegenüber bezeichnete die sowjetische Seite mit Unterstützung ihrer Verbündeten alle diese Einwände und Anregungen als Versuche, der KSZE-Schlußakte einen veränderten Sinn zu geben und folglich die darin enthaltenen Bestimmungen zu revidieren. Das aber komme auf einem Beamtentreffen von vornherein nicht in Frage. Änderungen könnten nur durch die Staats- und Regierungschefs vorgenommen werden. Nachdem der bisherige Konferenzverlauf in den meisten Punkten eine Gegensätzlichkeit der Standpunkte erbracht habe, könne man nur noch diejenigen Fragen zum Gegenstand eines Abschlußdokumentes machen, die auf die Zustimmung aller rechnen könnten ⁶³⁾.

⁶⁰⁾ Tanjug-Bericht, 17. 1. 1978; Interview des Leiters der westdeutschen Delegation, Per Fischer, mit dem Deutschlandfunk, 18. 1. 1978; Neues Deutschland, 18. 1. 1978; ddp-Bericht, 23. 1. 1978; Kölner Stadt-Anzeiger, 8. 2. 1978; Deutsche Zeitung, 10. 2. 1978; FAZ, 11. 2. 1978; Kölner Stadt-Anzeiger, 11./12. 2. 1978; Pravda, 12. 2. 1978.

⁶¹⁾ Tanjug-Bericht, 17. 1. 1978; Die Welt, 21. 1. 1978; ddp-Bericht, 23. 1. 1978; Pravda, 12. 2. 1978; APN-Bericht (deutsch), 15. 2. 1978; Izvestija, 16. 2. 1978; Pravda, 21. 2. 1978.

⁶⁰⁾ Tanjug-Bericht, 22. 12. 1977; ddp-Bericht, 23. 1. 1978.

⁶¹⁾ Die Welt, 21. 1. 1978.

Die neutralen und nicht-gebundenen Staaten suchten die diplomatische Konfrontation durch einen Entwurf zu überwinden, der sich in der Mitte zwischen den östlichen und westlichen Vorstellungen bewegte. Die seit Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte erreichten Fortschritte wurden mit Anerkennung bedacht. Zugleich jedoch fand sich ein allgemeiner Hinweis auf die Mängel und Schwierigkeiten, die generell und namentlich auch bei der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen aufgetreten seien. Folglich wurden weitere Anstrengungen für notwendig erklärt.

Bei dem Prinzipienkatalog wurde auf eine Hervorhebung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten verzichtet. Zugleich jedoch wurden die zehn Prinzipien, die in der KSZE-Schlußakte enthalten waren, nochmals einzeln aufgeführt, so daß auch die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausdrückliche Erwähnung fand. Zusätzlich hieß es, es komme darauf an, alle Prinzipien in umfassenderer und gleichmäßiger Weise als bisher anzuwenden. Auch die Bereitschaft, die Zusammenarbeit im humanitären Bereich weiter zu verbessern und die relevanten Bestimmungen voll zu verwirklichen, sollte festgestellt werden. Im einzelnen war in diesem Zusammenhang von bestimmten Maßnahmen zur Erleichterung der familiären Kontakte und Vereinigungen, der Durchführung von Auslandsreisen, der Kontakte auf staatlicher und privater Ebene, der grenzüberschreitenden Informationsverbreitung und der Arbeitsbedingungen für Auslandsjournalisten die Rede ⁶⁴).

Die EG-Staaten waren bereit, den Entwurf der neutralen und nicht-gebundenen Staaten als Diskussionsgrundlage anzunehmen. Sie waren der Ansicht, daß in denjenigen Punkten, die zu vage ausgefallen waren, eine inhaltliche Konkretisierung zustande kommen könne. Die sowjetische Seite dagegen war nicht willens, über irgendwelche Vorschläge, die über ihr Papier wesentlich hinausgingen, mit sich reden zu lassen. Als sie einige Zeit später einen erweiterten Entwurf vorlegte, waren die darin enthaltenen Anklänge an den Vorschlag der neutralen und nicht-gebundenen Staaten fast ausschließlich verbaler Art. Auf den Prinzipienkatalog war genauso wie in dem vorange-

gangenen sowjetischen Papier nur generell Bezug genommen. Auch an der Beschränkung des Geltungsbereichs der zehn Prinzipien auf das Staat-zu-Staat-Verhältnis wurde festgehalten. Weiterhin sollte eine Genugtuung über die erreichten Fortschritte bei der Zusammenarbeit im humanitären Bereich zum Ausdruck gebracht werden. Insgesamt war nur positiv von den Fortschritten bei der Verwirklichung der KSZE-Schlußakte die Rede.

Die einzige — wenig konkrete und substantielle — Konzession an die Vorstellungen der Länder außerhalb des Warschauer-Pakt-Bereichs bestand darin, daß nunmehr die Weiterführung des begonnenen Bemühens postuliert wurde. Im einzelnen sollte die Verbreitung von Zeitungen und Zeitschriften über die Grenzen hinweg weiter erleichtert werden. Auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten im Ausland wurde — freilich ohne jede praktische Präzisierung — für wünschenswert erklärt ⁶⁵).

Wenig später brachte die sowjetische Delegation eine noch stärker erweiterte Fassung ihres Entwurfs ein. Darin waren alle bisherigen Elemente enthalten. Im Blick auf die Menschenrechtsproblematik fand sich ein Zusatz, der die sowjetische Position verdeutlichte. Die zehn Prinzipien — also auch das Prinzip der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten — sollten demnach ausdrücklich nur gemäß den einzelstaatlich jeweils üblichen Gesetzen, Verfahren und Gewohnheiten angewandt werden ⁶⁶).

Die EG- und NATO-Staaten (mit Ausnahme Frankreichs) machten einen allerletzten Versuch, durch die Vorlage eines Entwurfs, der ihren Mindestvorstellungen entsprach, der Konferenz einen substantiellen Abschluß zu geben. Danach sollten sich die Teilnehmerstaaten dazu verpflichten, alle Prinzipien umfassender und folgerichtiger als bisher zu verwirklichen und dabei der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine grundlegende Wichtigkeit beizumessen. Die menschliche Dimension des Entspannungsprozesses sei bisher noch nicht vollständig erkannt worden und solle künftig deutlicher

⁶⁵) FAZ, 13. 2. 1978; General-Anzeiger, 14. 2. 1978; FAZ, 16. 2. 1978; Süddeutsche Zeitung, 16. 2. 1978; Izvestija, 16. 2. 1978.

⁶⁶) Hessischer Rundfunk, 18. 2. 1978; Neues Deutschland, 18. 2. 1978; Interview des Leiters der polnischen Delegation, Marian Dobrosielski, mit dem Deutschlandfunk, 23. 2. 1978. Vgl. auch den Bericht in: NZZ, 17. 2. 1978.

⁶⁴) Hessischer Rundfunk, 1. 2. 1978; Südwestfunk, 1. 2. 1978; General-Anzeiger, 15. 2. 1978; Süddeutsche Zeitung, 24. 2. 1978.

zum Tragen kommen. Ein Eingehen auf die Vorstellungen, welche die östliche Seite in die Verhandlungen eingebracht hatte, lag darin, daß neben den klassischen Freiheitsrechten westlichen Typs auch das Recht auf Arbeit besonders unterstrichen wurde.

Die Vorschläge, die von den EG-Ländern und anderen westlichen oder neutralen Ländern auf den Konferenztisch gelegt worden waren, fanden sich in wesentlichen Punkten wieder, wobei freilich zum Erweis des Entgegenkommens gegenüber der östlichen Seite weniger genau festlegende Formulierungen verwendet wurden⁶⁷⁾. Die französische Delegation brachte ein eigenes Papier ein, das dahinter zurückblieb, auch in den Einzelheiten vager ausfiel. Es lehnte sich in manchen Passagen an den sowjetischen Entwurf an, bekräftigte jedoch zugleich den Grundsatz, daß die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für eine Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen unerlässlich sei, und brachte auch die westliche Auffassung von den auch seitens des Staates zu achtenden individuellen Freiheitsrechten klar zum Ausdruck⁶⁸⁾.

Die Hoffnung, daß die sowjetische Seite einen der als Vermittlungsvorschläge gedachten Entwürfe wenigstens als Diskussionsgrundlage akzeptieren könne, erfüllte sich nicht. Daraufhin setzte sich allgemein die Erkenntnis durch, daß über alle Probleme, die in irgendeiner Weise mit den Menschenrechten zusammenhängen, nicht das geringste Einvernehmen möglich sei. Die Delegationen der EG- und NATO-Staaten zogen daraus die praktische Konsequenz, daß ein eigentliches Abschlußdokument nicht mehr in Frage komme und daß statt dessen an eine gemeinsame Stellungnahme im Sinne eines Communiqués zu denken sei. Wenn schon, so war die Überlegung, in dem zentralen Bereich der Menschenrechte und der zwischenmenschlichen wie zwischen-gesellschaftlichen Regelungen keine Übereinkunft zu erreichen sei, dann solle wenigstens der Öffentlichkeit auch kein Verhandlungserfolg vorgespiegelt werden. Vielmehr sei es dann besser, den Dissens offenzulegen und die Probleme einzugestehen. Dementsprechend

war schon seit Anfang Februar an die Vorlage eines Kurzdokuments als letzten Ausweg gedacht worden.

Ende des Monats wurde daraus Wirklichkeit. Die westlichen Staaten schlugen vor, die Teilnehmerstaaten sollten feststellen, daß sie in Belgrad zusammengekommen seien und über die Verwirklichung der KSZE-Schlußakte, über die Vertiefung ihrer Beziehungen und über die künftige Fortsetzung des Entspannungsprozesses miteinander gesprochen hätten. Sowohl über die Realisierung der KSZE-Bestimmungen als auch über die in diesem Zusammenhang unterbreiteten Vorschläge seien unterschiedliche Meinungen geäußert worden. Ein Einvernehmen habe sich nicht herstellen lassen. Die Regierungen der Teilnehmerstaaten seien jedoch entschlossen, alle Bestimmungen der Schlußakte durch inner- und zwischenstaatliches Handeln weiterhin zu verwirklichen. Im übrigen wurde auf das — von der UdSSR schon in ihrem ersten Entwurf akzeptierte — zweite Folgetreffen hingewiesen, das 1980 in Madrid stattfinden soll⁶⁹⁾.

Auf dieser Basis kam es zwischen den EG- und NATO-Staaten einerseits und den Warschauer-Pakt-Staaten andererseits am 2. März 1978 zu einer Einigung. Nach Verzögerungen, die durch die Forderungen dritter Staaten — vor allem Rumäniens und Maltas — verursacht waren, konnte schließlich das kommunikative Dokument am 8. März 1978 unterzeichnet werden. Darin unterstrichen die Vertreter der Teilnehmerstaaten „die Bedeutung, welche sie der Entspannung beimessen, die seit der Annahme der Schlußakte trotz der aufgetretenen Schwierigkeiten und Hindernisse fortgesetzt würde“. Sie hoben ausdrücklich die Bedeutung der KSZE für die Entspannung hervor und bezeichneten „die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte für die Entwicklung dieses Prozesses“ als „wesentlich“. Anschließend wurde auf den vertieften Meinungsaustausch über die Durchführung des KSZE-Schlußakte, über die darin definierten Aufgaben, über die Vertiefung der wechselseitigen Beziehungen und Zusammenarbeit und über die Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses hingewiesen. Die Vertreter der Teilnehmerstaaten „bekräftigten die Entschlossenheit ihrer Regierungen, alle Bestimmungen der Schlußakte unilateral, bilateral und multilateral umfassend durchzuführen“.

⁶⁷⁾ AFP-Bericht, 21. 2. 1978; FAZ, 22. 2. 1978; Süddeutsche Zeitung, 22. 2. 1978; Die Welt, 22. 2. 1978; International Herald Tribune, 22. 2. 1978; NZZ, 23. 2. 1978; FAZ, 23. 2. 1978; Die Welt, 23. 2. 1978.

⁶⁸⁾ FAZ, 18. 2. 1978; Die Welt, 18. 2. 1978; NZZ, 19. 2. 1978; Le Monde, 19. 2. 1978; Süddeutsche Zeitung, 20. 2. 1978; Die Zeit, 24. 2. 1978.

⁶⁹⁾ International Herald Tribune, 22. 2. 1978; Süddeutsche Zeitung, 24. 2. 1978; FAZ, 1. 3. 1978; Die Welt, 1. 3. 1978; Neues Deutschland, 3. 2. 1978.

Dem Meinungs austausch auf der Belgrader Konferenz wurde ein Wert an sich selbst beigemessen, obwohl dabei „unterschiedliche Auffassungen zum Ausdruck kamen“ und

über zahlreiche Vorschläge „kein Konsens erreicht“ wurde. Die Abhaltung einer weiteren Folgekonferenz in Madrid 1980 wurde festgelegt⁷⁰⁾.

Schlußfolgerungen

Auf der Belgrader Folgekonferenz wurde die Geschäftsgrundlage verlassen, auf der die KSZE-Verhandlungen abgewickelt worden waren. Um die Konsensfähigkeit der zur behandelnden Sachfragen zu gewährleisten, hatten die Teilnehmerstaaten damals auf gemeinsame grundsätzliche Zielfestlegungen verzichtet. Politische Grundsatzwerte blieben aus den Konferenzerörterungen ausgeklammert; es ging lediglich um eine Verständigung über praktische Regelungen des Miteinander-Auskommens. Diese Art des Herangehens entsprach den Erfahrungen, welche die westliche und östliche Seite bei den vorausgegangenen zwei- und mehrseitigen Verhandlungen — namentlich im Zusammenhang des Moskauer Vertrages, des Vier-Mächte-Abkommens und des Grundlagenvertrages — gemacht hatten: Als möglich hatte sich ein *Modus vivendi*, nicht aber eine Gemeinsamkeit in der entspannungspolitischen Gesamtperspektive erwiesen. Auf diese Weise war es zur Entschärfung von Spannungen und zu situationsverbessernden Arrangements gekommen, ohne daß die gegensätzlichen politischen Strukturen und die daraus resultierenden gegensätzlichen Prinzipienstandpunkte diesen Prozeß blockiert hätten.

Auch auf der KSZE wurden, niedergelegt in der Schlußakte, Teilregeln des Umgangs von Staaten mit unterschiedlicher Herrschafts- und Gesellschaftsordnung formuliert. Im Blick auf die Menschenrechtsproblematik hieß dies, daß die westlich-demokratisch orientierten Staaten nicht, wie dies ihren Vorstellungen entsprochen hätte, gegenüber der anderen Seite das Prinzip der Menschenrechte als bestimmte, von den Bürgern gegenüber ihren Staaten einzufordernde Freiheits- und Rechtsansprüche durchsetzen wollten und konnten. Statt dessen verständigten sich die Teilnehmerstaaten der KSZE nach langen und harten Auseinandersetzungen, die jedoch nicht zu einem Scheitern der Verhandlungen führten, auf die Erklärung bestimmter Absichten für den Umgang der staatlichen Organe mit den Bürgern. In diesem Sinne war es gemeint, wenn in dem Prinzipienkatalog von der

Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten die Rede war und wenn im Hauptkapitel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ den Bürgern bestimmte Einzelzusicherungen gemacht wurden.

Während der beiden Jahre nach der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte und vor allem auf der Belgrader Folgekonferenz zeichnete sich jedoch auf westlicher Seite ein anderes Herangehen an die Menschenrechtsproblematik ab. Das Prinzip der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten wurde mit einer westlichen Interpretation versehen: Es ging nicht mehr um einvernehmlich aufgestellte Regeln für den Umgang der Staaten mit den Bürgern, sondern um quasi naturrechtliche Verpflichtungen dieser Staaten gegenüber ihren Bürgern, die analog zu den Menschenrechtserklärungen der amerikanischen und französischen Revolution angeblich nun auch in der KSZE-Schlußakte ihren Niederschlag gefunden hatten. Dieses grundsätzliche Verständnis jedoch war von den sowjetkommunistisch regierten Staaten niemals geteilt worden. Die UdSSR und ihre Verbündeten sahen sich daher auf eine Verpflichtung hin angesprochen, die sie in diesem Sinne niemals übernommen hatten. Wenn ihre Verhandlungspartner diesen Standpunkt einnahmen, begaben sie sich damit aus sowjetischer Sicht grundsätzlich in einen von dem KSZE-Konsens nicht gedeckten Bereich. Wie die sowjetischen Konferenzvertreter und Zeitungskommentatoren es formulierten, lag darin ein Versuch zur „Revision“ der KSZE-Schlußakte.

Der grundsätzliche Konsens, der bei aller harten Auseinandersetzung in den einzelnen Fragen die KSZE bestimmt hatte, ist unter diesen Umständen auf der Belgrader Folgekonferenz zerbrochen. Das hatte zur Folge, daß die auf der KSZE multilateral zwischen allen Teilnehmerstaaten begonnene Politik der kleinen Schritte auf ein Mehr an Menschenrechtspra-

⁷⁰⁾ Text: Tages-Anzeiger, 10. 3. 1978. Zur Entstehung vgl. Interview von Per Fischer mit der Deutschen Welle, 2. 3. 1978; Berichte von AP, AFP, Reuter, UPI und dpa vom 2. 3. 1978; NZZ, 11. 3. 1978.

xis in Osteuropa hin nicht mehr weitergeführt werden konnte. Im Bereich der zwischenmenschlichen und zwischengesellschaftlichen Beziehungen zwischen Ost und West trat ein Stillstand ein. Darüber hinaus steht zu befürchten, daß Regierungen der Warschauer-Pakt-Staaten aus dem Gefühl heraus, prinzipiell von den westlich-demokratisch orientierten Staaten herausgefordert worden zu sein, auch die auf der KSZE ausgehandelten menschlichen Erleichterungen künftig noch restriktiver als bisher handhaben. Bezeichnend für das Ausmaß, in dem sich die östliche Seite herausgefordert sieht, ist die auf der Belgrader Konferenz gezeigte totale Verweigerung einer Menschenrechtsdiskussion, auch wenn diese durchaus wechselseitigen Charakter hätte (also auch westliche Vorgehensweisen in Frage stellen würde): Für die UdSSR und ihre Verbündeten ist die Menschenrechtsthematik wegen des ihr zugrunde gelegten westlichen Verständnisses viel zu heikel, als daß ein sachlicher Meinungs austausch hierüber erträglich schiene. Der Begriff der Menschenrechte gilt in der Form, wie er von westlicher und neutraler Seite auf der Belgrader Folgekonferenz geltend gemacht worden ist, den Kommunisten sowjetischer Observanz als ein offensives Kampfinstrument, dem man nur mit grundsätzlicher Abwehr begegnen kann.

Die Auffüllung des Menschenrechtsbegriffs mit westlich-demokratischen Vorstellungen ist als der entscheidende Grund dafür anzusehen, daß es auf der Folgekonferenz zu keinem substantiellen Einvernehmen unter den Teilnehmerstaaten gekommen ist. Das ist eine negative Bilanz. Dem steht als positives Ergebnis gegenüber, daß die westliche Seite nunmehr über ein moralisch-politisches Postulat von weitreichender Attraktivität verfügt und damit zugleich ein die verschiedensten Meinungen und Tendenzen einigendes Band gewonnen hat. Bisher konnten die Führer des sowjetkommunistischen Lagers, wenn sie die „gesetzmäßige Verschärfung des ideologischen Kampfes bei fortschreitender Entspannung“ proklamierten, von dem Fehlen eines ihren Auffassungen entgegenwirkenden positiven Bewußtseins in den westlichen Gesellschaften ausgehen. Jetzt jedoch sind sich weiteste Kreise der westlichen Öffentlichkeit klar dessen bewußt geworden, daß es gegenüber der sowjetkommunistischen Herrschafts- und Gesellschaftsordnung auf der eigenen Seite einen zentralen und gemeinsamen Wert gibt: die Menschenrechte und Grundfreiheiten als einen Freiheits- und Rechtsanspruch des Indi-

viduums gegen jede Zwangsgewalt. Auch wenn damit, dem pluralistischen Gefüge der westlichen Gesellschaften entsprechend, keine Gegenideologie formuliert ist, so bedeutet dies doch für den östlicherseits betriebenen „ideologischen Kampf“ ein starkes Hemmnis. Die UdSSR und ihre Verbündeten sind daher bei der zwischengesellschaftlichen Auseinandersetzung deutlich in die Defensive gedrängt worden.

Zugleich sind die Grenzen der Entspannungspolitik deutlicher in das allgemeine Bewußtsein getreten. Die Diplomatie des Modus vivendi, des Ausklammerns von Grundsatzpositionen und der kleinen Schritte hat wesentliche Erfolge auch für die Menschen gezeitigt und damit das sowjetische Konzept der strikten Trennung von partieller zwischenstaatlicher Zusammenarbeit einerseits und „ideologischer“ Antagonisierung zwischen den Gesellschaften andererseits problematisch gemacht. Diese positive Entwicklung hat jedoch in der westlichen Öffentlichkeit vielfach völlig übersehen lassen, daß die östliche Entspannungspolitik ihrer Absicht nach von derartiger Ambivalenz bestimmt ist. Diese Zwiegesichtigkeit ist nunmehr deutlich geworden; die Begrenztheit des Ost-West-Konsenses liegt offen zu Tage.

Es steht zu hoffen, daß künftig ein Weg gefunden wird, wie einerseits erneut pragmatische Fortschritte für die Menschen mittels Modusvivendi-Verhandlungen zwischen den Regierungen erzielt werden können und andererseits das die westliche Öffentlichkeit einigende Engagement für die Sache der Menschenrechte nicht wieder verlorengeht. Die grundlegende Voraussetzung dafür — nämlich der Wille der Regierungen und Gesellschaften, an der Entspannung trotz der eingetretenen Enttäuschungen festzuhalten — hat den Rückschlag von Belgrad glücklicherweise überdauert.

Die Zurückhaltung in den Fragen des politischen Prinzips ist in den Ost-West-Verhandlungen notwendig, damit die Geschäftsgrundlage des Miteinander-Auskommens erhalten bleibt. Die westlichen Regierungen können das westliche Menschenrechtsverständnis nicht zur Maxime erheben, wenn sie nach Feldern des Einvernehmens mit den Regierungen der Warschauer-Pakt-Staaten suchen. Die diplomatische Interaktion zwischen Ost und West setzt, wenn sie überhaupt möglich werden soll, eine Ausklammerung der systembezogenen Grundsatz-

fragen voraus, d. h., keine Seite kann von der anderen erwarten, daß diese die politischen Grundwerte des anderen Systems anerkennt und übernimmt. Alle Versuche, die andere Seite mittels Forderungen und Anklagen dazu zu bewegen, führen nur zu politischer Konfrontation, die niemandem nützt — am wenigsten den in ihren Freiheitsrechten verletzten und einer Herrschaftswillkür unterworfenen Menschen.

Das bedeutet jedoch keineswegs, daß die westliche Seite in Fragen des politischen Prinzips generell zur Zurückhaltung verpflichtet wäre oder eine unentschiedene bzw. gleichgültige Haltung einnehmen sollte. Das gilt ganz besonders für die Norm der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die, logisch betrachtet, nur den Sinn eines originären individuellen Rechts- und Freiheitsanspruchs gegenüber staatlicher und gesellschaftlicher Gewalt haben kann. Nur das Engagement einer breiten westlichen Öffentlichkeit für die Sache der so verstandenen Menschenrechte und für die Belange der einzelnen Opfer menschenrechtsverletzender Machtausübung kann auf die Dauer eine zureichende politisch-moralische Basis für die freiheitlich-demokratische Grundordnung abgeben.

Zwischen Ost und West vollzieht sich eine Auseinandersetzung um die Frage, welche Art von Gemeinwesen menschenwürdig ist — ein Gemeinwesen, das von einer Herrschaftsgruppe unter Berufung auf die angeblich richtige und volksdienliche Orientierung des Marxismus-Leninismus unumschränkt nach eigenem Gutdünken regiert wird, oder ein Gemeinwesen, das eine vielfältig beschränkte, periodisch durch Wählerwoten zu kontrollierende Staatsgewalt kennt und das zugleich dem Individuum originäre Rechtsansprüche und Freiheitsräume zubilligt. Die Entspannung kann diese Streit-

frage nicht aufheben oder irrelevant machen, sondern lediglich in möglichst gewalt- und nötigungsfreier Weise — im Idealfall mittels eines lernorientierten Dialogs — zum Austrag bringen.

Die Entwicklung seit dem Abschluß der KSZE zeichnet sich dadurch positiv aus, daß sich der Westen stärker als während der vorangegangenen Entspannungsperiode der politischen Werte bewußt geworden ist, die er gegenüber dem sowjetkommunistischen Lager vertritt, und daß die westliche Öffentlichkeit begonnen hat, diese Werte mit Selbstvertrauen zu artikulieren und sich für ihre Verwirklichung einzusetzen. Das ist eine Errungenschaft, die nicht fallengelassen, sondern gepflegt werden sollte. Ihr kommt in der Auseinandersetzung zwischen den beiden Systemen entscheidende Bedeutung zu. Die Öffentlichkeit erkennt von daher immer klarer den menschenfeindlichen und restriktiv-repressiven Charakter des sowjetkommunistischen Systems. Damit gerät die sowjetkommunistische Seite, die nach ihrem Selbstverständnis und nach ihren Bemühungen ausdrücklich auf die schließliche Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (des sogenannten „Kapitalismus“) und deren Ablösung durch das sowjetkommunistische System (den sogenannten „Sozialismus“) aus ist, zunehmend in die Defensive. Das Konzept der Menschenrechte gewinnt auch in den Warschauer-Pakt-Staaten, wo erhebliche Teile der Bevölkerung unter der Mißachtung ihrer Menschenwürde und unter dem Willkürregime von Parteifunktionären zu leiden haben, immer mehr an Attraktivität. Hier liegt das Potential eines friedlichen Wandels in Europa, der zwar nicht zur Übernahme des westlichen Staats- und Gesellschaftsmodells führen muß, wohl aber zu der Hoffnung auf das Entstehen menschenwürdigerer Verhältnisse berechtigt.

Abschließendes Dokument des Belgrader Treffens 1977

Vom 8. März 1978

Die Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die von den Außenministern dieser Staaten benannt wurden, trafen sich in Belgrad vom 4. Oktober 1977 bis 9. März 1978 in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Schlußakte betreffend die Folgen der Konferenz.

Die Teilnehmer empfingen eine Botschaft des Präsidenten der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, Josip Broz Tito; Herr Miloš Minić, Vizepräsident des Bundesexekutivrates und Bundessekretär für Auswärtige Angelegenheiten der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, richtete eine Ansprache an sie.

Beiträge wurden von folgenden nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten geleistet: Ägypten, Algerien, Israel, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien.

Die Vertreter der Teilnehmerstaaten unterstrichen die Bedeutung, welche sie der Entspannung beimessen, die seit der Annahme der Schlußakte trotz aufgetretener Schwierigkeiten und Hindernisse fortgesetzt wurde. In diesem Zusammenhang unterstrichen sie die Rolle der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, zumal die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte für die Entwicklung dieses Prozesses wesentlich ist.

Die Vertreter der Teilnehmerstaaten nahmen einen vertieften Meinungsaustausch vor, sowohl über die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben, als auch, im Zusammenhang mit den von ihr behandelten Fragen, über die Vertiefung ihrer gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft.

Die Vertreter der Teilnehmerstaaten unterstrichen die politische Bedeutung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und bekräftigten die Entschlossenheit ihrer Regierungen, alle die Bestimmungen der Schlußakte unilateral, bilateral und multilateral umfassend durchzuführen.

Es wurde anerkannt, daß der Meinungsaustausch in sich selbst einen wertvollen Beitrag zur Erreichung der von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit gesetzten Ziele darstellt, obwohl über den bisher erreichten Grad der Durchführung der Schlußakte unterschiedliche Auffassungen zum Ausdruck kamen.

Sie prüften ferner Vorschläge betreffend die obigen Fragen und die Festlegung der geeigneten Modalitäten für die Abhaltung weiterer Zusammenkünfte in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Kapitels der Schlußakte betreffend die Folgen der Konferenz.

Über eine Anzahl dem Treffen unterbreiteter Vorschläge wurde kein Konsens erreicht.

In Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen der Schlußakte und ihrer Entschlossenheit, den durch die Konferenz über Sicherheit und Zu-

sammenarbeit in Europa eingeleiteten multilateralen Prozeß fortzusetzen, werden die Teilnehmerstaaten weitere Zusammenkünfte zwischen ihren Vertretern abhalten. Das zweite dieser Treffen wird ab Dienstag, dem 11. November 1980, in Madrid stattfinden.

Ein Vorbereitungstreffen wird in Madrid ab Dienstag, dem 9. September 1980, stattfinden, um die geeigneten Modalitäten für das eigentliche Madrider Treffen zu beschließen. Dies wird auf Grundlage der Schlußakte sowie anderer einschlägiger, während des von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eingeleiteten Prozesses angenommener Dokumente geschehen. *)

Es wurde ferner vereinbart, im Rahmen der Folgen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die nachstehend aufgeführten Treffen von Experten der Teilnehmerstaaten abzuhalten.

In Übereinstimmung mit dem in der Schlußakte enthaltenen Auftrag und gemäß dem von der Regierung der Schweiz hierzu eingebrachten Vorschlag wird am 31. Oktober 1978 ein Expertentreffen nach Montreux einberufen, das damit betraut wird, die Prüfung und Ausarbeitung einer allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen mit dem Ziel fortzuführen, bestehende Methoden zu ergänzen.

Auf Einladung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird das in der Schlußakte zur Vorbereitung eines „Wissenschaftlichen Forums“ vorgesehene Expertentreffen ab 20. Juni 1978 in Bonn stattfinden. Vertreter der UNESCO und der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa werden eingeladen, ihre Ansichten darzulegen.

Auf Einladung der Regierung Maltas wird ein Expertentreffen zum Mittelmeerraum am 13. Februar 1979 nach Valletta einberufen. Sein Auftrag ist, im Rahmen des Kapitels der Schlußakte betreffend den Mittelmeerraum, die Prüfung von Möglichkeiten und Mitteln zur Förderung konkreter Initiativen für eine gegenseitig nutzbringende Zusammenarbeit in verschiedenen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereichen in Ergänzung anderer laufender Initiativen zu obigen Themen. Die nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten werden eingeladen, Beiträge zur Arbeit dieses Treffens zu leisten. Die Sicherheit betreffende Fragen werden auf dem Madrider Treffen erörtert.

Die Treffen der Experten sollten nicht länger als 4 bis 6 Wochen dauern. Sie werden Schlußfolge-

*) Die anderen einschlägigen, während des von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eingeleiteten Prozesses angenommenen Dokumente sind: Die Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen; die Beschlüsse des Vorbereitungstreffens zur Organisation des Belgrader Treffens 1977; dieses abschließende Dokument.

rungen und Empfehlungen abfassen und ihre Berichte den Regierungen der Teilnehmerstaaten übermitteln. Die Ergebnisse dieser Treffen werden, soweit angemessen, vom Madrider Treffen berücksichtigt.

Alle obengenannten Treffen werden im Übereinstimmung mit Ziffer 4 des Kapitels betreffend die Folgen der Konferenz der Schlußakte abgehalten.

Die Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien wird gebeten, das vorliegende Dokument dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, dem Generaldirektor der UNESCO und dem Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission der

Vereinten Nationen für Europa zu übermitteln. Die Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien wird gleichfalls gebeten, das vorliegende Dokument den Regierungen der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu übermitteln.

Die Vertreter der Teilnehmerstaaten brachten ihre tiefe Dankbarkeit gegenüber Volk und Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien für die ausgezeichnete Organisation des Belgrader Treffens und die den am Treffen teilnehmenden Delegationen erwiesene herzliche Gastfreundschaft zum Ausdruck.

Belgrad, den 8. März 1978

Otto Matzke: Das Welternährungsproblem aus sozialer, ökonomischer und politischer Sicht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/78, S. 3—23

Die Lösung des Welthungerproblems — eines von vielen Teilproblemen der Unterentwicklung, d. h. der Armut — muß ein großes Bündel von Maßnahmen umfassen. Sie müssen weit über die technischen Aspekte der Produktionssteigerung hinausgehen. Neben einer „rationellen“ Bevölkerungspolitik (welche ihrerseits ohne eine Verminderung der Armut allenfalls Teilerfolge erzielen kann) spielen zwei ineinander übergreifende Bereiche die Hauptrolle: 1. Maßnahmen zur Produktionssteigerung und 2. Schaffung der sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Produktionssteigerung. Jede Produktionssteigerung — gleichgültig, ob sie durch Erweiterung der Anbauflächen oder durch Erhöhung der Erträge auf dem bereits kultivierten Boden erfolgt — erfordert erhebliche zusätzliche Investitionen.

Viel komplexer als das Problem der Produktionssteigerung ist die wirtschaftlich-soziale Seite einer Gesamtstrategie, die die allgemeine ländliche Entwicklung einbeziehen muß. Sie umfaßt u. a. folgende Punkte: Schaffung von Arbeitsplätzen, Mobilisierung der breiten Massen, Landreform, Preispolitik, Schaffung eines effizienten Vermarktungs- und Kreditystems, Einführung geeigneter Technologien, Ausbau des Genossenschaftssystems. Wenn auch heute das Problembewußtsein weitgehend vorhanden ist (z. B. bei der Weltbank, der Internationalen Arbeitsorganisation und der OECD), so fehlt es doch an praktikablen Konzepten für den Einsatz der finanziellen Hilfe, insbesondere soweit es sich um Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen handelt. Einigkeit besteht weitgehend darüber, daß es auf die Milderung der ländlichen Armut ankommt, und in diesem Zusammenhang kristallisieren sich immer deutlicher Ansätze heraus, welche im Rahmen integrierter Strategien vor allem auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Befriedigung der Grundbedürfnisse zielen. Es wurden Anfangserfolge erzielt, aber die Probleme bleiben gewaltig. Die Hauptverantwortung für die Verwirklichung jeder Strategie liegt bei den Entwicklungsländern selbst. Unzählige Kleinprojekte müssen zur Deckung der Grundbedürfnisse angepackt werden, nachdem jahrzehntlang das Denken in grandiosen Entwicklungsplänen dominiert hat. Dabei muß der individuellen Initiative weitgehend Raum gegeben werden. Der Marktmechanismus ist trotz vieler Mängel bisher noch der relativ beste Lenkungsmechanismus. Totalitär-kollektivistische Konzepte legen den Massen unermeßliche Leiden auf, ohne daß aber eine verbesserte Befriedigung der Grundbedürfnisse sichergestellt wäre.

Gerhard Wettig: Die Menschenrechtsproblematik auf der KSZE-Folgekonferenz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/78, S. 25—45

Die Schlußakte der KSZE enthält das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Bestimmungen über bessere grenzüberschreitende Kontakt-, Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten. Die Tätigkeit der Bürgerrechtler in Osteuropa und von den USA ausgehende politische Entwicklungen im Westen haben während der folgenden Jahre dazu geführt, daß der Begriff der Menschenrechte und Grundfreiheiten international mit einem westlichen Sinn (Rechts- und Freiheitsanspruch des Individuums gegenüber der Staatsgewalt) besetzt worden ist und daß die Durchführung dieser Wertvorstellung mittlerweile als zentraler Auftrag der Schlußakte erscheint. Sowjetkommunistische Versuche, demgegenüber ein eigenes, spezifisch „sozialistisches“ und die Verhältnisse in Osteuropa rechtfertigendes Menschenrechtsverständnis zu entwickeln und geltend zu machen, sind erfolglos geblieben.

In der intersystemaren Auseinandersetzung ist die östliche Seite daher in die Defensive geraten. Das ist ein sehr wichtiger positiver Faktor für die Sache der demokratisch-freiheitlichen Grundordnung des Westens. Dem steht als negativer Teil der Bilanz gegenüber, daß ein unerlässliches Element der Entspannungspolitik, die Ausklammerung der systembezogenen politischen Grundsatzfragen, in Zweifel gezogen worden ist: Soweit es um prinzipielle Wertvorstellungen geht, ist die Herstellung eines Einvernehmens zwischen Ost und West mittels Verhandlungen von vornherein ausgeschlossen. Die Studie zeigt dieses Problem auf anhand des Verlaufs und des Ergebnisses der Belgrader KSZE-Folgekonferenz: Der Umstand, daß diese Konferenz zum Ort einer prinzipiellen Auseinandersetzung wurde, führte zur Konfrontation und zum Null-Resultat (das sich schließlich als das noch relativ beste Ergebnis erwies).

Es schließen sich Überlegungen darüber an, welche Konsequenzen aus diesem Hergang zu ziehen sind. Der Autor hält es für geboten, die Ost-West-Verhandlungen auf der Geschäftsgrundlage der Ausklammerung von Prinzipienfragen zu führen, weil andernfalls die Konsensfähigkeit (also jede Erfolgchance) von vornherein entfällt. Zugleich jedoch sollte im Bereich der Öffentlichkeit das menschenrechtliche Engagement nicht aufgegeben, sondern eher noch verstärkt werden.