

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Martin Jänicke

Wachsende Zukunftsrisiken
für Umwelt, Beschäftigung
und Demokratie?

Eine Interpretation
neuerer Langzeitprognosen

Theodor Hanf

Überlegungen zu einer
demokratieorientierten
Dritte-Welt-Politik

Rüdiger Robert

Die Liga
der Arabischen Staaten

Versuch einer Bestandsaufnahme

ISSN 0479-611 X

B 23/80

7. Juni 1980

Martin Jänicke, Dr. phil., geb. 1937; Professor für vergleichende Analyse politischer Systeme am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; Vorsitzender der Beiräte des Wissenschaftszentrums Berlin und des Instituts für Zukunftsforschung.

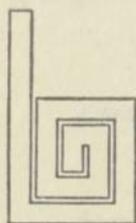
Veröffentlichungen u. a.: Totalitäre Herrschaft, 1971; Herrschaft und Krise, 1973; Umweltpolitik, 1978; Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, 1979.

Theodor Hanf, Dr. phil., geb. 1936; o. Prof., Direktor des Arnold-Bergstraesser-Instituts, Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Das Erziehungswesen in Gesellschaft und Politik des Libanon, 1969; Mitverf.: Education et Developpement au Rwanda, 1974; Sozialer Wandel, 2 Bde., 1975; Südafrika — Friedlicher Wandel?, 1978 (engl. 1979).

Rüdiger Robert, Dr. phil., Dipl. Pol., geb. 1945; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der FU Berlin und an der WWU Münster; Akademischer Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Veröffentlichungen: Unternehmenskonzentration und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/75; Gewerkschaftliche Organisation und innergewerkschaftliche Demokratie, in: Politische Bildung, Heft 3/1975; Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik — Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Berlin 1976; Die Unabhängigkeit der Bundesbank. Analyse und Materialien, Kronberg/Ts. 1978; Mitbestimmung und Grundgesetz. Der Verfassungsstreit über das Mitbestimmungsgesetz 1976, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/79; Nahostkonflikt, in: Handwörterbuch Internationale Politik, hrsg. von Wichard Woyke, Opladen 1980².



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 51/461 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.

Wachsende Zukunftsrisiken für Umwelt, Beschäftigung und Demokratie?

Eine Interpretation neuerer Langzeitprognosen

Die Zukunftsforschung ist umstritten, weil es in der Vergangenheit viele Fehlprognosen gegeben hat. Zum einen gibt es wohl keinen Bereich, in dem die Psychologie des Wissens und Denkens eine solche Bedeutung hat. Pessimistische oder optimistische Grundstrukturen von Forschern (und Auftraggebern) stellen bei der Auswahl und Bewertung der Fakten unreflektierte Auswahlmechanismen dar, die nicht notwendig falsch, aber einseitige Prognosen ergeben. Zum zweiten ist der Weg der Zukunftsprognosen — seit Marx — auch deshalb mit Widerlegungen gesät, weil nur die Krise, nicht aber das mögliche Krisenmanagement Gegenstand der Vorhersage war; hier sind die Schwierigkeiten der Prognose ungleich größer. Und schließlich wird eine Vielzahl von Krisenwarnungen ja gerade in der Hoffnung ausgesprochen, daß sie sich als falsch erweisen, weil man sie ernst nimmt und Gegenmaßnahmen ergreift.

Diese Schwierigkeiten der Zukunftsforschung rechtfertigen nicht mehr Mißtrauen als die jeder anderen Disziplin. Aus politologischer Sicht geht es bei der Prognostik auch nicht primär um ein möglichst zutreffendes Bild der Zukunft, sondern um kritische Vorhersagen, die auf *politische Widerlegung* bewußt abzielen. Eine gute Prognose dieser Art zerstört sich also (als sogenannte self-destroying prophecy) durch ihre politische Wirkung. Diese kritischen Prognosen nach dem Motto „Unfall bei unveränderter Fahrtrichtung“ erhalten heute eine immer höhere Bedeutung. Denn das Tempo der Veränderung erhöht sich in den Industriegesellschaften mit ihrem Wachstum. Die immer weiter reichenden Konsequenzen einer bestimmten Fahrtrichtung erfordern immer weiterreichende prognostische Scheinwerfer. Daran aber mangelt es.

Noch unzulänglicher ist die Steuerung. Die Fähigkeiten der Regierungen, auf Warnungen

hin gegenzulenken, nimmt — zunehmend unbestritten — ab. Die Ölkrise ist das bisher anschaulichste Beispiel dafür. Krisenprognosen werden heute also oft gerade *nicht* durch Politik widerlegt. Bei schlechter Sicht und wachsendem Tempo nehmen die Unfälle eher zu. Gegenmaßnahmen werden zwar ergriffen, aber mit großer Regelmäßigkeit an zwei falschen Punkten: Man panzert das großindustrielle Gefährt, so daß es Zusammenstöße eher verkraftet, weil „nur“ die soziale oder physische Umwelt Schaden leidet, und man investiert in das Reparaturwesen¹⁾.

Es gibt also gute Gründe für einen Ausbau der systematischen Prognostik. Aber Sinn hat diese nur, wenn auch die Steuerungsfähigkeit der Industrieländer, d. h. die politische Fähigkeit zur rechtzeitigen, vorsorglichen Gegensteuerung systematisch verbessert wird. Beides ist nicht voneinander zu trennen.

Nun gibt es zweifellos ernst zu nehmende Prognosen über die längerfristige Entwicklung der internationalen Gesellschaft. Dazu gehört die von der OECD geförderte Studie von INTERFUTURES (Facing the Future, Paris 1979), desgleichen der unlängst erschienene „Euro-Report 1980“ des Baseler Prognos-Instituts. Auch die bereits 1977 veröffentlichte UNO-Studie „Die Zukunft der Weltwirtschaft“ von Wassily Leontief u. a. verdient in diesem Zusammenhang Interesse. In gewissen Grenzen gilt dies auch für die neuesten Verlautbarungen des notorischen Optimisten Herman Kahn und seines Hudson-Instituts²⁾.

¹⁾ M. Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit, Opladen 1979.

²⁾ INTERFUTURES: Facing the Future. Mastering the Probable and Managing the Unpredictable, Paris (OECD) 1979; vgl. OECD-Observer Nr. 100, Sept. 1979; Prognos Euro-Report 1980; Annual Report on the Economic and Demographic Trends in the Indu-

1. Keine dieser Prognosen sagt eine Einbuße des hohen Lebensstandards der reichen westlichen Industrieländer voraus. Auch die ungünstigste Annahme sieht diesen so gern beschworenen Fall nicht vor. Er ist in der Tat unwahrscheinlich, auch wenn in den siebziger Jahren phasenweise sinkende Realeinkommen festzustellen waren, dies im Jahre 1980 in einer Reihe von westlichen Ländern (z. B. den USA und Großbritannien) erneut droht und derartige Rückschläge sich im nächsten Jahrzehnt noch häufen dürften. Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise würde heute selbst eine Halbierung der Pro-Kopf-Einkommen (Folge einer kaum vorstellbar verheerenden Wirtschaftskrise!) in einem Land wie der Bundesrepublik „nur“ einen Rückschritt in die Zeit um 1960 darstellen. In dieser Zeit gab es immerhin bereits ein Unbehagen am Wohlstand! Die ungerechte Verteilung dieses Wohlstands — damals wie heute — ist ein anderes Thema. Es

wird in dem Maße aktuell werden, wie der Kuchen kaum noch größer wird und seine kleinen Stücke klein bleiben.

2. Dies führt zum zweiten Punkt: Die angeführten Prognosen stimmen darin überein, daß sich der *Zuwachs* der Wirtschaftsproduktion in den entwickelten kapitalistischen Ländern verringert. INTERFUTURES kommt nach Abwägung verschiedener möglicher Wachstumspfade zu der Annahme eines „gemäßigten Wachstums“, das für die wichtigsten westlichen Industrieländer 1975—1990 im Jahresdurchschnitt 3,6 Prozent ausmacht und sich bis zum Jahre 2000 auf 3,1 Prozent verlangsamt. Diese Annahme deckt sich in etwa mit derjenigen des Hudson-Instituts³⁾. Das Prognos-Institut nimmt für die kapitalistischen OECD-Länder von 1978 bis 1984 ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 3,3 Prozent an, das bis 1990 auf 3,2 zurückgeht (in der Bundesrepublik von 2,7 auf 2,5 Prozent).

Geschätzte durchschnittliche Wachstumsraten westlicher Industrieländer ab 1978 (1975)

	Prognos Euro-Report 1980		INTERFUTURES (OECD) ⁴⁾	
	1966/78	1978/90*)	1975/90	1990/2000
Bundesrepublik Deutschland	3,5	2,7—2,5	3,0	2,1
Frankreich	4,5	3,3—3,1	3,8	3,3
Großbritannien	2,2	2,0	2,8	2,6
Italien	3,7	3,0—2,6	4,7	3,9
Niederlande	4,4	2,9—2,8	4,0	2,5
Schweden	2,6	2,6—2,5	2,5	2,5
USA	2,8	3,0—2,9	2,6	2,2
Weltwirtschaft	4,0	3,6—3,4		

*) Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf den ersten und zweiten Teil dieses Zeitraums.

Wieso diese Wachstumsverlangsamung? Schließlich gibt es ernst zu nehmende Theorien über ein langfristig erneut beschleunigtes Wirtschaftswachstum:

Industrial Countries of Western Europe and USA up to 1990, prepared by Prognos AG, Basel, Nov. 1979; W. Leontief u. a., Die Zukunft der Weltwirtschaft. Bericht der Vereinten Nationen, Stuttgart 1977; H. Kahn, World Economic Development: 1979 and Beyond, Boulder, Col., 1979; vgl. H. Kahn u. J. B. Phelps, The Economic Present and Future, in: Economic Impact 1/1980.

³⁾ Kahn/Phelps (a. a. O., S. 11) rechnen für die entwickelten kapitalistischen Länder bis 2000 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstum von 3—3,5 Prozent.

⁴⁾ Prognos Euro-Report 1980, a. a. O., S. 46; INTERFUTURES, a. a. O., S. 131.

— die auf Kondratieff zurückgehende Theorie der „langen Wellen“, die von langfristigen Wachstumsbewegungen der Weltwirtschaft ausgeht und aus diesen ein günstiges Bild zumindest für die neunziger Jahre ableitet (zu den Anhängern dieser Theorie gehört immerhin auch der Marxist Immanuel Wallerstein⁵⁾), und — hiermit durchaus vereinbar —

⁵⁾ Kondratieffs Aufsatz erschien 1926 im „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“, Wiederabdruck u. a. in: Economic Impact Nr. 2/1979, S. 62 ff. (mit einem Kommentar von Samuelsen, der die konstatierte Wachstumsverlangsamung auf andere Faktoren — Inflation, Investitionsklima etc. — zurückführt). I. Wallerstein, The Future of the World

— die Theorie, daß gerade die zu erwartenden Rohstoff- und Energieprobleme einen Zwang zu Innovationen und Investitionen schaffen, der der Situation der Nachkriegszeit vergleichbar ist.

Demgegenüber diskutiert das INTERFUTURES-Team zwar auch einen optimistischen Wachstumspfad, der den wichtigsten kapitalistischen Industrieländern ein jährliches Durchschnittswachstum von 4,3 Prozent bis zum Jahre 2000 einbringen würde, kommt aber zu dem Resultat: „Dies Szenario ist nicht sehr plausibel. Es müßten viele Hindernisse überwunden werden, um es zu verwirklichen.“⁶⁾ Dies gilt zum einen in ökonomischer Hinsicht in bezug auf Inflation, Zahlungsbilanzprobleme und unzureichende Investitionsanreize. Es gilt aber auch in politisch-sozialer Hinsicht. Größtes Hindernis ist hier das, was die Autoren (im Anschluß an Olson) als „institutionelle Sklerose“⁷⁾ bezeichnen: die unzureichende Handlungsfähigkeit des Staates gegenüber der Übermacht organisierter Erwerbsinteressen. Sie hindert die Regierungen nicht nur an der angemessenen Wahrnehmung von Allgemeininteressen, die schwer organisierbar sind, wie die Interessen von Konsumenten, Steuerzahlern oder Arbeitslosen. Sie verzögert vor allem notwendige Innovationen und die Umverteilung von Mitteln in zukunftsträchtige Wirtschaftszweige. Zu wenig handlungsfähig sind die Regierungen der Industrieländer aber auch nach außen, wenn es darum geht, ihre Wirtschaftspolitik international zu koordinieren, die Dritte Welt z. B. durch erheblich gesteigerte Entwicklungshilfe in den Weltmarkt einzugliedern und Störungen rechtzeitig auszugleichen. Als drittes Hindernis eines optimalen Wachstums der Weltwirtschaft nennt INTERFUTURES veränderte Ein-

stellungen der Bürger reicher Länder: „Wandlungen der Werte bedrohen nicht nur die Legitimität des Wachstums, sie erhöhen auch die Widerstände auf dem Wege seiner Realisierung.“⁸⁾

3. Es besteht Übereinstimmung, daß sich die *Wachstumzonen der Weltwirtschaft* in bestimmte Regionen der Dritten Welt verlagern. Während die westlichen Industrieländer 1970 noch zwei Drittel des Sozialprodukts der Welt erwirtschafteten (bei einem Bevölkerungsanteil von nur 20 Prozent), wird der Anteil im Jahre 2000 vermutlich nur noch etwa die Hälfte betragen⁹⁾. Der Wirtschaftsanteil der COMECON-Länder wird sich unwesentlich erhöhen, bei den Ländern der Dritten Welt aber könnte er von 13 auf etwa 24 Prozent zunehmen (China: von 5 auf 8 Prozent)¹⁰⁾. Die entscheidende Verschiebung tritt *innerhalb* der Dritten Welt ein: Dem raschen Aufstieg der OPEC-Länder, einiger Länder Lateinamerikas und Asiens steht die weithin unveränderte Armut von Ländern wie Bangladesch oder der Sahel-Zone gegenüber. Innerhalb der entwickelten kapitalistischen Länder wird allgemein eine Wachstumsverlagerung zuungunsten Nordamerikas und der EG erwartet.

4. Entgegen den Berechnungen des Club of Rome¹¹⁾ werden *physische Grenzen des Wachstums* weder für den Bereich der Rohstoffe noch für die Nahrungsmittelproduktion angenommen. Eine Weltbevölkerung, die sich im nächsten Jahrhundert nach Meinung von INTERFUTURES bei 12 Mrd.¹²⁾ stabilisieren könnte, ist — auch nach Meinung anderer Studien — durch anhaltende Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion grundsätzlich zu ernähren. Allerdings ist dies eine *globale Aussage*, die den sehr unterschiedlichen Möglichkeiten zur Steigerung etwa von Hektarerträgen in der *Welt kaum angemessenen Rechnung trägt*. Mit ähnlichen Globalaussagen wird der grundsätzliche Optimismus in der Rohstofffrage begründet. Zwar werden Zink, Blei, Silber, Quecksilber oder Asbest etwa um die

Economy, Arbeitsheft des Berliner Instituts für Vergleichende Sozialforschung, Juni 1979, S. 17 („I expect the world-economy to take a marked upturn once again in the 1990's“).

⁶⁾ OECD-Observer, a. a. O., S. 25.

⁷⁾ INTERFUTURES, a. a. O., S. 82 u. 128. M. Olson, *The Political Economy of Comparative Growth Rates*, Bd. II. der Study Series of the Joint Economic Committee, US Government Printing Office, Washington, D. C., o. J. „Institutionelle Sklerose“ (des politischen Systems) ist für Olson eng mit dem Tatbestand „sozialer Oligopolisierung“ verbunden — eine Verschärfung jener Problematik, die Eschenburg schon 1955 mit dem Schlagwort der „Herrschaft der Verbände“ umschrieb (damals noch mit einem Fragezeichen).

⁸⁾ INTERFUTURES, a. a. O., S. 129.

⁹⁾ OECD-Observer, a. a. O., S. 20 u. 26. Von einer gleich großen Anteilsverschiebung gehen Leontief et al. aus (a. a. O., S. 51).

¹⁰⁾ OECD-Observer, a. a. O., S. 20.

¹¹⁾ D. Meadows, *Die Grenzen des Wachstums*. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

¹²⁾ INTERFUTURES, a. a. O., S. 22.

Jahrhundertwende erschöpft sein¹³⁾, zwar ist die Verknappung des Erdöls schon mittelfristig absehbar und ein allgemeiner Anstieg der Rohstoffgewinnungskosten zu erwarten; aber mit Hilfe der reichlich vorhandenen Kohle, der Kernenergie (später der Kern-Fusionsenergie, wie man hofft) und auch der Sonnenenergie hält das INTERFUTURES-Team das weitere Wachstum des Energiesektors „im Prinzip“ für realisierbar. So könne sich der Energieverbrauch der westlichen Industrieländer bis zum Jahre 2000 fast verdoppeln. In den Entwicklungsländern wird er noch erheblich stärker zunehmen. Im Bereich der Produktionsmaterialien kann auf Grundstoffe wie Eisenerz noch lange gesetzt werden.

Grenzen der Rohstoffversorgung sieht diese Gruppe gleichwohl, wenn auch an ganz anderen Fronten: Was ihnen Sorgen macht, sind politische, ökonomische und soziale Wachstumsgrenzen in Form politischer Rohstoffpreise, politisch bedingter Angebotsverknappungen, unzureichender Investitionen in die Rohstoffgewinnung und „Akzeptanzprobleme“ in Form von Bürgerwiderstand und dessen Rückwirkungen auf den politischen Entscheidungsprozeß.

5. Neben der Rohstofferschöpfung wurde seit dem berühmten Meadows-Bericht des Club of Rome stets die *Umweltproblematik* als mögliche Grenze des Industriewachstums angesehen. Auch eine optimistische Studie am Berliner Wissenschaftszentrum, die die Meadows-Studie („Grenzen des Wachstums“) durch günstigere technologische Annahmen zu widerlegen sucht¹⁴⁾, geht von einer weiter ansteigenden Umweltbelastung aus.

Die hier kurz referierten Prognosen (und ihre Auftraggeber) sind an diesem Thema naturgemäß wenig interessiert, da es ihnen um die Bedingungen und Formen künftigen Wirt-

schaftswachstums geht, weniger um dessen außerökonomische Negativeffekte. So wird die Umweltproblematik im Euro-Report von Prognos durchgängig ignoriert. In der UNO-Studie von Leontief wird sie in unverkennbar verharmlosender Absicht zur Sprache gebracht (indem zum Beispiel die geringen amerikanischen Ausgaben von 1970 als Preis eines angemessenen Umweltschutzes gelten oder die Luftbelastung ausgerechnet nach dem Schadstoff berechnet wird — Staub —, der allgemein die relativ günstigsten Trendwerte aufweist). Das INTERFUTURES-Team erwähnt immerhin die Gefahr einer zunehmenden Umweltbelastung durch toxische Substanzen oder die Klimarisiken eines wachsenden Energieverbrauchs. Es wird auch angedeutet, daß die Umweltfolgen des weiteren Industriewachstums dessen Legitimationsbasis bei wesentlichen Teilen der Bevölkerung beeinträchtigen könnte. Ansonsten aber ist die Zukunft der Umwelt auch hier ein Nebenthema.

Die eigentlichen Umweltexperten der OECD sind da deutlicher. Einer von ihnen, J. MacNeill, gab kürzlich nach einer sehr kritischen Einschätzung der Umweltsituation in den westlichen Industrieländern die Prognose ab, „daß ohne verbesserten aktiven Umweltschutz die Umweltbedingungen sich bis 1985 noch verschlechtern werden. Unter bestimmten Voraussetzungen könnte es im Zeitraum von 1978 bis 1985 eine Erhöhung der Emissionen um 10 bis 25 Prozent bei den wichtigsten Schadstoffen geben und ein noch größeres Ansteigen bei den weniger leicht kontrollierbaren Mikro-Schadstoffen. Im gleichen Zeitraum könnte es bei einigen Schadstoffen in der Landwirtschaft einen Anstieg um mehr als 50 Prozent geben“, falls keine Gegenmaßnahmen ergriffen würden. Beim Energiesektor wird für diese Zeit ein Emissionsanstieg um 30 Prozent vorausgeschätzt — unter der Voraussetzung einer im Vergleich zum Bruttosozialprodukt langsameren Zunahme des Energieverbrauchs (Entkoppelung)¹⁵⁾.

¹³⁾ INTERFUTURES, a. a. O., S. 46.

¹⁴⁾ Stuart A. Bremer, *Technology Advance and the Limits to Growth*, Wissenschaftszentrum Berlin, IIVG preprints, Februar 1978. Nach dieser Berechnung würde sich auch unter der günstigsten Annahme eines 4prozentigen jährlichen Wachstums des Faktors technischer Fortschritt im Umweltschutz bis 2020 eine Verdoppelung der Umweltbelastung gegenüber 1970 ergeben; bei einer 2prozentigen Verbesserung der Umwelttechnologie wäre die Umweltverschmutzung bereits viermal so hoch wie 1970. Die technisch optimale Variante geht von einer Verdreifachung der Umweltverschmutzung bis 2020 aus.

¹⁵⁾ J. MacNeill, Vergleich der Umweltbelastung in ausgewählten Industriestaaten, in: 3. Internationaler Umweltkongreß Energie und Umwelt, Kurzfassung d. Vorträge, ENVITEC 80, Essen (Vulkan-Verlag) 1980; ders., Ist die Umwelt sauberer geworden? in: UMSCHAU IN WISSENSCHAFT UND TECHNIK Nr. 4/1980; ferner: OECD, *Environmental Policies and Economic Prospects for the 1980s*, Paris 1979.

Aber auch die zitierten Wirtschaftsprognosen geben zahlreiche indirekte Anhaltspunkte dafür, daß sich die Umweltproblematik — auch längerfristig — noch zuspitzt. Ein Blick auf die vermutliche Entwicklung der Wirtschaftsstruktur der EG macht dies deutlich. Danach wird das Wirtschaftswachstum der nächsten zehn Jahre überwiegend von den folgenden Branchen getragen:

- dem Chemiesektor (mit der höchsten Steigerung)
- dem Energiesektor (mit der zweithöchsten Steigerung)
- der Metallverarbeitung
- den Banken und Versicherungen.

In der europäischen *Chemieindustrie* wird die Produktion von Plastik bis 1990 mit 32 Millionen Tonnen den doppelten Umfang gegenüber 1976 erreichen¹⁶⁾. Im *Energiebereich* wird von INTERFUTURES bis zum Jahre 2000 eine Verdoppelung des Verbrauchs der westlichen Industrieländer angenommen. Angesichts der zugleich erwarteten Umorientierung der Stromerzeugung auf Kohle und Kernenergie ist dies eine gewaltige umweltpolitische Herausforderung, deren rein technologische Bewältigung in Frage steht. Die *Autoindustrie* wird ihre führende Rolle langsam einbüßen, aber die Neuzulassungen werden in Westeuropa bis zum Jahre 2000 mit 15 Millionen Wagen gegenüber 1974 noch einmal um fast 60 Prozent zunehmen! Auch der *Bausektor* wird zwar einen weiteren Anteilsverlust hinnehmen müssen, aber gleichwohl durch Bestandserhöhungen seiner Produkte erhebliche Umweltprobleme aufwerfen. Die betonierte Fläche wird sich weiter ausdehnen. Sie könnte sich in der Bundesrepublik nach meiner Schätzung in 60 Jahren verdoppelt haben. Hinter dem starken Wachstum des *Versicherungswesens* verbirgt sich gleichermaßen ein gesellschaftliches Dilemma. Denn ein wesentlicher Teil dieses Zuwachses ergibt sich durch Problemvermarktungen: Weil Diebstahl und Einbrüche zunehmen, weil die Unfälle zunehmen, weil die Transportrisiken und die Risiken industrieller Großanlagen zunehmen, wächst auch der Umsatz dieser Branche. Insbesondere gilt dies auch für das Rückversicherungswesen — ein Indikator großtechnischer Risiken, wie mir scheint.

Zusammengefaßt läßt sich also mit einiger Sicherheit vorhersagen: *Ein verringertes Wirtschaftswachstum wird von überwiegend umweltproblematischen Branchen getragen.* Hier mag man auf technische oder — im Chemiebereich — auf biotechnische Neuerungen setzen. Aber in absehbarer Zeit hat diese Problemtenz ihre Gültigkeit.

Frühere Verheißungen einer „*nachindustriellen Gesellschaft*“ (Bell)¹⁷⁾ erweisen sich also hinsichtlich der zu erwartenden Produktionsstruktur und Technologie als irreführend. Auch Herman Kahn muß uns hier auf das Jahr 2000 vertrösten: Die Vision von der nachindustriellen Gesellschaft sei zwar „attraktiv“. Aber zunächst einmal „werden wir in der problemträchtigen *super-industriellen Gesellschaft* leben“. In diesem Zusammenhang wird auf den Reaktorunfall in Three Miles Island verwiesen¹⁸⁾.

Richtig an der Theorie der „nachindustriellen Gesellschaft“ bleibt gleichwohl diese Aussage: Die Industrie, die weiterhin für Wachstum sorgt, setzt in hohem Tempo *Arbeitskräfte* frei. Das prekäre *Verhältnis von struktureller Arbeitslosigkeit und struktureller Umweltproblematik* scheint mir das entscheidende innenpolitische Problem der nächsten zehn Jahre zu sein. Deshalb seien beide Aspekte noch etwas stärker hervorgehoben. Im Euro-Report 1980 heißt es: „Die Ergebnisse ... bestätigen unsere pessimistische Sicht ... Die europäische Wirtschaft hat bereits ein hohes Arbeitslosigkeitsniveau zu verkraften. Aber unsere Ergebnisse zeigen zweifelsfrei, daß die Arbeitslosenziffern in den nächsten zehn Jahren neue Höhepunkte erreichen werden“¹⁹⁾. Auch INTERFUTURES hält den Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit für einen „langfristigen Trend“ und meint: „Der Arbeitsmarkt stellt für die Regierungen der entwickelten Länder weiterhin eine sehr reale Herausforderung dar.“²⁰⁾ Wir werden es also vermutlich mit einem Wirtschaftswachstum zu tun haben,

— das *selbstlegitimierende Effekte* in Form von Vollbeschäftigung, höheren Realeinkom-

¹⁷⁾ Vgl. D. Bell, Die nach-industrielle Gesellschaft. Frankfurt/M.-New York 1975.

¹⁸⁾ Kahn/Phelps, a. a. O., S. 15.

¹⁹⁾ Prognos Euro-Report 1980, a. a. O., S. 7.

²⁰⁾ INTERFUTURES, a. a. O., S. 162ff.

¹⁶⁾ OECD-Observer, a. a. O., S. 31 u. 33.

men und mehr Wohlfahrt kaum noch hervorzubringen vermag,

— das andererseits beträchtliche Negativeffekte produziert in Form von Beschäftigungs-, Umwelt- und Gesundheitsrisiken (zumal im Arbeitsleben), aber auch etwa in Form weiter ansteigender Kriminalitäts- oder Selbstmordziffern, den indirekten Folgen einer Entwicklung mit überfordernden Frustrationen und Anpassungszwängen. Von diesen Ziffern reden die großen Prognosen naturgemäß nicht, obwohl man auch hier über Zeitreihen verfügt, die in der bekannten Manier fortschreibbar sind, und zwar mit sehr plausiblen Argumenten.

— Wir werden ferner ein Wirtschaftswachstum haben, das dem Staat in den Bereichen Sozialwesen, Subventionen, Bildung, Forschung, Energie, Innere Sicherheit oder Katastrophenschutz neue Aufgaben und Ausgaben aufzwingt, obwohl die Steuern entsprechend der Wirtschaftsentwicklung eher rückläufige Wachstumsraten haben dürften. Die Tendenz zur *Staatsverschuldung* ist damit vorprogrammiert. Dies gilt ebenso für die Rolle des *Staa-tes als Wachstumsmotor*²¹⁾. Der Staat wird eher hektisch Wachstum fördern und eher zögern, problematische Wachstumszonen durch Eingriffe zu gefährden. Andererseits wird er weiter dazu tendieren, zusätzliches Wachstum in den *Reparaturbereichen* der Industriegesellschaft zu fördern, vom Schallschutz an Straßen bis zur Technologie der Beseitigung von Ölteppichen. Überspitzt, aber hoffentlich anschaulich formuliert, kommt der Staat hier in die Gefahr, wie ein Verkehrspolizist zu handeln, der vor einem wachsenden Autostrom kapituliert, dafür aber am Straßenrand Gutscheine für die Beseitigung von Unfallschäden verteilt. Dies führt zum entscheidenden Punkt:

— Das zentrale und sich zuspitzende Problem der künftigen Wirtschaftsentwicklung ist deren *Steuerbarkeit*. Hier gilt alles, was über „Unregierbarkeit“, über die Ohnmacht der Allgemeininteressen gegenüber der Macht der

Verbände („institutionelle Sklerose“), aber auch über freiwillige Interventionsverzichte des am wachsenden Steueraufkommen interessierten Staates gesagt wurde. Hinzu kommt die Größendimension und Komplexität der „super-industriellen Wirtschaft“, die Herman Kahn so beschreibt: „In solch einer Wirtschaft ... sind viele Vorhaben so groß, daß ungeplante Folgen — Wirtschaftler nennen sie externe Effekte — wichtiger als die geplanten sein können ... Dadurch tendiert die super-industrielle Wirtschaft dazu, die bereits bestehende Malaise zu vertiefen, weil sie die Furcht der Bevölkerung erhöht und Überreaktionen fördert, die wiederum exzessive Kosten für die Behandlung dieser externen Effekte verursachen.“²²⁾ Die Gefahr von „Überreaktionen“ ist hier vermutlich noch das geringste Problem. Wichtiger dürfte insgesamt die zunehmende Verflechtung der nationalen Ökonomien in einen weithin unregierbaren Weltmarkt zu sein. Der Außenhandel z. B. wächst deutlich schneller als die Weltwirtschaft. Auch die unkalkulierbaren Bewegungen von Kapital und Arbeit nehmen zu. In jedem Fall wächst die internationale Verflechtung mit ihren störanfälligen Interdependenzen ebenso wie etwa die Macht der multinationalen Unternehmungen. Der internationale Sektor der nationalen Gesellschaften dehnt sich aus und reduziert den Handlungsspielraum der Regierungen. Zu alledem kommt die innere Unbeweglichkeit übermäßig bürokratischer und zentralisierter Staatsapparate. Die so bedingte Tendenz einer *Krise der politischen Instanz* weist allerdings Gradunterschiede im internationalen Vergleich auf. In Japan ist sie z. B. nach Meinung von INTERFUTURES geringer als etwa in den USA. Beide Länder illustrieren anschaulich, welche ökonomische Bedeutung heute der „Faktor Regierbarkeit“ (neben Kapital, Arbeit und technischem Fortschritt) erhalten hat.

Aus der skizzierten vierfachen Wachstumsproblematik lassen sich theseartig *vier politische Tendenzen* ableiten:

— eine ambivalente Tendenz in der Arbeiterschaft, die durch immer schnellere Arbeitsplatzvernichtungen verunsichert und, zahlenmäßig abnehmend, zur konservativen Erhaltung jeder Art von Wachstum neigen wird, die

²¹⁾ Vgl. M. Jänicke, *Umweltpolitik im kapitalistischen Industriesystem*, Einleitung zu: ders. (Hrsg.), *Umweltpolitik*, Opladen 1978; siehe auch: K. Biedenkopf u. M. Miegel, *Die programmierte Krise. Alternativen zur staatlichen Schuldenpolitik*, Bonn 1980.

²²⁾ Kahn/Phelps, a. a. O., S. 13.

andererseits aber von den Negativeffekten moderner Großtechnologien so stark betroffen ist, daß Fragen der Arbeitsumwelt und der Stabilisierung der Beschäftigung durch Arbeitszeitverkürzungen immer größere Bedeutung erhalten;

— eine weiter ansteigende Ökologie- und Alternativ-Bewegung, die den Sinn dieses Wachstums, das sich kaum noch durch Wohlfahrtseffekte rechtfertigt, zunehmend in Frage stellt; im Gegensatz zum Staat wird sie auch weiterhin in den Wirtschaftsprozeß einwirken und Großinvestitionen blockieren, wenn nicht stoppen können;

— eine national unterschiedlich starke Tendenz zum Steuerprotest, dessen Hauptargumente die Staatsverschuldung, der hohe Preis und die bürokratische Ineffizienz staatlicher Leistung sein dürften;

— eine national ebenfalls unterschiedliche Tendenz zum Wachstumsautoritarismus.

Während der Steuerprotest im Rahmen konservativer Parteien integrierbar ist, stellt die Alternativbewegung das an Wachstum und Verteilung orientierte Parteiensystem insgesamt in Frage. Dies könnte Veränderungen des Parteienspektrums ergeben — oder aber einen Legitimationsverfall des Parlamentarismus.

Dies gilt vor allem dann, wenn eine verunsicherte, konservativ werdende Gewerkschaftsbewegung Mehrheitsbeschaffer für eine Politik wird, die wachstumshemmende Bürgerrechte einschränkt. In vieler Hinsicht ist dieser Gegensatz zwischen einer von den Verhältnissen produzierten „aufsteigenden“ Alternativbewegung und einer im Zeichen zunehmender Rationalisierung „absteigenden“ Arbeiterschaft ein Scheinkonflikt. Schließlich ist die Arbeiterschaft von den neuen Technologien viel negativer betroffen als die Opfer allgemeiner Umweltbelastungen.

Die Arbeiterschaft

— ist kränker als die Gesamtbevölkerung,

— stirbt früher als die Gesamtbevölkerung,

— lebt durchschnittlich in ungesünderen Wohngebieten

— und ist durch die neuen Technologien auch materiell am stärksten bedroht.

An alledem wird sich wenig ändern. Das Problem wird sich eher radikalieren. In dem Maße, wie es zutrifft, daß die „Super-Industrie“ neben ihren Unweltrisiken eher höhere Beschäftigungsrisiken mit sich bringt, daß ihre hohe Arbeitsproduktivität zudem dadurch neutralisiert wird, daß sie hohe soziale Reparaturkosten nach sich zieht, dürfte die Alternativbewegung auch in der Arbeiterschaft Anhänger finden. Auch die „neuen“ Arbeitnehmer des Reparatursektors — vom Sozialhelfer bis zum Umweltschutzbeamten — werden tendenziell eher zu einer Kritik des super-industriellen Systems neigen.

Die Tendenz zum Wachstumsautoritarismus ergibt sich im Maße, wie

— das verringerte Wirtschaftswachstum von Produktionsformen getragen wird, die hohe Unweltrisiken aufweisen,

— diese Entwicklung auf politischen Widerstand stößt und

— der verschuldete Steuerstaat jede (durch industrielle Planungen vorgegebene) Form des Wachstums verteidigt,

— statt durch Festlegung strukturpolitischer Rahmenbedingungen eine breit akzeptierte, innovative Wirtschaftsentwicklung durchzusetzen.

Diese autoritäre Tendenz — die auch in parlamentarischen Formen denkbar ist, weil das Parteiensystem in vielen westlichen Ländern eine starke Solidarität der vielfältigen Repräsentanten herkömmlicher Wachstumsinteressen aufweist — kann nur im Zusammenhang mit der Steuerungskapazität der jeweiligen Regierungen gesehen werden. Ist diese gering, so wird die Tendenz zum fallweisen Wachstum unter Polizeischutz stark sein. Diese aber ist nicht nur ein Problem der Demokratie und des rechtsstaatlichen Minderheitenschutzes. Vielmehr ist anzunehmen, daß die Kombination von wirtschaftlichem Liberalismus und politischer Bürgerfeindlichkeit ökonomische Stagnationstendenzen eher fördert.

Dies aus drei gewichtigen Gründen: Erstens wird die prekäre *Regierbarkeit* des Industriesystems vermutlich nur dann erhöht, wenn der demokratische Staat seine zukunftsorientierten Bürger als politische Ressource nutzt, statt im Konflikt mit ihnen Legitimation einzubü-

ßen (und ökonomische Unkalkulierbarkeiten, z. B. durch Gerichtsentscheide, zu fördern). Die Erhöhung der Steuerungskapazität des Staates aber ist — zweitens — auch eine wesentliche Bedingung für die rechtzeitige Durchsetzung von *Zukunftstechnologien*. (Da auch die traditionell starken Wirtschaftszweige diesen Begriff für ihre super-industriellen Vorhaben verwenden, ist er auf Technologien einzuschränken, deren ökologische, politische und ökonomische Risiken und Kosten langfristig gering sind — low impact technologies also.) Und drittens wird der Verzicht auf Eingriffe in problemträchtige industrielle Entwicklungen die Volkswirtschaft langfristig mit enormen unproduktiven *Reparaturkosten* belasten — allein für das Problem Gesundheit zahlt die Bundesrepublik rund 13 Prozent ihres Sozialprodukts; und dieser Ausgabentypus steigt aller Voraussicht nach weiterhin an²³). Regierungen, die hier nicht strukturpolitisch gegensteuern, sollten sich über reduziertes Wachstum nicht wundern. Positiver formuliert: Es gibt keine stärkere politische Basis für eine Minderung der negativen externen Effekte der industriellen Entwicklung als die von ih-

²³) INTERFUTURES, a. a. O., S. 177. Auch die Nachfrage der privaten Haushalte nach Gesundheitsleistungen soll weiter steigen (S. 141, Prognos Euro-Report 1980, a. a. O., S. 260). Zur Kritik der geringen Effizienz dieses Ausgabentypus vgl. M. Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, a. a. O., S. 71 ff.

nen Betroffenen. Nur die institutionelle Förderung ihrer Position schafft politisches Gegengewicht und mehr staatlichen Handlungsspielraum. Vermutlich liefe dies auf den Verzicht auf einige „hochproduktive“ Großtechnologien hinaus. Wo aber deren Produktivität durch die entstehenden Sozialkosten mehr oder weniger „aufgefressen“ wird, ist dies per saldo weniger problematisch, als gemeinhin behauptet wird. Eine Erhöhung des demokratischen Steuerungspotentials wird technische Innovationen insgesamt eher beschleunigen. Einige von ihnen werden arbeitsintensiver und damit weniger produktiv sein als diejenigen, die auf den Widerstand der Betroffenen stoßen. Sie sind in diesem Fall kaum ein Beitrag zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums. Was aber — neben dem Beschäftigungsniveau — erhöht wird, ist die Stabilität und Kalkulierbarkeit der Wirtschaftsentwicklung, deren politische Legitimation und staatliche „Finanzierbarkeit“.

Es ist freilich leichter, ein solches Alternativkonzept zu skizzieren als die „institutionelle Sklerose“ des politischen Systems abzubauen. Sie hat tief sitzende Gründe und ist das vorrangige Problem. In jedem Fall hängen Umwelt, Demokratie und Wirtschaftlichkeit langfristig enger zusammen, als es die Technokraten des super-industriellen Systems wahrhaben wollen.

Überlegungen zu einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik

Die Debatte über Dritte-Welt-Politik und über Entwicklungspolitik nach den Ereignissen in Afghanistan läßt sich idealtypisch überspitzt wie folgt darstellen: Auf der einen Seite werden die Ereignisse in Afghanistan in ihrer Bedeutung minimiert. Entwicklungspolitik mit dem Ziel einer Verminderung des Nord-Süd-Gegensatzes müsse fortgesetzt werden wie bisher, müsse unabhängig von den jeweiligen sozialen und politischen Systemen möglichst wertneutral betrieben, müsse von den Auswirkungen der Ost-West-Spannungen möglichst freigehalten werden, müsse von allgemeiner Außenpolitik möglichst unabhängig bleiben. Für die andere Seite ist die Afghanistan-Invasion hingegen der letzte und durchschlagende Beweis, daß Dritte-Welt-Politik lediglich nichts anderes ist als ein Instrument des Ost-West-Gegensatzes mit anderen Mitteln und in anderen Regionen. Entwicklungshilfe müsse daher in erster Linie dazu dienen, befreundete, strategisch und rohstoffpolitisch wichtige Staaten zu unterstützen. Sie müsse den Erfordernissen globaler Außen- und Sicherheitspolitik untergeordnet und als deren Instrument verstanden werden.

Diese gegensätzlichen Positionen sind keineswegs neu. Sie dominieren in mehr oder weniger scharf pointierter Form entwicklungspolitische Auseinandersetzungen, seit die Dritte Welt Ende der vierziger und Anfang der fünf-

ziger Jahre Gegenstand politischer Bemühungen westlicher Staaten geworden ist. Die tatsächlich von den westlichen Staaten verfolgte Dritte-Welt-Politik war bis etwa in die Mitte der sechziger Jahre hinein eine Politik, die den Grundzügen der zweiten hier charakterisierten Position gefolgt ist. Entwicklungspolitik war in erster Linie ein Teil der Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion und im Fall der Bundesrepublik Deutschland — wir haben es fast schon vergessen — ein Instrument der damals verfolgten Deutschlandpolitik. Während der letzten anderthalb Jahrzehnte hingegen überwog die andere der dargestellten Positionen. Im Zeichen der Entspannung zwischen Ost und West wurde Entwicklungspolitik weniger instrumental gesehen, wurde ihre Eigengesetzlichkeit stärker hervorgehoben. Seit den kubanisch-sowjetischen Interventionen in Afrika und vor allen Dingen nach der Afghanistan-Invasion ist die alte Debatte wieder neu aufgebrochen. Auf der einen Seite will man dazu beitragen, Entspannung zu retten, indem man in der Entwicklungspolitik „business as usual“ verkündet. Auf der anderen Seite wird gefordert, die Dritte Welt nur unter dem Gesichtspunkt einer neuen globalen Containment-Politik zu betrachten und die Entwicklungspolitik wiederum zur Magd der Außenpolitik zu machen.

I. Technokratische Entwicklungspolitik als Förderung des politischen Status quo

Die Entwicklungspolitik der westlichen Staaten ist in der Regel unpolitisch. Dies ist zwar nicht aufgrund ihrer offiziellen Zielsetzungen

Überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten am 4. März 1980 auf der außenpolitischen Fachtagung der CDU in Bonn, erscheint demnächst auch in: Helmut Kohl (Hrsg.), Der neue Realismus. Außenpolitik nach Afghanistan und Iran, Erb-Verlag, Düsseldorf.

der Fall. Regierungskonzeptionen und Parteiprogramme gehen von eindeutigen Wertvorstellungen aus. Die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien etwa gründen ihre entwicklungspolitischen Vorstellungen auf die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Parteien wie Regierung sehen Entwicklungspolitik als Instrument der Friedenspolitik. Sie wollen Grundbedürfnisse befriedi-

gen, den ärmsten Völkergruppen prioritär helfen und die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte fördern. Zu diesen politischen Akzenten stehen aber zwei Prinzipien in einem inhaltlichen Widerspruch, die für die Entwicklungspolitik ebenfalls gelten sollen, nämlich ein extensiv interpretiertes Nichteinmischungsprinzip zum einen und das sogenannte Antragsprinzip zum anderen.

Das Nichteinmischungsprinzip wird in der Regel so ausgelegt, daß Hilfe „unabhängig von den Formen des Regierungssystems“ gewährt wird, vorausgesetzt, daß bessere Lebensbedingungen der Bevölkerung zu erwarten sind. Nach diesem Kriterium dürfte sich in jedem noch so totalitären Staat ein förderungswürdiges Projekt finden lassen. Das Antragsprinzip hingegen besagt, daß die Initiative zu konkreten Maßnahmen in der Regel, wenn nicht ausschließlich, von der Regierung des Nehmerlandes ausgeht. Und diese beantragt wohl kaum eine Maßnahme, die nicht in ihrem Interesse liegt. Die Respektierung dieser beiden Prinzipien führt also zu einer politischen und insbesondere einer gesellschaftspolitischen Entmannung der Entwicklungspolitik. In Reinkultur können wir sie bei der Hilfe der internationalen Organisationen und überhaupt der multilateralen Hilfe feststellen. Die bilaterale Hilfe besitzt noch einige Steuerungsmechanismen, die politisch genutzt werden können, nämlich einmal die Festlegung der absoluten Höhe von Hilfemaßnahmen für ein bestimmtes Land sowie die technische und finanzielle Vorprüfung von Maßnahmen, die man strenger oder großzügiger handhaben kann. Auf jeden Fall führt die Berücksichtigung der beiden Prinzipien zu einer vorwiegend technokratischen Entscheidungsfindung. Der Grad, in dem der verbleibende politische Spielraum genutzt wird, hängt von der jeweiligen politischen Weisheit der Technokraten ab — welche im übrigen gar nicht unterschätzt werden sollte. Dennoch: Der Spielraum ist gering.

Die technokratische Entwicklungspolitik ist strukturell im wesentlichen dazu verurteilt, den jeweiligen Status quo des jeweiligen Nehmerlandes zu stützen und zu fördern. Damit stellt sich die Frage, was für ein Status quo da nun eigentlich gefördert wird. Die Mehrzahl der Staaten der Dritten Welt weist mehr oder minder autoritäre politische Systeme auf, ge-

tragen in der Regel von einer schmalen Staatsbourgeoisie. Wie sind diese Regime zustande gekommen? Die formalpolitische Unabhängigkeit der früheren Kolonien führte zur Universalisierung des Nationalstaates als politischer Organisationsform. Die daraus resultierenden Probleme sind bekannt. Zahlreiche Staaten der Dritten Welt verdanken ihre Existenz den Zufälligkeiten kolonialer Grenzziehung. Sie entsprechen nur unvollkommen oder gar nicht den vorhandenen sozialen Einheiten, nenne man sie nun Stämme, Völker oder Gesellschaftsformationen, je nach politischer oder wissenschaftlicher Konfession. Diese Problematik führte eine Generation von Politikern dazu, ihre Hauptaufgabe im „nation building“ zu sehen, im Schaffen einer Nation zur Ausfüllung des bereits vorhandenen und vorfabrizierten Nationalstaates. Es wurden unterschiedliche Konzepte von Nationalstaat übernommen.

Die daraus resultierende Problematik sei kurz an einem idealtypisch zugespitzten Beispiel erläutert. In Europa gab es zwei gegensätzliche Konzepte von Nation: ein völkisches und ein voluntaristisch-etatistisches. Dem völkischen Konzept zu Folge ist die Zugehörigkeit zu einer Nation von Geschichte und Schicksal bestimmt; nach dem etatistischen hingegen entsteht Nation aus dem Willen zur Zusammengehörigkeit und zur Gemeinschaft. Die völkische Nationalstaatsidee fand aus deutscher Provenienz ihren Weg in die arabische Welt. Die voluntaristisch-etatistische wurde von den wichtigsten europäischen Kolonialmächten nach Schwarzafrika getragen. Die Folge war die Reproduktion zweier europäischer historischer Muster im Vorderen Orient bzw. in Afrika: Das Muster der Irredenta wiederholte sich im arabischen Orient und das des Metternichschen Europa in Schwarzafrika. Die im Orient von den europäischen Mächten etablierten Nicht-Nationalstaaten werden von einem übergreifenden völkischen Nationalismus permanent in Frage gestellt, während die ebenso etablierten afrikanischen Nicht-Nationalstaaten permanent durch ethnisch-kulturelle Partialnationalismen in Frage gestellt werden. Im Orient ist der Nationalstaat, vereinfacht gesagt, zu klein für das „Volk“, in Schwarzafrika hingegen zu groß, und in anderen Regionen der Welt fin-

den wir ähnliche Probleme. Beiden Situationen ist eines gemeinsam: Der Staat stimmt nicht überein mit den historisch gewachsenen sozialen Einheiten, und er geht nicht aus diesen hervor. Er wurde von außen eingeführt und darauf ausgerichtet, gegenläufig zu den vorhandenen sozialen Einheiten „Nationen zu bauen“. Nicht die Nation gab sich einen Staat, sondern der Staat sollte sich eine Nation schaffen.

Der Staat manifestiert sich in einer solchen Ausgangslage innergesellschaftlich in drei großen Institutionen, die zwar aus lokalem Personal rekrutiert sind und von lokalen Personen besetzt sind, institutionell aber vom kolonialen Staat, d. h. von außen, geschaffen wurden: die Administration, das Erziehungssystem und das Militär. Diese Institutionen transzendieren sämtlich die vorhandenen sozialen Einheiten und ändern durch ihr Vorhandensein die Gesellschaft und ihre Struktur. In traditionell stark geschichteten Gesellschaften führt die Schaffung von Verwaltung, Erziehung und Militär zur Bildung neuer Schichten, sie zwingt alte Führungsgruppen dazu, ihre Rolle im neuen Rahmen zu übernehmen oder sie bringt neue Gruppen an die Macht. Es gab aber auch außereuropäische Gesellschaften, die nur wenig gegliedert waren, etwa in Schwarzafrika. Dort ließ die Einführung des Staates zum ersten Mal Schichten entstehen. In beiden Fällen aber, und darauf kommt es an, wird die institutionelle Manifestation des Nationalstaates zum wichtigsten Faktor für die neue Schichtung.

Die Form der ökonomischen und politischen Konflikte in den meisten neuen Staaten wird bestimmt durch die Einführung staatlicher Institutionen in vorhandene soziale Einheiten, und zwar die Einführung von solchen Institutionen, die auf die vorhandenen sozialen Einheiten nicht passen. Die daraus resultierenden Probleme sind unterschiedlich in relativ wohlhabenden Staaten und in ganz armen Staaten. Die relativ wohlhabenden Staaten sind in ihrer Mehrzahl wirtschaftlich von Industriestaaten abhängig. Sie sind abhängig, weil es in ihnen etwas zu holen gibt, weil es in ihnen etwas auszubeuten gibt. Die Oberschicht in diesen relativ reichen Staaten lebt von der Teilhabe an den Benefizien der ökonomischen Beziehungen mit dem Ausland. Es gibt aber andere

Staaten, die ökonomisch relativ unabhängig sind, und zwar deswegen, weil es bei ihnen nichts Nennenswertes auszubeuten gibt. In diesen Staaten — und das trifft immerhin für etwa ein Drittel der Entwicklungsländer zu — muß die neue Oberschicht ihre Benefizien aus einem mehrheitlich noch in Selbstversorgungswirtschaft lebenden Volk herauspressen. Die ideologische Rechtfertigung ist mit dem Nationalstaat mitgeliefert worden. Sie heißt „nation building“.

Der Aufbau einer Nation besteht in der Realität in erster Linie darin, daß vormals sich selbst begnügende und sich selbst regierende soziale Einheiten gezwungen wurden, zumindest soviel mehr zu produzieren, daß die Mittel abgeschöpft werden können, die zum Betrieb des Staatsapparates notwendig sind. Die bestehenden sozialen Einheiten dürfen also nicht mehr allein sich selbst wirtschaftlich genügen, sondern sie müssen auch den Bedürfnissen des Apparates genüge tun, und um dies durchzusetzen, muß der Apparat seine Herrschaft durchsetzen. Der Staatsapparat wird damit zu einer Art Selbstzweck. Um existieren zu können, muß er sich durchsetzen.

Faktisch wird der Staat zum Rechtfertigungsinstrument für die Privilegien einer Gruppe. Es ist die Gruppe, die den Staatsapparat personell besetzt, die Administratoren, die ihn handhaben, die Beamten des Erziehungswesens, die ihn produzieren und ihn reproduzieren, und schließlich die Militärs als die harte Speerspitze des gesamten bürokratischen Zentralsystems. Je ärmer ein Staat ist, um so wichtiger ist derjenige moderne Arbeitsmarkt, der durch die Errichtung des Staates geschaffen wird, nämlich der öffentliche Dienst. In der klassischen Formel des israelischen Soziologen Aveneris: „Government is the biggest business“.

Damit wird die Eigentümlichkeit der Staatsbourgeoisie deutlich, die die meisten Staaten der Dritten Welt regiert. Es ist keine dynamische, unternehmerorientierte Bourgeoisie, wie die des europäischen Frühkapitalismus, es ist keine wendige Handelsbourgeoisie, es ist lediglich eine Gruppe, die für den Staat lebt und vom Staat lebt, eine weitgehend parasitäre administrative Bourgeoisie. Das Bildungswesen ist ein erheblicher Sektor dieser Verwaltung und darüber hinaus ihre Reproduktion.

tionsstätte. Die Expansion des Bildungswesens führt in fast allen Entwicklungsländern zu einer Expansion der Administration. Das Bildungswesen produziert heute in fast allen Ländern der Dritten Welt mehr, als der moderne Arbeitsmarkt aufnehmen kann. Das bedeutet letztlich, daß immer mehr Arbeitslose produziert werden. Um diese zu beschäftigen, werden sie in die Administration integriert. Damit entsteht ein Teufelskreis wachsender Bedürfnisse des Staatsapparates und damit wachsender Belastung der nicht zu diesem Apparat gehörenden Bevölkerung. Wenn nun die extraktive Kapazität eines Staates nahezu erschöpft ist, wenn es nicht mehr möglich erscheint, die Mittel für eine weitere Expansion der Administration aufzubringen, dann tritt in der Regel ein als Revolution etikettierter Militärputsch ein. Die harte Speerspitze der parasitären Administration ergreift die Macht und verteidigt mit bewaffneten Mitteln die Stellung, welche die unfähige, d. h. die zivile administrative Führungselite nicht mehr halten konnte.

In Zentralafrika werden die Administratoren von der Bevölkerung „wasungu wasasa“ genannt: „Europäer von heute“. Sie sind die Nachfolger der Kolonialadministratoren, sie haben deren Funktion, deren Amtsbezeichnung und deren Büros und deren Wohnungen übernommen. Ihr Gehaltsniveau ist an der Aufrechterhaltung eines europäischen Lebensstandards, nicht an den Möglichkeiten des Landes oder gar am Lebensniveau der Gesamtbevölkerung orientiert. Man könnte sagen, sie sind, ohne es zu wollen, die Vertreter eines internen Kolonialismus, der den externen Kolonialismus abgelöst hat.

In der Bildungspolitik vieler Länder kann man sehr bemerkenswerte Phänomene feststellen. Es gibt massiven Widerstand gegen eine Anpassung der Lehrpläne und der Strukturen an die spezifischen Bedürfnisse des Landes. Diese Widerstände gibt es in erster Linie bei den Lehrern und bei den Verwaltungsbeamten. Versuche einer Ruralisierung des Bildungswesens, einer Umformung des Bildungswesens im Hinblick darauf, daß 80 Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft leben, der man aber bisher ein Bildungswesen angeboten hat, in dem die Landwirtschaft überhaupt nicht vorkam, sind in der Regel sabotiert wor-

den oder gar nicht erst zustande gekommen, weil sie nicht im Interesse der Administration liegen. Die Oberschicht verdankt ihre privilegierte Position ja gerade einem Erziehungswesen nach europäischem Muster, das die Unterschiede zur übrigen Bevölkerung legitimiert. Die Militärs tendieren fast überall zu einer Überbewaffnung ihrer Armeen, zu einem Rüstungsniveau, das zur auswärtigen Verteidigung keineswegs erforderlich ist.

Je ärmer ein Land ist, um so weniger hat die Linie zwischen den Privilegierten und den Unterprivilegierten mit dem Besitz an Produktionsmitteln oder mit der Verfügung über Produktionsmittel zu tun. Die Linie zwischen den „Haves“ und den „Have Nots“ wird bestimmt durch die Verfügungsgewalt über die extraktiven Möglichkeiten des Nationalstaates. Wer ein Gehalt bezieht — und ein Gehalt wird in der Regel vom Staat gezahlt —, der gehört auf die eine Seite, und wer keins bezieht, der gehört auf die andere. Das Weiterbestehen des Gesamtsystems beruht also auf dem massiven Gruppeninteresse der Privilegierten. Instrument der Verfestigung ist eine Art säkularistische Sakralisierung des Nationalstaates in den kolonialen Grenzen. Das einzige Prinzip etwa der Charta der Organisation der afrikanischen Staaten, das bisher allgemeine Beachtung gefunden hat, ist die Aufrechterhaltung der kolonialen Grenzen. Je sinnloser die koloniale Grenzziehung, je wirtschaftlich lebensunfähiger ein Staat ist, desto stärker ist das Interesse der Staatsbürokratie an der Aufrechterhaltung des Status quo. Je knapper die extrahierbaren Mittel, um so stärker ist das Bedürfnis der Abgrenzung der Minderheit gegenüber der Mehrheit. Konflikte innerhalb der herrschenden Gruppe ändern nichts an diesen Grundmustern. Sie führen lediglich zu einem Kreislauf parasitärer Eliten, einem Kreislauf, der eine zunehmende Tendenz zur Repression aufweist.

Diese Konflikte innerhalb der Führungsgruppe bringen keine Revolutionen hervor, sondern lediglich Putsche zur Beförderung und Beschleunigung dieses Kreislaufs. Eines ist wichtig: Wie die jeweilige Machtelite sich ideologisch artikuliert, ist angesichts der dargestellten strukturellen Grundmuster relativ unerheblich. In einem Land mag sie sich als Bollwerk der Freiheit gegen kommunistische

Unterwanderung darstellen, in einem anderen als Vorhut des Sozialismus — bei gleichen oder ähnlichen Strukturen und in der Regel mit großer subjektiver Überzeugung.

Es wäre im übrigen abwegig, die jeweiligen Überzeugungen moralisierend zu beurteilen und den jeweiligen Eliten das Scheitern demokratischer Ansätze in ihren Ländern persönlich anzulasten. In den meisten ehemaligen Kolonien waren demokratische Institutionen erst kurz vor der Unabhängigkeit eingeführt worden; zu ihrer Erprobung und Bewährung blieb keine Zeit. Zuvor waren die meisten kolonialen Territorien autoritär regiert worden, nämlich von der Kolonialverwaltung, deren Herrschaft der Kontrolle und der Beeinflussung durch die Beherrschten völlig entzogen war. Die kolonial ausgebildeten einheimischen Administratoren waren verständlicherweise oft versucht, so zu administrieren, wie sie es vor der Unabhängigkeit gelernt hatten, nämlich ohne Kontrolle demokratischer Institutionen. So erklärt sich der berühmte und etwas zynische Spruch über Demokratie in Afrika: „One man, one vote, one election, once“. Es ist die Erfahrung des kolonialen Staates mit einem sehr spät übergestülpten parlamentarischen System, die schnurstracks zu dieser Entwicklung hingeführt hat. Diese Eliten sind subjektiv der Überzeugung, daß sie das Bestmögliche tun. Aber diese Überzeugung ist nahezu zwangsläufig mehr von ihrem Gruppeninteresse als vom Gesamtinteresse bestimmt.

Was ist die Schlußfolgerung für die politisch abstinente oder technokratische Entwicklungshilfe? Das Antragsprinzip führt dazu, daß solche Maßnahmen die Prioritäten erhalten, welche im Interesse der Führungsgruppe liegen, aber nicht notwendigerweise im Interesse der Gesamtbevölkerung. Besonders deutlich läßt sich das beobachten an einer ganzen Anzahl von Staaten, die mit der Europäischen Gemeinschaft assoziiert sind, nachdem durch das

Lomé-II-Abkommen die Spielregeln verändert wurden und die Nehmerländer den überragenden Einfluß auf die Verwendung der Mittel erlangten: Wesentlich mehr Infrastruktur, wesentlich weniger Landwirtschaft; keine Kartoffeln, sondern Beton; keine Projekte, die der breiten Bevölkerung zugute kommen, sondern die in erster Linie den Interessen der Minderheit dienen.

Die Interessenpolitik der Eliten kann nicht nur optimalen Ressourceneinsatz verhindern, sondern sie kann bisweilen direkt zum Entwicklungshindernis geraten. Als besonders eklatantes Beispiel dafür sei die Agrarpreispolitik vieler Staaten angeführt. Insbesondere Lebensmittelpreise werden häufig künstlich niedrig gehalten. Man will die Bevölkerungsmassen der Hauptstädte ruhig halten; denn was die Regierung gefährden kann, ist Unruhe in den Hauptstädten. Was auf dem Land passiert, ist weniger wichtig. Man drückt also die Lebensmittelpreise. Die Folge ist, daß es für die Bauern unattraktiv wird, für den Markt zu produzieren; sie produzieren im Extremfall nur noch für ihre Selbstversorgung. In vielen afrikanischen Staaten war dies nach der Unabhängigkeit der Fall. Das führt zu absurden Situationen. Die Provinz Kivu im Osten des Zaire, eine der reichsten Gegenden des Kontinents, in der vier Ernten im Jahr möglich sind, muß heute Lebensmittel importieren.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die unpolitische und damit notwendigerweise technokratische Entwicklungshilfe hat durchaus massive politische Konsequenzen, nämlich die Förderung des Status quo. Unter den konkreten Gegebenheiten bedeutet das die Förderung eines Status quo, der für die ökonomische Entwicklung keineswegs optimal ist, für die soziale Entwicklung oft schädlich und zur Förderung politischer Partizipation und zur Verwirklichung der Menschenrechte bestenfalls unwirksam ist.

II. Außenpolitisch determinierte Entwicklungspolitik – eine Alternative?

Ist eine außenpolitisch und sicherheitspolitisch determinierte Entwicklungspolitik eine Alternative zu einer ‚unpolitischen‘ Entwicklungspolitik? Wie eingangs erwähnt, haben sich gerade in den letzten Wochen die Stimmen gemehrt, die einer eindeutigen Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Außen- und insbesondere unter die Sicherheitspolitik das Wort reden. Ein scheinbar klares Kriterium für eine Prioritätensetzung wird vorgeschlagen, nämlich „bevorzugt unseren Freunden zu helfen“. Wer sind diese Freunde? Kürzlich wurde von einem prominenten Politiker vorgeschlagen, nach den Erfahrungen in Afghanistan zur Verhütung von Schlimmerem im südlichen Afrika den weißen Südafrikanern zu helfen. Ein bekannter deutscher Journalist charakterisierte einen anderen Freund wie folgt: „Zwar hält er nicht viel von demokratischer Freiheit, jedenfalls nicht viel mehr als seine Nachbarn, und er scheute sich ebenso wenig wie andere mittelöstliche Staatschefs, sich unbekümmert die Taschen zu füllen. Aber im Sinne des Programms seines Vaters blieb dennoch Europa stets ein Vorbild für ihn. Auf die Verlässlichkeit seiner westlichen Bundesgenossen hat er als Herrscher immer vertraut.“ Die Rede ist von Schah Reza Pahlevi.

Solche Überlegungen lassen aufhorchen. Ähnliche Rasonnements haben bereits vor 20 und 30 Jahren westliche Dritte-Welt-Politik, die freilich damals noch nicht so hieß, in mannigfache Sackgassen geführt.

Die Entwicklungspolitik war in ihren Anfängen eine ziemlich ungeliebte Stieftochter des Kalten Krieges, der Containment-Politik gegenüber Expansionsversuchen der Sowjetunion nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Ihre ersten Zielländer waren unmittelbar von der Sowjetunion bedrohte Staaten: Griechenland, die Türkei, Iran und Pakistan. Aus der Einsicht, daß rein militärische Hilfe mittelfristig unwirksam bleiben muß, wenn wirtschaftliche und soziale Verhältnisse unstabil sind, entstand das erste größere Entwicklungshilfeprogramm: das Harry Truman's Point-Four-Program. Point four war ein Punkt eines Programms, das ansonsten vorwiegend militä-

rische und bündnispolitische Punkte aufwies. Aus diesen Anfängen in einem eng umgrenzten Raum dehnte sich dann die Entwicklungspolitik schubweise auf immer neue Regionen aus, jeweils in Reaktion auf tatsächliche oder perzipierte kommunistische Gefahr: Nach den „Nördlichen Drei“, den unmittelbaren Nachbarn der Sowjetunion, der gesamte Vordere und Mittlere Orient, Jahre später Schwarzafrika, wiederum Jahre später Lateinamerika. Eng verknüpft war diese Politik mit Versuchen, die Nehmerstaaten durch Pakte und Bündnisse an die westliche Welt zu binden. Am Falle des Bagdad-Paktes läßt sich exemplarisch studieren, wie Wirtschaftshilfe dazu genutzt wurde, Verbündete zu gewinnen.

Auf dem Papier zumindest brachte diese Politik Erfolge. An das Gebiet des Nordatlantikpaktes schloß sich der Cento-Pakt an, an diesen die SEATO. Auf der Weltkarte war die Einkreisung der Sowjetunion durch pro-westliche Bündnisssysteme gelungen. Auf wirtschaftlichem, sozialem und politischem Gebiet aber erwiesen sich diese Erfolge bald als sehr zweifelhaft. Nur in Westeuropa bewirkte das Zusammenwirken von NATO und Marshall-Plan eine schnelle und spektakuläre Stabilisierung, während in allen anderen Weltteilen die innerstaatliche Stabilisierung der Verbündeten ausblieb. Zweifellos sind für Erfolg in Europa und Fehlschlag in der Dritten Welt innere Gegebenheiten und Voraussetzungen der jeweiligen Staaten von ganz erheblicher Bedeutung. Es war eine Sache, Frankreich aus den Ruinen des Weltkrieges wiederaufzubauen und eine andere, Pakistan oder den Irak zu „entwickeln“.

Neben den fundamentalen Unterschieden in wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen zwischen einem — wenn auch kriegszerstörten — Europa und Ländern der Dritten Welt, begründet in gänzlich verschiedenen historischen Ausgangslagen, sollte man aber auch nicht vergessen, daß es erhebliche Unterschiede gab in der Art und Weise, wie die Wiederaufbaupolitik in Westeuropa einerseits und die Entwicklungspolitik der westlichen Welt in den Ländern der Dritten Welt

andererseits betrieben wurde. Zu nennen ist zunächst der Unterschied in der Seriosität der gewährten Wirtschaftshilfe. Was den Verbündeten in der Dritten Welt damals an Hilfe gewährt wurde, war nur ein Bruchteil der Investitionsmittel, die Europa im Rahmen des Marshall-Planes erhielt. Es wurde zwar genau so viel darüber geredet, die Substanz war aber erheblich geringer.

Als vielleicht noch wichtiger erwies sich aber der Unterschied in der politischen Orientierung. Das Nordatlantische Bündnissystem wurde von Anfang an als ein Pakt demokratischer Staaten konzipiert, sieht man von den mildernden Umständen ab, welche dem Portugal Salazars gewährt wurden. Die Bundesrepublik wurde erst nach einer mehrjährigen Quarantäne zugelassen, Francos Spanien mußte draußen bleiben. Das Rationale des Bündnisses — Schutz der liberalen Demokratien — erhielt so erhebliche Glaubwürdigkeit. Diese Glaubwürdigkeit hingegen fehlte der Bündnis- und Hilfepolitik außerhalb des europäischen Bereiches. Hier zählte Demokratie wenig. Der Feind des Feindes wurde zum Freund erklärt; strammer Antikommunismus wurde zum wichtigsten Kriterium der „Freundschaft“. „Neutralismus“ wurde ein Schimpfwort, auch wenn der Neutralist achtenswerte Leistungen beim Aufbau einer Demokratie aufwies wie Indien oder genuine sozialreformerische Ansätze vorzuweisen hatte wie etwa Ägypten in den frühen Jahren Abdel Nassers. Als Bündnispartner akzeptiert und bevorzugt mit Hilfe bedacht wurden aber eine Anzahl von Regimen, die sich außer durch Antikommunismus lediglich durch repressive Regierungsformen und Aufrechterhaltung massiver sozialer und ökonomischer Gegensätze auszeichneten. Die Freundschaft mit solchen Regimen, manchmal salopp aber zutreffend als „Drakularegime“ bezeichnet, machte den Westen in weiten Teilen der Dritten Welt politisch und moralisch unglaubwürdig, ebenso wie die Unterstützung und Duldung bereits längst unhaltbar gewordener kolonialer Herrschaft.

Befreiungsbewegungen, die sich gegen solche Regime wandten, wurden als kommunistisch denunziert zu einem Zeitpunkt, als sie in Wirklichkeit noch nationalistische und antikoloniale, auch sozialreformerische Kräfte ohne klare ideologische Zuordnung darstell-

ten. Ein Agostinho Neto hat in der ersten Hälfte der sechziger Jahre die Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung gesucht, Anfang der siebziger Jahre noch die der deutschen Sozialdemokratie. Er hat sie nicht bekommen; die Hilfe wurde nicht gewährt aus Rücksicht auf „Freunde und Verbündete“. Wer dann schließlich die Hilfe gewährte, war die Sowjetunion und ihre Verbündeten. Die Folgen dieser Politik liegen auf der Hand. Die Bündnissysteme im Nahen und Mittleren Osten und in Asien liegen in Scherben. Auf den Trümmern antikommunistischer Drakularegime in Kuba, Vietnam und Äthiopien sind echte Kommunisten an die Macht gekommen, ebenso wie sie die Nachfolge des portugiesischen „Bollwerks des Abendlands“ in Afrika angetreten haben.

Diese Erfahrungen westlicher Dritte-Welt-Politik in der Periode des Containment sollten nicht vergessen werden, wenn sich der Westen heute anschickt, ein neues Containment zu organisieren, das durch den neuen Expansionismus der Sowjetunion notwendig geworden ist. Churchill hat gesagt: „Nationen lernen nicht häufig aus Fehlern der Geschichte“ — aber ein solches Lernen ist auch nicht unmöglich. Freilich, die ersten, hastigen Reaktionen auf die Afghanistan-Invasion lassen befürchten, daß die alten Fehler wiederholt werden könnten. Das unpopuläre Militärregime Pakistans, der Herstellung einer Atomwaffe verdächtig, ist schlagartig erneut zu einem gesuchten Partner des Westens avanciert, wenn auch, wiederum wie damals, vorerst nur verbal. Die bisher angebotene Hilfe ist — hier hat Präsident Zia völlig Recht — lächerlich gering. Die eigentliche Dimension hat etwa Klaus Natorp umrissen: „Es geht ja nicht nur darum, daß die veralteten Waffen der pakistanischen Streitkräfte in moderne umgetauscht werden, es geht auch darum, Pakistan auf eine solide wirtschaftliche Grundlage zu stellen, denn nur auf fester ökonomischer Basis kann politische Stabilität gedeihen. Ohne politische Stabilität müssen auch noch so moderne Waffen keinen Schutz vor weiterem Vordringen der Sowjetunion bieten. Ist der Westen bereit, diesen hohen Preis zu zahlen?“

Der hohe Preis ist freilich nicht das einzig Erforderliche. Ihn zu zahlen, ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für

die Schaffung politischer Stabilität — zumindest einer politischen Stabilität dauerhafterer und qualitativ anderer Art als die vormalige Stabilität eines Batista-Regimes oder der portugiesischen Herrschaft in Angola und Mo-

zambique. Dauerhafte Stabilität wird nur dann möglich sein, wenn eine Regierung die Zustimmung der Regierten findet. Aus dieser Feststellung läßt sich die zentrale These der hier vorgelegten Überlegungen ableiten.

III. Demokratieorientierte Dritte-Welt-Politik: Notwendigkeit und Möglichkeit

Westliche Dritte-Welt-Politik sollte darauf abzielen, demokratische Regierungssysteme in Afrika, Asien und Lateinamerika zu ermöglichen, ihr Entstehen zu fördern und vorhandene Demokratien zu sichern.

Wie läßt sich dieses Postulat begründen? Im ersten Teil wurde versucht aufzuzeigen, daß autoritäre Regierungssysteme in der Dritten Welt strukturell kaum in der Lage sind, sozioökonomische Entwicklung einzuleiten, ja, daß viele von ihnen massive Entwicklungshindernisse darstellen. Daß sogenannte Entwicklungsdiktaturen in der Lage seien, entscheidende Fortschritte einzuleiten und zu sichern, das hat sich während der letzten Dekaden als Mythos erwiesen. Für den „Entwicklungsdiktator“ gilt im Grunde die gleiche Argumentation, welche die Staatstheorie schon seit langem zum Thema des „guten Diktators“ entwickelt hat. Es gibt ihn selten, und niemand kann für seine „Güte“ noch für seine Entwicklungsleistung garantieren. Noch weniger ist aber zu erwarten, daß unter den Bedingungen erheblicher Knappheit eine gesamte Staatselite auf die Wahrung eigener Vorteile verzichtet und Tätigkeitsmerkmale aufweist, die der Heiligmäßigkeit nahekommen müßten, um eine „gute“ kollektive, „entwicklungsautoritäre“ dynamische Kraft abzugeben.

Das Bildungssystem der Entwicklungsländer produziert eine ständig wachsende Zahl von Aspiranten auf Elitenpositionen, für die auch bei hypertropher Ausweitung der Staatsbürokratie nicht genügend Positionen geschaffen werden können, die den Erwartungen genügen. Die Alternative lautet: Kampf mit allen Mitteln um rarer werdende Elitenpositionen, oder demokratische Regelung von Interessenkonflikten. Wo Verteilungskämpfe über längere Zeit hinweg nicht friedlich und demokratisch geregelt werden, da gibt es in der Regel

nicht mehr viel zu verteilen. Umverteilung des Vorhandenen ist sicherlich in einer Anzahl relativ wohlhabender Staaten geeignet, die Regelung sozialer Konflikte zu erleichtern. Wo es aber sehr wenig gibt, da bringt Umverteilung wenig. Sozialökonomische Entwicklung gerade in den ärmsten Ländern bedarf aller Energie, aller Phantasie und allen Einsatzes, nicht nur einer schmalen Führungsgruppe, sondern der gesamten Bevölkerung. Diese Eigenschaften aber können in der Regel nur dann mobilisiert werden, wenn eine freie Entfaltung von Individuen wie Gruppen möglich ist und wenn alle in der Lage sind, in angemessener Weise am sozialen und am ökonomischen Fortschritt teilzuhaben. Kurz, es bedarf eines freiheitlichen und sozial gerechten politischen Systems.

Häufig wird eingewandt, auch der Zwang könne schnellen wirtschaftlichen Fortschritt bewirken, wie etwa in der Sowjetunion der Zwischenkriegszeit. Übersehen werden hierbei die spezifischen Bedingungen dieses Fortschritts: fast vollständige Abschließung von der Außenwelt, das Fehlen des Vergleichs mit Konsumgesellschaften. Diese Bedingungen lassen sich für die Dritte Welt der Gegenwart nicht reproduzieren, es sei denn um einen sozialen Preis, der den von den Bürgern der Sowjetunion bezahlten um ein Vielfaches übersteigen müßte — er war hoch genug. Und im übrigen sollte man nicht vergessen, daß „soziale Kosten“ nichts anderes als ein sozialtechnologischer Euphemismus für massives menschliches Leid sind.

Zwang wird also kaum helfen können. Wenn Menschen in den Entwicklungsländern durch ihre eigenen Anstrengungen ihre elementaren materiellen Bedürfnisse befriedigen können, wenn sie erfolgreich ihren eigenen Lebensbereich gestalten, dann — das kann man

überall feststellen — wollen sie auch ihr politisches Schicksal selbst bestimmen. In diesem Sinne ist politische Partizipation ein Grundbedürfnis. Eine Grundbedürfnisstrategie, die nicht politische Partizipation einschließt, gleicht eher einem Gefängnisbewirtschaftungsplan als einem Entwicklungsprogramm.

Aus der Interessenperspektive der Menschen in den Entwicklungsländern läßt sich also eine demokratieorientierte Dritte-Welt-Politik durchaus ableiten. Wie läßt sie sich aus den Interessen der westlichen Industriestaaten begründen? Der Zusammenhang zwischen der politischen Verfaßtheit von Staaten und dem Weltfrieden ist in klassischer Form bereits in Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“ aufgezeigt: „Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein. . .“. Diese Überlegungen sind gerade heute sehr bedenkenswert. Die Republik im Sinne Kants beruht auf den Prinzipien der Freiheit des Rechtsstaates und der staatsbürgerlichen Gleichheit. Dauerhafter Frieden kann für Kant nur dann zwischen den Staaten bestehen, wenn in den Staaten diese Prinzipien verwirklicht werden. Wer den Frieden will, der hat demnach ein legitimes Interesse daran, Demokratie in möglichst vielen Staaten verwirklicht zu sehen. Wendet man Kants Überlegungen auf die Politik der westlichen Staaten gegenüber den Staaten der Dritten Welt an, so ergeben sich ganz klare Perspektiven für das wohlverstandene Eigeninteresse der liberalen Demokratien: Demokratie darf kein Privileg reicher westlicher Staaten bleiben, wenn sie nicht unglaubwürdig werden will, wenn sie ihre eigenen Werte ernst nehmen will. Demokratie kann langfristig nicht überleben — und das ist das entscheidendste Argument, wichtiger als Rohstoffpolitik und wichtiger als Stützpunktpolitik —, wenn sie nur auf kleinen Wohlstandsinseln besteht, wenn die Mehrheit der Menschheit sich von ihr abwendet. Da liegt das entscheidende Interesse an einer demokratiepolitisch orientierten Dritte-Welt-Politik.

Wenn an der Wünschbarkeit von mehr Demokratie sowohl aus der Sicht der Beteiligten wie aus unserer eigenen kein Zweifel bestehen dürfte, dann stellt sich die Frage nach ihrer Möglichkeit. Häufig wird angenommen, Demokratie sei nur möglich, wenn bestimmte wirtschaftliche und bildungsmäßige Voraus-

setzungen vorhanden sind. Überspitzt: Demokratie sei eine Regierungsform, die für Arme und für Analphabeten untauglich ist. Die Ergebnisse der empirischen Demokratieforschung haben diese Annahme jedoch keineswegs bestätigt. Sicher, Wohlstand und hohe Bildung eines Volkes fallen oft mit demokratischer Regierungsform zusammen. Es ist aber schwierig zu bestimmen, ob Wohlstand und Bildung Demokratie befördern oder ob Demokratie mehr Wohlstand und mehr Bildung schafft. Eins steht fest: Es gibt kein ehernes Gesetz, demzufolge Wohlstand und Bildung eine notwendige Vorbedingung für demokratische Verhältnisse sind. Umgekehrt sind Wohlstand und Bildung auch keine Garantie. Ein ökonomisch so kärgliches Land wie Island hat seit Jahrhunderten eine freiheitliche Demokratie aufzuweisen. Die schweizer Demokratie hat lange funktioniert, bevor das Land alphabetisiert wurde. Umgekehrt hat fortgeschrittene Industrialisierung und die Weisheit ihrer hohen Schulen weder Deutschland noch Italien vor Nationalsozialismus und Faschismus bewahrt. Es gibt, kurz gesagt, keinen sozialökonomischen Automatismus, der Entwicklungsländer an demokratischer Entwicklung hindern würde. Es gibt weiterhin keinen kulturellen Determinismus, welcher außereuropäische Länder demokratieunfähiger machen würde als solche europäischer Tradition. Gewiß, es gab traditionale Herrschaftsformen in Afrika und Asien, die monarchisch oder oligarchisch angelegt waren, aber solche gab es auch in Europa. Es gab auch traditionale Regierungssysteme, die auf intensiver Partizipation der Regierten beruhten, Systeme, die Machtkontrolle und die Möglichkeit eines friedlichen Machtwechsels kannten — kurz, traditionale politische Systeme, welche die Wesensmerkmale von Demokratie aufgewiesen haben.

Die eingangs analysierten heutigen autoritären Systeme der Dritten Welt beruhen nicht auf eigenständiger kultureller Tradition der Entwicklungsländer, sie sind vielmehr importierte autoritäre Systeme, ungeachtet mancher geschichtsklitternder Symbolik, deren sich manche der heutigen Herrscher bedienen mögen. Die europäische Kolonialherrschaft, es sei wiederholt, war autoritär, und sie war in der Regel angelegt nach dem phantasiösesten Staatsmodell, das sich Europa hat einfallen las-

sen, nämlich dem zentralistischen Einheitsstaat. Der Einheitsstaat mag homogenen Gesellschaften und einheitlichen politischen Kulturen angemessen sein; auf komplexe kulturell, religiös, linguistisch oder ethnologisch fragmentierte Gesellschaften übertragen, verführt er leicht zu einseitiger und undemokratischer Regelung notwendigerweise auftretender Gruppenkonflikte. Angesichts dieses Erbes — und nicht aufgrund eigener Tradition — ist es kaum verwunderlich, daß zahlreiche junge Demokratien der Dritten Welt gescheitert sind.

Aber man soll auch die ermutigenden Beispiele nicht übersehen. Trotz aller Widrigkeiten gibt es eine Anzahl von genuinen Demokratien in der Dritten Welt. Es gibt afrikanische Staaten, die von der Militärherrschaft zu freier Wahl zurückkehren. Es gibt die größte Demokratie der Welt, Indien, die eine Regierung abwählte und ihre Nachfolgeregierung wiederum abwählte. Das hat es in einer Anzahl von anderen Staaten überhaupt noch nie gegeben. Trotz erbitterter innenpolitischer Konflikte, trotz Unterentwicklung, trotz Analfabetismus gibt es in Indien friedlichen Machtwechsel und Machtkontrolle.

Wenn Demokratie nun unter den schwierigen Bedingungen der Dritten Welt nicht unmöglich ist, dann kann sie auch gefördert werden. Gefördert werden müssen zunächst alle elementaren Voraussetzungen. Demokratie bedarf zwar als Voraussetzung nicht des Wohlstands, aber auf der anderen Seite ist es klar, daß Hunger jedem Regierungssystem schlecht bekommt und daß Staatsbankrott jedes Regieren unmöglich macht. Welche Quellen man immer benutzt, welche Studien man zugrunde legt und welche Berechnungen man anstellt, in der Dritten Welt geht nichts ohne eine massive Erhöhung des Ressourcentransfers von den Industriestaaten. Entscheidend ist aber das Wie dieses Transfers. Ob Handel oder Hilfe oder beides: Die Hilfe kann Tyrannen an der Macht halten oder sie kann Demokratien fördern. Jeder Transfer — und das ist die Operationalisierung der zentralen These — sollte daraufhin befragt werden, welche sozialen und politischen Folgen er haben kann. Und es sollte versucht werden, so weit wie möglich jeden Transfer zum Besten demokratischer Zustände zu steuern.

Selbstverständlich wäre es wenig sinnvoll, das Bestehen von Demokratie zu einer Voraussetzung für Hilfe zu machen. Welches Land der Dritten Welt man immer ex cathedra für kommunistisch oder faschistisch erklären mag — die Anzahl der genuinen Demokratien bliebe auf jeden Fall ziemlich gering. Ein gangbarer Weg könnte vielmehr in der Anwendung eines „demokratischen Opportunitätsprinzips“ bestehen: Jede einzelne Maßnahme und jedes Projekt der Entwicklungshilfe sind darauf zu befragen, ob sie im je gegebenen Kontext bessere Voraussetzungen für Demokratie schaffen und Spielraum für Demokratie verbreitern. Bessere Voraussetzungen für Demokratie sind z. B. eine gleichmäßigere Verteilung ökonomischer Benefizien, mehr wirtschaftliche Unabhängigkeit von einzelnen wie von Gruppen, Entstehen von Selbsthilfebewegungen, von lokalen oder regionalen Initiativen. Mehr Spielraum für Demokratie wird geschaffen, wenn eine Maßnahme dazu beiträgt, Macht zu kontrollieren, zu diversifizieren, Gleichgewichte zu schaffen. Und das liegt durchaus, zumindest teilweise, in der Reichweite dessen, was durch Maßnahmen der Industriestaaten zu beeinflussen ist.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit beschäftigt sich intensiv mit der Frage, wie soziale Auswirkungen von Maßnahmen antizipiert und gesteuert werden können. Ziel dieser Bemühungen ist eine Prüfung der „social feasibility“, genauso, wie man bisher bereits eine technische und eine finanzielle Prüfung durchführt. Im Sinne einer demokratiepolitisch orientierten Entwicklungshilfe wäre diese Zielsetzung zu erweitern und zu vertiefen. Sie sollte die Frage nach Schaden oder Nutzen einer Maßnahme für demokratische Entwicklung einschließen. Eine Praxeologie müßte erarbeitet werden, die auf Mehrung sozialer Gerechtigkeit und Minderung unkontrollierter Macht ausgerichtet ist. Das mag sehr theoretisch klingen. Ein knappes Beispiel aus der Praxis mag jedoch belegen, daß die administrative Gestaltung einer Maßnahme die Beachtung oder Nichtbeachtung von Menschenrechten, das Bestehen von mehr Freiheit oder weniger Freiheit in einem ganz gewöhnlichen Entwicklungsprojekt beeinflussen kann.

Zu vergleichen sind zwei Projekte in demselben afrikanischen Land; beide sind Plantagenprojekte, beide erfordern die Mitwirkung der einheimischen Bauern. In dem einen Projekt gibt es eine Vorlaufphase, in der die Bauern informiert werden, in der sie motiviert werden. Sie arbeiteten dann freiwillig und gerne im Projekt mit. In dem anderen Projekt unterblieb durch einen Planungsfehler die Vorlaufphase. Dort wurden die Bauern von der Polizei an die Arbeit geprügelt. Sie taten die geforderte Arbeit, solange sie sie machen mußten. Einige besonders Renitente wurden für einige Jahre ins Gefängnis gesteckt, und einige sind dabei umgekommen. Die gesamte Maßnahme fiel in sich zusammen, sobald der unmittelbare physische Druck wegfiel — weil die Bauern den Sinn der Sache nicht einsahen und weil sie die Maßnahme inzwischen haßten. Das gleiche Projekt mit dem gleichen ökonomischen Ziel führte in dem einen Fall zum Erfolg, im anderen Fall zum Mißerfolg, in einem Fall zu freiwilliger Mitarbeit, im anderen zu brutalem Zwang. Der Unterschied lag in einer rein „administrativen“ Vorkehrung.

Dieses Beispiel zeigt die Reichweite und die Möglichkeit einer ausgearbeiteten Praxeologie auf, die sich auf Demokratie richten kann und richten sollte. Gerade in den ärmsten Staaten ist der Einwirkungsbereich der westlichen Entwicklungshilfepolitik sehr viel größer, als wir uns das manchmal vorstellen. Ein weiteres ist wichtig an diesem Beispiel: Die Intervention, die hier in dem einen Fall erfolgte und in dem anderen nicht, blieb unterhalb einer Schwelle verbaler Politisierung. Das heißt: Demokratiepoltik durch gute Planung und gute Administration ist möglich.

Darüber hinaus verfügt gerade die Bundesrepublik über ein sehr flexibles zusätzliches Instrumentarium, nämlich die Förderung freier Träger in der Entwicklungshilfe. Wir haben politische Stiftungen, wir haben Kirchen, es gibt Freiwilligenorganisationen. Diese verschiedenen freien Träger könnten — und manchmal tun sie es auch — mutige oder auch riskante Dinge tun, um Demokratie da zu fördern, wo der staatlichen Hilfe die politische Klugheit Grenzen setzt. Die Existenzberechtigung der freien Träger ist im Grunde nur von dieser Möglichkeit her effektiv zu begründen. Und sie müssen sich gelegentlich auch die

Frage gefallen lassen, ob sie wirklich das Optimalere für mehr Demokratie in der Dritten Welt leisten.

Die Administratoren der Entwicklungspolitik, der staatlichen wie der freigesellschaftlichen, werden mit Sicherheit stöhnen, wenn sie diese Vorschläge für demokratiepolitische Kriterien in ihrer Arbeit zur Kenntnis nehmen. Die Verwirklichung dieser Vorschläge würde zweifellos die konkrete Arbeit weiter erschweren und komplizieren. Ein weiterer und berechtigter Einwand wäre dann die Frage nach den Erfolgchancen. Kein Zweifel: Eine konsequente demokratiepolitisch orientierte Entwicklungspolitik wäre ein sehr mühseliges Geschäft. Sie müßte mit vielen Fehlschlägen rechnen. Es gäbe weitere Probleme, etwa der Mittelabfluß würde weiterhin erschwert. Aber: Die Alternative zu einer solchermaßen umrissenen Entwicklungspolitik ist nicht die unpolitische Entwicklungspolitik, denn wie bereits aufgezeigt: die gibt es nicht. Ob Entwicklungspolitik unpolitisch konzipiert und administriert wird oder nicht, sie beeinflußt die Verhältnisse in der Dritten Welt. Wenn sie nicht politisch geplant ist, dann beeinflußt sie eben in ungeplanter, unkontrollierter Weise. Die Dritte Welt ist voll von Beispielen ungewollter, aber sehr politischer Folgen der westlichen Politik.

Der schwerwiegendste Einwand, der häufig gegen eine klare demokratiepolitische Orientierung unserer Dritte-Welt-Politik vorgebracht wird, sei abschließend erörtert. Er lautet: Niemand habe das Recht, seine eigenen politischen und ideologischen Überzeugungen und Werte anderen, und gar Angehörigen anderer Kulturen, aufzudrängen — dies sei neuer paternalistischer Ideologieexport. Dieses Argument scheint auf dem Respekt vor dem kulturellen Erbe anderer zu beruhen. Merkwürdigerweise gefällt es sowohl extrem konservativen als auch manchen Leuten, die sich für progressiv halten. Dennoch: Es beruht auf einer Anzahl von Fehlannahmen und Fehlschlüssen — oder aber auf eigenem Zweifel am Wert der liberalen Demokratie.

Die erste Fehlannahme ist die Vermutung, andere Kulturen hielten weniger als wir von sozialer Gerechtigkeit und von Freiheit. Diejenigen, die in anderen Kulturen, ebenso wie in der unsrigen übrigens, nichts von sozialer Ge-

rechtigkeit und Freiheit halten, sind in der Regel auch diejenigen, die von Ungerechtigkeit und Unfreiheit profitieren. Die anderen sind anderer Meinung — oder sie sind nie gefragt worden.

Man sollte nicht vergessen, daß es in den zwanziger und dreißiger Jahren viele Leute gab, die behaupteten, liberale Demokratie widerspreche deutscher Kultur, deutschem Wesen und deutscher Tradition. Offensichtlich aber gedeiht inzwischen die Demokratie hier gar nicht so schlecht. Warum soll das, was für uns gilt, nicht auch für andere gelten?

Die Gesellschaften der Dritten Welt werden ihre Formen von Demokratie finden, die sehr vielfältig sein können, wie Kulturen und Traditionen vielfältig sind, und, daß sollte man nicht vergessen, wie die europäischen Formen der Demokratie sehr vielfältig sind, vom französischen Einheitsstaat bis zur Konkordanzdemokratie der Schweizer. In Afrika, in Asien und in der arabischen Welt gibt es traditionale Gesellschaften, die genuine demokratische Traditionen besitzen, wenn wir Demokratie nach ihren universellen Wesenselementen definieren: Partizipation, Machtkontrolle und die Möglichkeit friedlichen Machtwechsels. Es gibt in der Dritten Welt auch nichtdemokratische Traditionen und Kulturelemente — wie bei uns auch. Die derzeit bestehenden autoritären Systeme der Dritten Welt entstammen aber in der Mehrzahl nicht traditionellen Kulturen, sondern, es sei wiederholt, dem kolonialen Export eines autoritären Systems europäischer Herkunft. Wenn Europa sich ungegerechtfertigten Ideologieexport zuschulden kommen ließ, dann handelte es sich wohl kaum um Demokratieexport.

Wenn man mit einfachen Leuten in Ländern der Dritten Welt redet, mit afrikanischen Bauern oder syrischen Handwerkern, seien sie Analphabeten oder nicht, dann kann man immer wieder feststellen, daß sie sehr genaue und klare Ansichten haben über das, was in ihrem Staat vor sich geht, daß sie wissen, auf was es ihnen ankommt. Und das Wesen der Demokratie besteht darin, daß Menschen sagen können, was sie wollen, und daß sie bei Entscheidungen mitreden können. Demokratieorientierte Dritte-Welt-Politik bedeutet nicht den Export des amerikanischen Verfassungsgerichtes, des deutschen Bundesrates oder des

französischen Rechnungshofes, sondern kleine Beiträge dazu, daß Menschen über ihr eigenes Schicksal mitreden können.

Die zweite Fehlannahme besteht darin, daß eine nicht spezifisch politisch orientierte Entwicklungspolitik keine politischen Folgen habe — sie wurde bereits widerlegt. Jede Maßnahme, sei es ein Kredit oder ein Projekt der technischen Hilfe, stellt einen Eingriff von außen dar, oder, wenn man so will, eine „Einmischung“. Die Frage ist lediglich, ob diese Einmischung politisch reflektiert und gezielt ist oder nicht, mit anderen Worten, ob wir wissen und wollen, was wir politisch anrichten oder nicht. In jedem Falle aber richten wir politisch etwas an.

Außenpolitik westlicher Staaten kann sich sicher nicht ihre Partner nach dem Grad ihrer demokratischen Reife aussuchen, weder in der Zweiten noch in der Dritten Welt. Entwicklungspolitik aber kann sich sehr wohl ihre Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt aussuchen, daß sie zu mehr Gerechtigkeit und mehr Freiheit beitragen.

Jede Maßnahme wird von einem Entwicklungsland beantragt oder zumindest toleriert. Weder staatliche noch nichtstaatliche Zusammenarbeit kann Maßnahmen gegen den erklärten Willen des betreffenden Landes durchführen. Wir aber haben das Recht und die Pflicht zu überlegen, was dabei für die Menschenrechte und die Demokratie herauskommt. Hat man kein politisches Ziel, dann unterstützt man das, was sich ungeplant abspielt — und das kann ungewollte Beihilfe zur Sklaverei bedeuten.

Letztlich ist die Frage zu stellen, ob die Grundwerte von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit, zu denen sich alle unsere Parteien bekennen, auch in der Dritte-Welt-Politik ernst genommen werden oder nicht. Wer politische Freiheit exportieren will, ohne von Gerechtigkeit zu reden, oder wer Gleichheit ohne Freiheit exportieren will, der muß sich auch die Frage gefallen lassen, ob für ihn die Menschen in den Industriestaaten gleicher sind als andere, um an die Fabel vom Tierpark zu erinnern. Vordergründiger Respekt vor anderen angeblich nicht demokratischen Kulturen erweist sich schnell als eine neue Form von diskriminierendem Ethnozentrismus.

Menschenrechts- und demokratieorientierte Dritte-Welt-Politik wird mühselig und schwierig sein. Viele Maßnahmen, vielleicht die Mehrzahl, werden wohl nicht so zu steuern sein, wie man erhoffen möchte. Das ist jedoch kein Grund, es nicht wenigstens zu versuchen.

Hoffnungslos ist die Aufgabe nicht. Es gibt Tausende von Fällen, in denen durch ganz kleine Schritte konkreter Entwicklungspolitik mehr an sozialer Gerechtigkeit und mehr an Freiheit bewerkstelligt worden ist. Bei allem Realismus sollten die Möglichkeiten nicht unterschätzt werden.

Da schließen sich irgendwo in der Dritten Welt Bauern zusammen, sie helfen sich gegen-

seitig, sie diskutieren ihre Probleme. Sie organisieren sich und tragen ihre Forderungen vor. Das ist ein Anfang von Demokratie. Sie artikulieren ihre Interessen. Weil sie viele sind und weil sie organisiert sind, finden sie Gehör. Der, welcher die Macht hat, wird sich überlegen, ob er Ärger mit vielen Leuten riskiert, oder ob er lieber einige Abstriche von seinen Privilegien macht. Das ist dann ein wenig mehr an Demokratie.

Was immer in einem solchen Fall an auswärtiger Hilfe erfolgt: Es kann dazu beitragen, den großen Knüppel dessen, der das Draufschlagen gewohnt ist, noch ein wenig schwerer zu machen — es kann aber auch helfen, den Menschen die Hände zu stärken, die versuchen, den Knüppel festzuhalten.

Die Liga der Arabischen Staaten

Versuch einer Bestandsaufnahme

I. Vorbemerkung

Der moderne arabische Nationalismus, der das Streben nach arabischer Einheit einschließt, wurzelt in dem Bewußtsein einer gemeinsamen Sprache, Geschichte und Kultur aller arabischen Länder¹⁾. Entstanden ist er am Ende des 19. Jahrhunderts als eine Gegenbewegung gegen die Versuche des zerfallenden Osmanischen Reiches, die arabischen Länder zu türki-fizieren und so die Einheit des Reiches doch noch zu wahren. Im Ersten Weltkrieg haben die Araber unter der Führung des Sheriffs von Mekka, Hussein, an der Seite Großbritanniens gegen das Osmanische Reich gekämpft. Ziel war die Wiedergewinnung der Unabhängigkeit der „Arabischen Nation“. Das Ziel ist nicht erreicht worden. Großbritannien und Frankreich haben als Kolonialmächte nach dem Ende des Ersten Weltkrieges die arabische Welt unter sich aufgeteilt. Die Folge war eine künstliche Balkanisierung insbesondere der arabischen Halbinsel. Neue Grenzen und Staaten, aber auch innerarabische Rivalitäten sind geschaffen worden. Die Bestrebungen nach einem unabhängigen und geeinten „Arabischen Vaterland“ haben einen schweren Rückschlag erlitten²⁾. Erst das Heraufziehen des Zweiten Weltkrieges hat zu einer internationalen Kräftekonstellation geführt, die zumindest die ansatzweise Verwirklichung des Wunsches nach arabischer Einheit wieder in den Bereich des Möglichen hat rücken lassen. Am 22. März 1945 kam es in Kairo zur Gründung der Liga der Arabischen Staaten durch Ägypten, Irak, Libanon, Saudi-Arabien, Syrien, Transjordanien und Jemen³⁾.

Ob und inwieweit die Liga als Ausdruck arabischer Einheitsbestrebungen angesehen werden kann, ist bis heute umstritten. Einerseits wird sie begrüßt, ja gefeiert als erster institutionalisierter Ausdruck gesamtarabischer Einheit, andererseits wird sie verurteilt als bloße Verkörperung diffuser panarabischer Gefühle, gepaart mit einzelstaatlichem Machtstreben. Die Frage, welchem dieser Standpunkte —

INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Die Entstehung der Liga der Arabischen Staaten
- III. Zielsetzung und Aufbau der Liga der Arabischen Staaten
- IV. Die Liga der Arabischen Staaten als politischer Akteur
 - Politikfeld „arabische Unabhängigkeit“
 - Politikfeld „Palästina“
 - Politikfeld „afro-arabische Solidarität“
 - Politikfeld „euro-arabischer Dialog“
 - Politikfeld „arabische Wirtschaftsintegration“
 - Politikfeld „Friedenssicherung und kollektive Sicherheit“
- V. Die Liga der Arabischen Staaten — Ausdruck arabischer Einheit?

wenn überhaupt — beizupflichten ist, läßt sich nicht ohne weiteres beantworten. Keinesfalls genügt der Hinweis, daß alle arabischen Staaten mit der Erringung ihrer Unabhängigkeit Mitglied der Arabischen Liga geworden sind: Libyen (1953), Sudan (1956), Tunesien, Marokko (1958), Kuwait (1961), Algerien (1962), Süd-Jemen (1967), die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar, Bahrein, Oman (1971), Mauretanien, Somalia (1974) und Dschibuti (1977);

¹⁾ Vgl. „Abd al-“ Aziz al-Duri, *The Historical Roots of Arab Nationalism*, in: Kemal H. Karpat (Hrsg.), *Political and Social Thought in the Contemporary Middle East*, New York — Washington — London 1968, S. 37.

²⁾ Vgl. Nabih Amin Faris, *A View of Arab Unity*, in: Kemal H. Karpat (Hrsg.), a. a. O., S. 260.

³⁾ Vgl. Arab World File Nr. 476 vom 7. 4. 1976.

Vollmitglied ist seit September 1976 zudem die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO). Um die Frage nach der Bedeutung der Arabischen Liga für die arabische Einheit be-

antworten zu können, bedarf es vielmehr einer Bestandsaufnahme ihrer Entstehungsgeschichte, ihrer Struktur und ihrer Funktionen.

II. Die Entstehung der Liga der Arabischen Staaten

Großbritannien hat bis zum Zweiten Weltkrieg eine eindeutig ablehnende Haltung gegenüber dem Streben nach arabischer Einheit eingenommen. Erst danach hat es entsprechende Bemühungen nicht mehr einfach abzublocken, sondern in ein ihm genehmes Fahrwasser zu lenken versucht⁴⁾.

Die Ursache für diesen behutsamen Gesinnungswandel war der Zwang, den Nahen und Mittleren Osten in seiner Gesamtheit gegen die militärische Bedrohung durch die Achsenmächte zu verteidigen. Um dieses Ziel zu erreichen, war es erforderlich, sich die als Folge des Palästinakonflikts schwer belastete arabische Freundschaft zu sichern⁵⁾. Die Bemühungen Großbritanniens um die Gunst der Araber sind zunächst keineswegs überall erfolgreich verlaufen. Im Irak ist es sogar zu einem anti-britischen Putschversuch — dem sogenannten Rashid'-Ali-Putsch — gekommen. Nicht zuletzt als Reaktion darauf hat der britische Außenminister Anthony Eden am 29. Mai 1941 erklärt:

„Die arabische Welt hat seit der Regelung am Ende des letzten Krieges große Fortschritte gemacht, und viele arabische Denker wünschen für die arabischen Völker ein höheres als das derzeit gegebene Maß an Einheit. Zur Verwirklichung dieser Einheit hoffen sie auf unsere Unterstützung. Ein solcher Appell unserer Freunde sollte nicht unbeantwortet bleiben. Es scheint mir natürlich und recht zu sein, daß die kulturellen und wirtschaftlichen, aber auch die politischen Bindungen zwischen den arabischen Staaten verstärkt werden sollten. Die Regierung seiner Majestät wird ihrerseits einem entsprechenden Plan, der allgemeine Zustimmung findet, ihre volle Unterstützung geben.“⁶⁾

Dieses Versprechen ist im Februar 1943 von Eden wiederholt worden. Nahezu gleichzeitig hat der irakische Premierminister Nuri al Sa'id einen Einigungsplan für die Länder des „Fruchtbaren Halbmonds“ unterbreitet⁷⁾. Syrien, Libanon, Palästina und Transjordanien sollten zu einem einzigen Staat mit Minderheitsrechten für Maroniten und Juden zusammengefaßt werden. Im Rahmen einer Arabischen Liga sollte das neugeschaffene Großsyrien mit dem Irak verbunden werden. Die Möglichkeit des Beitritts weiterer interessierter Staaten war vorgesehen. Die Liga sollte zuständig sein für Angelegenheiten der Verteidigung, der Außenpolitik, der Währung, des Verkehrs, der Zölle und des Minderheitenschutzes⁸⁾.

Einen ähnlichen Plan zur arabischen Einheit legte auch Emir Abdullah von Transjordanien vor. Dieser war ebenso wie das Projekt Nuri al Sa'ids dadurch gekennzeichnet, nicht gesamt-arabisch zu sein, sondern in erster Linie auf eine Festigung und einen Ausbau der Herrschaft der Haschemiten in Bagdad bzw. Amman abzu zielen⁹⁾.

Beide Pläne haben sich als nicht umsetzbar erwiesen: Sie ließen die jüdische Weigerung, einen Minderheitenstatus in Palästina zu akzeptieren, ebenso außer acht wie das Interesse Frankreichs an der Erhaltung seines Einflusses in Syrien und im Libanon. Zudem verstießen sie gegen den Machtanspruch der mit den Haschemiten verfeindeten Herrscher Saudi-Arabiens, verletzten die Interessen der republikanisch ausgerichteten syrischen und libanesischen Nationalisten und stellten die dominierende Rolle Ägyptens in der arabischen Welt in Frage¹⁰⁾.

Mit einer Rede vor der Deputiertenkammer seines Landes hat sich der ägyptische Premierminister Nahas Pascha im März 1943 an die

⁴⁾ Vgl. Ahmed M. Gomaa, *The Foundation of the League of Arab States. Wartime Diplomacy and Inter-Arab Politics 1941 to 1945*, London — New York 1977, S. 28 f.

⁵⁾ Vgl. Hussein A. Hassouna, *The League of Arab States and Regional Disputes. A Study of Middle East Conflicts*, New York — Leiden 1975, S. 3 f.

⁶⁾ Robert W. Macdonald, *The League of Arab States. A Study in the Dynamics of Regional Organization*, Princeton 1965, S. 33 f. (Zitat übersetzt).

⁷⁾ Vgl. Ahmed M. Gomaa, a. a. O., S. 154 f.

⁸⁾ Vgl. Abdel Hamid Rashed, *Arabische Einheit — Wunschbild oder Wirklichkeit? Struktur und Funktion der Liga der Arabischen Staaten*, Tübingen — Basel 1974, S. 24 f.

⁹⁾ Vgl. ebd., S. 25, und Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 35 f.

¹⁰⁾ Vgl. Ahmed M. Gomaa, a. a. O., S. 70 f. u. S. 183.

Spitze der arabischen Einigungsbestrebungen gestellt. In der Folge ist es zu einer Reihe von Konferenzen zwischen ihm und Vertretern dritter arabischer Staaten über ein gemeinsames Programm für eine arabische Zusammenarbeit gekommen. Resultat dieser bilateral geführten Gespräche war die Einberufung einer vorbereiteten Konferenz zur Bildung einer „Arabischen Union“ im September 1944 nach Alexandria¹¹⁾.

Diskutiert worden sind auf dieser Konferenz, die von den späteren Gründungsstaaten der Arabischen Liga beschickt war, drei Formen der arabischen Einheit¹²⁾:

— Erstens die Schaffung eines unitarischen Staates mit zentraler politischer Autorität. Dies hätte die vollständige Preisgabe der Souveränität der beteiligten arabischen Staaten bedeutet.

— Zweitens die Schaffung eines föderativen Staates mit einem zentralen Parlament und einem Exekutivrat zur Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen auf gesamtstaatlicher Ebene. In diesem Fall hätten die Mitgliedstaaten eine teilweise, aber keine vollständige Preisgabe ihrer Souveränität hinnehmen müssen.

— Drittens die Schaffung einer lockeren Konföderation, die auf den Grundsätzen der Koordination und Kooperation aufbaut und über keinerlei Zentralgewalt verfügt. Wesentlicher Inhalt dieses Konzeptes war die vollständige Beibehaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten.

Die Beratungen über die geplante arabische Einheit sind durch verschiedene Faktoren¹³⁾ erschwert worden: So bestand kein Einvernehmen über das Wesen arabischer Einheit. Die Vorstellungen reichten von dem Gedanken einer mehr oder minder verbindlichen arabischen Solidarität bis zu dem Ideal der Wiedererrichtung eines islamischen Großreiches. Erschwerend kam hinzu, daß die arabischen Staaten mit ihren Vorschlägen zur arabischen Einheit unterschiedliche, ja teilweise gegenläufige machtpolitische Interessen verfolgten. Irak und Transjordanien verfolgten primär die Vereinigung der Länder des „Fruchtbaren Halbmonds“ unter ihrer Herrschaft. Saudi-Arabien hielt jede einschnei-

dende Maßnahme zur Verwirklichung der arabischen Einheit aus egoistischen Gründen für verfrüht. Syrien und der Libanon wünschten vornehmlich eine Festigung ihrer Position im Kampf um die endgültige Unabhängigkeit von Frankreich. Ägypten war bestrebt, seine Führungsrolle durch Vermittlung zwischen den auseinanderstrebenden Auffassungen in der arabischen Welt zu untermauern. Als Belastung erwies sich zudem, daß die arabischen Staaten in ihrer überwiegenden Zahl nicht souverän, sondern von Großbritannien und Frankreich abhängig waren. Die Bildung eines straff organisierten, scharf antikolonialistischen Blocks war deshalb von vornherein ausgeschlossen.

Die Kompromißformel, die in Alexandria gefunden und bei der Gründung der Liga der Arabischen Staaten im März 1945 in Kairo bestätigt worden ist, bestand einerseits in dem Verzicht auf Schaffung eines föderativen oder gar unitarischen Staates, andererseits in der Errichtung einer regionalen Organisation mit der Absicht, die bis dahin völlig unkoordinierte Zusammenarbeit der arabischen Staaten insbesondere auf ökonomischem, sozialem und kulturellem Gebiet zu verbessern. Das Ziel der arabischen Einheit ist dabei zugunsten der Konsolidierung des Status quo in der arabischen Welt und das heißt vor allem zugunsten der Sicherung bzw. Erringung einzelstaatlicher Unabhängigkeit zurückgestellt, wenn auch nicht aufgegeben worden.

Die Gründung der Liga der Arabischen Staaten läßt sich vor diesem Hintergrund lediglich als ein erster Schritt auf dem Weg zur arabischen Einheit bezeichnen. Sie war freilich auch sein Sieg des gemäßigten arabischen Nationalismus, der nicht in der Revolution, sondern in der Evolution das einzig taugliche Mittel sah, auf die Dauer sowohl Unabhängigkeit als auch Einheit für die arabische Welt zu erringen. Darüber hinaus ist die Liga als eine gemäßigt arabische Front gegen die kolonialistischen Bestrebungen Großbritanniens und Frankreichs im Nahen Osten entstanden. Dem widerspricht nicht, daß die Errichtung der Liga mit ihrer Betonung von Werten wie Kooperation und Koordination zugleich ein Erfolg westlichen Denkens gegenüber der panislamischen und der panarabischen Bewegung war¹⁴⁾.

¹¹⁾ Vgl. Abdel Hamid Rashed, a. a. O., S. 26 f.

¹²⁾ Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 6.

¹³⁾ Vgl. Ahmed M. Gomaa, a. a. O., S. 191 ff.

¹⁴⁾ Vgl. ebd. S. 264 ff.

III. Zielsetzung und Aufbau der Liga der Arabischen Staaten

Zielsetzung und Aufbau der Liga der Arabischen Staaten spiegeln ihre Entstehungsgeschichte wider.

Hauptziele der Liga sind die Festigung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, die Koordinierung ihrer Politik sowie ganz allgemein die Befassung mit Angelegenheiten und Interessen der arabischen Länder. Zudem ist es Aufgabe der Liga, in Streitfällen zwischen zwei Mitgliedstaaten oder einem Mitgliedstaat und einem dritten Staat zu vermitteln. Für den Fall eines Angriffs oder der Drohung eines Angriffs gegen einen Mitgliedstaat ist darüber hinaus festgelegt, daß der Ligarat die erforderlichen Maßnahmen bestimmen soll, um die Aggression zurückzuweisen¹⁵⁾. Diese Vorschrift ist durch den Vertrag über gemeinsame Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit¹⁶⁾ zwischen den Ligastaaten 1950 präzisiert worden.

Die Verwirklichung der genannten Ziele steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Sicherung der einzelstaatlichen Unabhängigkeit und Souveränität; ja, dieser Vorbehalt wird selbst zur Zielbestimmung, wenn es im Vertragstext heißt, daß die u. a. auf den Gebieten Wirtschaft, Finanzen, Verkehr, Kultur und Gesundheit angestrebte Koordinierung der Politik zwischen den arabischen Staaten den Zweck haben soll, deren Unabhängigkeit und Souveränität zu schützen. Folgerichtig sind die Mitglieder der Liga auch darauf verpflichtet, untereinander die jeweils bestehenden politischen Systeme zu respektieren, deren Festlegung als ein einzelstaatliches Recht anzuerkennen und nichts zu unternehmen, was zur Änderung eines solchen Systems durch Einmischung von außen führen könnte. Die Hervorhebung der nationalen Eigenständigkeit und Souveränität findet ihren Niederschlag

ferner in der Bestimmung, daß Entscheidungen der Liga von jedem Staat in Übereinstimmung mit seiner grundlegenden rechtlichen Struktur ausgeführt werden sollen. Kaum weniger bezeichnend für das begrenzte Maß an arabischer Einheit, das sich im Vertragstext findet, ist schließlich die Regelung, wonach die Zuständigkeit der Liga zur definitiven Beilegung von Streitfragen zwischen Mitgliedstaaten nur gegeben ist, wenn es dabei nicht um Fragen der Unabhängigkeit, der Souveränität oder des Hoheitsgebietes eines Staates geht und die streitenden Parteien selbst um eine Schlichtung nachgesucht haben.

Das höchste Organ der Liga der Arabischen Staaten ist der Ligarat. In ihm sind alle Mitglieder, unabhängig von ihrer Größe und ihrem politischen Gewicht, vertreten. Jedes Mitglied hat nur eine Stimme. Der Rat tritt auf unterschiedlich hoher Ebene zusammen. Neben die Botschafter- und Ministerebene ist seit 1964 die Ebene der Staats- und Regierungschefs getreten. Die arabischen Gipfelkonferenzen sind dadurch institutionalisiert und in die Arabische Liga inkorporiert worden. Aufgabe des Rates ist es, auf seinen mindestens zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen — im März und im September — als gesetzgebendes Organ der Liga zu fungieren. In der Praxis hat er sich indes zu einer Körperschaft entwickelt, in der entweder — wie auf den arabischen Gipfelkonferenzen wiederholt geschehen — nationale Interessen unmittelbar aufeinanderprallen oder in der nur noch Entscheidungen ratifiziert werden, die bereits zuvor ligaintern — vor allem im Politischen Komitee — Billigung gefunden haben. In dieser Funktionsweise des Ligarats kommt eine institutionelle Schwäche der Arabischen Liga zum Ausdruck: Aufgrund fehlender Zwangsgewalt gegenüber ihren Mitgliedern bedarf sie eines besonders hohen, aber nicht immer erreichbaren Ausmaßes an Kooperation, um erfolgreich sein zu können¹⁷⁾.

Neben dem Rat mit dem Politischem Komitee, den übrigen ständigen Ausschüssen, einem Wirtschafts- und einem Verteidigungsrat bildet das Generalsekretariat den institutio-

¹⁵⁾ Eine englischsprachige Übersetzung des Vertrages über die Liga der Arabischen Staaten findet sich bei Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 319 ff., eine teilweise davon abweichende deutschsprachige Übersetzung bei Abdel Hamid Rashed, a. a. O., S. 158 ff.

¹⁶⁾ Eine englischsprachige Übersetzung des Vertrages über gemeinsame Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Arabischen Liga findet sich bei Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 327 ff.

¹⁷⁾ Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 61 ff.

nellen Kern der Liga. An seiner Spitze steht ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit gewählter Generalsekretär. Bis 1979 war dies stets ein Ägypter: Von 1945 bis 1952 Abdel Rahman Az-zam Pascha, von 1952 bis 1972 Abdel Khalik Hassouna und von 1972 bis 1979 Mahmud Riad. Die Wahl dieser Generalsekretäre war das Ergebnis der dominierenden Stellung Ägyptens in der Liga, die bis zum Friedensschluß mit Israel im März 1979 angedauert hat. Seit Juni 1979 ist der Tunesier Schadli Klibi Generalsekretär der Arabischen Liga.

Bei seiner Tätigkeit kann sich der Generalsekretär auf eine Reihe von Stellvertretern sowie auf einen Verwaltungsapparat stützen, der zumindest bis zu seiner Verlagerung nach Tunis mit neun Abteilungen und etwa 200 Mitarbeitern eine recht beachtliche Größe hatte¹⁸⁾. Die Aufgaben des Generalsekretärs sind administrativer und exekutiver Natur. Ausdrücklich im Vertragstext genannt werden nur drei Funktionen: die Einberufung zu den Sitzungen des Ligarates, die Aufstellung des jährlichen Budgets und die Ernennung von Spitzenbeamten. Durch die Geschäftsordnungen für den Ligarat und das Generalsekretariat ist indes versucht worden, die Lücken in der Definition der Zuständigkeit des Generalsekretärs zu schließen.

Unabhängig davon hat der Generalsekretär ein erhebliches politisches Gewicht erlangt. Es geht weit über alle vertraglichen Regelungen hinaus. Macdonald nennt folgende „internen“ und „externen“ politischen Funktionen, die der Generalsekretär wahrnimmt: Die Ausführung der vom Rat der Liga gefaßten Beschlüsse, die selbständige Erarbeitung von politischen Empfehlungen, die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten, die Rolle des Sprechers der Arabischen Liga, die Rolle des höchsten diplomatischen Repräsentanten der arabischen Welt gegenüber den nicht-arabischen Staaten und die Rolle des Vertreters der Liga gegenüber den Vereinten Nationen¹⁹⁾. Es ist offenkundig, daß diese Funktionen geeignet sind, dem Generalsekretär eine eigenständige Politik zu ermöglichen. Ein entsprechender Versuch ist von Azzam Pascha unternommen worden²⁰⁾.

Das Beispiel des „Mr. Arab League“ — er mußte 1952 aus dem Amt ausscheiden — zeigt aber auch, daß der Handlungsspielraum des Generalsekretärs nicht unbegrenzt ist. Als regionale Organisation, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit aufbaut, kann die Arabische Liga eigenständige Aktivitäten ihres Generalsekretärs nur solange hinnehmen, wie diese mit den politischen Absichten der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden können.

Entscheidungen des Ligarates müssen einstimmig gefällt werden, um für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu sein. Nur in Ausnahmefällen genügt eine Zwei-Drittel-Mehrheit oder eine einfache Mehrheit zur Beschlußfassung. Im Unterschied zu den ständigen Mitgliedern des Weltsicherheitsrates der Vereinten Nationen haben die Mitglieder der Liga jedoch kein Vetorecht. Kommt es zu einer Beschlußfassung gegen den Willen eines Mitgliedstaates, kann dieser lediglich die Ausführung des Beschlusses verweigern.

Die praktische Konsequenz der Einstimmigkeitsregel ist, daß sie als Bremse gegen alle der Liga innewohnenden Bestrebungen wirkt, sich ansatzweise zu einem föderativen oder gar unitarischen Staat fortzuentwickeln. Aus diesem Grund ist sie innerhalb und außerhalb der Arabischen Liga auf heftige Kritik gestoßen.

Generalsekretär Hassouna hat in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre vergeblich versucht, die Einstimmigkeitsregel durch eine Vorschrift zu ersetzen, die dem Gedanken des Mehrheitsprinzips zum Durchbruch verhelfen sollte. Ihm schwebte die Schaffung einer arabischen Union vor. Die politische Sprengkraft, die in entsprechenden Vorschlägen enthalten ist, wird aus der seinerzeitigen Reaktion vor allem libanesischer Politiker ersichtlich. Sie reichte von bloßer Zurückweisung der Vorschläge über die Forderung nach dem Rücktritt des Generalsekretärs bis hin zu dem Verlangen des Austritts aus der Arabischen Liga²¹⁾. Ursache für diese scharfe Reaktion war die Erkenntnis, daß die Abschaffung der Einstimmigkeitsregel zwar einen Schritt vorwärts in Richtung auf ein Mehr an arabischer Einheit, zugleich aber auch eine Einschrän-

¹⁸⁾ Vgl. Arab World File Nr. 493 vom 28. 4. 1976.

¹⁹⁾ Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 146 ff.

²⁰⁾ Vgl. ebd.

²¹⁾ Vgl. ebd. S. 155 f.

kung der nationalen Unabhängigkeit und Souveränität der Mitgliedstaaten bedeutet hätte.

Einen deutlichen Hinweis auf den Gedanken der arabischen Einheit im Vertragstext gibt die Bestimmung, daß diejenigen Staaten der Liga, die eine über das vereinbarte Maß hinausgehende Zusammenarbeit und Bindung untereinander wünschen, jeden Vertrag schließen können, den sie zu diesem Zweck für erforderlich halten. Diese Formulierung knüpft an die im Protokoll der Konferenz von Alexandria ausgesprochene Hoffnung an, daß die Gründung der Liga als Initialzündung für weitere Maßnahmen zur Festigung der Beziehungen und Bindungen zwischen den arabischen Staaten wirken werde.

Ebenfalls auf den Gedanken der arabischen Einheit verweist die Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten der Liga dem Generalsekretariat Abschriften aller Verträge und Abkommen zustellen sollen, die sie mit einem anderen Staat abgeschlossen haben, gleichgültig ob dieser Mitglied der Liga ist oder nicht. Diese

Soll-Regelung ist indes nicht mehr als ein dürftiger Ausfluß der ursprünglichen Absicht der arabischen Staaten, den Mitgliedern der Liga alle außenpolitischen Aktivitäten zu untersagen, die geeignet sind, der Liga oder einem Mitgliedstaat Schaden zuzufügen.

Wesentlich konkreter ist der Hinweis auf den Gedanken der arabischen Einheit, der in der Aufgabenstellung der Liga enthalten ist. So hat die Liga nicht nur die Interessen der Mitgliedstaaten wahrzunehmen, sondern darüber hinaus alle Fragen zu behandeln, die die arabische Welt in ihrer Gesamtheit berühren. Arabischen Ländern, die aufgrund ihrer kolonialen Abhängigkeit zunächst nicht Mitglieder der Liga werden konnten, ist deshalb von vornherein die Möglichkeit zur Mitarbeit in den Ausschüssen des Ligarates — ja, im Falle Palästinas sogar zur Mitarbeit im Ligarat selbst — eingeräumt worden. Das Streben nach arabischer Einheit und der Kampf gegen den Kolonialismus sind in den entsprechenden Bestimmungen des Ligapaktes eine enge Verbindung eingegangen.

IV. Die Liga der Arabischen Staaten als politischer Akteur

Die Analyse der Entstehungsgeschichte, der Zielsetzung und des Aufbaus der Arabischen Liga zeigt, daß zwischen Wunschbild und Wirklichkeit der arabischen Einheit, selbst wenn die diesbezüglichen Erwartungen nicht allzu hochgeschraubt werden, eine deutliche Lücke klafft. Es wäre aber vorschnell, die Liga aus diesem Grunde als überflüssig oder gar als für die arabischen Interessen schädlich zu bezeichnen. Ihr Wert oder Unwert für die Verwirklichung des Gedankens der arabischen Einheit kann überhaupt erst aufgrund einer Untersuchung ermittelt werden, die auch das Verhalten der Liga als politischer Akteur berücksichtigt. In die Untersuchung sind dabei, um ein fundiertes Urteil zu ermöglichen, unterschiedliche Politikfelder, auf denen die Arabische Liga tätig ist, einzubeziehen.

Politikfeld „arabische Unabhängigkeit“

Ein wesentliches Ziel der Liga der Arabischen Staaten war und ist die Erringung und Sicherung

der Unabhängigkeit aller arabischen Länder. Dieser Gedanke hat bei der Entstehung der Liga — wie ausgeführt — eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. An den Verhandlungen zur Gründung der Liga haben deshalb auch Vertreter nordafrikanischer arabischer Länder teilgenommen, die im Zweiten Weltkrieg noch unter Kolonialherrschaft standen. Bestandteil des Ligapaktes ist zudem ein Anhang, der sich mit denjenigen arabischen Ländern auseinandersetzt, die 1945 noch über keinerlei Selbständigkeit verfügten. In diesem Anhang wird unmißverständlich dargelegt, daß es Aufgabe der Liga ist, an der Verwirklichung der Bestrebungen dieser Länder — das heißt: an der Herbeiführung ihrer Unabhängigkeit — mitzuwirken.

Macdonald hebt hervor, daß die Liga kaum auf einem anderen Feld ihrer Aktivitäten derart erfolgreich war wie auf dem Feld ihrer Bemühungen um Erringung der Unabhängigkeit aller arabischen Länder²²⁾. Boutros-Ghali meint

²²⁾ Vgl. ebd. S. 94.

sogar, die Liga habe ihre Existenzberechtigung allein dadurch unter Beweis gestellt, daß sie dazu beigetragen habe, aus der Entkolonialisierung eine Doktrin und ein Prinzip des Internationalen Rechts zu machen²³⁾.

In der Tat hat sich die Arabische Liga kontinuierlich und unter Einsatz aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel für eine Befreiung der arabischen Welt vom Kolonialismus und Imperialismus eingesetzt. Diplomatische, wirtschaftliche und militärische Aktivitäten haben dabei gleichermaßen eine Rolle gespielt. Direkt militärisch interveniert hat die Arabische Liga 1948 im Kampf um die Unabhängigkeit Palästinas. In späteren Jahren hat sie sich darauf beschränkt, arabischen Befreiungsbewegungen materielle und diplomatische Unterstützung zukommen zu lassen. So hat die algerische Befreiungsbewegung finanzielle Zuwendungen von den Mitgliedstaaten der Liga nach einem zuvor vom Ligarat festgelegten Schlüssel erhalten. Diesen Schlüssel hat selbst der Irak, der Ende der fünfziger Jahre seine Mitarbeit in der Arabischen Liga zeitweilig eingestellt hatte, für sich als verbindlich angesehen²⁴⁾. Das zeigt deutlich, wie sehr das Ziel der Verwirklichung arabischer Unabhängigkeit für die Liga als integrierender Faktor gewirkt hat. Zum Forum entsprechender diplomatischer Aktivitäten hat die Liga insbesondere die Vereinten Nationen gemacht. Sie hat darüber hinaus die Zusammenarbeit mit den nicht-arabischen Ländern des afro-asiatischen Blocks gesucht und gefunden.

Die innere Festigkeit der Arabischen Liga bei ihrem Streben nach Unabhängigkeit der arabischen Länder ist — von der Palästinafrage abgesehen — lediglich in einem Fall erschüttert worden. 1961 hat sich der Irak der Schaffung eines unabhängigen Kuwait widersetzt. Historisch nicht unberechtigte Gebietsansprüche, Erdölinteressen, Fragen des Zugangs zum Persisch/Arabischen Golf sowie innere Spannungen im Irak haben zu diesem Konflikt geführt. Gegen den Willen der Mehrheit der Mitglieder der Arabischen Liga, aber auch Großbritanniens hat der Irak seine Ansprüche

auf Kuwait indes nicht durchsetzen können²⁵⁾.

Mit ihren Bemühungen um die Erringung arabischer Unabhängigkeit hat die Liga eine wesentliche Voraussetzung, zugleich aber auch ein wesentliches Hemmnis für die Verwirklichung arabischer Einheit geschaffen. Auf der einen Seite ist ohne das Ende jeglicher Kolonialherrschaft im sogenannten „Neuen Nahen Osten“ — also in den Ländern vom Persisch/Arabischen Golf bis zum Atlantik — die arabischer Einheit nicht denkbar. Auf der anderen Seite sind die neu entstandenen arabischen Staaten trotz ihres Bekenntnisses zur arabischen Nation und Einheit in erster Linie darauf bedacht, ihre Interessen unter Einschluß ihrer Unabhängigkeit und Souveränität zu wahren. Die Arabische Liga hat deshalb auch keine Gelegenheit gehabt, weitreichende Einigungspläne voranzutreiben. Sie hat im Gegenteil erhebliche Anstrengungen unternommen müssen, das einmal erreichte Maß an Unabhängigkeit ihrer Mitgliedstaaten zu sichern.

Eine ständige Bedrohung für die Unabhängigkeit einzelner Mitglieder der Arabischen Liga sind ungeklärte Gebietsansprüche und machtpolitische Ambitionen arabischer Staaten unter- und gegeneinander. So haben Ägypten und Saudi-Arabien in den sechziger Jahren aktiv in den Bürgerkrieg zwischen Republikanern und Royalisten im Nordjemen eingegriffen. Nasser wollte durch eine Niederwerfung der Royalisten die Position des als reaktionär eingestuften Saudi-Arabien auf der arabischen Halbinsel schwächen. Umgekehrt sah sich Saudi-Arabien außerstande, an seiner Südflanke eine jemenitische Republik zu akzeptieren, von der es eine nasseristisch ausgerichtete sozialistische Politik befürchten mußte²⁶⁾. Der Streit zwischen Ägypten und Saudi-Arabien hat für die Dauer des Bürgerkriegs, der sich über sieben Jahre hinzog, zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Souveränität des Jemen geführt. Gravierender noch ist der Fall des Libanon. Hier ist Syrien mit zum Totengräber der Unabhängigkeit eines arabischen Staa-

²⁵⁾ Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 91 ff.

²⁶⁾ Vgl. Arnold Hottinger, Der Kampf der Araber gegen Israel. Die Entstehung des Nahost-Konflikts aus dem Wechselspiel interarabischer Politik, in: Europa-Archiv, 12/1967, S. 415 ff.; Gerhard Konzelmann, Die Araber und ihr Traum vom Großarabischen Reich, München 1978, S. 348 ff.

²³⁾ Vgl. B. Boutros-Ghali, La Crise de la Ligue Arabe, in: Annuaire Francais de Droit International, Paris 1968, S. 114.

²⁴⁾ Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 96.

tes geworden. Unter geschickter Ausnutzung der Gegensätze zwischen Maroniten und Moslems, rechten Ultras und palästinensischen Guerillas hat es seit Mitte der siebziger Jahre zunächst die Rolle eines Schiedsrichters, dann einer Besatzungsmacht und schließlich auf Druck der Arabischen Liga einer „Schutzmacht“ im Libanon übernommen. Seitdem steht das Land zu erheblichen Teilen unter der Kontrolle Syriens, das damit dem Traum der Schaffung eines großsyrischen Reiches zumindest vorübergehend näher gekommen ist²⁷⁾. Ein nicht minder anschauliches Beispiel für die Gefährdung arabischer Unabhängigkeit durch innerarabische Machtansprüche ist die Besetzung der kuwaitischen Insel Bubian im März 1973 durch irakische Truppen. Es war der bislang letzte Versuch des Irak, seine Ansprüche auf kuwaitisches Gebiet doch noch gewaltsam durchzusetzen²⁸⁾.

Eine ständige Bedrohung arabischer Unabhängigkeit sieht die Arabische Liga zudem in Verstößen einzelner Mitgliedstaaten gegen die Prinzipien der Blockfreiheit. Deren Einhaltung hat insbesondere Ägypten zunächst als ein Instrument zur Erringung arabischer Unabhängigkeit angesehen. Heute gilt die Politik der Blockfreiheit, die sich gegen Imperialismus, Kolonialismus, Neokolonialismus, Zionismus, Apartheid und andere Formen der Beherrschung und Hegemonie wendet, eher als ein Mittel zur Sicherung arabischer Unabhängigkeit.

Die Politik der Blockfreiheit war und ist innerhalb der Arabischen Liga jedoch nicht unumstritten. Beispielsweise war der Irak in den fünfziger Jahren Mitglied des Bagdad-Paktes und als solcher eng mit dem Westen verbunden. Nach dem Sturz der Monarchie 1958 war er zeitweise einseitig auf die Sowjetunion fixiert. In beiden Fällen hat die Arabische Liga wegen des befürchteten Verlusts an Unabhängigkeit und Souveränität die Politik des Irak verurteilt²⁹⁾. Auch Tunesien und Libyen haben nicht immer eine Politik des Non-Alignment

betrieben³⁰⁾. Ägypten selbst ist nach Abschluß der Vereinbarungen von Camp David und nach dem Friedensschluß mit Israel des Verstoßes gegen die Prinzipien der Blockfreiheit bezichtigt worden. Nach Meinung eines erheblichen Teils der Dritten Welt hat es die Zusammenarbeit mit Israel der Verpflichtung vorgezogen, für die Befreiung aller besetzten arabischen Gebiete und für die Wiederherstellung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes zu kämpfen³¹⁾. Der Versuch, Kairo auf der 6. Gipfelkonferenz der Blockfreien in Havanna im September 1979 aus der Bewegung der nichtpaktgebundenen Staaten auszuschließen, ist allerdings gescheitert. Eine Entscheidung über die eventuelle Suspendierung der Mitgliedschaft Ägyptens soll die nächste Außenministerkonferenz der Blockfreien 1980/81 in Neu-Delhi treffen³²⁾.

Politikfeld „Palästina“

Die Palästinafrage hat die Liga der Arabischen Staaten mehr als jedes andere Problem beschäftigt. Manche Beobachter halten sie für den eigentlichen Kitt, der die Liga zusammenhält. Auch wenn entsprechende Behauptungen übertrieben sind, kann nicht bestritten werden, daß die Palästinafrage maßgeblich zur Gründung der Liga beigetragen hat und sich bis heute ein erheblicher Teil ihrer Aktivitäten auf die Lösung dieses Problems konzentriert.

Die Liga ist bei ihrer Gründung von der Annahme ausgegangen, daß die Existenz und Unabhängigkeit Palästinas unter den Nationen de jure genausowenig in Frage gestellt werden könne wie die Unabhängigkeit jedes anderen arabischen Staates³³⁾. Der Beschluß der Vereinten Nationen zur Teilung Palästinas vom November 1947, der gegen den erbitterten Widerstand der arabischen Staaten zustande gekommen ist, und die gewaltsame Gründung Israels 1948 haben das Gegenteil bewiesen. Die

²⁷⁾ Vgl. Ulrich Kienzle, Traum vom Großsyrischen Reich, in: Christoph von Imhoff (Hrsg.), Krisenquadrat Mittelost, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 125, Bonn 1978, S. 144 ff.

²⁸⁾ Vgl. Gerhard Konzelmann, a. a. O., S. 302 ff.

²⁹⁾ Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 77 u. S. 115.

³⁰⁾ Vgl. ebd. S. 116 f.

³¹⁾ Vgl. Simon Malley u. Wilfred Burchett, Dix Jours Décisifs, in: Afrique-Asie Nr. 196 vom 17. — 30. 9. 1979, S. 21 ff.

³²⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau Nr. 210 vom 10. 9. 1979, S. 1 f., FAZ Nr. 210 vom 10. 9. 1979, S. 1 f.

³³⁾ Vgl. Anhang 1 zum Vertrag über die Liga der Arabischen Staaten, in: Abdel Hamid Rashed, a. a. O., S. 166.

Arabische Liga betreibt seitdem mit ihrer streng antizionistischen auch eine streng antiisraelische Politik. Ihre wesentlichen Prinzipien sind: die Forderung nach Unabhängigkeit Palästinas als arabischer Staat, die Nichtanerkennung Israels, die Verweigerung eines Friedensabschlusses mit Israel und die Nichtteilnahme an bestimmten Organisationen und Konferenzen, in denen Israel vertreten ist³⁴). Darüber hinaus hat die Liga einen Wirtschaftsboykott gegen Israel verhängt, der in seiner Wirksamkeit allerdings umstritten ist. 1967 — im Anschluß an den Juni-Krieg — haben die arabischen Staaten auf der Gipfelkonferenz von Khartum nochmals ihre Politik der Nichtanerkennung und des Nichtfriedensschlusses mit Israel bestätigt³⁵). Seitdem ist ein vorsichtiger und in seinen Konsequenzen nicht immer klar erkennbarer Wandel in der Haltung der Liga festzustellen. Unter Bezugnahme auf die UN-Resolutionen Nr. 242 vom 22. November 1967 und Nr. 338 vom 22. Oktober 1973 fordert die Liga heute den Rückzug Israels aus allen 1967 besetzten arabischen Gebieten. Zugleich verlangt sie die Wiederherstellung der nationalen Rechte des Palästinensischen Volkes. Darunter versteht sie das Recht der Palästinenser auf Rückkehr in ihre Heimat, auf Selbstbestimmung und auf Bildung einer unabhängigen nationalen Autorität unter der Führung der Palästinensischen Befreiungsorganisation in allen Gebieten Palästinas, aus denen sich Israel zurückzieht³⁶).

Nahezu drei Jahrzehnte war die Politik der Liga gegenüber Israel ein einigendes Band zwischen den Mitgliedstaaten. Es ist der Liga immer wieder gelungen, die arabische Welt in diesem Punkt zu einem relativ geschlossenen Verhalten zu bewegen. Das hat auch die Bundesrepublik Deutschland erfahren müssen. Als sie 1965 volle diplomatische Beziehungen zu Israel aufnahm, konnten sich die arabischen Staaten zwar nicht auf eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR verständigen, der Ligarat beschloß aber, die Beziehungen zur Bundesrepublik abubrechen. Lediglich Libyen,

Tunesien und Marokko sind dieser Aufforderung nicht gefolgt³⁷).

Die Gegnerschaft zu Israel hat für die Arabische Liga auch institutionelle Konsequenzen gehabt. Sie sind als Fortschritte auf dem Weg zur arabischen Einheit gewertet worden, dürfen jedoch in ihrer praktischen Bedeutung nicht überschätzt werden. So ist der Vertrag über gemeinsame Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1950, der nicht zuletzt aufgrund der militärischen Niederlage der arabischen Staaten gegen Israel 1948 geschlossen worden ist, weitgehend Papier geblieben³⁸). Nicht einmal durch den Beschluß zur Bildung eines gemeinsamen militärischen Oberkommandos 1964, als Israel die Ableitung des Jordan-Wassers zur Fruchtbarmachung der Negev-Wüste in Angriff nahm, ist dieser Vertrag sonderlich mit Leben erfüllt worden. Gefestigt hat sich indes die Zusammenarbeit zwischen den arabischen Staaten durch den gegen Israel verhängten Wirtschaftsboykott. Zur Durchführung dieses Boykotts ist es der Liga gelungen, nach und nach einen beachtlichen Apparat in den Mitgliedstaaten aufzubauen. Er ist unabhängig von seiner Effizienz sichtbarer Ausdruck des gemeinsamen arabischen Kampfes gegen Israel³⁹).

Seit dem überraschenden Besuch Sadats Ende 1977 in Jerusalem gehört die von der Liga verkörperte geschlossene Haltung der arabischen Staaten gegenüber Israel der Vergangenheit an. Die Vereinbarungen von Camp David und der israelisch-ägyptische Friedensschluß 1979 haben die Liga zutiefst erschüttert und in zwei Lager gemäßigter bzw. radikaler Kritiker Ägyptens gespalten⁴⁰). Ägypten selbst hat seine bis dahin führende Rolle in der Arabischen Liga verloren. Ende März 1979 ist es auf der Tagung des Ligarates in Bagdad sogar zum (vorläufigen) Bruch mit Ägypten gekommen. Die wesentlichen Beschlüsse der Tagung waren die Rückberufung aller arabischen Botschafter aus Ägypten, die Empfehlung, die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehun-

³⁴) Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 255 ff.

³⁵) Vgl. Arab World File Nr. 54 vom 21. 8. 1974.

³⁶) Vgl. Beschlüsse der Konferenz der Könige und Präsidenten der Mitgliedstaaten der Arabischen Liga in Rabat vom 26.—29. 10. 1974, in: Europa-Archiv, 23/1975, S. D. 615.

³⁷) Vgl. Wolfgang Wagner, Der Rückschlag der Bonner Politik in den arabischen Staaten, in: Europa-Archiv, 10/1965, S. 359 ff.

³⁸) Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 88.

³⁹) Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 269 ff.

⁴⁰) Vgl. Sabri Jiryis, The Arab World at the Crossroads. An Analysis of the Arab Opposition to the Sadat Initiative, in: Journal of Palestine Studies, 26/1978, S. 26 ff.

gen zu Ägypten einzustellen, die Suspendierung der Mitgliedschaft Ägyptens in der Liga und die Verlegung des Sitzes der Liga von Kairo nach Tunis⁴¹⁾.

In auffälligem Gegensatz zu der Existenz einer — mit Ausnahme der jüngsten Vergangenheit — doch recht festgefügtten arabischen Front gegen Israel steht die Tatsache, daß die Arabische Liga zu keinem Zeitpunkt über eine ausreichend positive und zugleich präzise Vorstellung hinsichtlich der künftigen Gestaltung Palästinas verfügt hat. Aus eben diesem Grunde ist es der Liga auch nicht gelungen, ein einheitliches Konzept zur Behandlung der Palästinaflüchtlinge zu entwickeln. Die Flüchtlinge sind — zumindest bis zur Gründung der PLO — stets Objekte im Kampf um Palästina geblieben. Heftige Auseinandersetzungen hat es innerhalb der Liga auch über die Frage gegeben, wer befugt ist, für die Palästinenser zu sprechen. Nach 1945 ist zunächst das noch unter britischer Mandats Herrschaft gebildete Higher Arab Committee als Repräsentant der Palästinenser aufgetreten. Mit der Gründung Israels hat es indes rasch an Bedeutung verloren. Die Versuche, in den fünfziger Jahren eine funktionsfähige allpalästinensische Exilregierung zu bilden, sind am Widerstand Jordaniens, später auch Ägyptens gescheitert⁴²⁾. Erst 1974 haben sich die Mitglieder der Arabischen Liga auf der Gipfelkonferenz von Rabat geeinigt, die PLO als einzig legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes anzuerkennen. Das schließt nicht aus, daß Jordanien weiterhin bestrebt ist, bei der Entscheidung über das künftige Schicksal der von Palästinensern bewohnten Westbank ein gewichtiges Wort mitzureden. Es hindert auch Ägypten nicht daran, an der PLO vorbei mit Israel über einen Autonomiestatus für die „besetzten arabischen Gebiete“ zu verhandeln. Selbst Libyen hat in jüngster Zeit den Alleinvertretungsanspruch der PLO erneut in Frage gestellt.

Die unterschiedlichen Auffassungen darüber, wer die Palästinenser zu repräsentieren befugt ist, haben nicht zuletzt zu Meinungsverschiedenheiten über die Art und Weise der Mitwirkung Palästinas in der Arabischen Liga ge-

führt. Fragen wie die nach der Zahl der Delegierten, die Palästina in der Liga vertreten sollen, oder die nach dem Stimmrecht Palästinas im Ligarat haben dabei eine Rolle gespielt⁴³⁾. Die entsprechenden Differenzen waren jeweils das Ergebnis einzelstaatlicher Interessen. An ihnen zeigt sich, wo die Integrationskraft der Arabischen Liga bei der Lösung des Palästinakonflikts endet: Kein arabisches Land ist willens und in der Lage, zugunsten der arabischen Einheit eine ihm selbst abträgliche Palästinapolitik zu betreiben. Für Jordanien ist beispielsweise der Anspruch auf palästinensisches Gebiet so gut wie unverzichtbar. Die Konsequenzen für die PLO sind gravierend; sie droht ständig in einen Interessengegensatz vor allem zu den Anrainerstaaten Israels zu geraten. Belege dafür sind die Auseinandersetzungen zwischen König Hussein und den Fedayin im September 1970 in Jordanien sowie der Kurswechsel Syriens im libanesischen Bürgerkrieg 1976. Angesichts dieser Gefahr ist die PLO bemüht, gute Beziehungen zu möglichst vielen arabischen Staaten zu unterhalten. Die Liga der Arabischen Staaten hat ihr dabei Hilfestellung geleistet. Allein ihr Bekenntnis zu den legitimen Rechten des palästinensischen Volkes wirkt als eine Garantie gegen einseitige Versuche zur Isolierung der PLO innerhalb der arabischen Welt.

Politikfeld „afro-arabische Solidarität“

Der Gedanke der afro-arabischen Solidarität hat in den siebziger Jahren erheblich an Gewicht gewonnen. Neben die Zusammenarbeit im Rahmen der Bewegung der Blockfreien und der Vereinten Nationen sind zahlreiche neue, oftmals von der Arabischen Liga (mit) inspirierte Formen der Koordination und Kooperation getreten.

Ihre Wurzel hat die afro-arabische Solidarität in gemeinsamen historischen Erfahrungen der arabischen und afrikanischen Staaten und daraus abgeleitet in dem gemeinsamen Streben nach politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Die Ausweitung der Beziehungen zwischen der arabischen und der afrikanischen Welt in den siebziger Jahren beruht zudem auf speziellen ökonomischen und politischen Entwicklungen.

⁴¹⁾ Vgl. Arab World File Nr. 1238 vom 4. 4. 1979.

⁴²⁾ Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 90 ff.

⁴³⁾ Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 264 ff.

Die guten Beziehungen Israels zu Südafrika und Rhodesien, vor allem die starre Haltung Tel Avivs im Palästina-Konflikt haben nach dem Scheitern eines afrikanischen Vermittlungsversuchs zwischen Ägypten und Israel 1971 zu einer rapiden Verschlechterung des Verhältnisses zwischen den nichtarabischen afrikanischen Ländern und Israel geführt. Nicht weniger als 27 afrikanische Staaten haben 1972/73 ihre diplomatischen Beziehungen zu Israel abgebrochen⁴⁴⁾. Der jüdische Staat hat dadurch seinen Einfluß auf dem afrikanischen Kontinent weitgehend verloren. Begünstigt worden ist diese Entwicklung durch das ökonomische Erstarken der arabischen Welt, insbesondere der erdölproduzierenden Länder. Mehr und mehr war die arabische Seite willens und imstande, die bislang von Israel gewährte wirtschaftliche Hilfe an die afrikanischen Länder durch den Einsatz eigener finanzieller Mittel zu kompensieren.

Eine Belastung für das Verhältnis zwischen den afrikanischen und arabischen Staaten war der Oktoberkrieg von 1973; bestimmend dafür war die Anwendung der „Ölpreiswaffe“. Sie hatte und hat erhebliche Zahlungsbilanzprobleme für die afrikanischen Staaten zur Folge. Die Arabische Liga war in diesem Zusammenhang in besonderem Maß um eine einheitliche und solidarische Haltung der arabischen Länder gegenüber der afrikanischen Welt bemüht. Auf der arabischen Gipfelkonferenz von Algier im November 1973 hat sie deshalb die Gründung von drei Organisationen mit dem Ziel der Gewährung multilateraler Wirtschaftshilfe an die afrikanischen Staaten initiiert. Es sind dies⁴⁵⁾:

— der Special Arab Aid Fund for Africa (SAAFA). Seine Aufgabe ist bzw. war es, der finanziellen Mehrbelastung der afrikanischen Länder durch die Verteuerung der Ölimporte unmittelbar entgegenzuwirken. Das Kapital der SAAFA ist 1974 auf 400 Mio Dollar festgesetzt worden. Von diesem Betrag waren bis Ende März 1977 Anteile von insgesamt 360 Mio Dollar gezeichnet und 265 Mio Dollar tatsächlich eingezahlt. Bis Ende 1976 sind mehr als

200 Mio Dollar an die nichtarabischen Staaten Afrikas ausgezahlt worden.

— die Arab Bank for Economic Development in Africa (ABEDA). Ihre Aufgabe ist die Förderung der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit zwischen arabischen und afrikanischen Staaten. Dazu gehört die Mitwirkung an der Finanzierung von Volkswirtschaftsplänen und Entwicklungsprojekten der afrikanischen Staaten. Das Kapital der Bank belief sich im März 1977 nach Übernahme der SAAFA auf 886,5 Mio Dollar. Bis Juli 1977 hat die ABEDA Kredite in Höhe von rund 250 Mio Dollar an afrikanische Länder vergeben.

— der Arab Fund for Technical Assistance to African and Arab States. Er hat die Aufgabe, nicht nur den schwarzafrikanischen, sondern auch den kapitalarmen arabischen Ländern wie Marokko, Somalia, Mauretanien und dem Sudan technische Hilfe zu gewähren. Seine Kapitalbasis, die 1974 auf der Gipfelkonferenz von Rabat auf 25 Mio Dollar erhöht worden ist, ist allerdings recht schmal. Besonderes Interesse an der Gewährung technischer Hilfe hat der Irak gezeigt, der mit seiner weit entwickelten Erdölindustrie und Erfahrungen auf dem Gebiet des Bergbaus über entsprechende Voraussetzungen verfügt.

Neben der Initiierung der genannten Organisationen hat die Liga der Arabischen Staaten an deren Aufbau und Verwaltung mitgewirkt. So ist der SAAFA in enger Zusammenarbeit mit der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) ins Leben gerufen und bis zu seiner Integration in die ABEDA von der Liga verwaltet worden. Der ursprünglich als Provisorium gedachte Hilfsfonds ist dabei auch als Druckmittel im Palästina-Konflikt verwandt worden. Das zeigt die Tatsache, daß die Arabische Liga die Auszahlung eines Teilkredits an Malawi wegen dessen Haltung gegenüber Israel 1974/75 verweigert hat⁴⁶⁾. Im Gegensatz zum SAAFA ist die ABEDA von vornherein als eine von der Arabischen Liga unabhängige Institution gegründet worden. Die Vorbereitung der Gründung hat aber ebenfalls in der Hand der Liga gelegen, an deren Sitz der Gründungsvertrag auch unterzeichnet worden ist. Darüber hinaus sind Fragen, die die ABEDA

⁴⁴⁾ Vgl. Arab World File Nr. 625 vom 20. 4. 1977.

⁴⁵⁾ Vgl. Aziz Alkazaz, Die multilaterale arabische Entwicklungshilfe an die Afrikanischen Staaten. Die Institutionen und ihre Leistungen, in: Orient, 3/1977, S. 117 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. ebd. S. 119.

betreffen, in späteren Jahren wiederholt im Ligarat behandelt worden. Nicht zuletzt war die Liga an der Gründung und Verwaltung des arabischen Fonds für technische Hilfe beteiligt. Die Zuständigkeit für diesen Fonds hat bis 1976 bei der Liga gelegen. Danach ist er — wie der Special Arab Aid Fund for Africa — von der ABEDA übernommen worden.

Die Rolle der Arabischen Liga als Initiator, Gründer und anfänglicher Verwalter von Hilfsinstitutionen für Afrika ist mithin beachtlich. Zugleich kann darin ein Ansatz zu einem einheitlichen arabischen Auftreten gegenüber der afrikanischen Welt gesehen werden. Das schließt nicht aus, daß die afrikanischen Staaten die Hilfeleistungen der arabischen Staaten an Afrika wiederholt als nicht ausreichend bezeichnet haben⁴⁷⁾. Um dieses Problem zu klären, ist im April 1976 ein Außenministertreffen der afrikanischen und arabischen Staaten nach Dakar einberufen worden⁴⁸⁾. Auf diesem Treffen sind Maßnahmen und Schritte zur Vorbereitung einer ersten afro-arabischen Gipfelkonferenz beschlossen worden. Stattgefunden hat diese Gipfelkonferenz im März 1977 in Kairo; an ihrer Vorbereitung war die Arabische Liga maßgeblich beteiligt.

Die Gipfelkonferenz war ein beachtlicher Erfolg. Insgesamt sind fünf Grundsatzdokumente und Programme für eine ständige arabisch-afrikanische Zusammenarbeit verabschiedet worden⁴⁹⁾. Zugleich ist es gelungen, die bestehenden wirtschaftlichen Differenzen zumindest vorübergehend auszuräumen. Saudi-Arabien, Kuwait, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate gaben zu diesem Zweck ihre Bereitschaft bekannt, zusätzliche Mittel in Höhe von 1,45 Mrd. Dollar als Entwicklungshilfe für Afrika aufzubringen. Von dieser Summe wurden 180 Mio Dollar zur Erhöhung des ABEDA-Kapitals bereitgestellt⁵⁰⁾.

Bei der Organisation der auf der Gipfelkonferenz vereinbarten künftigen Zusammenarbeit zwischen der arabischen und der afrikanischen Welt ist der Arabischen Liga eine besondere Rolle zugewiesen worden. So ist neben der Institutionalisierung der Gipfel- und

der Außenministerkonferenz die Gründung eines ständigen Ausschusses beschlossen worden. Dieser Ausschuss setzt sich aus 24 Ministern oder deren Vertretern zusammen. Zwölf von ihnen werden von der OAU, zwölf von der Arabischen Liga gewählt. Ferner gehören die Generalsekretäre der Liga und der OAU dem Ausschuss an. Aufgabe des Ausschusses ist es, die angestrebte weitere Verbesserung der afrikanisch-arabischen Zusammenarbeit in die Praxis umzusetzen und sie den politischen, sozialen, technologischen und wirtschaftlichen Zielen zuzuführen, die auf der Gipfelkonferenz beschlossen worden sind⁵¹⁾.

Die Arabische Liga hat damit als Initiator und Instrument im Bemühen um afro-arabische Solidarität eine Aufwertung erfahren. Diese darf aber nicht überbewertet werden. Die Liga ist schon deshalb nicht Ausdruck einer allzu festgefügt arabischen Einheit gegenüber der afrikanischen Welt, weil die Beziehungen zwischen den arabischen und den afrikanischen Ländern sich vielfach eher auf bilateraler als auf multilateraler Ebene abspielen⁵²⁾. Das ermöglicht den arabischen Staaten eine bessere Berücksichtigung ihrer individuellen politischen Präferenzen im afrikanischen Raum. Als weitere Einschränkung kommt hinzu, daß derzeit nicht erkennbar ist, ob und inwieweit die Beschlüsse der afro-arabischen Gipfelkonferenz — abgesehen von der Gewährung finanzieller Hilfe an die afrikanischen Staaten — nur Programm geblieben sind oder konkrete Folgen zeitigt haben.

Politikfeld „euro-arabischer Dialog“

Der euro-arabische Dialog ist 1973 von arabischer Seite angeregt worden. Er war und ist aus arabischer Sicht der Versuch, eine systematische Zusammenarbeit mit Europa auf allen Gebieten der Politik, der Wirtschaft und der Kultur herbeizuführen⁵³⁾. Herausragende

⁴⁷⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 24. 3. 1977, S. 20 863 f.

⁴⁸⁾ Kennzeichnend ist, daß von den 1,45 Mrd. Dollar Entwicklungshilfe an Afrika, die auf der afro-arabischen Gipfelkonferenz von arabischer Seite zugesagt worden sind, nicht weniger als 1,2 Mrd Dollar durch die nationalen Entwicklungsbanken verwaltet und bereitgestellt werden.

⁴⁹⁾ Vgl. Dietrich Lerche, Grundlagen und Perspektiven des Euro-Arabischen Dialogs, Berlin 1977, S. 25.

⁴⁷⁾ Vgl. Arab World File Nr. 625 vom 20. 4. 1977.

⁴⁸⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 22. 4. 1976, S. 20 155 A.

⁴⁹⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 24. 3. 1977, S. 20 859 B ff.

⁵⁰⁾ Vgl. Aziz Alkazaz, a. a. O., S. 116.

Teilziele sind die Überwindung der wirtschaftlichen Unterentwicklung der arabischen Welt noch vor Beendigung des Erdölzeitalters sowie die Gewinnung aktiver Unterstützung Europas im Kampf um die Lösung des Palästina-problems. Demgegenüber hat die europäische Seite, ohne die politische Dimension des Dialogs zu leugnen, primär Interesse an einem Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gezeigt. Die Voraussetzungen dafür sind zumindest vom Grundsatz her günstig, ergänzen sich doch das europäische Potential an Technologie, Ausrüstungsgütern und Dienstleistungen mit dem Reichtum der arabischen Länder an Rohstoffen sowie beträchtlichen Finanzmitteln und Arbeitskräften⁵⁴). Das Ausmaß an wirtschaftlicher Verflechtung zwischen Westeuropa und der arabischen Welt ist denn auch beachtlich. 13,4 v. H. der Ausfuhren der Europäischen Gemeinschaft waren 1976 für die arabischen Länder bestimmt — also mehr als die Ausfuhren der Gemeinschaft in die USA und Japan zusammen. Umgekehrt gingen 40,4 v. H. der arabischen Exporte — vornehmlich Mineralöl — in die Länder der Europäischen Gemeinschaft, dagegen nur 15,8 v. H. nach Japan und 9,3 v. H. in die USA⁵⁵).

Teilnehmer am euro-arabischen Dialog waren die 22 Mitglieder der Arabischen Liga und die 9 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft⁵⁶). Die Rolle der Liga im Dialog ist dadurch gekennzeichnet, daß sich nun nicht etwa 22 Delegationen von arabischer und 9 von europäischer Seite gegenüber sitzen, sondern jeweils nur eine einheitliche arabische und eine einheitliche europäische Delegation. Das nationalstaatliche Element im Rahmen des Dialogs ist somit begrenzt. Für die Arabische Liga bedeutet das eine Hervorhebung als Repräsentant und Sprecher der arabischen Welt. Folgerichtig ist deren Generalsekretär auch mit der Abwicklung der Organisation im euro-arabischen Dialog auf arabischer Seite beauftragt worden⁵⁷).

⁵⁴) Vgl. Ursula Braun, Der europäisch-arabische Dialog — Entwicklung und Zwischenbilanz, in: Orient, 1/1977, S. 30.

⁵⁵) Vgl. Generaldirektion Information der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft und die Arabische Welt, Reihe „Information“ 169/1978, S. 12.

⁵⁶) Vgl. Dietrich Lerche, a. a. O., S. 1.

⁵⁷) Vgl. ebd. S. 15.

Die Frage, ob und inwieweit es der Liga gelungen ist, als in sich festgefügtter politischer Akteur in diesem Dialog aufzutreten und damit gegenüber dem europäischen Verhandlungspartner Erfolge zu erzielen, ist nur schwer zu beantworten. Dietrich Lerche hat 1977 ein bemerkenswert hohes Maß an Solidarität von arabischer Seite im euro-arabischen Dialog festgestellt. Er hat dies zurückgeführt auf das gewachsene Finanzpotential der arabischen OPEC-Staaten, auf den Versuch der Liga, die „gemeinsame Sache“ gegen Israel zu einem zentralen Thema des Dialogs zu machen, und auf die defensive Haltung der Europäischen Gemeinschaft, die darauf ausgerichtet gewesen sei, Entscheidungen mit größeren politischen bzw. finanziellen Folgewirkungen hinauszuzögern⁵⁸). Zudem habe der Zugzwang, im Rahmen des Dialogs zu gemeinsamen und vertretbaren Ergebnissen zu kommen, einen bedeutenden Integrationseffekt auf die arabischen Staaten ausgeübt⁵⁹).

Im Gegensatz zu diesen Aussagen, die unter dem Aspekt der arabischen Einheit positiv zu bewerten sind, steht die Erkenntnis, daß der euro-arabische Dialog durch Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Arabischen Liga behindert und schließlich sogar blockiert worden ist. In der Tat haben die Ligastaaten bereits auf der ersten Tagung der Generalkommission des euro-arabischen Dialogs 1976 ihre ursprüngliche Absicht aufgegeben, auf die möglichst rasche Einberufung einer Außenministerkonferenz der EG-Staaten und der arabischen Staaten zu drängen⁶⁰). Der Grund: innerarabische Differenzen, über die auch von den übrigen Tagungen der Generalkommission berichtet wird. Der Versuch, die durch ligainterne Schwierigkeiten mitverursachte Stagnation im euro-arabischen Dialog Ende 1978 auf einer Sitzung der Generalkommission in Damaskus zu überwinden, war nur vorübergehend erfolgreich. Auf Initiative des Brüsseler Doyens des diplomatischen Korps der Arabischen Liga bei der Europäischen Kommission ist der Dialog im Mai 1979 offiziell suspendiert worden⁶¹).

⁵⁸) Vgl. ebd. S. 3.

⁵⁹) Vgl. ebd. S. 17.

⁶⁰) Vgl. Ursula Braun, a. a. O., S. 40.

⁶¹) Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 103 vom 6./7. 5. 1979, S. 3.

Die bis zu diesem Zeitpunkt erzielten Ergebnisse auf ökonomischem Gebiet sind begrenzt. Einvernehmen ist im wesentlichen über Einzelmaßnahmen wie die Gründung eines europäisch-arabischen Dokumentations- und Informationszentrums für Normungszwecke, die Gründung eines Arabischen Polytechnischen Instituts, Studien zur petrochemischen und erdölverarbeitenden Industrie sowie über die Zweckmäßigkeit landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte hergestellt worden⁶²⁾. Mit ihrer Forderung nach einer umfassenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Europa und der arabischen Welt hat sich die Arabische Liga nicht durchsetzen können. Insbesondere haben sich die Hoffnungen auf einen umfassenden Technologietransfer und die Einräumung wirtschaftlicher Präferenzen durch die Europäische Gemeinschaft nicht erfüllt. Die Ursachen dafür sind mannigfaltig. Sie sind keineswegs nur auf arabischer Seite zu suchen. Zweifellos ist die Arabische Liga aber zunächst von zu hohen Erwartungen und mitunter auch von falschen Voraussetzungen ausgegangen. So liegt in Europa die Verfügungsgewalt über die Technologie fast ausschließlich in den Händen der Privatwirtschaft und nicht der Regierungen. Auf Preisgestaltung und Lieferbedingungen haben die öffentlichen Hände kaum Einfluß.

Ein Grund für den allmählichen Substanzverlust des euro-arabischen Dialogs war die Einbeziehung arabischer Staaten in die europäische Mittelmeerpolitik und in das Abkommen von Lomé. Der Europäischen Gemeinschaft ist es dadurch gelungen, außerhalb des Dialogs eine feste wirtschaftliche Zusammenarbeit mit elf Ländern⁶³⁾ der Arabischen Liga zu vereinbaren. Bei diesen Ländern handelt es sich um die ökonomisch weniger begünstigten Staaten der arabischen Welt. Sie weisen in ihrer Gesamtheit eine defizitäre Handelsbilanz gegenüber der Europäischen Gemeinschaft auf. Die einzelnen Abkommen zeigen, wie außerordentlich unterschiedlich die wirtschaftliche Struktur der arabischen Länder ist. Möglicher-

weise hat sich die Arabische Liga deshalb auch schwergetan, im euro-arabischen Dialog eine einheitliche — auf Zusammenarbeit aller arabischen Staaten beruhende — und zugleich durchsetzbare „Außenwirtschaftspolitik“ zu betreiben.

Im politischen Teil des euro-arabischen Dialogs war die Arabische Liga erfolgreicher als im ökonomischen Teil. Das Ausmaß der inneren Festigkeit der Arabischen Liga hat dabei eine erhebliche Rolle gespielt. Solange die Liga geschlossen aufzutreten vermochte, war sie durchaus in der Lage, politische (Teil)Erfolge zu erzielen.

Der vermutlich größte Erfolg war die Quasi-Anerkennung der PLO durch die EG-Staaten auf der Tagung der Generalkommission des euro-arabischen Dialogs in Luxemburg 1976. Auf europäischer Seite war man zu Beginn der Sitzung davon ausgegangen, daß in den jeweiligen Delegationen die Beteiligten als Ganzes repräsentiert seien. Die Araber stellten sich jedoch — in diesem Fall das nationalstaatliche Element betonend — auf den Standpunkt, daß in ihrer Delegation, der auch Vertreter der PLO angehörten, die Mitglieder der Liga einzeln repräsentiert seien. Die Europäische Gemeinschaft hat dem nicht widersprochen⁶⁴⁾. Ein weiterer Erfolg für die Arabische Liga war die Londoner Erklärung der europäischen Staaten vom 31. Januar 1977 zum Nahostkonflikt. Trotz vorsichtiger und unpräziser Formulierungen sind die Europäer darin der Haltung der Liga in der Palästinafrage ein Stück entgegengekommen. Das ist nicht zuletzt im Hinblick auf die seinerzeit bevorstehende zweite Tagung der Generalkommission des euro-arabischen Dialogs in Tunis erfolgt⁶⁵⁾.

Der politische Druck, der im Rahmen des euro-arabischen Dialogs auf die europäische Seite ausgeübt worden ist, hat mit dem Zustandekommen der Vereinbarungen von Camp David und mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages zwischen Israel und Ägypten nachgelassen. Die Auseinandersetzungen über den angenommenen Verrat Ägyptens innerhalb des arabischen Lagers waren derart

⁶²⁾ Vgl. Schlußkommuniqué der 4. Tagung der Generalkommission des euro-arabischen Dialogs vom 9.—11. 12. 1978 in Damaskus, in: Bulletin der europäischen Gemeinschaften, 12/1978, S. 20 ff.

⁶³⁾ Ägypten, Algerien, Dschibuti, Jordanien, Libanon, Marokko, Mauretanien, Somalia, Sudan, Syrien, Tunesien.

⁶⁴⁾ Vgl. Udo Steinbach, Der europäisch-arabische Dialog. Ein Beitrag zum Frieden im Nahen Osten, in: Hajo Hasenpflug (Hrsg.), Die EG-Außenbeziehungen. Stand und Perspektiven, Hamburg 1979, S. 326.

⁶⁵⁾ Vgl. Ursula Braun, a. a. O., S. 41 f.

heftig, daß dadurch nicht nur die Handlungsfähigkeit der Arabischen Liga in Frage gestellt worden ist. Auch das Verhältnis der arabischen Welt zu Europa konnte davon nicht unberührt bleiben. Das Scheitern einer Konferenz europäischer und arabischer Nachrichtenagenturen über eine Intensivierung des Nachrichtenaustausches in Wien im April 1979 ist ein Beispiel dafür. Die 16 in der Föderation arabischer Nachrichtenagenturen zusammengeschlossenen Agenturen lehnten eine Teilnahme an dem Treffen ab, weil die ägyptische Agentur Mena ebenfalls nach Wien eingeladen worden war⁶⁶). Auch die Suspendierung des euro-arabischen Dialogs ist teilweise auf die innerarabischen Differenzen über den israelisch-ägyptischen Separatfriedensvertrag zurückzuführen.

So zwiespältig wie das Urteil über den Verlauf des euro-arabischen Dialogs muß auch das Urteil über die Liga der Arabischen Staaten im Rahmen dieses Dialogs ausfallen. Einerseits ist die Liga als gesamtarabische Institution tätig geworden, andererseits hat sie die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend zu integrieren vermocht. Selbst wenn der euro-arabische Dialog nur eine „exercise in political goodwill“ gewesen sein sollte, bleibt aber die Tatsache, daß dieses Forum und das Auftreten der Arabischen Liga im Rahmen dieses Forums dazu beigetragen haben, eine Konfrontationsatmosphäre und Fehlreaktionen zwischen Europa und der arabischen Welt zu vermeiden⁶⁷).

Politikfeld „arabische Wirtschaftsintegration“

Überwindung der ökonomischen Unterentwicklung und Verwirklichung der arabischen Einheit waren und sind wesentliche Ziele der Liga der Arabischen Staaten bei ihren Bemühungen um eine arabische Wirtschaftsintegration. 1950 hat die Liga mit dem „Abkommen über kollektive Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit“ erstmals eine entsprechende Vereinbarung zwischen den arabischen Staaten herbeigeführt. Ein zweiter und wohl auch erfolgreicherer Schritt zur ökonomischen

Integration innerhalb der arabischen Welt war der „Vertrag zur Erleichterung des Warenaustausches und zur Regelung des Transithandels“ von 1953. Der Vertrag beschränkt sich auf den Abbau von Importzöllen für bestimmte Güter sowie auf die Liberalisierung des Transitverkehrs. Den Abbau quantitativer — also mengenmäßiger — Restriktionen sieht er nicht vor. Dennoch hat er sich nach Meinung Fawzi Saadeddins und Robert W. Macdonalds teilweise bewährt. Er habe es — so Saadeddin — den Mitgliedstaaten der Arabischen Liga ermöglicht, Erfahrungen bei der wirtschaftlichen Kooperation zu sammeln. Der Wunsch nach einer Ausweitung der Kooperation sei dadurch bei den Mitgliedstaaten größer geworden⁶⁸). Für Macdonald hat sich der Vertrag als eine brauchbare Grundlage für zahlreiche bilaterale Abkommen mit dem Ziel erwiesen, bestehende Handelshemmnisse zu beseitigen⁶⁹).

1957 hat die Arabische Liga den Versuch zur Bildung einer umfassenden Wirtschaftsunion unternommen. Grundlage ist der Entwurf eines Vertrages zur arabischen Wirtschaftseinheit. Der Entwurf wird zunächst nicht weiterbehandelt. Statt dessen kommt es 1958 zur Bildung der Vereinigten Arabischen Republik (VAR) zwischen Ägypten und Syrien. Im selben Jahr intervenieren die USA militärisch im Libanon. Im Irak wird die Republik ausgerufen. Erst nach dem Zerfall der VAR ist der Vertragsentwurf als Instrument zur Verwirklichung der arabischen Einheit wiederbelebt und von Ägypten, Irak, Jordanien, Kuwait, Syrien, Nord- und Südjemen, Sudan sowie den Vereinigten Arabischen Emiraten ratifiziert worden. Am 30. Mai 1964 ist der Vertrag in Kraft getreten⁷⁰).

Dem Ziel einer vollständigen arabischen Wirtschaftsintegration ist die Arabische Liga damit nicht wesentlich nähergekommen. In erster Linie handelt es sich bei dem Vertragstext um eine Anhäufung unverbindlicher Absichtserklärungen. Sie reichen von der Gründung einer Zollunion bis zur Etablierung einer Währungsunion. Konkrete Schritte zur Verwirkli-

⁶⁶) Vgl. Frankfurter Rundschau Nr. 95 vom 24. 4. 1979, S. 4.

⁶⁷) Vgl. Dietrich Lerche, a. a. O., S. 6.

⁶⁸) Vgl. Fawzi Saadeddin, Die arabische Wirtschaftsintegration, Tübingen — Basel 1977, S. 63.

⁶⁹) Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 198.

⁷⁰) Vgl. Arab World File Nr. 248 vom 2. 4. 1975; Fawzi Saadeddin, a. a. O., S. 63 ff.

chung der Integrationsstufen werden nicht genannt. Burhan Dajani hat das Vertragswerk deshalb auch als ein Projekt ohne jegliche Grundlage bezeichnet, das nur Hoffnungen erwecke und Ziele aufzähle⁷¹⁾.

Hervorzuheben ist gleichwohl die mit dem Vertragswerk verbundene Gründung des Rates für Arabische Wirtschaftseinheit (RAWE), einer Organisation, deren Aufgabe es ist, die wirtschaftliche Integration allen Schwierigkeiten zum Trotz in die Praxis umzusetzen. Der RAWE als multinationale Institution mit eigener Verwaltung und eigenem Budget kann zu diesem Zweck Empfehlungen aussprechen. Rechtlich sind die Mitgliedstaaten an die Beschlüsse des Rates nicht gebunden. Die wichtigste Maßnahme, die der RAWE bislang getroffen hat, ist die Resolution zur Gründung des Arabischen Gemeinsamen Marktes (AGM) 1964⁷²⁾.

Der AGM — gedacht als Vorstufe zur arabischen Wirtschaftseinheit — zielt vornehmlich auf die Errichtung einer Freihandelszone für landwirtschaftliche, tierische und industrielle Produkte sowie natürliche Ressourcen. Insofern ist die Bezeichnung „Arabischer Gemeinsamer Markt“ irreführend. Sie drückt ein wesentlich darüber hinausgehendes und nur in der Präambel der Resolution angesprochenes Maß an Integration aus.

Der gegenwärtige Entwicklungsstand des Arabischen Gemeinsamen Marktes ist unbefriedigend⁷³⁾. Nur sieben von 21 arabischen Staaten haben sich dem AGM angeschlossen. Insbesondere ist es nicht gelungen, die arabischen erdölexportierenden Länder zur Mitgliedschaft zu bewegen. Von den sieben Mitgliedstaaten haben zudem nur vier (Ägypten, Irak, Jordanien und Syrien) tatsächlich im Rahmen des AGM zusammengearbeitet, und auch diese vier haben die Bestimmungen und

Regelungen der Resolution nicht in dem erwarteten Maß eingehalten. Die dennoch in begrenztem Umfang erreichte Handelsliberalisierung hat nicht wesentlich zur Ausweitung und Auffächerung des intraregionalen Handels beigetragen. Vollends fehlgeschlagen ist der über die Errichtung einer Freihandelszone hinausgehende Versuch, einen gemeinsamen Außenzolltarif für die Länder des AGM zu schaffen⁷⁴⁾.

Anfang der siebziger Jahre hat die Arabische Liga einen neuen Kurs der Wirtschaftsintegration eingeschlagen. Das hochgesteckte Ziel vollständiger arabischer Wirtschaftseinheit ist dabei in den Hintergrund getreten. Die neue Integrationsstrategie lautet „sektorale industrielle Kooperation“⁷⁵⁾. Mit ihrer Hilfe soll die bei der Industrialisierung bislang betriebene Politik der Importsubstitution für kurz- und mittelfristige Konsumgüter ergänzt werden durch eine Politik der Exportorientierung, die das Schwergewicht auf den Aufbau einer Investitions- und langlebigen Konsumgüterindustrie legt.

Ursache für den geänderten Kurs ist das unbefriedigende Ergebnis der bisherigen Bemühungen um wirtschaftliche Integration. Hinzu kommt das seit 1973 vorhandene Überschußkapital aus dem Export von Erdöl, das nach sicheren Anlagemöglichkeiten sucht. Von daher ist auch die Entstehung zahlreicher regionaler arabischer Entwicklungsbanken in den letzten Jahren zu verstehen. Die Vielzahl der Neugründungen deutet zugleich darauf hin, daß dabei nationales Macht- und Prestigedenken eine erhebliche Rolle gespielt haben. Als multinationale Institution ist auf Betreiben der Arabischen Liga und des RAWE der „Arab Fund for Economic and Social Development“ gegründet worden. Er hat bis Ende 1976 Kredite in Höhe von etwa 690 Mio Dollar gewährt⁷⁶⁾.

Hauptinstrument der angestrebten sektoralen Kooperation auf industriellem Gebiet sind neben der Bildung spezieller Industrieverbände die sogenannten Arab Joint Ventures, d. h. arabische Gemeinschaftsunternehmen in Form von Holdings. Ihr Zweck ist die Errich-

⁷¹⁾ Vgl. Burhan Dajani, Analyse einiger Aspekte wirtschaftlicher Beziehungen zwischen den arabischen Ländern, Kairo 1962, zit. nach: Fawzi Saadeddin, a. a. O., S. 68.

⁷²⁾ Vgl. Fawzi Saadeddin, Der ‚Arabische Gemeinsame Markt‘ — ein Erfolg? in: Orient, 1/1976, S. 90.

⁷³⁾ Vgl. Yusif A. Sayigh, The economies of the Arab world. Development since 1945, London 1978, S. 706; Hossein Askari/John Thomas Cummings, The future of economic integration within the Arab world, in: International Journal of Middle East Studies, 3/1977, S. 309.

⁷⁴⁾ Vgl. Fawzi Saadeddin, Die arabische Wirtschaftsintegration, a. a. O., S. 106 u. 128 ff.

⁷⁵⁾ Vgl. Yusif A. Sayigh, a. a. O., S. 709.

⁷⁶⁾ Vgl. Arab World File Nr. 937 vom 19. 4. 1978.

tung bzw. der Ausbau von Industriezweigen, die im arabischen Raum entweder noch nicht oder nur ungenügend entwickelt sind. Sie sollen langfristig als Grundlage für eine gemeinsame arabische Industrialisierungsplanung dienen. In den einzelnen arabischen Staaten erhalten sie besondere Vergünstigungen und sind rechtlich abgesichert⁷⁷⁾. Die Arabische Liga, die bereits in den fünfziger und sechziger Jahren — mit Ausnahme der Arab Potash Company — vergeblich die Bildung von Arab Joint Ventures vorgeschlagen hatte⁷⁸⁾, arbeitet an der Gründung der neuen arabischen Gemeinschaftsunternehmen mit. Gebildet worden ist bislang etwa ein halbes Dutzend derartiger Unternehmungen⁷⁹⁾. Über ihren Erfolg oder Mißerfolg lassen sich noch keine Aussagen machen.

Kritisch einschätzen läßt sich hingegen das Gesamtergebnis der Bemühungen der Arabischen Liga um arabische Wirtschaftseinheit in den vergangenen 30 Jahren. Ohne jeden Zweifel ist erheblich weniger erreicht worden, als die unter Mitwirkung der Arabischen Liga zustande gekommenen verschiedenen Abkommen und Vereinbarungen vorgesehen hatten. Die Drittländerabhängigkeit der arabischen Staaten, ihr niedriges ökonomisches Entwicklungsniveau, das Entwicklungsgefälle innerhalb der arabischen Welt und die Existenz unterschiedlicher Wirtschaftssysteme haben dazu beigetragen⁸⁰⁾. Zudem haben sich politische Faktoren als ein ernsthaftes Hemmnis für die arabische Wirtschaftsintegration erwiesen. Ein solcher Faktor ist der Abschluß nicht ausreichend vorbereiteter Wirtschaftsabkommen aus tagespolitischen Erwägungen heraus, ein anderer Faktor die Furcht vor dem Verlust einzelstaatlicher Souveränität und Unabhängigkeit. Die Arabische Liga war zumeist nicht in der Lage, die gegensätzlichen nationalen Interessen gerade auf politischem Gebiet hinlänglich sichtbar zu machen und sodann auf ihre Harmonisierung hinzuwirken. Dazu hätte es vermutlich der Existenz einer mit mehr Eigengewicht ausgestatteten supranationalen Organisation bedurft. Dort, wo den Bestrebun-

gen der Arabischen Liga um wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den arabischen Staaten doch ein gewisser Erfolg beschieden war, ist im übrigen die außerordentlich hohe fachliche Kompetenz der beteiligten Mitarbeiter sowie die weitgehende Unabhängigkeit der zur Projektverwirklichung gegründeten Institutionen von der Liga und ihrer schwerfälligen Bürokratie hervorzuheben⁸¹⁾.

Politikfeld „Friedenssicherung und kollektive Sicherheit“

Die Erhaltung des Friedens und die Wahrung kollektiver Sicherheit sind Aufgaben, die die Liga der Arabischen Staaten als regionale Organisation seit ihrer Gründung 1945 stets von neuem beschäftigt haben. Die Liga ist dabei bemüht gewesen, sowohl Streitfragen zwischen den Mitgliedstaaten beizulegen als auch die Sicherheit der Region gegenüber Angriffen von außen zu verteidigen.

Das Instrumentarium, das der Liga zur Bewältigung dieser Aufgaben zur Verfügung steht, ist unzureichend. Das gilt insbesondere für die vertraglich vorgesehenen Möglichkeiten zur friedlichen Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den arabischen Staaten. Demgegenüber kann das System der kollektiven Sicherheit aufgrund des „Vertrags über gemeinsame Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit“ von 1950 als rechtlich besser ausgebaut gelten. In der Praxis hat es sich allerdings — wie Hassouna zutreffend feststellt⁸²⁾ — kaum bewährt.

Die Bemühungen der Arabischen Liga, in Streitfällen zwischen Mitgliedstaaten oder einem Mitgliedstaat und dritten Staaten zu vermitteln, sind angesichts der unzureichenden rechtlichen Regelungen häufig über die im Ligapakt enthaltenen Vorschriften hinausgegangen. So versuchte der Ligarat keineswegs nur dann Streitfälle zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten beizulegen, wenn er offiziell dazu aufgefordert wurde. Eine derartige Aufforderung ist überhaupt nur einmal aus Anlaß einer geringfügigen Grenzverletzung zwischen Syrien und Libanon an ihn ergangen⁸³⁾. Auch hat sich der Ligarat nicht darauf

⁷⁷⁾ Vgl. Fawzi Saadeddin, Die arabische Wirtschaftsintegration, a. a. O., S. 173 ff.

⁷⁸⁾ Vgl. Robert W. Macdonald, a. a. O., S. 207 f.

⁷⁹⁾ Vgl. Arab World File Nr. 866 vom 25. 1. 1978.

⁸⁰⁾ Vgl. Fawzi Saadeddin, Die arabische Wirtschaftsintegration, a. a. O., S. 106 ff.

⁸¹⁾ Vgl. Yusif A. Sayigh, a. a. O., S. 710.

⁸²⁾ Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 384.

⁸³⁾ Vgl. ebd. S. 368.

beschränkt, versöhnend in solchen Konflikten zu vermitteln, in denen eine Gefährdung des Friedens vorlag. Vielmehr hat er versucht, ganz allgemein Konflikte beizulegen, die geeignet waren, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Es ist zudem keineswegs immer der Ligarat selbst gewesen, der sich in Konfliktfällen um einen Ausgleich der Interessen bemüht hat. Wiederholt hat er seine Vermittlertätigkeit auf ad hoc gebildete Kommissionen übertragen — so anlässlich der Libanon-Krise 1958, des Jemen-Konflikts 1962, des algerisch-marokkanischen Grenzstreits 1963 und der Krise zwischen Nord- und Südjemen 1972⁸⁴⁾. In anderen Fällen hat der Ligarat seine Aufgabe der Friedenssicherung und Wahrung der kollektiven Sicherheit weitgehend dem Generalsekretär überlassen. Beispiele dafür sind die Bemühungen um die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Ägypten und Syrien nach Auflösung der VAR 1961 sowie die Versuche zur Schlichtung der irakisch-kuwaitischen Kontroverse in demselben Jahr. Mitunter ist die Initiative zu Vermittlungsbemühungen nicht einmal vom Ligarat, sondern vom Generalsekretär ausgegangen. So hat sich der Ligarat mit dem algerisch-marokkanischen Grenzkonflikt von 1963 erst auf Betreiben des Generalsekretärs befaßt⁸⁵⁾.

Die bevorzugte Methode der Arabischen Liga zur Beilegung von Konflikten zwischen Mitgliedstaaten ist der Versuch zur gütlichen Einigung. Wo immer es geht, war und ist die Liga bestrebt, nicht einseitig Partei zu ergreifen oder gar einen der Kontrahenten durch Beschluß des Ligarates an den politischen Pranger zu stellen. Diese Methode hat zwei Ursachen: Zum einen geht die Liga von der Annahme historisch bedingter besonderer Beziehungen zwischen den arabischen Staaten aus. Das läßt die Verurteilung eines Mitgliedstaates nur in Ausnahmefällen zu. Zum anderen sieht sich die Liga wegen ihrer ganz auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhenden Struktur gezwungen, stets ein Mindestmaß an Solidarität und Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, um sich nicht selbst in ihrer Existenz zu gefährden. Abgesehen von den etwas anders

gelagerten Fällen der Mitgliedschaft des Irak im Bagdadpakt in den fünfziger Jahren und des israelisch-ägyptischen Friedensschlusses 1979 hat die Arabische Liga deshalb nur zweimal in ihrer 35-jährigen Geschichte offen Position gegen eines ihrer Mitgliedsländer bezogen: 1950 hat der Ligarat die Einverleibung der Westbank durch Jordanien als unvereinbar mit den Bestimmungen des Ligapaktes verurteilt und den Ausschluß des Königreiches aus der Liga erwogen. 1961 hat der Ligarat die Gebietsansprüche des Irak auf kuwaitisches Territorium zurückgewiesen und Maßnahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit des Golfstaates ergriffen⁸⁶⁾.

Angesichts des in der Liga vorherrschenden Willens, aber auch Zwangs, Konflikte nach Möglichkeit auf dem Verhandlungswege beizulegen, verwundert es nicht, daß die Arabische Liga zur Aufrechterhaltung des Friedens in und zwischen den arabischen Staaten nur in zwei Fällen militärisch interveniert hat. Der erste Fall war die vorübergehende Entsendung einer arabischen Sicherheitstruppe in Stärke von 3 000 Mann nach Kuwait 1961⁸⁷⁾. Dadurch sollte sowohl irakischen Gebietsansprüchen entgegengewirkt als auch der Rückzug Großbritanniens aus Kuwait beschleunigt werden. Der zweite Fall betrifft den Libanon. Durch Entsendung einer zunächst rein symbolischen Friedenstruppe, die später durch Einbeziehung im Lande stehender syrischer Einheiten in eine „arabische Abschreckungsstreitmacht“ umgewandelt worden ist, hat die Arabische Liga auf Drängen Saudi-Arabiens und Kuwaits den libanesischen Bürgerkrieg 1976 in eben jenem Moment zu beenden gesucht, in dem er sich zu einer akuten Gefahr für die Stabilität der gesamten Region auszuweiten drohte⁸⁸⁾.

Bei Konflikten zwischen Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten hat die Liga der Arabischen Staaten zumeist darauf verzichtet, als Vermittler aufzutreten. Statt dessen hat sie sich zum Fürsprecher der Interessen der betroffenen arabischen Länder gemacht. Beispielsweise hat sie im Streit zwischen Tune-

⁸⁴⁾ Vgl. ebd. S. 365.

⁸⁷⁾ Vgl. Abdel Hamid Rashed, a. a. O., S. 103.

⁸⁸⁾ Vgl. David Thomas Schiller, *Der Bürgerkrieg im Libanon. Entstehung, Verlauf, Hintergründe*, o. O. 1979, S. 203 ff.

sien und Frankreich über den Flottenstützpunkt Bizerta 1961 vorbehaltlos den Standpunkt Tunesiens unterstützt und den Rückzug der französischen Truppen gefordert⁸⁹⁾. Im arabisch-israelischen Konflikt stand die Liga — schon bedingt durch ihre Entstehungsgeschichte — von vornherein auf der Seite der arabischen Staaten und der Palästinenser. Es ist ihr damit gelungen, lange Jahre hindurch arabische Einigkeit zu demonstrieren. Allerdings bedeutet diese Art der Parteinahme für die arabische Welt auch, daß es der Liga bislang nicht möglich war, als regionale Organisation in Konflikten zwischen Mitgliedstaaten und dritten Staaten nachhaltig zu einer für alle Beteiligten befriedigenden Lösung beizutragen.

Unter Erfolgsgesichtspunkten waren und sind die Bemühungen der Arabischen Liga um die Beilegung von Streitfragen zwischen Mitgliedstaaten ebenfalls kritisch zu sehen. Hassouna kommt hier zu einem insgesamt positiven Urteil. Zur Begründung verweist er auf den Weltsicherheitsrat, der sich wiederholt des Ligarates bedient habe, um eine Konfliktregelung im arabischen Raum herbeizuführen. Als Erfolg der Liga wertet er ferner die Entsendung einer arabischen Friedenstruppe nach Kuwait 1961. Nicht zuletzt hat die Liga seiner Meinung nach im Konflikt zwischen Nord- und Südjemen 1972 eine nützliche, wenn auch nur begrenzt friedenserhaltende Rolle gespielt⁹⁰⁾.

Im Gegensatz dazu steht das Urteil von Boutros-Ghali. Seiner Auffassung nach hat die Arabische Liga in den meisten Fällen bei der Regelung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten — und damit auf einem Gebiet von erstrangiger Bedeutung — versagt⁹¹⁾. Rashed hat sich diesem Urteil, das die Liga nicht gerade als Ausdruck arabischer Einheit erscheinen läßt, weitgehend angeschlossen. Zum Beleg führt er an, daß die arabischen Staaten bei

Streitfällen untereinander oftmals kein Vertrauen in die Fähigkeit der Liga zur Schlichtung haben⁹²⁾. In der Tat waren in unterschiedlich gelagerten Konfliktfällen weder der Sudan noch der Libanon 1958 sonderlich um eine Einschaltung des Ligarates bemüht. Ihr Interesse war in erster Linie auf ein Aktivwerden des Weltsicherheitsrates gerichtet. Selbst die Organisation für Afrikanische Einheit ist der Arabischen Liga wiederholt als Schlichtungsgremium vorgezogen worden — so im Grenzstreit zwischen Marokko und Algerien 1963 oder in dem bis heute nicht ausgeräumten Konflikt über die Zukunft der phosphatreichen ehemals spanischen Provinz Westsahara. Dort, wo die Arabische Liga vermittelnd eingegriffen hat, kommt Rashed ebenfalls zu einem eher negativen Urteil. Die Vermittlungsbemühungen seien bisweilen mehr der persönlichen Autorität und dem gesamtarabischen Ansehen des Generalsekretärs als dem Instrumentarium der Liga und ihren Möglichkeiten zur Schlichtung zu verdanken gewesen⁹³⁾. Und was die stets als Erfolg der Liga angeführte Entsendung von Truppen nach Kuwait angehe, könne argumentiert werden, daß es sich hier gar nicht so sehr um die Beilegung eines Konfliktes zwischen zwei arabischen Bruderländern gehandelt habe. Dominiert habe vielmehr der antikolonialistische — d. h. antibritische — Aspekt der Kuwaitkrise⁹⁴⁾.

Als Fazit bleibt die Erkenntnis, daß es der Arabischen Liga schwerfällt, einen substantiellen Beitrag zur Lösung innerarabischer Konflikte zu leisten. Die Meinungsverschiedenheiten über die Beilegung des Libanonkonflikts auf dem arabischen Gipfeltreffen in Tunis Ende 1979 haben das erneut gezeigt⁹⁵⁾. Allein die Stationierung einer arabischen „Abschreckungsstreitmacht“ und die Zahlung von Geldern zum Wiederaufbau des Landes vermögen auf die Dauer den Frieden im Libanon nicht zu sichern.

⁸⁹⁾ Vgl. Hussein A. Hassouna, a. a. O., S. 146 ff.

⁹⁰⁾ Vgl. ebd. S. 375 ff.

⁹¹⁾ Vgl. B. Boutros-Ghali, a. a. O., S. 105.

⁹²⁾ Vgl. Abdel Hamid Rashed, a. a. O., S. 100.

⁹³⁾ Vgl. ebd.

⁹⁴⁾ Vgl. ebd. S. 103.

⁹⁵⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 273 vom 24. 11. 1979, S. 3.

V. Die Liga der Arabischen Staaten — Ausdruck arabischer Einheit?

Die Liga der Arabischen Staaten kann nur sehr bedingt als Ausdruck arabischer Einheit angesehen werden. Ihre Entstehungsgeschichte macht deutlich, daß der Gedanke, die Einheit des arabischen Vaterlandes wiederherzustellen, nur einer von vielen und nicht einmal der primäre Faktor war, der zur Gründung der Liga geführt hat. Partikularistische Interessen der arabischen Staaten waren bei der Gründung vorherrschend. Der britische Einfluß hat ein übriges dazu beigetragen, die Bildung einer starken, mit eigenen Kompetenzen ausgestatteten Liga zu verhindern. Auf der anderen Seite kann nicht bestritten werden, daß eine gemeinsame Sprache, Geschichte und Religion sowie der Kampf um Palästina bei der Gründung der Liga eine Rolle gespielt haben.

Zielsetzung und Aufbau der Arabischen Liga sind ein getreues Spiegelbild ihrer Entstehungsgeschichte. Als regionale, der einzelstaatlichen Souveränität verpflichtete Organisation ist die Liga ganz und gar auf den Willen der Einzelstaaten zur Mitarbeit angewiesen. Sie kann deshalb auch nicht in einem größeren Maße Ausdruck arabischer Einheit sein, als es die arabischen Staaten zulassen. Sie als Erfüllung des jahrhundertealten Traums von der arabischen Einheit zu bezeichnen, ist nicht möglich. Ihre Existenz bedeutet lediglich einen ersten Schritt in diese Richtung, einen Schritt, der mit der Hoffnung auf weitere Schritte verbunden war und ist.

In krassem Gegensatz zu der der Liga zugeschriebenen Symbol- und Initialfunktion für die arabische Einheit stehen ihre Handlungsmöglichkeiten. Das ist historisch bedingt. Nur wer dieses Faktum im Auge behält, vermag die allen Schwierigkeiten zum Trotz erbrachten Leistungen der Liga angemessen zu würdigen, selbst wenn die erzielten Erfolge mitunter eher bescheidener Natur waren.

Erfolgreich war die Liga bei der Vertretung gesamtarabischer Interessen vor allem im Zusammenhang mit dem Entkolonialisierungsprozeß. Ohne Zweifel hat sie bei der Erringung der Unabhängigkeit Marokkos, Tunesiens, Libyens, Kuwaits, Algeriens und Südarabiens eine beachtliche, wenn auch nicht immer her-

ausragende Rolle gespielt. Zudem war sie mehr als drei Jahrzehnte Ausdruck eines gemeinsamen arabischen Kampfes um Palästina. Die Stoßrichtung dieses Kampfes war gewiß einseitig, d. h. nicht so sehr auf die Verwirklichung eines von allen arabischen Staaten getragenen Konzepts für die Zukunft Palästinas als vielmehr gegen die Existenz Israels gerichtet. Dem steht aber nicht entgegen, daß die Liga in der Palästinafrage als ein einigender Faktor für die arabische Welt gewirkt hat, so wie umgekehrt das Palästinaproblem den Zusammenhalt der Arabischen Liga gefördert hat.

Bescheidener als die Erfolge der Liga im Kampf gegen Kolonialismus, Imperialismus und teilweise auch Zionismus waren die Erfolge im Bemühen um ein allmähliches Zusammenwachsen der arabischen Staaten. Wesentliche Ursache dafür ist, daß als Voraussetzung für die arabische Einheit in der arabischen Welt zwar unstrittig die Abwesenheit von Fremdherrschaft gilt, daß es darüber hinaus aber nicht gelungen ist, den Begriff der arabischen Einheit mit einem positiven, für alle arabischen Staaten gleichermaßen akzeptablen und praktikablen Inhalt zu füllen. Bestrebungen zur Verschmelzung arabischer Staaten sind deshalb bis in die Gegenwart erfolglos geblieben. In keinem Fall sind sie von der Arabischen Liga ausgegangen.

Immerhin ist es der Liga gelungen, einige Anstöße zur ökonomischen, sozialen und kulturellen Integration der arabischen Welt zu geben und sich damit teilweise auch durchzusetzen. Das gilt insbesondere für den in diesem Aufsatz nicht untersuchten kulturellen Bereich. Nach eigenem Bekunden hat die Liga bei der Vereinheitlichung von Schulsystemen, Lehrplänen, Schulbüchern und Lexika geradezu erstaunliche Ergebnisse erzielen können⁹⁶⁾. Auf ökonomischem Gebiet ist der Liga der entscheidende Durchbruch zur arabischen Integration aber nicht gelungen. Weder der Arabische Gemeinsame Markt noch die Gründung von Arab Joint Ventures mit dem Ziel

⁹⁶⁾ Vgl. Abdel Hamid Rashed, Wie gesamtarabisch ist die Arabische Liga?, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 2/1974, S. 21.

sektoraler industrieller Kooperation können in diesem Sinne interpretiert werden. Ebenso wie bei der Beilegung innerarabischer Streitigkeiten hat die Arabische Liga bei den Versuchen zur wirtschaftlichen Integration einfach nicht über die erforderliche Macht verfügt, um hochgesteckte Erwartungen erfüllen zu können. Sie hat sich deshalb zumeist darauf beschränken müssen, Denkanstöße zu geben und als Clearingstelle für unterschiedliche Interessen arabischer Staaten zu dienen. Diese Funktionen sollten nicht unterschätzt werden. Sie reichen aber nicht aus, um die arabische Einheit auf Dauer voranzutreiben.

Neue Betätigungsfelder, auf denen sich die Liga als gesamtarabische Institution in den siebziger Jahren begrenzt hat profilieren können, sind der afro-arabische und der euro-arabische Dialog. Während es um den afro-arabischen Dialog nach der ersten Gipfelkonferenz in Kairo 1977 mehr als still geworden ist, befindet sich der euro-arabische Dialog seit seiner Suspendierung im Mai 1979 in einer schweren Krise. Die Revolution im Iran und die sowjetische Intervention in Afghanistan haben indes dazu beigetragen, das Interesse an einer Wiederbelebung des Dialogs zu fördern. Für die europäische Seite ist aufgrund der Vorgänge im Mittleren Osten zugleich eine Verstärkung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den arabischen Golfstaaten von besonderer Bedeutung⁹⁷). Auf die krisenhafte Entwicklung in und um Iran und Afghanistan hat die Liga der Arabischen Staaten nur mittelbaren Einfluß. Am afro-arabischen und euro-arabischen Dialog hat sie in der Vergangenheit jedoch planend und verwaltend mitgewirkt und so zumindest den Anspruch auf arabische Einheit sichtbar gemacht.

Der Zustand der Arabischen Liga ist zu Beginn der achtziger Jahre keineswegs zufriedenstellend. Der Streit über den ägyptisch-israelischen Friedensvertrag hat die arabische Welt gespalten. Die Mitgliedschaft Ägyptens in der Liga ruht, d. h., das volkreichste arabische Land steht im eigenen Lager politisch im Abseits.

⁹⁷) Vgl. Frankfurter Rundschau Nr. 26 vom 31. 1. 1980, S. 6; BMWI-Tagesnachrichten Nr. 7877 vom 13. 2. 1980, S. 2.

Der Sitz der Liga ist von Kairo nach Tunis verlegt worden. Ägypten hat diese Maßnahme als „illegal“ bezeichnet und das Liga-Archiv in Kairo zurückbehalten. Der Neuaufbau der Organisation in Tunis geht nur zögernd voran. Der Führungskader, der in der Vergangenheit zu einem erheblichen Teil aus ägyptischen Beamten bestanden hat, konnte bislang nur in begrenztem Umfang durch tunesische Fachkräfte ersetzt werden. Generalsekretär Klibi ist deshalb gezwungen, sich weiterhin vorrangig um die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Liga-Organisation zu bemühen. Zugleich will er aber verhindern, mit der in Kairo verbliebenen Restliga in einen psychologischen Kleinkrieg verwickelt zu werden⁹⁸).

Trotz ihrer Spaltung kann die Arabische Liga in Zukunft möglicherweise Impulse für die Verwirklichung der arabischen Einheit geben. Eine Schwächung der „Ablehnungsfront“, die durch die politische Entwicklung im Mittleren Osten bereits eingetreten ist, und ein Scheitern der israelisch-ägyptischen Verhandlungen über einen Autonomiestatus für die „besetzten arabischen Gebiete“ könnten dem Schisma innerhalb der arabischen Welt ein Ende setzen. Die Liga wäre dann wieder in der Lage, im Nahostkonflikt — soweit es die antiisraelische Position angeht — als Sprecher der arabischen Welt aufzutreten, was allerdings für Israel eine wenig erfreuliche Wendung bedeuten würde.

Die Überwindung ihrer Spaltung würde es der Arabischen Liga auch ermöglichen, in anderer Hinsicht erneut Aktivitäten zu entfalten. So ist ein Großteil der arabischen Welt nach der Erringung ihrer politischen und ökonomischen Unabhängigkeit von den Kolonialmächten auf der Suche nach einer neuen — weder vom Westen noch vom Osten geprägten — Identität. Der Islam, der in den letzten Jahren eine ungeahnte Renaissance erfahren hat, bietet sich dafür als entscheidende Grundlage an. Die Liga könnte, obwohl sie in ihrer Entstehung von westlichem Gedankengut beeinflusst ist, entsprechende Impulse aufgreifen, verstärken und dergestalt zur Festigung des Bewußt-

⁹⁸) Vgl. Der Spiegel Nr. 42 vom 15. 10. 1979, S. 180; Süddeutsche Zeitung Nr. 70 vom 22./23. 3. 1980, S. 4.

seins der Zusammengehörigkeit aller arabischen Staaten beitragen.

Eine weitere Möglichkeit für die Arabische Liga, der arabischen Einheit näher zu kommen, besteht trotz aller Schwierigkeiten in der Vergangenheit in der ökonomischen Entwicklung der arabischen Welt. Sie hat im vergangenen Jahrzehnt merkliche Fortschritte gemacht. Dabei ist auf der einen Seite das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis der arabischen Staaten — etwa im Bereich des Arbeitskräftepotentials — deutlich geworden, auf der anderen Seite hat die ungleiche Verteilung des Erdölreichtums ein ökonomisches und soziales Gefälle innerhalb der arabischen Welt

entstehen lassen, das von erheblicher politischer Brisanz ist. Durch eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den arabischen Staaten könnte die Arabische Liga zu einem Abbau dieses Gefälles und damit zu einer stabileren Entwicklung der Gesamtregion beitragen.

Aufgaben, die die weitere Existenz der Liga der Arabischen Staaten rechtfertigen, gibt es mithin genug. Erfüllt werden können diese Aufgaben allerdings nur, wenn die arabischen Staaten mit ihren gegensätzlichen gesellschaftlichen Strukturen und Ideologien nicht nur das Ziel der arabischen Einheit propagieren, sondern die Arabische Liga auch dazu ermächtigen, in diesem Sinne zu handeln.

Martin Jänicke: Wachsende Zukunftsrisiken für Umwelt, Beschäftigung und Demokratie? Eine Interpretation neuerer Langzeitprognosen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/80, S. 3—10

Eine Reihe von Langzeitprognosen — u. a. des Baseler Prognos-Instituts und der OECD — wird auf ihre politischen, sozialen und ökologischen Konsequenzen hin untersucht. Dabei wird der vermutlichen Gleichzeitigkeit zunehmender Umweltprobleme und wachsender Arbeitslosigkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Als dritte Problem-Tendenz wird die sinkende Regierbarkeit des „super-industriellen Systems“ (H. Kahn) untersucht, die sich u. a. in einer unzureichenden Durchsetzung von Zukunftstechnologien und steigenden Sozialkosten für staatliche ‚Reparaturleistungen‘ niederschlägt. Aus diesen Tendenzen werden Folgen für das politische System abgeleitet.

Theodor Hanf: Überlegungen zu einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/80, S. 11—23

Die Debatte über Dritte-Welt-Politik nach den Ereignissen im Iran und in Afghanistan läßt sich überspitzt wie folgt darstellen: Auf der einen Seite werden die Ereignisse in ihrer Bedeutung minimiert: Entwicklungspolitik mit dem Ziel einer Verminderung des Nord-Süd-Gegensatzes müsse fortgesetzt werden wie bisher, müsse unabhängig von den jeweiligen politischen Systemen möglichst wertneutral betrieben und von den Auswirkungen der Ost-West-Spannungen wie von eigenen außenpolitischen Zielen möglichst freigehalten werden. Für die andere Seite ist die Afghanistan-Invasion hingegen der Beweis, daß Dritte-Welt-Politik letztlich nichts anders sein dürfe als ein Instrument des Ost-West-Gegensatzes mit anderen Mitteln und in anderen Regionen. Sie müsse in erster Linie dazu dienen, befreundete, strategisch und rohstoffpolitisch wichtige Staaten zu unterstützen.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte zeigen jedoch, daß beide Strategien nicht die gewünschte Wirkung erreichen. Die ‚unpolitische‘, technokratische Entwicklungspolitik trägt im wesentlichen dazu bei, den Status quo des jeweiligen Nehmerlandes zu stützen. Die Mehrzahl der Staaten der Dritten Welt weist autoritäre politische Systeme auf, getragen von einer schmalen Staatsbourgeoisie. Das Weiterbestehen des Gesamtsystems beruht auf dem massiven Gruppeninteresse der Privilegierten. Konflikte innerhalb der herrschenden Gruppe führen lediglich zu einem Kreislauf parasitärer Eliten, nicht aber zu einem Systemwandel. Unter diesen Gegebenheiten bedeutet technokratische Hilfe Förderung eines Status quo, der für die ökonomische Entwicklung alles andere als optimal, für die soziale Entwicklung oft schädlich und zur Förderung politischer Partizipation und zur Verwirklichung der Menschenrechte unwirksam ist.

Aber auch eine Entwicklungspolitik als Instrument des Ost-West-Gegensatzes führt nach den bisherigen Erfahrungen in die Irre, da sie zwangsläufig aus Bündnisgründen auch autoritär-diktatorische Regime stützen, Befreiungsbewegungen aber bekämpfen mußte, was zur Unglaubwürdigkeit des gesamten Westens beitrug. Daß sogenannte Entwicklungsdiktaturen in der Lage seien, entscheidende Fortschritte einzuleiten und zu sichern, das hat sich während der letzten Dekaden ebenfalls als Mythos erwiesen.

Eine dauerhafte Stabilität wird nur dann möglich sein, wenn eine Regierung die Zustimmung der Regierten findet. Aus dieser einfachen Feststellung läßt sich die Notwendigkeit einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik ableiten. Sozioökonomische Entwicklung gerade in den ärmsten Ländern bedarf aller Energie, aller Phantasie und allen Einsatzes, nicht nur einer schmalen Führungsgruppe, sondern der gesamten Bevölkerung. Diese Eigenschaften können aber nur dann mobilisiert werden, wenn freie Entfaltung von Individuen wie von Gruppen möglich ist und wenn alle in der Lage sind, in angemessener Weise am sozialen und am ökonomischen Fortschritt teilzuhaben. Projekte der Entwicklungspolitik sind daher verstärkt daraufhin zu überprüfen, ob sie über mehr Partizipation Voraussetzungen für mehr Demokratie schaffen.

Dieses „demokratische Opportunitätsprinzip“ wirkt letztlich auch auf den Westen zurück: Demokratie kann langfristig nicht überleben — und das ist das entscheidende Moment, wichtiger als Rohstoffpolitik und wichtiger als Stützpunktpolitik —, wenn sie nur auf kleine Wohlstandsinseln begrenzt bleibt.

Rüdiger Robert: Die Liga der Arabischen Staaten — Versuch einer Bestandsaufnahme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/80, S. 25—46

Am 22. 3. 1980 ist die Liga der Arabischen Staaten 35 Jahre alt geworden. Sie war und ist der bislang einzige Versuch der arabischen Welt, sich institutionell zusammenzuschließen. Sämtliche arabischen Staaten und die Palästinensische Befreiungsbewegung gehören ihr an.

Der Traum von der arabischen Einheit ist mit der Liga aber nicht in Erfüllung gegangen. Schon ihre Entstehungsgeschichte zeigt, daß der Gedanke, die Einheit des arabischen Vaterlandes wiederherzustellen, hinter den Einzelinteressen der arabischen Staaten, freilich auch hinter dem Weltmachtanspruch Großbritanniens zurückstehen mußte. Als regionale, der einzelstaatlichen Souveränität verpflichtete Organisation ist die Liga bis heute auf die freiwillige Mitarbeit der arabischen Staaten angewiesen.

Trotz ihrer Schwäche hat die Arabische Liga in den vergangenen Jahrzehnten versucht, als Sprecher der arabischen Welt aufzutreten und zu handeln, zumindest aber Impulse für die arabische Einheit zu geben. (Teil-)Erfolge sind dabei nicht ausgeblieben — etwa im Kampf um die Erringung der Unabhängigkeit der arabischen Staaten. Insgesamt gesehen ist es jedoch nicht gelungen, der Verwirklichung der arabischen Einheit wesentlich näherzukommen. Dem steht nicht entgegen, daß der afro-arabische und der euro-arabische Dialog der Arabischen Liga in den siebziger Jahren neue Betätigungsfelder und damit Profilierungschancen eröffnet haben.

Seit dem israelisch-ägyptischen Friedensschluß sind die arabischen Staaten untereinander zerstrittener als zuvor. Das hat zu einer Lähmung, ja Spaltung der Arabischen Liga geführt. Ihre weitere Existenz ist dennoch sinnvoll. Nach Überwindung des derzeitigen Schismas könnte die Arabische Liga bei der Suche nach einer neuen arabischen Identität und bei der Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der arabischen Welt wieder stärkeres Gewicht erhalten. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die arabischen Staaten den Gedanken der arabischen Einheit nicht länger nur propagieren, sondern die Liga auch ermächtigen, in diesem Sinne zu handeln.