

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Lothar Brock
Menschenrechte
und Entwicklung

Joachim Betz
Lomé III:
Bewahrung des Erreichten
und Priorität
für die Landwirtschaft

Fritz Schatten
Afrikanische Macht –
Afrikanische Ohnmacht

ISSN 0479-611-X

B 27/85
6. Juli 1985

Lothar Brock, Dr. phil., Professor für Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität und Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), beide Frankfurt.

Neuere Veröffentlichung u. a.: Intervention und Konfliktverschärfung. Die Lateinamerika-Politik, in: E. O. Czempel (Hrsg.), Amerikanische Außenpolitik im Wandel, Stuttgart etc. 1982; Spannungspolitik als globales Problem. Zum Ost-West-Konflikt in der Dritten Welt, in: HSFK (Hrsg.), Europa zwischen Konfrontation und Kooperation, Frankfurt 1982; Wechselwirkungen zwischen Ost-West- und Nord-Süd-Beziehungen, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), Zur Lage Europas im globalen Spannungsfeld, Baden-Baden 1983; (Hrsg. zus. mit Berthold Meyer) Die Zukunft der Sicherheit in Europa, Baden-Baden 1984; Sicherheit, Frieden, und Friedenspolitik, in: Politische Bildung (1985) 1; (zus. mit Achim Spanger) Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt, i. E.

Joachim Betz, Dr. rer. soc., geb. 1946; Leitender Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Allgemeine Überseeforschung Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe, Baden-Baden 1978; Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in Sri Lanka seit 1977, Hamburg 1982; (Hrsg.) Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern. Ursachen, Rückwirkungen, Lösungsansätze, München usw. 1983.

Fritz Schatten, geb. 1930; Studium der Soziologie, Philosophie und der Publizistik.

Veröffentlichungen u. a.: Afrika — Schwarz oder rot?, München 1961; Der Konflikt Moskau-Peking, München 1962; Communism in Africa, London-New York 1966; Entscheidung in Palästina, Stuttgart 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Menschenrechte und Entwicklung¹⁾

I. Zur Menschenrechtssituation in der Dritten Welt

In der Atlantik-Charta von 1941, die zu den Gründungsdokumenten der Vereinten Nationen gehört, brachten die unterzeichnenden Staaten ihre Hoffnung zum Ausdruck, „daß nach der endgültigen Zerstörung der Nazi-tyrannie ein Frieden geschaffen wird, der allen Nationen die Möglichkeit gibt, in Sicherheit innerhalb ihrer eigenen Grenzen zu leben, und der Gewähr dafür bietet, daß alle Menschen in allen Ländern der Welt ihr Leben frei von Furcht und Mangel leben können“. Mit dem Anspruch, diese Hoffnung in praktische Politik umzusetzen, sind die Vereinten Nationen gegründet und ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 verfaßt und verabschiedet worden.

Jahrzehnte sind seitdem vergangen, und wir wissen heute, daß die Barbarei, die sich unter dem Faschismus entfaltete, keine Episode der Weltgeschichte war; die Barbarei lebt fort. Jeder Tag bringt uns neue Meldungen über die grausame Mißachtung der Würde, der Gesundheit und des Lebens einer wachsenden Zahl von Menschen in der Welt, vor allem in den Entwicklungsländern. Willkürliche Freiheitsberaubung, Mißhandlung, Folter, summarische Exekutionen, das Verschwindenlassen von unliebsamen Personen sind an der Tagesordnung. Zwischen 5 000 und 30 000 Menschen sind in Chile seit dem Militärputsch von 1973 aus politischen Gründen umgebracht worden, zwischen 8 000 und 20 000 Menschen sind während der Militärrherrschaft in Argentinien aus politischen Gründen „verschwunden“; fast 100 000 Menschen sollen aus politischen Gründen in Guatemala von 1954 bis 1980 und nahezu 300 000 in Uganda in den Jahren 1972 bis 1977 unter Idi Amin ermordet worden sein. Mehrere Hunderttausend sind in Indonesien nach dem Sturz Sukarnos (1965) und im gegenwärtigen Bürger- und Interventionskrieg in Afghanistan ums Leben gekommen. Die gleiche Grö-

Benordnung erreichen die Schätzungen über die Opfer der Roten Khmer in Kambodscha.

Nach einer 1983 der UN-Menschenrechtskommission vorgelegten Untersuchung des kenianischen Rechtsanwaltes Amos Wako sind in den vorausgegangenen 15 Jahren weltweit mindestens zwei Millionen Menschen willkürlich oder aufgrund von Schnellverfahren außerhalb des ordentlichen Rechtsweges hingerichtet worden²⁾.

Menschenrechtsverletzungen sind in den Entwicklungsländern offenbar zu einem Massenphänomen geworden. Gleichzeitig sind es gerade die Entwicklungsländer, die der theoretisch-konzeptionellen Debatte über Menschenrechte entscheidende Impulse gegeben und zu einer erheblichen Ausweitung des Begriffs der Menschenrechte weit über die klassischen bürgerlichen Freiheitsrechte gegenüber dem Staat hinaus beigetragen haben. Ist dieser Sachverhalt Ausdruck einer besonderen Neigung zum Zynismus in der Dritten Welt, handelt es sich um den Versuch, durch lautstark wiederholte Forderungen nach Erweiterung des Konzeptes der Menschenrechte den Schwarzen Peter für deren Mißachtung anderen zuzuschieben? Oder geht es hier um einen Problemzusammenhang, dem sich auch die Industrieländer zu stellen haben, der sie womöglich als mitverantwortlich für die Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt ausweist und der von daher Konsequenzen für die eigene Politik gegenüber der Dritten Welt als Beitrag zur Achtung der Menschenrechte verlangt?

²⁾ „Achtung der Menschenrechte sinkt weltweit“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 29. 3. 1983. Zur neueren Menschenrechtssituation in der Dritten Welt vgl. Edy Kaufmann/Patricia Weiss Fagen, *Extrajudicial Executions: An Insight into the Global Dimensions of a Human Rights Violation*, in: *Human Rights Quarterly*, (1981)4, S. 81 ff. Vgl. auch die Rede des Direktors der UN-Menschenrechtsabteilung, Theo van Boven, die er am 1. 2. 1982 auf der 38. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission hielt. Diese Rede führte wegen der Nennung der Namen einiger Länder mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen zur Demissionierung van Bovens. Text der Rede in: *Human Rights Internet Reporter* (Washington), Januar-Februar 1982, S. 462 ff.

¹⁾ Vgl. zu diesem Thema die Materialsammlung in: Deutsche UNESCO-Kommission, *Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis* (Menschenrechte 3, Lehr- und Lernmaterialien für die außerschulische Bildung), Bonn 1985.

II. Politische Unterdrückung in der Dritten Welt

Die Verpflichtung des Staates zur Achtung der Menschenrechte ist mit der amerikanischen und französischen Revolution unwiderprüflich auf die Tagesordnung der Weltpolitik gesetzt worden. Über die verfassungsrechtliche Verankerung individueller Schutzrechte gegenüber dem Staat und individueller Rechte des Bürgers zur Mitgestaltung des Gemeinwesens, in dem er lebt, hat sich seitdem ein weltweiter Konsens herausgebildet. Er hat in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 seinen Niederschlag gefunden. Die Anerkennung der Menschenrechte ist der Charta zufolge eine Bedingung für die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen geworden, und keine Regierung kann dem Vorwurf gegenüber gleichgültig bleiben, die Menschenrechte zu verletzen. Wo Menschenrechtsverletzungen begangen werden, geschieht dies in aller Regel in Verbindung mit dem Versuch, die entsprechenden Sachverhalte gegenüber der internationalen Öffentlichkeit zu vertuschen. Daher sind Menschenrechtsverletzungen in den vergangenen Jahren häufig in der Weise begangen worden, daß die Verantwortlichen nicht in Erscheinung traten: Gefangene werden zu Tode gefoltert, der Tod aber wird als Selbstmord der Öffentlichkeit zur Kenntnis gegeben. Sie werden freigelassen, um „auf der Flucht“ erschossen zu werden; sie werden durch unmenschliche Haftbedingungen langsam zu Tode gebracht und gelten dann als „an einer Krankheit“ verstorben. Eine andere Form, Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen zu verbergen, besteht darin, die Repression zu dezentralisieren oder zu delegieren, also eigenständige Unterdrückungsmaßnahmen z. B. von Teilen der Streitkräfte oder von paramilitärischen Gruppen durchführen zu lassen, zumindest sie zu dulden oder abzuschirmen.

III. Menschenrechte und Grundbedürfnisse

Jedem, der sich mit einiger Regelmäßigkeit über die Verhältnisse in der Welt informiert, sind heute die Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern wenigstens in groben Zügen vertraut. Das größte spontane Interesse und Mitgefühl wecken dabei im Nachrichtenstrom zweifellos akute Notsituationen aufgrund von Naturkatastrophen — ausbleibender Regen, verheerende Erdbeben, alles verwüstende Stürme und Fluten. Der „Tag für Afrika“ bietet hierfür ein eindringliches Beispiel. Weniger spektakulär, aber nicht weniger real für die Menschen der Dritten Welt

Diese Praxis findet ihre „Vollendung“ in dem Verschwindenlassen von Personen, das es erlaubt, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: die Verantwortung offizieller Stellen für die Liquidierung von politischen Gegnern abstreiten zu können und doch Angst und Schrecken in der Bevölkerung zu verbreiten und damit politisch Andersdenkende einzuschüchtern.

Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind in den Ländern der Dritten Welt zunächst vor allem die politisch Aktiven. Aber es gehört zur Natur von Unrechtsregimen, daß nicht lange gefackelt wird, um nach dem Verständnis der politisch Verantwortlichen zwischen „Schuldigen“ und „Unschuldigen“ zu unterscheiden. Ein Charakteristikum von Unrechtsregimen ist die Außerkraftsetzung des ordentlichen Rechtsweges (des „due process of law“), also die Herrschaft der Willkür. Eine charakteristische Folge von Unrechtsherrschaft ist dementsprechend, daß auch Unschuldige leiden; zur „Schuld“ kann schon die Wahrnehmung jener Rechte werden, die vom Regime selbst offiziell als Menschenrechte anerkannt werden.

Darüber hinaus sind politische Unterdrückungsmaßnahmen vielfach nicht nur gegen politisch unliebsame Einzelpersonen gerichtet, sondern werden häufig ungezielt gegenüber ganzen Bevölkerungsgruppen praktiziert — entweder, um eine allgemeine Verunsicherung und Einschüchterung zu erreichen, oder um einzelne Bevölkerungsgruppen (z. B. ethnische Minoritäten) zu disziplinieren, oder um in bestimmten Gebieten Aufständischen die Existenzbasis zu entziehen³⁾. Das wahre Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt geht jedoch über die politische Unterdrückung weit hinaus.

ist das alltägliche Elend derjenigen, die ohne feste Behausung, ohne ausreichende Nahrung, ohne regelmäßige medizinische Versorgung, ohne Arbeit und Ausbildung, also ohne eine auch nur annähernde Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse dahinvegetieren. Zur Armut in der Dritten Welt kommt vor allem für die in den städtischen Slums Lebenden die

³⁾ Vgl. hierzu die Einschätzung der Regierungspolitik in Guatemala unter dem inzwischen gestürzten Präsidenten Rios Montt als „Völkermord“ durch den Paderborner Erzbischof Johannes Degenhardt in: Frankfurter Rundschau vom 22. 12. 1982.

soziale Entwurzelung, zur Armut kommt der Verlust des Eigenwertgefühls aufgrund der Auflösung gewachsener Solidargemeinschaften, zur Armut kommt die Zerrüttung alter Wertsysteme, ohne daß an deren Stelle neue sinnstiftende Lebensbezüge treten⁴⁾.

Die Weltbank schätzt, daß zu Beginn der achtziger Jahre rund 800 Millionen Menschen in den Ländern der Dritten Welt, gemessen am Stand der Grundbedürfnisbefriedigung, als absolut arm gelten müssen⁵⁾. Mit einer wachsenden Weltbevölkerung nimmt diese Zahl zu; die absolute Armut in der Dritten Welt scheint demnach weitgehend das Ergebnis knapper Ressourcen zu sein. Dies ist jedoch nur zum Teil so richtig.

Der Hunger in der Dritten Welt ist nicht darauf zurückzuführen, daß eine ausreichende Erzeugung von Nahrungsmitteln angesichts der rapide gestiegenen Weltbevölkerung unmöglich geworden wäre, sondern vor allem darauf, daß weltweit vorhandene Kapazitäten nicht gezielt eingesetzt werden, um für alle Menschen Ernährungssicherheit herzustellen⁶⁾. Das zentrale Problem ist mit anderen Worten nicht die Erzeugung knapper Güter, sondern deren gerechte Verteilung. Dies zeigt sich auch in der zunehmenden *relativen Armut*: Der Abstand, der zwischen den Lebensverhältnissen der großen Bevölkerungsmehrheit und der kleinen Oberschicht in den Entwicklungsländern besteht, der Abstand zwischen dem, was beide Gruppen zum Volkseinkommen beitragen und was sie verbrauchen, wächst. Die Annahme, die vor allem während der sechziger Jahre die „Südpolitik“ der Industrieländer bestimmte, daß wirtschaftliches Wachstum über kurz oder lang auch zu den Armen durchsickern und zu ei-

⁴⁾ Dieser Verfall vollzieht sich jedoch nicht erst in neuester Zeit, sondern in Afrika schon seit Beginn der Ubergang und Durchdringung durch den Sklavenhandel der Araber und Europäer. Vgl. hierzu Al Imfeld, Vom Überfluß zur Dürre. Etappenweiser Zerfall der westafrikanischen Sahelzone, in: epd-Entwicklungspolitik, (1983) 14, S. 11ff.

⁵⁾ Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1980, Washington, D. C. 1980; dieselbe, Weltentwicklungsbericht 1982, Washington, D. C. 1982.

⁶⁾ Zu der sich an diese These anschließenden Kontroverse über die Frage, inwieweit heute die Förderung von Exportkulturen in den Entwicklungsländern auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion geht, vgl. Peter von Blanckenburg, Exportkulturen contra Nahrungskulturen. Eine falsche These der Welternährungsdiskussion, und die Erwidern von Kurt Egger, Ergänzende und kritische Anmerkungen zu dem Artikel „Exportkulturen...“ in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1982) 3, S. 16—19. Siehe auch Brot für die Welt (Hrsg.), Hunger durch Überfluß?, Stuttgart 1981, sowie Joseph Collin/Frances Moore Lappé, Vom Mythos des Hungers, Frankfurt 1978, sowie epd-Entwicklungspolitik, (1985) 10.

ner nachhaltigen Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beitragen würde, hat sich als Trugschluß erwiesen⁷⁾.

Welcher Zusammenhang besteht nun zwischen der Armut und der Menschenrechtsproblematik in der Dritten Welt? Antworten auf diese Frage sind auf drei Ebenen zu suchen:

— Die mangelhafte Befriedigung der Grundbedürfnisse in den Entwicklungsländern hat insofern etwas mit den Menschenrechten zu tun, als die unzureichende Versorgung den Menschen die Kraft nimmt, kontinuierlich und beharrlich dort politische Rechte wahrzunehmen, wo dies im Prinzip möglich wäre, und eine unzureichende Bildung und Ausbildung die Entwicklung jener Fähigkeiten und Fertigkeiten behindert, die als intellektuelle Voraussetzungen für die Wahrnehmung gerade der klassischen Freiheits- und Teilhaberrechte betrachtet werden müssen⁸⁾.

— Die mangelhafte Befriedigung der Grundbedürfnisse schwächt die Lebenskraft der von ihr Betroffenen; sie schafft jedoch zugleich ein erhebliches Unruhepotential. Die vorbeugende Kontrolle dieses Potentials und die Bekämpfung von Unruhen und Revolten dort, wo das Potential sich in Aktion umsetzt, sind in aller Regel mit einer Einschränkung, wenn nicht der völligen Außerkräftsetzung der Freiheitsrechte für eine begrenzte Zeit oder auf Dauer identisch.

— Absolute Armut, wie sie heute von 800 Millionen Menschen erlebt wird, höhlt den Kerngehalt aller Menschenrechte aus: das Recht auf Achtung der Menschenwürde, das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit. Angesichts der global vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten, die Grundbe-

⁷⁾ Diese Erkenntnis gehört inzwischen zum Allgemeinutwicklungspolitischen Denkens. Dessen ungeachtet ist in der Weltbank angesichts der Schwierigkeiten einer „zielgruppenorientierten“ Politik das Wachstumsdenken auch konzeptionell wieder mehr in den Vordergrund getreten. Dies hat weniger mit dem Wechsel in der Präsidentschaft von Robert S. McNamara zu A. W. Clausen zu tun als vielmehr mit dem tatsächlichen Rückgang der Wachstumsraten Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre und einer allgemeinen Infragestellung der entwicklungspolitischen Konzeptionen, die in den 70er Jahren die Diskussionen beherrschten (Neue Weltwirtschaftsordnung, Grundbedürfnisstrategie), und ihre Ersetzung durch die alles überragende Maxime des „Adjustment“, der Anpassung einzelstaatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik an das veränderte weltwirtschaftliche Umfeld.

⁸⁾ „... wer z. B. nicht lesen und schreiben kann, der weiß auch mit Pressefreiheit nichts anzufangen.“ Volkmar Köhler, Menschenrechte, freiheitliche Ordnungspolitik, Friedenssicherung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1983) 1, S. 14.

dürfnisse aller heute lebenden Menschen zu befriedigen, kann die Fortexistenz und Ausweitung absoluter Armut selbst als Menschenrechtsverletzung betrachtet werden. Aber auch der sich weiter vergrößernde Abstand zwischen den Reichen und der Masse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern (relative Armut) ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung; denn soziale Ungerechtigkeit geht mit Unterdrückung einher.

Diesen Sachverhalt ist in den internationalen Menschenrechtsdebatten der Nachkriegszeit dadurch Rechnung getragen worden, daß für einen über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hinausgehenden internationalen Schutz der Menschenrechte im Jahre 1966 auf UN-Ebene die sogenannten Menschenrechtspakte abgeschlossen wurden. Zu diesen gehört neben dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte auch ein Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁹⁾.

Der Wirtschafts- und Sozialpakt erkennt unter anderem die folgenden Rechte an: das Recht auf Arbeit, das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, das Streikrecht, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit (gemäß den jeweiligen individuellen Bedingungen), das Recht auf Bildung, die Gleichberechtigung von Mann und Frau

IV. Das Recht auf Entwicklung

Mit dem Zustandekommen des Wirtschafts- und Sozialpaktes im Jahre 1966 war die internationale Menschenrechtsdiskussion einen wesentlichen Schritt über das klassisch-westliche Menschenrechtsverständnis hinausgegangen. In den siebziger Jahren erfolgte vor allem unter dem wachsenden Einfluß der Entwicklungsländer auf die Aktivitäten der Vereinten Nationen eine weitere Ausweitung des Menschenrechtsverständnisses, und zwar durch die Anerkennung eines Rechts auf Entwicklung¹⁰⁾.

⁹⁾ Bruno Simma / Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz, München 1979.

¹⁰⁾ UN Res. 34/146 vom 23. 11. 1979 über „Alternative Möglichkeiten, Mittel und Wege, innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zur besseren Sicherung einer effektiven Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Hierzu und zum folgenden Harald Hohmann, Recht auf Entwicklung in der internationalen Diskussion, in: Vereinte Nationen, (1982) 2, S. 59 ff; Martin Hecker, Völkerrecht und Nord-Süd-Politik vor der Generalversammlung, Wirtschaftsvölkerrecht und Menschenrecht auf Entwicklung, in: Vereinte Nationen,

(Art. 3 bis 14). Im Art. 2 Abs. 1 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte heißt es: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“

Daraus geht hervor, daß ein Staat, der erkennbar nicht in Richtung auf eine Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (auch anderer Staaten) tätig wird oder womöglich deren Einschränkung und Mißachtung fördert (polizeilich-militärische Stabilisierung wirtschaftlicher Ausbeutung), den Menschenrechtspakt verletzt. So eindeutig diese Feststellung ist, so vieldeutig aber sind die Gegebenheiten, auf die sie sich bezieht. Im Zweifelsfalle wird es kaum gelingen, einer Regierung nachzuweisen, daß sie nicht bemüht ist, die wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu verwirklichen. Hinzu kommt, daß die Anerkennung wirtschaftlicher und sozialer Rechte nach westlichem Menschenrechtsverständnis keinen unmittelbar geltenden Anspruch des einzelnen begründet, der im Rechtswege gegenüber dem Staat durchgesetzt werden könnte.

Über den Inhalt des Rechts auf Entwicklung bestehen zwar Meinungsverschiedenheiten. Ein Konsens dürfte jedoch darüber bestehen, daß das Recht auf Entwicklung als Mindestanforderung gleichzusetzen ist mit dem Recht auf Befriedigung der Grundbedürfnisse, zu denen dann auch das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, geistige Entfaltung und politische Teilhabe zu rechnen wäre¹¹⁾.

Die Entwicklungsländer gehen in ihrer Mehrzahl über diese Interpretation hinaus. Sie betonen, daß das Recht auf Entwicklung nicht nur ein individuelles Recht sei, sondern ein Kollektivrecht, das die Brücke schlage zwischen der klassischen Menschenrechtsdiskussion und der großen Debatte der siebziger Jahre über eine Neuordnung der Weltwirtschaft. Das Recht auf Entwicklung eröffnet

(1980) 2, S. 41 ff.; J. D. Sethi, Human Rights and Development, in: Human Rights Quarterly, (1981) 3, S. 11 ff.; Etienne-R. Mbaya, Human Rights in North-South Relations, in: Law and State (Tübingen), Bd. 30, 1984, S. 7—35.

¹¹⁾ Harald Hohmann (Anm. 10), S. 62.

aus der Sicht der Entwicklungsländer die Möglichkeit, die gerade von den westlichen Industrieländern immer wieder hervorgehobene Aufgabe, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern, im Zusammenhang mit Strukturfragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu erörtern, also Fragen der Verwirklichung und des Schutzes der Menschenrechte und Fragen der internationalen Arbeitsteilung im Nord-Süd-Verhältnis aufeinander zu beziehen¹²⁾.

Im Einklang mit dieser Problemsicht haben die Entwicklungsländer 1977 die Verabschiedung einer Resolution der UN-Vollversammlung durchgesetzt, in der es heißt, daß das „Weiterbestehen einer ungerechten internationalen Wirtschaftsordnung... ein großes Hindernis für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Entwicklungsländern ist“ und daß umgekehrt „die Verwirklichung der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung... ein wesentliches Element für die wirksame Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ darstellt¹³⁾. Die Entwicklungsländer messen unter diesem Gesichtspunkt im Gegensatz zu den Industrieländern dem Recht auf Entwicklung ein hohes Maß an Rechtsverbindlichkeit bei. Aus ihrer Sicht begründet das Recht auf Entwicklung einen unmittelbar geltenden Anspruch auf eine gerechte Nutzenverteilung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und auch auf Entwicklungshilfe als Wiedergutmachung für koloniale Ausbeutung und einseitige Vorteile der Industrieländer im Handel mit den Entwicklungsländern in nachkolonialer Zeit.

Damit ist die internationale Debatte über Menschenrechte in eine dritte Phase eingetreten. In der ersten Phase ging es vornehmlich um die rechtliche Verankerung der klassischen Freiheitsrechte des einzelnen gegenüber dem Staat. In der zweiten Phase kamen

¹²⁾ Vgl. die Vorbehalte von Algerien und Guinea gegen die Empfehlung der Konferenz über die Situation der Flüchtlinge in Afrika vom Mai 1979, die die Ratifizierung aller im Rahmen der Vereinten Nationen verabschiedeten Instrumente zum Schutz der Menschenrechte empfahl. Dazu Roland Stanbridge, *African Refugees, Human Rights and the World Community*, Toronto (Ninth General Conference of the International Peace Research Association) Juni 1981, S. 14. Bei diesen Vorbehalten wurde von Guinea geltend gemacht, die Menschenrechte würden als Instrument zur Störung der Herausbildung unabhängiger afrikanischer Staaten benutzt. Algerien kritisierte, daß einige der Regelungen in den Menschenrechtspaketen die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedsländer präjudizierten.

¹³⁾ UN Res. 32/130 vom 16. 12. 1977, in: Vereinte Nationen, (1978) 4, S. 142, hier zit. nach Harald Hohmann (Anm. 10), S. 59.

die wirtschaftlichen und sozialen Rechte hinzu, die bestimmte Leistungen des Staates gegenüber dem Bürger fordern. In der dritten Phase nun werden Rechte des einzelnen und der Völker gegenüber der Völkergemeinschaft postuliert. Hierzu gehören neben dem Recht auf Entwicklung auch das Recht auf Frieden und auf eine gesunde Umwelt¹⁴⁾. Es ist klar: je deutlicher solche Rechte gegenüber der Völkergemeinschaft als Forderungen der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern formuliert werden können, desto größer ist das Interesse der Entwicklungsländer, dem Recht auf Entwicklung ein möglichst hohes Maß an Verbindlichkeit (im Rechtssinne) zu verleihen. Umgekehrt liegt es auf der Hand, daß den Industrieländern wenig daran gelegen ist, die Forderungen der Entwicklungsländer nach Neuordnung der Weltwirtschaft (einschließlich einer Neuordnung der Entscheidungsfindung in der internationalen Wirtschaftspolitik) zu einer (Menschen-)Rechtsfrage aufzuwerten¹⁵⁾.

Die weit über das westliche Menschenrechtsverständnis hinausreichenden Auffassungen, die heute in Entwicklungsländern vertreten werden, kommen besonders klar darin zum Ausdruck, daß in der Dritten Welt heute von „Menschen- und Volksrechten“ gesprochen wird. So verabschiedete die Organisation für Afrikanische Einheit im Jahre 1981 eine „Afrikanische Charta der Menschen- und Volksrechte“, in der es unter anderem heißt, — daß kein Volk das Recht hat, ein anderes zu dominieren (Art. 19);

— daß kolonisierte und unterdrückte Völker das Recht haben, sich zu befreien, und alle Völker das Recht haben, Befreiungsbewegungen in ihrem Kampf „gegen ausländische Vorherrschaft, sei sie politisch, wirtschaftlich oder kulturell“, zu unterstützen (Art. 20);

— daß alle vertragsschließenden Parteien verpflichtet sind, „alle Formen ausländischer ökonomischer Ausbeutung, besonders durch internationale Monopole, zu beseitigen, um die eigene Bevölkerung in den Genuß der nationalen Reichtümer gelangen zu lassen“ (Art. 21)¹⁶⁾.

Man könnte angesichts der realen politischen Verhältnisse in Afrika bei solchen Formulie-

¹⁴⁾ Harald Hohmann (Anm. 10).

¹⁵⁾ Vgl. in diesem Sinne die sehr deutlichen Ausführungen des amerikanischen Delegierten bei der Sitzungsrunde der UN-Menschenrechtskommission im Frühjahr 1981, Michael Novak, *The Real Case for Human Rights*, in: *National Review*, (3. April 1981), S. 366.

¹⁶⁾ Organization of African Unity, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, Text nach Anhang bei Roland Stanbridge (Anm. 12).

rungen zu dem Schluß kommen, daß die Entwicklungsländer besonders die Kollektivrechte, aus denen internationale Forderungen abgeleitet werden können, betonen, um von der schmählichen Mißachtung der klassischen politischen Rechte ihrer Bürger abzulenken. Andererseits wird von den Entwicklungsländern der Verdacht geäußert, daß die Problematik der politischen und Bürgerrechte von seiten der westlichen Industrieländer hochgespielt werde, um von ihrer Verpflichtung abzulenken, unter Anerkennung des Rechts auf Entwicklung bestehende Ungerechtigkeiten der internationalen Arbeitsteilung abzubauen¹⁷⁾.

Beide Vorwürfe mögen einige Berechtigung haben. Von der Logik der Sache her aber können politische und Bürgerrechte auf der einen und das Recht auf Entwicklung des einzelnen und der Völker der Dritten Welt auf der anderen Seite nicht gegeneinander ausgespielt werden. Wie hier bereits festgestellt wurde, kann die Gewährung von Freiheitsrechten sich als relativ bedeutungslos erweisen, wo diese Rechte (auch aufgrund widriger internationaler Rahmenbedingungen) nicht mit Aussicht auf Erfolg zur Verbesserung der

eigenen Lebensverhältnisse genutzt werden können.

Auf der anderen Seite muß die Gewährleistung der politischen und Bürgerrechte als Voraussetzung dafür betrachtet werden, daß das Recht auf Entwicklung tatsächlich als Volksrecht verwirklicht und nicht als rhetorischer Rauchsleier benutzt wird, hinter dem die ohnehin Privilegierten weiter in die eigene Tasche wirtschaften. Zwar wird immer wieder etwa von seiten derjenigen, die eine Entwicklungsdiktatur befürworten, geltend gemacht, daß unter großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zwischen der Gewährleistung der bürgerlichen Freiheitsrechte und der Verfolgung des Rechts auf Entwicklung ein Widerspruch entstehen kann, der die Einschränkung von politischen Rechten erforderlich macht, um mit den wirtschaftlichen Problemen fertig zu werden. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß Entwicklungsstrategien, die mit politischer Repression einhergehen, unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten betrachtet mehr an Leistungsmotivation in der Bevölkerung zerstören als sie an physischen und psychischen Disziplinierungsmöglichkeiten gewinnen¹⁸⁾.

V. Neuordnung der Weltwirtschaft als Menschenrechtspolitik

Zu Beginn der sechziger Jahre war die Auflösung der alten Kolonialreiche (mit Ausnahme vor allem der portugiesischen Kolonien in Afrika) weitgehend abgeschlossen¹⁹⁾. Gegen Ende der sechziger Jahre war man sich in den meisten neuen Staaten jedoch bewußt geworden, daß die frühen Hoffnungen auf eine zügige Vollendung der politischen Unabhängigkeit durch wirtschaftliche Eigenständigkeit und Entwicklung nicht in Erfüllung gehen würden²⁰⁾.

¹⁷⁾ Roland Stanbridge (Anm. 12), S. 14. Der Abschluß der Verhandlungen über die Fortschreibung des Vertrags zwischen der EG und den AKP-Staaten (Lomé III) im Herbst 1984 wurde u. a. auch durch die Forderung der EG-Staaten, eine Menschenrechtsklausel in den Vertrag aufzunehmen, aufgehalten. Die AKP-Staaten sahen hier die Gefahr unstatthafter Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten.

¹⁸⁾ Das extremste Beispiel hierfür liefert die Politik der Roten Khmer in Kambodscha.

¹⁹⁾ Franz Ansprenger, Die Auflösung der Kolonialreiche, München 1966.

²⁰⁾ Dies wurde auch in der ersten großen Bestandsaufnahme der Nord-Süd-Beziehungen in nachkolonialer Zeit, in dem nach dem Vorsitzenden des internationalen Autorenteams benannten Pearson-Bericht vom September 1969, festgestellt: *Partners in Development* (Report of the Commission on Internationale Development), New York etc. 1979.

Angesichts dieses Sachverhalts pochten die Entwicklungsländer auf Strukturveränderungen der internationalen Arbeitsteilung mit dem Ziel, ihre Position im Weltwirtschaftssystem nachhaltig zu verbessern. Das Ergebnis entsprechender Bemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen war die Verabschiedung einer *Erklärung* und eines *Aktionsprogramms zur Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung* (NWWO) sowie — auf mexikanische Initiative hin — einer *Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten* im Jahre 1974²¹⁾. Diesen Beschlüssen vorausgegangen waren sich verschärfende Auseinandersetzungen über ungleiche Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern und über die Aushöhlung der wirtschaftlichen Souveränität der Entwicklungsländer durch die multinationalen Konzerne, von denen viele einen Umsatz

Vgl. hiermit die Bestandsaufnahme des Brandt-Berichts, Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer (Bericht der Nord-Süd-Kommission), Köln 1980.

²¹⁾ Aus der Fülle der Literatur sei hier nur die instruktive Aufsatz- und Materialsammlung von Rainer Jonas/Manfred Tiesel (Hrsg.), *Die Neuordnung der Weltwirtschaft*, Bonn 1976, genannt.

haben, der die Staatsbudgets einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern überschreitet.

Den aktuellen Hintergrund der Beschlüsse von 1974 bildete die sogenannte Ölkrise vom Herbst 1973, bei der zum ersten Mal die Industrieländer von einer Gruppe von Entwicklungsländern, nämlich den OPEC-Ländern, wirtschaftlich unter Druck gesetzt wurden. Diese Erfahrung und die große Geschlossenheit der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern trugen wesentlich dazu bei, daß sich die Industrieländer schließlich zu Verhandlungen über die Ausführung der Beschlüsse von 1974 bereit erklärten, obwohl sie ihnen höchst skeptisch gegenüberstanden. So wurde ein Jahrzehnt der Konferenz- und Verhandlungspolitik zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern eingeleitet, das jedoch für die Entwicklungsländer zu keinen bedeutsamen Ergebnissen führte. Wo anfangs auf seiten der Industrieländer noch eher ordnungspolitische Skepsis als ein zu geringer wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum ausschlaggebend war für den Widerstand gegen die Entwicklungsländer, da führten Ende der siebziger Jahre die wirtschaftlichen Eigenprobleme der Industrieländer zu einer Einschränkung ihrer Kompromißbereitschaft. Anfang der achtziger Jahre, also zu Beginn der dritten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, gerieten die Verhandlungen trotz Einigung auf das „Integrierte Rohstoffprogramm“ im Jahre 1979, das der Stabilisierung von Erlösen aus dem Rohstoffhandel dienen soll, in eine Sackgasse. Aus dieser Sackgasse ist die multilaterale Nord-Südpolitik bisher nicht herausgekommen.

Die Hauptanliegen der Beschlüsse von 1974 waren aus der Sicht der Entwicklungsländer²²⁾:

— Die volle Verfügungsgewalt über die nationalen Wirtschaftsressourcen zu erringen, das Recht auf einen eigenständigen Entwicklungsweg frei von Bevormundung durch die Industrieländer zu bekräftigen und in Verbindung damit eine stärkere Kontrolle des Auslandskapitals in den Entwicklungsländern durchzusetzen;

— die Nachteile einer Spezialisierung der meisten Entwicklungsländer auf den Export von Rohstoffen durch internationale Maßnahmen für eine Stabilisierung der Rohstofflöse auszugleichen (integriertes Rohstoffprogramm);

²²⁾ Vgl. hierzu die einführende Darstellung von Volker Matthies, *Neue Weltwirtschaftsordnung. Hintergründe — Positionen — Argumente*, Opladen 1980.

— die internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch größere Fertigwarenexporte der Entwicklungsländer umzugestalten und zu diesem Zweck die Märkte auf seiten der Industrieländer für Fertigwaren aus den Entwicklungsländern zu öffnen;

— die internationalen Finanzierungsmöglichkeiten für Entwicklungsmaßnahmen auszuweiten und die Mitsprachemöglichkeiten der Entwicklungsländer in den bestehenden internationalen Wirtschaftsorganisationen (Weltbank, Weltwährungsfonds) zu verbessern;

— den Technologietransfer aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer zu beschleunigen und zu verbilligen und schließlich

— die Zusammenarbeit und den Handel zwischen den Entwicklungsländern selbst zu fördern (Süd-Süd-Kooperation).

Bei den besonders strittigen Fragen, nämlich dem Anspruch der Entwicklungsländer auf volle Verfügungsgewalt über die eigenen Ressourcen und auf Kontrolle des Auslandskapitals, konnten sich die Entwicklungsländer auf den Wirtschafts- und Sozialpakt von 1966 berufen, in dessen Artikel 1 es heißt: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen... Die Vertragsstaaten... haben... die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.“

Die Industrieländer betonten demgegenüber die ebenfalls im Artikel 1 enthaltene Einschränkung, daß die Verfügung über die natürlichen Reichtümer an die Achtung des Völkerrechts gebunden sei und folglich z. B. Enteignungen von Auslandskapital ohne angemessene Entschädigung nicht durch das Recht auf Selbstbestimmung abgedeckt würden. Was das Gesamtpaket der Forderungen anbetraf, so machten die Industrieländer vor allem ordnungspolitische Einwände geltend. Sie argumentierten, daß die Verwirklichung der von den Entwicklungsländern aufgestellten Forderungen auf einen weltweiten Dirigismus hinauslaufen und die Risiko- und Leistungsbereitschaft des einzelnen durch eine ins Gigantische gesteigerte Bürokratie untergraben und lahmlegen würde²³⁾.

Aus einer ganz anderen Richtung wurde kritisiert, daß die Forderungen der Entwicklungs-

²³⁾ Ebd., S. 23 ff.

länder nach Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung in erster Linie darauf abzielen, den Kuchen der Weltwirtschaft ein bißchen gleichmäßiger unter den Nutznießern der Internationalen Arbeitsteilung zu verteilen, statt die Weltwirtschaft wirklich neu zu strukturieren und so zu gestalten, daß eine eigenständige, auch der breiten Bevölkerung dienliche Entwicklung möglich würde. Trotz der radikal anmutenden Sprache von Vertretern der Entwicklungsländer ginge es letztlich nur um die Interessen der ohnehin Privilegierten und nicht um die der armen Massen²⁴⁾.

Keine dieser beiden Kritikrichtungen billigte der Debatte über eine Neuordnung der Weltwirtschaft zu, daß sie etwas mit den Menschenrechten zu tun habe; die eine nicht, weil ihr Menschenrechtsbegriff sich weitgehend auf die politischen und Bürgerrechte konzentrierte und sie in einer möglichst wenig eingeschränkten wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit die Grundlage für die Verwirklichung der Menschenrechte sieht; die andere nicht, weil sie davon ausgeht, daß die Interessen der politisch Mächtigen viel zu sehr an das bestehende System der Weltwirtschaftsbeziehungen gebunden sind, als daß sie eine Strukturveränderung dieses Systems zugunsten der Gesamtbevölkerung ernsthaft anstreben könnten.

Inzwischen ist die Debatte sehr viel differenzierter geworden, und das mit gutem Grund. Was zunächst die Position derjenigen betrifft, die den Forderungen der Entwicklungsländer mit der Gegenforderung nach mehr freiem Wettbewerb begegnen²⁵⁾, so ist dieser Position — ganz abgesehen vom Protektionismus der Industrieländer selbst — entgegenzuhalten, daß die Menschenrechte unter günstigen Bedingungen zwar auch „vom Profit profitieren“ mögen²⁶⁾, daß aber Profit nicht unbedingt als der natürliche Verbündete der Menschenrechte zu betrachten ist. „Ist dort, wo Marktwirtschaft vorliegt, auch die Einhaltung der Menschenrechte gesichert?“²⁷⁾ Volkmar Köhler hat in einer Rede als Antwort auf diese Frage auf die zahlreichen Gegenbeispiele in Lateinamerika, Asien und Afrika verwiesen

²⁴⁾ Dieter Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977.

²⁵⁾ Vgl. die Ausführungen von Michael Novak (Anm. 15), der die These aufstellte, der Entwicklungsweg der Vereinigten Staaten „beruhte darauf, daß wir zuallererst auf die Freiheit der ökonomischen Betätigung bauten, um jene menschlichen Energien freizusetzen, die Brot — und mehr als Brot — schufen“.

²⁶⁾ So Egon Bahr in seiner Rede anlässlich des Tages der Vereinten Nationen am 10. 12. 1975, in: Vereinte Nationen, (1976) 1, S. 2.

²⁷⁾ Volkmar Köhler (Anm. 8).

und festgestellt: „Wie diese Beispiele zeigen, kann Marktwirtschaft mit schwersten Menschenrechtsverletzungen und Terror verbunden sein.“ Auch Marktwirtschaft mit deutlichem wirtschaftlichem Wachstum garantiert noch keine Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Entwicklungsländern. „Einige Länder mit den höchsten wirtschaftlichen Wachstumsraten sind marktwirtschaftlich orientiert, aber gleichzeitig schlimme Polizeistaaten.“²⁸⁾

Eine wichtige Ursache hierfür ist wohl in einem Sachverhalt zu sehen, über den seit vielen Jahren Einigkeit besteht. So stellte der damalige Präsident der Weltbank, Robert McNamara, in seiner berühmten Rede im Jahre 1973 fest: „In vierzig Entwicklungsländern, für die entsprechende Daten vorliegen, beziehen die reichsten 20% der Bevölkerung durchschnittlich 55% des Volkseinkommens, während gleichzeitig die ärmsten 20% der Bevölkerung nur 5% erhalten... Daraus läßt sich schließen, daß primär wachstumsfördernde Maßnahmen in den meisten Entwicklungsländern den reichsten 40% der Bevölkerung zugute kamen.“²⁹⁾ Es liegt auf der Hand, daß Wachstum bei Vertiefung der Kluft zwischen arm und reich ein politisches Unruhepotential schafft, das dort zu einer massiven und systematischen Repression führt, wo sich dieses Potential Luft zu schaffen versucht. Hinzu kommt, daß seit Mitte der siebziger Jahre eine wachsende Zahl von Regierungen der Entwicklungsländer auf wirtschaftliche Krisen nach den Rezepten des Internationalen Währungsfonds mit einer Anpassungspolitik reagiert, die darauf hinausläuft, wirtschaftliche Stabilität u. a. auch auf Kosten des ohnehin niedrigen Lebensstandards der Massen herstellen zu wollen. Das Beispiel Chile nach dem Sturz der Allende-Regierung im Jahre 1973 lehrt, daß es bei einer solchen Politik zu einer wechselseitigen Verstärkung der Verletzung von politischen und wirtschaftlich-sozialen Rechten kommen kann, mit dem Ergebnis, daß nicht nur die Menschenrechte völliger Mißachtung anheimfallen, sondern auch noch das ursprüngliche Ziel — Stabilität als Grundlage wirtschaftlichen Wachstums — immer geringere Realisierungschancen hat³⁰⁾.

²⁸⁾ Ebd.

²⁹⁾ Hier zit. nach Rainer Tetzlaff, Anmerkungen zur Funktion wissenschaftlicher Gutachten bei einem Hearing vor dem Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit..., in: Dieter Senghaas / Ulrich Menzel (Hrsg.), Multinationale Konzerne und Dritte Welt, Opladen 1976, S. 260.

³⁰⁾ Die Wirtschaft Chiles befindet sich heute im gleichen desolaten Zustand, wie das für die Menschenrechte der Fall ist. Vgl. auch Uruguay und Argentinien unter der Militärherrschaft.

Die Industrieländer sind in solche für die Menschenrechte katastrophalen Entwicklungen auf vielfältige Weise eingebunden:

— Durch Ausnutzung der Entwicklungsländer als Rohstofflieferanten bei stark schwankenden Preisen, die alle mittel- und längerfristigen Entwicklungsplanungen sozusagen über Nacht zu Makulatur werden lassen können, d. h. eine kontinuierliche Entwicklungspolitik über mehrere Jahre hinweg praktisch nicht zulassen;

— durch Behinderung des Handels von Entwicklungsländern mit Fertigwaren durch Zölle und andere Handelshemmnisse (Protektionismus), die viele Entwicklungsländer in der Vergangenheit entmutigt haben, den Abbau der einseitigen, krisenanfälligen Spezialisierung auf den Rohstoffexport energisch voranzutreiben und ihre Produktion zu diversifizieren;

— durch Kapitalinvestitionen, die zwar Arbeitsplätze schaffen sowie Technologie und Know-how ins Gastland bringen können, die aber zumindest bei einer bestimmten Gruppe von Investoren³¹⁾ gerade durch niedrige Löhne, niedrige Sozialleistungen und minimale Umweltschutzaufgaben ins Land gelockt werden oder durch Profitmöglichkeiten, deren Ausnutzung direkt zur Einschränkung individueller wirtschaftlicher Rechte von Teilen der armen Bevölkerung führen kann³²⁾;

— durch direkte und indirekte ordnungspolitische Eingriffe z. B. im Wege von Kreditaufgaben oder Investitionsschutzverträgen, bei denen der wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsspielraum der Entwicklungsländer zugunsten eines guten Investitionsklimas eingeschränkt wird;

— durch kommerzielle Waffenlieferungen für Militär und Polizei und durch direkte politische, wirtschaftliche und/oder militärische Eingriffe in die innere Entwicklung von Drittel-Welt-Ländern.

³¹⁾ Gemeint sind hier die Auslagerungsindustrien, die wegen hoher Löhne und Sozialabgaben sowie z. T. auch schon wegen strengerer Umweltschutvorschriften in den Industrieländern ihre Produktion in die Entwicklungsländer verlagern, um dann den überwiegenden Teil der dort erzeugten Produkte wieder in die Industrieländer zu exportieren. Vgl. hierzu die kritische Studie von Folker Fröbel / Jürgen Heinrichs / Otto Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbek 1977.

³²⁾ Gemeint ist hier z. B. die Verdrängung von Subsistenz-Bauern durch großflächige Bodennutzung multinationaler Bergbau-, Agrar- oder auch Touristik-Konzerne. Vgl. David Kowalewski, Transnational Corporations and the Third World's Rights to Eat: The Caribbean, in: Human Rights Quarterly, (1981) 4, S. 45ff. Vgl. Conway Henderson, Multinational corporations and Human Rights in Developing States, in: World Affairs (Sommer 1979), S. 17ff.

Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen, sei betont, daß selbst eine sehr weitgehende wirtschaftliche Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern die innere Entwicklung der ersteren nicht determiniert. Andernfalls könnte man nicht erklären, warum bei gleicher Abhängigkeit die innenpolitische Entwicklung in Costa Rica in den vergangenen 30 Jahren weitgehend demokratisch verlaufen ist, während in Guatemala das Gegenteil der Fall war. Wirtschaftliche Abhängigkeit schafft aber äußere Rahmenbedingungen für die innere Entwicklung, die die Entwicklungsländer besonders krisenanfällig machen und zugleich die Bandbreite politischer Handlungsmöglichkeiten in Krisensituationen stark einschränken.

So betrachtet können die Forderungen der Entwicklungsländer nach Neuordnung der Weltwirtschaft als Ansatz verstanden werden, eben jene externen Rahmenbedingungen zu verbessern, die für die Durchsetzung und Sicherung des individuellen und kollektiven Rechts auf Entwicklung als Menschen- und „Volks“-Recht wichtig sind. Die Debatte um eine Neuordnung der Weltwirtschaft kann mit anderen Worten auch als Debatte über eine neue internationale Sozialordnung verstanden werden, in der die breite Mehrheit der Bevölkerung in den Entwicklungsländern größere Chancen hätte, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, und in der somit auch die Anlässe für Einschränkungen der politischen Rechte zurückgehen würden.

Aber können die politischen Führungsgruppen in der Dritten Welt und ihre wirtschaftliche Klientel überhaupt ein Interesse daran haben, ihre eigenen Forderungen nach Neuordnung der Weltwirtschaft als Forderungen nach einer neuen Sozialordnung zu verstehen und ernst zu nehmen? Diese Frage wird von denjenigen verneint, die den Streit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern um die Neue Weltwirtschaftsordnung als pure Augenwischerei betrachten. Ihre Skepsis ist berechtigt, aber ihre Annahmen sind zu pauschal. Dies soll im folgenden kurz dargelegt werden.

Natürlich darf man nicht vor der Tatsache die Augen verschließen, daß die gegenwärtig Privilegierten ein Interesse daran haben, ihre Privilegien zu wahren, daß sie nicht aus plötzlichen humanistischen Anwendungen heraus nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft verlangt haben. Aber es sollte auch von den Skeptikern beachtet werden, daß die neue Weltwirtschaftsordnung von politischen Führungsgruppen ganz unterschiedlicher Provenienz (nämlich mit konservativer und pro-

gressiver, kapitalistischer und sozialistischer Orientierung) vertreten wird. Hierin zeigt sich, daß auch diejenigen, die unter den gegenwärtigen Bedingungen auf seiten der Entwicklungsländer zu den Nutznießern der internationalen Arbeitsteilung gehören, ein Interesse daran haben, einseitige außenwirtschaftliche Abhängigkeiten abzubauen und die eigene Wirtschaft zu diversifizieren, um die besondere Krisenanfälligkeit der Entwicklungsländer zu verringern. Politische Repression kann zwar bewirken, daß die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im Gefolge von Krisen begrenzt bleiben; sie ist aber ihrerseits mit Kosten verbunden, die den zeitweiligen Stabilitätsgewinn auch aus der Sicht der Herrschenden übersteigen können. Dies war offensichtlich in Argentinien und Uruguay unter der Militärrherrschaft der Fall und trug zu deren Beendigung bei. Heute stellt sich die Frage, ob die neu gewählten Zivilregierungen dieser Länder, die sich zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet haben (und überdies zur Bestrafung der für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen), den nötigen außenwirtschaftlichen Handlungsspielraum haben, um die Erwartungen der breiten Bevölkerungsmehrheit in überschaubarer Zeit zu befriedigen oder nicht. Soweit dies nicht der Fall ist, ist mit erneuten Militärputschen oder anderen Formen der Machtusurpation oder mit lang sich hinziehenden gewaltsamen Auseinandersetzungen zu rechnen.

Unter diesen Gesichtspunkten kommt einer Neuordnung der Weltwirtschaft zentrale Bedeutung auch für den internationalen Schutz

der Menschenrechte zu, selbst wenn man diese eng faßt und „lediglich“ als klassische Freiheits- und Bürgerrechte definiert.

Andererseits ist eine Neuordnung der Weltwirtschaft kein Ersatz für innere Strukturformen der Entwicklungsländer; sie stellt auch keine Vorbedingung für eine Respektierung von Menschenrechten dar in dem Sinne, daß letztere den Herrschenden erst abverlangt werden könnte, nachdem die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich entscheidend verbessert hätten. Neuordnung der Weltwirtschaft und innere Strukturformen sind vielmehr die zwei Seiten der einen Aufgabe, die Lebensverhältnisse der breiten Bevölkerungsmehrheit in den Entwicklungsländern zu verbessern³³). Diese Aufgabe ist der Kern der internationalen Menschenrechtspolitik gegenüber der Dritten Welt. Ihre Lösung verlangt sowohl eine Ausweitung des allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsspielraums der Entwicklungsländer als auch gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut, unter denen die Herstellung von „Ernährungssicherheit“ für alle höchste Priorität hat³⁴).

Dabei geht es freilich nicht nur um die Mobilisierung von technischen und finanziellen Ressourcen, sondern auch um die Unterstützung von demokratischen Bewegungen und Demokratisierungsprozessen in der Dritten Welt, die auf mittlere und längere Sicht dazu beitragen können, vorhandene Reforminteressen gegenüber den weiter vorhandenen Interessen an der Wahrung (und Ausweitung) bestehender Privilegien zu stärken³⁵).

VI. Kulturelle Identität, Ost-West-Konflikt und Menschenrechtspolitik gegenüber der Dritten Welt

Die koloniale und postkoloniale Durchdringung der Länder der Dritten Welt durch die westlichen und heute auch durch die sozialistischen Industrieländer hat unter anderem zu einer Infragestellung traditioneller Norm- und Wertesysteme geführt, die das Selbstverständnis der Menschen in der Dritten Welt einst bestimmten, ihrem Sozialverhalten als

Orientierungsdiensten und diesem Verhalten einen Sinn gaben. Die Infragestellung traditioneller Normen und Wertesysteme ist in der frühen Entwicklungspolitik meist als Überwindung archaischer Verhaltensmuster interpretiert worden, die einer Modernisierung der Entwicklungsgesellschaften im

³³) Es gilt m. a. W. zu verhindern, daß die Verantwortlichkeiten für eine nachhaltige Änderung der Lage in den Entwicklungsländern immer weiter zwischen denjenigen hin und her geschoben werden, die entweder die Weltwirtschaft oder die internationalen Verhältnisse in den Entwicklungsländern als strategischen Ansatzpunkt betrachten, um dann vom jeweils anderen entsprechende Initiativen als Voraussetzung für das eigene Tätigwerden zu verlangen.

³⁴) Art. 25 der Allg. Erklärung der Menschenrechte. Ihrem Anspruch und Selbstverständnis nach ist die neuere Entwicklungspolitik der westlichen Industrieländer vor allem gegenüber Afrika auf dieses Ziel ausgerichtet.

³⁵) Vgl. zu diesem Problemkomplex insgesamt Theo C. van Boven, *Human Rights and the New International Order*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, (1980) Bd. 11, S. 369—373, sowie Stephen D. Marks, *The Peace-Human Rights-Development Dialectic*, ebd., S. 339—347.

Wege standen. Heute wird dies sehr viel kritischer gesehen und die kulturelle Identität der Entwicklungsländer einem eurozentrischen Fortschrittsdenken entgegengestellt³⁶. Ein indischer Zeitgenosse hat kürzlich in einem Beitrag über Menschenrechte und das Kastensystem Indiens angemerkt: „Die Normen und Werte, die für die Formulierung der Menschenrechte die Substanz lieferten, werden zunehmend in Frage gestellt... Der bisherige Imperativ, die Welt durch Technologie und Wissenschaft in eine einheitliche Wohlstandsgesellschaft zu verwandeln, kann deshalb nicht mehr als die Zukunftsperspektive für die Menschheit angenommen werden.“³⁷ Worauf hier angespielt wird, das ist die Infragestellung des industriegesellschaftlichen Fortschrittsdenkens durch die Folgeprobleme der Industrialisierung selbst und die Schwierigkeit der Industriegesellschaften in Ost und West, mit diesen Folgeproblemen — wachsender Umweltverschmutzung, stagnierendem Wachstum, Arbeitslosigkeit (im Westen) und Versorgungsproblemen (im Osten), „Sinnkrise“ (im Westen) und Loyalitätskrise (im Osten) — in einer konstruktiven Art und Weise fertig zu werden. Die industriegesellschaftlichen Zukunftsverheißungen wurden in den sechziger Jahren im Zeichen der allgemeinen Modernisierungseuphorie noch weitgehend unkritisch von den Entwicklungsländern übernommen. Heute ist man auch dort sehr viel vorsichtiger und selbstbewußter geworden. Die Vorherrschaft der westlichen Kultur und der westlichen historischen Erfahrungen in der internationalen Menschenrechtspolitik wird nicht mehr unbefragt hingenommen.

Die Entwicklungsländer arbeiten heute auf UN-Ebene darauf hin, daß bei der Beurteilung der Menschenrechtssituation in der Dritten Welt die jeweiligen Traditionen und der jeweilige Entwicklungsstand berücksichtigt werden und insofern die westliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt eine Einschränkung erfährt. Mit diesem Anliegen muß sich die westliche Menschenrechtspolitik und die westliche Entwicklungspolitik, die zunehmend die Bedeutung soziokultureller Bedingungen bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten betont, ernsthaft auseinandersetzen. Die Achtung der

Menschenwürde hat in unterschiedlichen kulturellen Kontexten sehr unterschiedliche Bedeutung, und es besteht aller Anlaß, die „heiligen Kühe“ in unseren Köpfen zu schlachten, statt den Indern immer wieder zu empfehlen, im Interesse des Menschenrechts auf eine angemessene Ernährung die realen Kühe auf ihren Straßen endlich in die Kochtöpfe der Armen wandern zu lassen. Denn was uns als törichtes Festhalten an unökonomischen Glaubensregeln erscheint, ist in Wahrheit nur Ausdruck der auch bei uns sattem bekannten Weisheit, daß man seine Kuh nicht schlachten und gleichzeitig als Milch-, Düngemittel- und Brennstoffspender nutzen kann³⁸.

Die Haltung der politisch relevanten gesellschaftlichen Gruppen in den Entwicklungsländern zu Fragen der kulturellen Identität ist jedoch keineswegs eindeutig: Die Kritik an der kulturellen Überfremdung wird zumeist aus dem nach neuestem westlichen Standard eingerichteten Ambiente weiträumiger Luxusbüros und ebenso weitläufiger Wohnstätten geäußert, aus denen gleichzeitig der Ruf nach neuester (meist westlicher) Technologie erschallt und eine zuweilen deftige Kritik an den Bemühungen um eine Anpassung von Technologie an die Erfordernisse einer grundbedürfnisorientierten Entwicklung zu hören ist. Andererseits gehört zu den großen Wandlungen unserer Zeit, daß die westlich-kapitalistische Kultur viel von ihrer vereinheitlichenden Kraft für das politische Denken in der Welt verloren hat. Wenn auch die Beschäftigung mit kulturellen Bestimmungsfaktoren der Politik heute geradezu zu einer Mode geworden ist, so drückt diese Mode doch aus, daß die Welt sehr viel vielfältiger ist und bleiben wird, als dies positive oder negative Zukunftprojektionen des „amerikanischen Jahrhunderts“ (wie der amerikanische Verleger Henry Bruce Luce es am Ende des Zweiten Weltkrieges sich vorstellte) erwarten ließen. Zwar gibt es heute auch Coca Cola in der Volksrepublik China, aber China ist damit noch nicht zum Anhängsel oder Abbild der USA geworden. Dies bedeutet, daß die Debatte über kulturelle Identität nicht Ausdruck eines letzten Aufbegehrens der Entwicklungsländer vor ihrer völligen Einvernahme durch die etablierten Industriegesellschaften ist, sondern Ausdruck einer ungeahnten Hartnäckigkeit kulturspezifischer Bestimmungsfaktoren der Politik gegenüber integrativen Wirkungen einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung.

³⁶ Vgl. den einführenden Beitrag von Ursula Reinsch, Kulturelle Identität und Entwicklungspolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1983) 7, S. 8ff.; Karla Fohrbeck, Kultur und Entwicklung. Expertenbefragung und Literaturbericht, Bonn: Zentrum für Kulturforschung, 3. 12. 1982.

³⁷ José Punnamparambil, Menschenrechte im Wandel, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1983) 7, S. 7.

³⁸ Karla Fohrbeck / Andreas Wiesand, Wir Eingeborenen. Magie und Aufklärung im Kulturvergleich, Opladen 1981, Reinbek 1983.

Tatsächlich wird aber in der Menschenrechtspolitik von Ost und West nicht nach Tradition und Entwicklungsstand differenziert, nicht nach Kultur und Geschichte, sondern in wieder sich verstärkendem Maße nach sozialistischer oder westlich-kapitalistischer Orientierung der jeweiligen Regierungen: Während die Sowjetunion in Afghanistan einem von ihr selbst am Leben erhaltenen Regime behilflich ist, unter Einsatz militärischer Gewalt die östlich-sozialistische Orientierung der Regierungspolitik durchzusetzen, wird sie nicht müde, die westlichen Länder der Intervention und der Mißachtung der Menschenrechte in der Dritten Welt anzuklagen. Umgekehrt wird aus westlicher Sicht die Mißachtung der politischen Freiheitsrechte in Entwicklungsländern mit sozialistischer Orientierung auf das schärfste verurteilt, soweit diese Länder mit dem sozialistischen Lager zusammenarbeiten³⁹⁾, während man zugleich aus wirtschaftlichen und strategischen Gründen auch mit solchen Regierungen und politischen Gruppierungen in der Dritten Welt zusammenarbeitet und sogar ein freundschaftliches Verhältnis pflegt, deren Anti-Kommunismus allemal über ihren Respekt vor den Menschenrechten geht. Man ist sogar bereit gewesen, die Aufhebung der Menschenrechte durch die Errichtung brutaler Militärdiktaturen in Lateinamerika als vorübergehend notwendige Maßnahme zur Rettung der Menschenrechte vor dem östlichen Totalitarismus zu akzeptieren, zu rechtfertigen und zu unterstützen⁴⁰⁾.

Die Systemkonkurrenz zwischen Ost und West in der Dritten Welt fördert einen selektiven Humanismus, der der Sache der Menschenrechte schweren Schaden zufügt. Dieser selektive Humanismus degradiert die Menschenrechte zu einem Mittel in der weltweiten Auseinandersetzung mit dem Systemgegner, untergräbt die Glaubwürdigkeit der Forderungen gegenüber den Entwicklungsländern, die politischen Freiheitsrechte zu wahren und die Demokratisierung voranzutreiben, und trägt im übrigen nicht gerade dazu bei, die kulturelle Identität und Eigenständigkeit der betroffenen Länder zu stärken. Besser als eine Menschenrechtspolitik, die öst-westlichem Taktieren untergeordnet bleibt, wäre eine konsequente Ausklammerung von Menschenrechtsfragen aus der Außenpolitik. Eine solche Ausklammerung von Menschen-

rechtsfragen stünde jedoch beständig in der Gefahr, zu einer Laissez-faire-Haltung zu verkommen, die Gleichgültigkeit als Befolgung des Interventionsverbots ausgabe und das Pochen der Entwicklungsländer auf Beachtung und Berücksichtigung ihrer kulturellen Eigenheiten zum Anlaß für einen weitgehenden Wertrelativismus in der Menschenrechtsfrage nähme.

Eine andere mögliche Folgerung aus der Kritik des selektiven Humanismus bestünde darin, die Menschenrechtsfragen konsequenter und umfassender als bisher in die Außenpolitik einzubeziehen⁴¹⁾. Wie die amerikanische Menschenrechtspolitik unter Präsident Carter zeigt, ist aber auch diese Möglichkeit mit erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten verbunden. Erstens sind die Grenzen zwischen einer unilateralen Einflußnahme zugunsten der Menschenrechte und unerlaubter Intervention stets äußerst schwer zu ziehen⁴²⁾. Bei einer wirklich konsequenten Menschenrechtspolitik würde dies zu einem Dauerproblem. Zweitens würde sich nur schwer ein innenpolitischer Konsens darüber herstellen lassen, daß Menschenrechtsfragen der Vorrang vor ökonomischen und strategischen Überlegungen gebührt⁴³⁾. Nur bei solchem Vorrang aber könnte von einer wirklich konsequenten Menschenrechtspolitik die Rede sein. Drittens könnte eine solche umfassende und konsequente Menschenrechtspolitik zu einer Art Kulturimperialismus führen, da sie aufgrund ihres unilateralen Charakters auf die Durchsetzung des eigenen Menschenrechtsverständnisses in fremden Gesellschaften ausgerichtet wäre.

Mit Blick auf die möglichen Folgewirkungen einer Ausklammerung von Menschenrechtsfragen aus der Außenpolitik und den Schwierigkeiten einer umfassenderen Berücksichtigung von Menschenrechtsfragen bietet sich eine dritte Möglichkeit an: Die konsequente und umfassende Unterstützung internationa-

³⁹⁾ Hierfür plädiert Ernst-Otto Czempiel, *Lieber Krieg als Krach?*, in: Merkur, (1982) 12, S. 1163 ff.

⁴²⁾ Die Menschenrechtspolitik unter US-Präsident Carter gegenüber Lateinamerika stieß dort auf eine breite Kritik, in der sich augenscheinlich Diktatoren und Demokraten einig waren. Zur Carterschen Menschenrechtspolitik gegenüber den südamerikanischen Diktaturen vgl. Roberta Cohen, *Human Diplomacy: The Carter Administration and the Southern Cone*, in: *Human Rights Quarterly*, (1982) 2, S. 212 ff.; Friedbert Pflüger, *Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972—1982*, München 1983.

⁴³⁾ Ein solcher Vorrang wäre z. B. in der Politik gegenüber der Türkei kaum vorstellbar. Nicht einmal in der Politik gegenüber Südafrika ist er gegenwärtig durchsetzbar.

³⁹⁾ Vgl. die gegenwärtigen Auseinandersetzungen um Nicaragua.

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu Franz Nuscheler, *Reaganism und Dritte Welt: Neue Rhetorik oder entwicklungspolitische Wende?*, in: *Jahrbuch Dritte Welt*, (1983) 1, S. 73 ff.

ler Gremien zum Schutz der Menschenrechte auf der Ebene der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen sowie auf der Ebene von Nicht-Regierungsorganisationen (Amnesty International, Internationale Juristenkommission). Eine solche Politik hätte den Vorteil, die Interventionsproblematik zu umgehen und der Notwendigkeit, kulturspezifische Ausprägungen des Menschenrechtsverständnisses zu berücksichtigen, durch multilaterale Entscheidungsfindung zumindest vom Verfahrensansatz her zu entsprechen.

Die Glaubwürdigkeit aller drei Verhaltensmöglichkeiten würde aber davon abhängen,

— in welchem Maße sie mit wirklich bedeutsamen Anstrengungen verbunden würden, die Befriedigung von Grundbedürfnissen in den Entwicklungsländern durch eine im Kanon der Regierungsressorts entsprechend aufgewertete Entwicklungspolitik voranzutreiben, und

— in welchem Maße sie mit der Bereitschaft gekoppelt wären, durch substantielle Zugeständnisse in weltwirtschaftlichen Fragen den Handlungsspielraum der Entwicklungsländer für eine kontinuierliche Entwicklungspolitik über viele Jahre hinweg zu erweitern⁴⁴).

VII. Abschließende Überlegungen und Zusammenfassung

1. Das zunächst weitgehend von westlichen Denktraditionen geprägte Menschenrechtsverständnis der Vereinten Nationen ist unter dem Einfluß der Entwicklungsländer erheblich modifiziert und ausgeweitet worden. Die Entwicklungsländer haben vor allem den Gedanken kollektiver Rechte („Volks-Rechte“) in die Debatte eingeführt und solche kollektiven Rechte aus ihrer Interessenlage heraus in einem Recht auf Entwicklung zusammengefaßt, das inzwischen von den Vereinten Nationen anerkannt wurde.

2. In krassem Gegensatz zu solchen Fortschritten in der Konzipierung von Menschenrechten hat sich die reale Menschenrechtssituation in der Dritten Welt im Verlauf der siebziger Jahre verschlechtert. Während die absolute und relative Armut in den Entwicklungsländern auch in der zweiten Entwicklungsdekade weiter zugenommen hat, ist die Mißachtung von politischen und Bürgerrechten in der Dritten Welt zu einem Massenphänomen geworden.

3. Die Nichterfüllung wirtschaftlicher und sozialer Rechte und die Mißachtung der politischen Rechte verstärken sich wechselseitig. Die politische Unterdrückung dient dabei nicht nur der Abwehr eines Chaos angesichts objektiver Ressourcenknappheit, sondern auch, wenn nicht vorrangig, der Aufrechterhaltung der etablierten Ordnung im Zeichen einer krasen sozialen Ungerechtigkeit.

4. Die Industrieländer sind in diese Entwicklungen in vielfältiger Weise eingebunden: Der Osten unter anderem durch Propagierung eines Modells gesellschaftlichen Fortschritts, das die wirtschaftlichen und sozialen

Rechte weitgehend gegen die politischen Freiheitsrechte ausspielt, und durch direkte Hilfe (Verwaltung, Polizei, Militär), die der Durchsetzung dieses Modells gegen inneren und äußeren Widerstand dient; der Westen unter anderem durch Propagierung eines Modells, bei dem die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung als die Wurzel allen gesellschaftlichen Fortschritts gilt, und durch Ausnutzung dieses Modells zum eigenen wirtschaftlichen Vorteil. Beide zusammen sind in die prekäre Entwicklung der Menschenrechtssituation in der Dritten Welt eingebunden durch die Praktizierung eines selektiven Humanismus, bei dem es nicht um das Elend der Menschen in der Dritten Welt an sich geht, sondern um dessen Stellenwert in der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West.

5. Mit dem lauter werdenden Anspruch der Entwicklungsländer auf Rekonstruktion und Respektierung ihrer kulturellen Identität müssen sich die Industrieländer sehr ernsthaft auseinandersetzen. Dieser Anspruch könnte allerdings über den „selektiven Humanismus“ von Ost und West hinaus zu einem Wertrelativismus in Sachen Menschenrechte führen. Es kann demgegenüber kein Zweifel daran bestehen, daß die heute massenhaft vorkommende Mißachtung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit durch Folter und außerhalb der zivilen Gerichtsbar-

⁴⁴) Vgl. hierzu die in diesem Sinne recht weitgehenden Ausführungen des (Pisani-) Memorandums der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat vom 4. Oktober 1982 zur „Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft“, abgedruckt als Beilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, (1982) 5.

keit betriebene Hinrichtungen nicht unter Verweis auf kulturelle Eigenheiten der Kritik entzogen werden kann.

6. Mit Blick auf die massenhaften Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt besteht die Notwendigkeit einer aktiven Menschenrechtspolitik gegenüber der Dritten Welt. Diese sollte jedoch weniger als konsequente Ausweitung des Menschenrechtsbezuges in der einzelstaatlichen Politik gegenüber den Entwicklungsländern angestrebt

werden, sondern eher als konsequente und umfassende Unterstützung des internationalen Menschenrechtsschutzes.

7. Eine solche Politik ist nur glaubwürdig und kann langfristig nur effektiv sein, wenn sie durch eine materielle Menschenrechtspolitik im Wege einer wirklich bedeutungsvollen Unterstützung von Grundbedürfnisstrategien und einer substantiellen Kompromißbereitschaft in weltwirtschaftlichen Fragen ergänzt wird.

Lomé III: Bewahrung des Erreichten und Priorität für die Landwirtschaft

I. Der lange Weg zu Lomé III

Als am 8. Dezember 1984 das neue, dritte Lomé-Abkommen (Lomé III) zwischen den zehn EG-Mitgliedern und nunmehr 65 (bald, mit Einschluß Angolas, wohl 66) Partnerstaaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) unterzeichnet wurde, waren diesem feierlichen Akt in der togolesischen Hauptstadt die längsten und zähesten Neuverhandlungen in der bisherigen Abkommensgeschichte vorausgegangen. In fünf regulären ministeriellen Verhandlungsrunden konnte zwar eine weitgehende Annäherung der ursprünglich weit auseinanderliegenden Vorstellungen, nicht jedoch eine Einigung über das Volumen der finanziellen Hilfe erreicht werden; deshalb mußte eine weitere Verhandlungsrunde der Co-Präsidenten nachgeschoben werden, um die termingemäße Unterzeichnung zu sichern. Die stark euphorischen Ansprachen, Grußadressen und Kommentare beim Abschluß von Lomé I und II wichen diesmal einer eher nüchternen Einschätzung. Der Präsident des EG-Ministerrates feierte die Konvention immerhin als Werk der Solidarität, gab aber zu bedenken, sie könne beileibe nicht alle Probleme lösen¹⁾; der Präsident des AKP-Ministerrates erwähnte zwar einige Verbesserungen von Lomé III gegenüber den Vorgängern, kritisierte aber die unzureichenden finanziellen Vorkehrungen und mangelnde Verbesserungen beim Handelsregime²⁾. Der Grundtenor der Äußerungen beim Festakt war Bewahrung des Erreichten in schwieriger weltwirtschaftlicher Großwetterlage, bei Niedergang des Nord-Süd-Dialogs und Rückgang der Finanzierungsbereitschaft internationaler Entwicklungsagenturen (IDA, Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung) an anderer Stelle.

Diesem Tenor entspricht die realistischere und auf Seiten der AKP-Staaten negativ ein-

gefärbte Würdigung der bisherigen Auswirkungen der Zusammenarbeit. „Lomé war kein Erfolg“, sagte der Verhandlungsführer der AKP-Staaten zu Beginn der ersten Runde in Luxemburg. Er und andere Vertreter der Gruppe führen als Beleg das im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern geringere Wachstum der AKP-Staaten an, ihren zurückgehenden Anteil am Außenhandel der EG, die inflationsbereinigt geringer werdende Entwicklungshilfe der Gemeinschaft, die finanzielle Unterausstattung von STABEX, den nach wie vor höchst geringen Anteil der Fertigwaren am Export der AKP-Staaten, der sich zudem Behinderungen durch die EG ausgesetzt sieht, schließlich die steigende Verschuldung der Partnerstaaten und die Tatsache, daß keiner von ihnen den Sprung zum industriellen Schwellenland während der Laufzeiten von Lomé I und II geschafft habe.

Auch die EG-Mitgliedsstaaten und die EG-Kommission ziehen seit einiger Zeit eine eher pessimistische Bilanz der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, wenngleich sie dafür weniger als diese exogene weltwirtschaftliche Faktoren verantwortlich machen. Im folgenden soll diese Bilanzierung und ihre Rückwirkung auf die von der Kommission beabsichtigten Neuerungen für Lomé III sowie die Reaktion der AKP-Staaten hierauf dargestellt werden. Angesichts der Bedeutung des Agrarsektors für die Wirtschaft der Partnerländer, der dort beobachtbaren Strukturverzerrungen und damit korrespondierender Bestrebungen der Kommission, bei ihrem Abbau besondere Unterstützung zu leisten, werden bereits durchgeführte und/oder mit Lomé III geplante Neuerungen bei der Agrar- und Nahrungsmittelhilfe sowie begleitende Versuche zur Koordinierung und Effektivierung der Hilfe im Vordergrund stehen.

II. Bilanz der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

Die Bilanz der zwei ersten Entwicklungsdekaden zeigt nach Meinung der Kommission, daß

die eingesetzten Entwicklungshilfemittel nicht ausreichend waren oder nicht richtig eingesetzt wurden. Das im ganzen vertretbare Wirtschaftswachstum der Dritten Welt in den siebziger Jahren (pro Kopf jährlich immerhin

¹⁾ Vgl. ACP-EEC Convention — Lomé III, in: The Courier, (Jan.-Feb. 1985) 89, S. 7 f.

²⁾ Ebd., S. 4 ff.

2,7 %) sei an den afrikanischen AKP-Staaten, für die sich die Kommission besonders verantwortlich fühlt, spurlos vorübergegangen, lag doch in den Ländern südlich der Sahara die entsprechende Rate bei $-0,3\%$ ³⁾. Entsprechend hat sich der Abstand zu den übrigen Entwicklungsländern vergrößert. Im Außenhandel ist ein sukzessiver Ausschluß der afrikanischen Länder südlich der Sahara aus der Weltwirtschaft festzustellen, da ihr Anteil am Weltexport von 3,1 % (1960) auf heute rund 1 % gefallen ist. Der Positionsverlust betrifft vor allem auch Produkte, bei denen die afrikanischen Länder komparative Vorteile aufweisen (Erze, Kakao, Pflanzenöl, Baumwolle und Erdnüsse), und kann durch verschlechterte Austauschbedingungen (terms of trade) allein keinesfalls erklärt werden. Besonders ungünstig verlief die Agrarentwicklung: Das Volumen der landwirtschaftlichen Exporte stagniert seit 1960, bei der Nahrungsmittelproduktion, deren Wachstum in den sechziger Jahren gerade noch den Bevölkerungsanstieg kompensierte, ist seit 1970 (pro Kopf) ein stetiger Fall (um 2 % p. a.) auf ein Niveau zu beobachten, das nur noch in sieben von 37 Ländern (für die Daten vorliegen) eine ständige Verschlechterung der Versorgung verhindert ⁴⁾. Entsprechend sind die Nahrungsmittelaufnahmen von 4 Mio. t (1973/74) auf über 12 Mio. t (1983/84) gestiegen und der Anteil Afrikas an der gesamten Nahrungsmittelhilfe ist auf über die Hälfte geklettert. Die Hungerkatastrophe, die die Sahelzone und die Länder des östlichen und südlichen Afrika 1983/84 heimsuchte, ist daher nur als ein Symptom einer dahinterliegenden, lang anhaltenden Produktionskrise in der Landwirtschaft zu betrachten.

Die Verschlechterung der Stellung der afrikanischen Länder im Welthandel und zunehmende Nahrungsmittelimporte führte ab 1982 zu einer Häufung von Verschuldungskrisen. Trotz durchschnittlich vergleichsweise geringer Zinssätze mußten ungefähr zwei Dutzend afrikanische Staaten umschulden; die begleitende Rückführung der Leistungsbilanzdefizite nötigte zu beträchtlichen Importdrosselungen, die vielen Ländern nicht einmal mehr den Bezug notwendiger Produktionsinputs (Düngemittel, Ersatzteile) gestatten.

Zusätzlich zu den kurzfristigen Überlebensproblemen zeichnen sich in Afrika besorgniserregende Langzeitentwicklungen ab, zu deren Bewältigung die lokalen Ressourcen nicht ausreichen werden. Dazu zählt einmal das andere Entwicklungsregionen deutlich übertreffende Bevölkerungswachstum, das zusammen mit den Einkommensdisparitäten zwischen Stadt und Land die Urbanisierung vorantreiben und entsprechende Infrastrukturleistungen nach sich ziehen wird, sowie die Gefährdung des ökologischen Gleichgewichts durch Bodenerosion und Abholzung; letzteres auch eine Folge der Überbeanspruchung des Bodens und der Ausbreitung der Herdenwirtschaft.

Hinsichtlich der Krisendiagnose stellen die wiedergegebenen Ausführungen der EG nichts Aufregendes dar; sie werden von allen einschlägigen Organisationen geteilt ⁵⁾. Unterschiede ergeben sich aber hinsichtlich der Verantwortungszuweisung und der entwicklungspolitischen Strategieempfehlungen. Die Kommission äußert sich hier zurückhaltender als die Weltbank, die unverblümt verfehlte importsubstituierende Industrialisierungsstrategien, investive, steuerliche und währungspolitische Benachteiligungen der Landwirtschaft, das Wachstum einer ineffizienten Staatswirtschaft und eine „pronatalistische“ (vermehrungsfreundliche) Bevölkerungspolitik für die afrikanische Krise verantwortlich macht ⁶⁾. Allerdings bejaht auch die Kommission eine erhebliche Mitverantwortung der afrikanischen Eliten durch die vorrangige Berücksichtigung des Staatsapparates und des städtischen Milieus und die Bevorzugung von Großprojekten, unterstützt durch unangemessene „Hilfen“ der Geberländer in Gestalt importintensiver, nicht in das Wirtschaftsgefüge des Empfängerlandes integrierter Projekte und von Nahrungsmittellieferungen, die sich lähmend auf die örtliche Produktion auswirken ⁷⁾.

Angesichts der gegenwärtigen Lage und ihrer prognostizierten weiteren Verschlechterung bei fehlenden politischen Korrekturen, sieht die EG schon seit längerem die Notwendigkeit für einen deutlichen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in den afrikanischen Län-

³⁾ S. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Europäische Gemeinschaft und Afrika, Brüssel (28. Mai 1984).

⁴⁾ Eine gute Zustandsbeschreibung der afrikanischen Krise mit einer Fülle empirischer Angaben bieten: World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action, Washington D. C. 1981.

⁵⁾ Vgl. World Bank (Anm. 4). Zusätzlich: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), The State of Food and Agriculture, Rome 1984, S. 55 ff.

⁶⁾ World Bank (Anm. 4).

⁷⁾ S. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Bulletin, Beilage (1982) 5.

dern. Dies auch um so mehr, als das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Europa, die Belastungen durch den Beitritt Spaniens und Portugals sowie die Krise des multilateralen Finan-

zierungssystems und des Nord-Süd-Dialogs insgesamt nur geringe Hoffnungen auf Steigerungen des Entwicklungshilfevolumens zulassen.

III. Neue entwicklungspolitische Ansatzpunkte

Die Neuorientierung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Staaten, wie sie in Lomé III zum Ausdruck kommt, kündigte sich schon lange vor Verhandlungsbeginn durch Vorstöße des Europäischen Parlaments/der Kommission im Bereich der Agrarhilfe und durch ein Memorandum zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft (Herbst 1982) an. Diese Initiativen enthalten in etwa folgende Denkansätze:

a) Angesichts der enttäuschenden Entwicklungsergebnisse bedürfe die Hilfe an die AKP-Staaten zwar einer Aufstockung, in erster Linie aber einer Effektivierung. Als verbesserungswürdig auf seiten der Geber werden insbesondere die Nahrungsmittelhilfe und der Projektansatz herausgestellt. Nah-

rungsmittelhilfe wird in Übereinstimmung mit der einschlägigen, seit Jahren geübten Kritik als Bremse höherer lokaler Produktion gesehen; die Finanzierung von Einzelprojekten führt nach dem Memorandum häufig zur Schaffung technologischer Inseln ohne Bezug zur Restwirtschaft und reflektiert daher mehr die Interessen der Geber. Nahrungsmittelhilfe soll daher nur noch in Notsituationen und im Rahmen von Ernährungsstrategien mit dem Ziel der besseren Eigenversorgung eingesetzt werden. Die Zusammenarbeit der EG mit den AKP-Staaten insgesamt soll mehr in Form von Programmen zur Unterstützung ihrer sektoralen Politiken erfolgen.

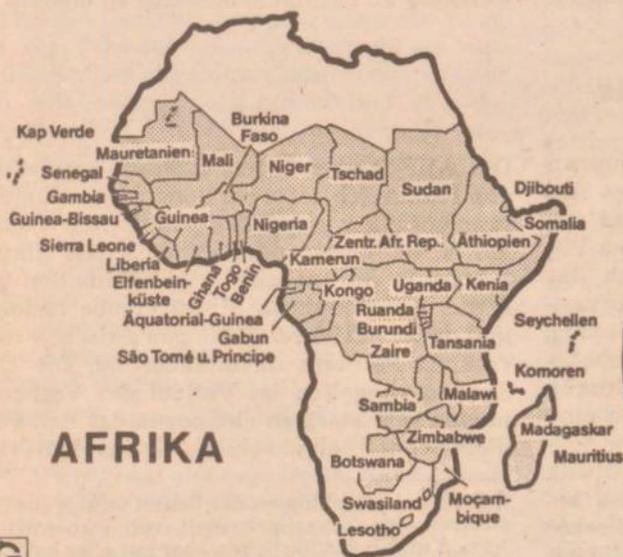
b) Im Zusammenhang der Mitverantwortung der afrikanischen Länder für die enttäuschen-

Partner der EG

(AKP-Staaten)

Staaten in Afrika, in der Karibik und im Pazifik (AKP-Staaten), mit denen die EG Abkommen über handelspolitische und industrielle Zusammenarbeit und über Finanzhilfe hat

(Abkommen von Lomé)



© Globus

den Entwicklungsergebnisse wird die Notwendigkeit eines „Politischen Dialogs“ eingeführt. Bei seiner Begründung und Bestimmung tut sich die Kommission erkennbar schwer. Keineswegs sei das Problem durch Aufzwingen strenger Konditionen (à la IWF) zu lösen, auch sollten die sektoralen Prioritäten und das Entwicklungsmodell des Landes nicht in Frage gestellt werden. Es gehe vielmehr darum, auf der Grundlage der von den Partnern festgelegten Ziele gemeinsam zu analysieren, auf welche Weise diese Ziele und mit welcher Unterstützung der Gemeinschaft sie erreicht werden könnten. Beispielhaft für den einzuschlagenden Weg sei die bereits erfolgte Unterstützung der Gemeinschaft bei den Ernährungsstrategien einiger afrikanischer Länder (s. u.).

c) Oberste entwicklungspolitische Priorität soll die Sicherung der ernährungspolitischen Eigenständigkeit erhalten. Hierzu dienen einmal ausreichende Preisanreize für die Bauern, zum anderen die Verbesserung des Absatzes (Lagereinrichtungen, Transport, Agrarkredit) sowie die stärkere lokale Verarbeitung agrarischer Erzeugnisse. Die Wiedererlangung der ernährungswirtschaftlichen Eigenständigkeit soll im Rahmen der schon erwähnten Ernährungsstrategien erfolgen. Als nachgeordnete Prioritäten werden genannt die Verringerung der Energieabhängigkeit durch die Erschließung alternativer Energien, eine am Bedarf der Landwirtschaft und der Mehrheit der Bevölkerung orientierte Industrialisierung sowie der Ausbau der regionalen Zusammenarbeit.

d) Die Maßnahmen des neuen Lomé-Abkommens sind nach Meinung der Kommission

nur in einem längeren Zeitraum zu verwirklichen. Um die Zusammenarbeit nicht (wie bisher) alle fünf Jahre in Frage zu stellen und um Kontinuität zu gewährleisten, sollte das Abkommen nach Vorstellungen aus Brüssel in einen Vertrag mit unbegrenzter Dauer umgewandelt werden, in dem die Grundsätze, Ziele und Institutionen der Zusammenarbeit ein für allemal festgelegt werden, ohne die Möglichkeit der regelmäßigen Überprüfung der Finanz- und Durchführungsbestimmungen freilich auszuschließen.

e) Zur Verstetigung der Gemeinschaftshilfe und zu ihrer Bedeutungsverstärkung, wodurch auch der genannte „Politische Dialog“ ein höheres Gewicht erhalten hätte, schlug die Kommission eine Ausweitung ihres Anteils an der Hilfe der Mitgliedsstaaten auf ein Promille ihres Bruttoinlandsprodukts vor.

Dazu kam noch wie bei Lomé II die Forderung nach einem Rahmenabkommen zum Schutz und zur Förderung privater Direktinvestitionen aus der Gemeinschaft in den Partnerländern — dies auch vor allem wegen der bei knapper öffentlicher Kassenlage notwendigen Ergänzungsfunktion privaten Kapitals⁸⁾.

In den Verhandlungen schob die Kommission später noch ihren Wunsch nach, den Entwicklungshaushalt, der bislang durch eigens veranlagte Beiträge der Mitgliedsstaaten finanziert wird, aus dem regulären EG-Haushalt zu bestreiten und das System der Exporterlösstabilisierung (STABEX, s. u.) ganz auf Zuschüsse umzustellen, diese aber an die Verwendung im betroffenen Sektor zu binden.

IV. Das Verhandlungsergebnis

Schon im Frühstadium der Verhandlungen scheiterte die geplante Umstellung des Abkommens auf unbegrenzte Dauer und die Richtgröße für die Hilfe (ein Promille) am Widerstand der EG-Staaten, vornehmlich der Bundesrepublik Deutschland und Großbritanniens. Kein Land, so die Bundesregierung, könne in der Entwicklungspolitik unbefristete Verpflichtungen eingehen. Die britische Regierung wandte sich vor allem gegen eine Ausdehnung der EG-Hilfe zu Lasten der bilateralen Zusammenarbeit und der Weltbank (was die Einhaltung des Promillesatzes bewirkt hätte) und damit gegen die indirekte Benachteiligung jener Nicht-AKP-Mitglieder, an denen Großbritannien ein gesteigertes Interesse hat (Indien, Pakistan, Bangladesh).

Die AKP-Staaten liefen, indirekt unterstützt von Frankreich, trotz der vorsichtigen Einführung vor allem gegen den „Politischen Dialog“ Sturm, da dieser der Gemeinschaft Einmischung in die inneren Angelegenheiten gestatte, konditionierte Mittelvergabe bedinge und daher mit Vereinbarungen zwischen souveränen Partnern unvereinbar sei. Die EG-Staaten wiegelten im Verlauf der Verhandlungen sehr stark ab und zogen das Reizwort „Politischer Dialog“ schließlich aus dem Ver-

⁸⁾ Zu den Vorstellungen der Gemeinschaft zur Gestaltung der Zusammenarbeit vgl. insbesondere Anm. 3 und 7; ausführlicher, aber mit eher halboffiziellen Charakter: Edgar Pisani, *La main et l'outil. Le développement du Tiers Monde et l'Europe*, Paris 1984.

kehr. Die Programmierung der Hilfe, die bisher im wesentlichen auf die Fixierung der länderweise zur Verfügung stehenden Beträge und der anschließenden Präsentation von Projektlisten beschränkt war, wird nun allerdings wesentlich verbessert in Richtung eines vertieften Meinungsaustausches über beabsichtigte entwicklungsstrategische Entscheidungen und sektorale Schwerpunkte, auf die sich die Hilfe der Gemeinschaft sinnvollerweise konzentrieren soll, um erstere zu unterstützen. Die Identifikation von Einzelprojekten und -programmen wird künftig nachgeordnet stattfinden.

Offen blieb auch bis zum Schluß der Verhandlungen die insbesondere von der niederländischen Regierung und den Gewerkschaften gewünschte Aufnahme der Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte in die Lomé-Konvention. Gemäß dem Verhandlungsauftrag der Kommission sollte die Hilfe künftig nicht mehr zur Unterstützung repressiver Regime eingesetzt werden. Dieses Vorhaben, das schon bei den Verhandlungen zu Lomé II eingebracht wurde und das Gebaren Idi Amins zum Anlaß hatte, stieß auf nachhaltigen Widerstand der AKP-Staaten; sie fürchteten Einmischungen und argumentierten, daß sie als Mitglieder der Vereinten Nationen und der Organisation für Afrikanische Einheit alle auf deren Menschenrechtscharta festgelegt seien. Im übrigen stelle sich für hungernde Menschen die Frage der Menschenrechte anders als für Europäer. Konsequenterweise forderten sie statt dessen die Nennung eines „Rechts auf Entwicklung“ in der neuen Konvention, das den Menschenrechten beizuordnen wäre. In dieser Frage setzte die Gemeinschaft sich insoweit durch, als die Präambel des Vertragswerkes ausdrücklich auf die Menschenrechtsprinzipien der UN-Charta Bezug nimmt und eine gemeinsame EG-AKP-Erklärung die Konvention auf Beseitigung jener Hindernisse verpflichtet, die dem Genuß der individuellen Freiheitsrechte entgegenstehen. Im Gegenzug verpflichtete sich die Gemeinschaft dort auf die Bekämpfung aller Formen rassistischer, religiöser und anderer Diskriminierung, insbesondere in Gestalt der Apartheid. Vertragsverletzungen ziehen jedoch in beiden Fällen keine Sanktionen nach sich.

Probleme hatten die AKP-Staaten (wie bereits bei Lomé II) mit der Forderung nach Schutz und Förderung privater Direktinvestitionen aus der Gemeinschaft, wollten sie sich ihr Recht zur politischen Steuerung (unter Ein-schluß von Verstaatlichungen) der Investitionen nicht aus der Hand nehmen lassen. Der Wunsch nach einer multilateralen Investi-

tionsgarantie im Lomé-Abkommen wurde im wesentlichen von den kleineren EG-Staaten getragen, während die „Großen“ aufgrund ihres eigenen Instrumentariums und bilateraler Garantieverträge hier nur lustlos Unterstützung leisteten. Der neue Vertrag enthält nun (gegenüber der unverbindlichen Formulierung von Lomé II) ein ganzes Kapitel über Privatinvestitionen, die angeregt und fair und gerecht behandelt werden sollen und für die ein stabiles Investitionsklima geschaffen werden soll. Zwischenstaatliche Investitionsschutzabkommen werden empfohlen als Grundlage eines multilateralen Garantieinstrumentariums, über dessen Einrichtung vorerst freilich nur beraten werden soll. Aber auch trotz dieser, seine praktische Bedeutung schmälern den Lücke ist der Vertragstext Ausdruck der sich in Schwarzafrika verändernden Haltung zu privaten ausländischen Direktinvestitionen, die in den letzten Jahren in der Liberalisierung einer ganzen Reihe nationaler Investitionsgesetze ihren Ausdruck gefunden hat.

Zentral für ihre Kritik am Lomé-Abkommen war bei den AKP-Ländern der Hinweis auf den geringen Ertrag des handelspolitischen Instrumentariums. Es garantiert zwar den unbeschränkt zollfreien Zugang von 99,5 % der AKP-Exporte auf dem EG-Markt (ausgenommen sind nur einige Erzeugnisse, für die Marktordnungen bestehen), hat aber dennoch gravierende Marktanteilsverluste der AKP-Staaten gegenüber den anderen Entwicklungsländern nicht aufhalten und deren Rohstoffabhängigkeit in der Ausfuhr kaum verringern können⁹⁾. Die Bemühungen der AKP-Staaten während der Verhandlungen zielten auf die Abschaffung der Schutzklausel, die Importbeschränkungen durch die Gemeinschaft erlaubt, auf die Liberalisierung der Agrareinfuhren und der kumulativen Ursprungsregelungen. Letztere sollen sicherstellen, daß Ausfuhr-güter aus den Partnerstaaten dort in ausreichendem Maße weiterverarbeitet und nicht etwa nur umetikettiert werden; sie zeichneten sich durch enorme Komplexität aus, waren daher von den Nutznießern administrativ kaum zu bewältigen und schreckten exportorientierte Investitionen eher ab.

Angesichts des starken Widerstandes der protektionistisch eingestellten südlichen Gemeinschaftsmitglieder wurden beim Handel nur geringfügige Verbesserungen erreicht: Anträge auf Zollbefreiung weiterer Agrargü-

⁹⁾ Angaben dazu bei: Hella Gerth-Wellmann, Die „Lomé-Politik“ der Europäischen Gemeinschaft. Entstehungsbedingungen, Ergebnisse und Perspektiven, München usw. 1984.

ter sollen nun schneller (binnen sechs Monaten) geprüft werden, die Ursprungsregeln werden etwas vereinfacht und ihre Aussetzung erleichtert, wenn andernfalls die Industrieentwicklung eines AKP-Staates behindert würde. Nicht berücksichtigt wird künftig pauschal ein Anteil von 5 % für mitverarbeitete Nichtursprungswaren (aus Drittländern). Die nach wie vor gegebene Komplexität der Regeln mag man aber daran ersehen, daß sie platzmäßig etwa ein Drittel des gesamten Vertragswerkes beanspruchen.

Unzufrieden waren die AKP-Staaten auch mit der Ausstattung und den Modalitäten des Systems der Ausfuhrerlösstabilisierung. Dies war das eigentlich innovative Element des ganzen Lomé-Vertragswerkes und sollte als eine Art Versicherung die Nutznießer vor den Folgen schwankender Rohstoffpreise und -erlöse schützen und ihre Importkaufkraft erhalten. Das System gleicht produktweise die unter den Durchschnittswert der vorausgegangenen vier Jahre fallenden Exporterlöse aus der Ausfuhr in das EG-Gebiet bei zuletzt 46 Rohstoffen (je einzeln) aus, sofern bestimmte Abhängigkeits- (während Lomé II mußten mindestens 6,5 % der Gesamtausfuhren des antragstellenden Landes auf das betreffende Produkt entfallen, bei ärmeren Ländern 2 %) und Auslöseschwellen (Erlöseinbuße von 6,5 %, bei ärmeren Ländern von 2 %) überschritten werden. Die Begrenzung der Produktpalette (auf im wesentlichen unverarbeitete Waren) und des Bezugsgebietes (EG statt global), die Schwellenwerte und der Ausschluß mineralischer Rohstoffe (Ausnahme: Eisenerz) hatten den Sinn, die Zahlungsverpflichtungen der EG gering zu halten und einige europäische Industriesektoren (Tabak, Sisal- und Baumwollverarbeitung) nicht zu gefährden. Dadurch beschränkte sich die Exporterlösstabilisierung freilich auf ca. 20 % der AKP-Gesamtausfuhren. Für diese Einschränkungen ließ sich die EG, die STABEX anfänglich als Hilfe für den betroffenen Sektor verstanden wissen wollte, die Verwendungskontrolle des STABEX-Transfers abhandeln, die auch in „andere geeignete Sektoren geleitet“ werden dürfen. Und in der Tat verwendeten die AKP-Staaten diese Mittel während Lomé I und II nur zum geringsten Teil im betroffenen Sektor, sondern hauptsächlich als zusätzliche Hilfe zum Ausgleich der Staatshaushalts- bzw. der Zahlungsbilanz. Dies wäre nun nicht weiter problematisch, wenn nicht auch noch mit Lomé II die Rückzahlungsverpflichtungen für STABEX weiter aufgeweicht worden wären. Die ärmeren Länder erhalten STABEX-Mittel ohnedies als Zuschuß; aus dem verbleibenden restlichen Drit-

tel der bisherigen Zuwendungen sind bisher kaum Rückzahlungen erfolgt. STABEX ist damit entgegen seinem Anspruch die verdeckte Form einer frei verwendbaren und vergleichsweise schnell abfließenden Entwicklungshilfe geworden, was auch ihre besondere Beliebtheit bei den AKP-Staaten erklärt. Hinzu kommt, daß die Ausgleichszahlungen aufgrund ihrer produktweisen Berechnung und der notwendigen Auszahlungsverzögerung nachweislich keine stabilisierende Wirkung entfalten¹⁰⁾. Ferner konzentrierten sich die Auszahlungen bisher systembedingt auf wenige Empfänger (in der Reihenfolge: Senegal, Elfenbeinküste, Sudan, Kenia) mit konkurrenzfähigem Rohwarenangebot, also nicht unbedingt auf die Bedürftigen.

Die Unzufriedenheit der AKP-Staaten richtete sich aber keinesfalls gegen diese logischen Unzulänglichkeiten von STABEX, sondern gegen seine geringe finanzielle Ausstattung, die angesichts der drastisch fallenden Rohstoffpreise 1980 und 1981 nur zur teilweisen Erstattung (52 bzw. 42 %) der Erlösausfälle ausreichte und gegen die Erstattung auf nominaler, also nicht inflationsbereinigter Basis. Für Lomé III forderten sie neben einem deutlich höheren Mittelansatz für STABEX den Einschluß verarbeiteter Rohstoffe und der Tourismuseinnahmen, die Erweiterung der Produktpalette und des Referenzgebietes (Ausfuhren der STABEX-Produkte global). Die EG-Mitglieder wiesen diese Begehren teils mit dem wohl zutreffenden Argument zurück, die kürzliche Mittelknappheit bei STABEX erkläre sich vor allem aus politikbedingten Produktionsrückgängen bei den Partnern, die zu Erlöseinbußen führten, und weniger aus rezessionsbedingtem Nachfragemangel. Das mit Lomé III auf 925 Mio. Ecu erhöhte STABEX-Volumen reicht in etwa aus, um seinen Realwert zu erhalten; die Schwellenwerte wurden geringfügig gesenkt (um 0,5 %), drei neue Produkte kommen hinzu, der Einfluß von Wechselkursschwankungen auf die Auszahlungshöhe wird gemindert und künftige Kürzungen im Falle von Mittelknappheit unterliegen strengen Regelungen und dürfen 40 % nicht überschreiten. Im Gegenzug konnten die EG-Länder ihren lange gehegten Wunsch der systemkonformen Verwendung der Transfers wenigstens ansatzweise durchsetzen: Anträge müssen „substantielle Informationen“ über die geplante Verwendung und die spezifischen Probleme des

¹⁰⁾ Kritische Analyse von STABEX b. John Ravenhill, *What is To Be Done for Third World Commodity Exporters? An Evaluation of the STABEX Scheme*, in: *International Organization*, vol. 38 (1984) 3.

betreffenden Sektors enthalten; eine anderweitige Verwendung ist zu begründen. Nicht befriedigende Berichte über den Mitteleinsatz können zur Sperrung künftiger Transfers führen.

Am Finanzierungssystem für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN), das mit Lomé II eingeführt wurde und eine an sich lebensfähige bergbauliche Produktionskapazität bei schweren politischen oder wirtschaftlichen Störungen erhalten helfen sollte, wurde wenig geändert. Diesbezügliche Wünsche der AKP-Staaten hatten sich auf die Erweiterung der sieben Rohstoffe enthaltenden Produktliste gerichtet und der Einebnung der Unterschiede zu STABEX, liegen doch bei SYSMIN die Abhängigkeitsschwellen für eventuelle Transfers höher, die zudem nur für geprüfte bergbauliche Projekte verwendet werden dürfen. Lomé III senkt den finanziellen Anteil von SYSMIN

am Gesamtsystem angesichts bislang mangelnder Mittelausschöpfung etwas und sieht für den Fall, daß die Bergbaukapazität kommerziell kaum noch rehabilitierbar ist, die Möglichkeit anderweitiger Mittelverwendung vor.

Die übrigen Neuerungen von Lomé III, mit Ausnahme der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die weiter unten besprochen wird, sind mehr deklamatorischer und programmatischer Art. So gibt es neue Titel für die Entwicklung des Fischereiwesens, für Transport und Nachrichtenverbindungen und die kulturelle und soziale Zusammenarbeit. Sie enthalten außer lobenswerten Absichtserklärungen (Stärkung der kulturellen Identität, Entwicklung der menschlichen Ressourcen etc.) wenig „geldwerten Nutzen“, der nicht schon mit den bisherigen Instrumenten der Kooperation hätte erlangt werden können.

V. Neuansätze bei der finanziellen und technischen Zusammenarbeit

1. Allgemein

Für viele AKP-Staaten, insbesondere für die ärmeren unter ihnen, stellen die Bestimmungen über die finanzielle und technische Zusammenarbeit im Lomé-Abkommen den wichtigsten und sofort greifbaren Nutzen ihrer Bindung an die EG dar. Es ist daher kein Wunder, daß über die Höhe der Hilfe in den Verhandlungen über Lomé III am zähesten gefeilscht wurde. Es kommt hinzu, daß die Leistungen der Gemeinschaft gegenüber anderen Gebern einige Besonderheiten aufweisen, die sie für die AKP-Staaten besonders attraktiv machen:

— Durch die sogenannte „Programmierung“ der Hilfe erfahren die AKP-Staaten im Voraus, in welchem Umfang sie während der Laufzeit des Abkommens finanzielle Mittel von der Gemeinschaft erwarten dürfen. Die Unterstützung ist also stärker als von anderen Gebern vorhersehbar;

— die Leistungen sind politisch neutral, d. h., sie werden in ihrem Volumen nicht von der gesellschafts- und außenpolitischen Orientierung der Empfänger bestimmt;

— die Verwaltungskosten der Hilfe werden vom EG-Haushalt getragen und gehen nicht — wie anderswo — zu Lasten der finanziellen Zusammenarbeit;

— die Bedingungen der Hilfe insgesamt sind sehr günstig. Die bei vielen Gebern übliche Lieferbindung entfällt zugunsten offener Ausschreibung; zwei Drittel der Transfers des Europäischen Entwicklungsfonds bestehen aus

Zuschüssen, der Rest (Sonderdarlehen) wird zu einem eher symbolischen Zinssatz vergeben (0,5 bzw. 1%). Damit sticht die finanzielle Zusammenarbeit deutlich ab von den Konditionen der Weltbank oder der regionalen Entwicklungsbanken. Anbieter aus AKP-Staaten erhalten bei Projektausschreibungen Preispräferenzen von 10 bzw. 15% und kamen damit bisher auf einen Anteil von immerhin einem Drittel bei den Zuschlägen;

— Die finanzielle Zusammenarbeit ist in besonderem Maße auch für die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der AKP-Staaten untereinander bestimmt (bisher und künftig etwa ein Achtel der zur Verfügung stehenden Mittel). Der offensichtlich nicht gerade sonderlich entwickelte Gemeinschaftsgeist dieser Staaten führte aber dazu, daß hier überwiegend Verkehrsprojekte beantragt wurden¹¹⁾.

Diese insgesamt recht positive Bilanz wurde bislang durch zwei Umstände getrübt: Trotz anerkannter Ansatzpunkte der partnerschaftlichen Verwaltung der Hilfe reserviert sich die Gemeinschaft die Entscheidung über die Projektfinanzierung. Das diese Haltung begründende Argument der Steuerfinanzierung hat angesichts der Praxis anderer internationaler Finanzierungsinstitutionen wenig Überzeugungskraft. Noch ärgerlicher für die

¹¹⁾ Zur Gesamtwürdigung der Entwicklungshilfe der EG vgl. Hella Gerth-Wellmann (Anm. 9); Katharina Focke, Von Lomé 1 zu Lomé 2, Luxemburg 1980.

Partner war die bisher äußerst schleppende Projektabwicklung, die dazu führte, daß zum Beispiel bei Ende von Lomé I ein Drittel der Mittel noch nicht zugesagt und vier Siebtel noch nicht ausbezahlt worden waren¹²⁾.

Neben der weiteren Demokratisierung der Mittelverwaltung und der Beschleunigung der Projektabwicklung ging es den AKP-Staaten bei den Verhandlungen zu Lomé III vor allem um die Realwerterhaltung (pro Kopf) der EG-Hilfe und die Abwehr ihrer ansatzweisen Konditionierung in Gestalt des „Politischen Dialogs“. Die Gemeinschaft war aus prinzipiellen Gründen nicht zum Verzicht auf die alleinige Finanzierungsentscheidung bereit. Bei der Projektabwicklung gab es jedoch deutliche Fortschritte: Projektausschreibung und -zusage, das Engagement von Experten und Consultants o.ä. unterliegen strikten zeitlichen Begrenzungen; der Spielraum für Kleinstprojekte und das beschleunigte Verfahren wurden ebenso ausgeweitet wie die Entscheidungsbefugnisse der EG-Beauftragten vor Ort. Damit dürfte nach menschlichem Ermessen genügend getan worden sein, um die sogenannte „pipeline“ zu verkürzen.

Vom finanziellen Volumen her mußten die AKP-Staaten allerdings gegenüber ihren anfänglichen Vorstellungen (12 Mrd. Ecu), die sie angesichts der Zunahme von Bevölkerung und Mitgliedschaft (von 59 auf nunmehr 65 Staaten) und des Verfalls der Rohstoffpreise für angemessen hielten, gewaltig „zurückstrecken“¹³⁾. Insbesondere die britische, aber auch die deutsche Regierung legten sich gegen eine großzügigere Ausstattung des Europäischen Entwicklungsfonds quer und boten statt dessen handelspolitische Konzessionen an, die keine Haushaltskosten verursachen. Die Gemeinschaft einigte sich intern auf ein endgültiges Angebot von sieben Mrd. Ecu, das bewußt an den Schluß der Verhandlungen gesetzt wurde — um die Partner unter Druck zu setzen — und zuletzt in schwierigen Nachverhandlungen eine Aufbesserung von 400 Millionen Ecu erfuhr.

2. Priorität für die Landwirtschaft

Bedeutsamer als die finanziellen und administrativen Neuerungen bei der Hilfe der Gemeinschaft sind die sektorale Schwerpunktverlagerung und die Abkehr vom reinen Projektansatz. Letzteres ist im Zusammenhang

mit der effektiveren Programmierung der Hilfe zu sehen (s. o.). Die Gemeinschaft will künftig nicht nur isolierte Einzelprojekte finanzieren, sondern ihre Bemühungen sektoral (oder regional) konzentrieren und dabei eine breitere Palette von Aktivitäten als bislang finanzieren: Rehabilitation von Projekten/Unternehmen, Lieferung von Produktionsinputs (Saatgut, Düngemittel etc.), Übernahme von Management- und Unterhaltskosten. Die Gemeinschaft zieht damit die Konsequenz aus der Tatsache, daß viele afrikanische Länder oft mit einer Vielzahl infrastruktureller und industrieller Projekte gesegnet wurden, die sie liquiditätsbedingt (oder auch nur wegen zu optimistischer Planungen) nicht angemessen unterhalten oder auch nur mit Ersatzteilen versorgen können¹⁴⁾ und daher Gefahr laufen, endgültig abgeschrieben werden zu müssen.

Die Industrieförderung, die bei den Lomé-II-Verhandlungen einen vorrangigen Platz eingenommen hatte, ist im neuen Vertrag stark zurückgestuft worden. Im Verständnis der Kommission sollen hier vor allem die noch lebensfähigen Industrieprojekte rehabilitiert und solche Vorhaben neu begonnen werden, die auf die Landwirtschaft bezogen sind und/oder örtlich verfügbare Rohstoffe verarbeiten.

Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit wurde mit Lomé III (gegen ein gewisses Widerstreben der AKP-Staaten) die Landwirtschaft und speziell die Sicherung der Ernährung, begründet durch die kürzliche Hungerkatastrophe, die sinkende landwirtschaftliche Produktion in Afrika und die steigende Fremdversorgung. Als Ziele der Zusammenarbeit in der Landwirtschaft gelten die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades, die Verbesserung der Ernährungssicherung und die Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen. Wichtig ist, daß diese Kooperation im Rahmen von Ernährungsstrategien erfolgen soll, wie sie die Gemeinschaft seit 1982 versuchsweise mit vier afrikanischen Ländern begonnen hat (s. u.), daß sie daher in einem langfristig geplanten und koordinierten Rahmen stattfinden soll, in den sich die bisher geleistete Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft einpassen muß. Diese soll mit Ausnahme von Notfällen nur noch im Rahmen von Ernährungsstrategien oder ähnlicher Programme geleistet werden; Nahrungsmittelverkäufe hieraus sollen künftig zu Preisen erfolgen, die die Marktentwicklung nicht stö-

¹²⁾ Vgl. Katharina Focke (Anm. 11); Carol C. Twitcheit, Lomé II: die Enttäuschungen der AKP-Länder, in: Europa-Archiv, (1980) 3.

¹³⁾ Ein Ecu (European Currency Unit = Europäische Rechnungseinheit) entspricht zur Zeit DM 2,24.

¹⁴⁾ Hierzu: World Bank, Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa (Anm. 4); Edgar Pisani (Anm. 8).

ren, d. h. ausreichende Produktionsanreize bieten. Nahrungsmittelhilfe soll ferner die Konsumgewohnheiten nicht nachteilig zugunsten der lokal verfügbaren Sorten verändern: Konkret bedeutet dies — wie bei der vorausgehenden (ab 1982) Sonderaktion Nahrungsmittelhilfe der EG — die Lieferung von traditionellen Nährfrüchten (Hirse, weißer Mais etc.) durch Aufkauf von Überschüssen in anderen Entwicklungsländern im Wege sogenannter Dreiecksgeschäfte. Diese entwicklungspolitisch höchst sinnvollen Aktionen, die außer der EG nur von wenigen Gebern finanziert werden, verhüten nicht nur die Durchsetzung neuer, mit den nationalen Produktionsmöglichkeiten nicht vereinbarer Konsumgewohnheiten, sondern auch die überschußbedingte 'Abnahme von Produktionsanreizen in den Aufkaufländern. Ihre Grenzen findet diese Kooperationsform im Mangel an noch vorhandenen Überschüssen in Afrika. Dazu kommt ab Lomé III als EG-Besonderheit die Möglichkeit der Umwandlung von Nahrungsmittelhilfe in normale finanzielle Zusammenarbeit, wenn einzelne Nehmerstaaten ihrer nicht mehr bedürfen sollten. Dieses neue Element, das nur gegen Widerstände der Agrarminister in der EG durchgesetzt werden konnte, soll den Anreiz zur Produktionssteigerung erhalten helfen.

Als Unterschwerpunkt der Agrarförderung wurde auf Betreiben der AKP-Staaten die Kontrolle der Wüstenausweitung eingerichtet; Programme zur Beobachtung, Aufforstung, Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und Verhinderung von Erosion sowie der Entwicklung erneuerbarer Energiequellen sollen hier eindämmend wirken.

3. Ernährungsstrategien

Das Konzept der Ernährungsstrategien wurde durch den World Food Council 1979 formuliert und daraufhin von etlichen Gebern übernommen, so auch von der Gemeinschaft im Anschluß an eine Debatte des Europäischen Parlaments. Im Gegensatz zu den engeren ländlichen Entwicklungsstrategien beziehen sie das Ernährungssystem vom Produzenten über die Vermarktung zum Konsumenten ein und stellen insbesondere auf die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen (staatliche Aufkauf- und Konsumentenpreise, Besteuerung, Wechselkurspolitik etc.)

der Agrarproduktion und Nahrungsmittelverfügbarkeit ab¹⁵⁾.

Die EG hat ab 1982 im Rahmen ihres „Aktionsplans gegen den Hunger in der Welt“ versuchsweise mit vier afrikanischen Ländern (Mali, Ruanda, Kenia und Sambia) eine Ernährungsstrategie entwickelt und durchgeführt. Ziel dieser Strategie ist die Erhöhung der nationalen Selbstversorgung. Hebel hierfür ist in erster Linie die Umkehr der Benachteiligung des Landes, d. h. die Verbesserung der in vielen afrikanischen Ländern grotesk zu Lasten der Bauern verzerrten Einkommensverteilung. Höhere staatliche Aufkaufpreise und die sukzessive Streichung von Einfuhrsubventionen sollen dem Bauern Anreize bieten, das Stadium der bloßen Eigenbedarfsproduktion zu überwinden. Dazu kommen, damit das Mehrprodukt auch abgesetzt werden kann, der Ausbau von Lager- und Transporteinrichtungen, Verarbeitungsanlagen und Agrarkreditsystemen und die Effektivierung des landwirtschaftlichen Beratungssystems¹⁶⁾.

Diese Überlegungen sind so neu nicht, aber deshalb bemerkenswert, weil ein nicht unbedeutender Geber wie die EG hier versucht, alle notwendigen Elemente der Produktionssteigerung miteinander zu verknüpfen, alle hierbei einsatzfähigen Instrumente (Richtprogramme, Gegenwertmittel der Nahrungsmittelhilfe, STABEX, Darlehen der Europäischen Investitionsbank) zum Einsatz zu bringen und die Hilfe der Gemeinschaft sowie ihrer Mitgliedsstaaten bei den Ernährungsstrategien durch paritätische EG-AKP-Arbeitsgruppen vor Ort zu koordinieren. Die Zusammenarbeit EG-AKP wird dabei als Vertrag begriffen: die AKP-Staaten garantieren die Umsetzung der nötigen internen Reformen, die Geberländer die Bereitstellung der die Reformpolitik abfordernden und ermöglichenden finanziellen Unterstützung der Nahrungsmittelhilfe, die mittelfristig vorhersehbar gemacht und flexibel eingesetzt werden soll.

¹⁵⁾ Zur Bedeutung, Begründung und Ausrichtung von Ernährungsstrategien: vgl. UNCTAD, Food Insecurity in Developing Countries: Causes, Trends and Policy Options, TD/B/C.1/257, 18. Oct. 1984; OECD, Development Co-operation, 1983 Review, Paris 1983, Kap. X.

¹⁶⁾ Zur Darstellung der Ernährungsstrategien durch die EG vgl. Anm. 3 und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Nahrungsmittelstrategien: eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Europa und den Ländern der Dritten Welt, Europa-Information Entwicklung, Dez. 1982; dies., Ernährungsstrategien; Rückblick und Perspektiven, SEC (84) 1692, Brüssel, 5. 10. 1984.

VI. Schlußbemerkung

Gemessen an den euphorischen Äußerungen zum Abschluß von Lomé I und auch noch von Lomé II („Beispielhafte Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd“) war der Abschluß des dritten Abkommens auf seiten der AKP-Staaten und auch der EG-Mitglieder („eine gute Konvention ohne revolutionäre Neuerungen“) ¹⁷⁾ nur von gedämpfter Zufriedenheit begleitet. Dies ist sicherlich auf die geringe Zahl substantieller Verbesserungen für die AKP-Staaten zurückzuführen, die das neue Abkommen bietet, das im wesentlichen nur die Ertragschaften der Vorgängerverträge bewahrt. Ursächlich für diesen Ausgang waren innergemeinschaftliche Differenzen (bei der Handelsliberalisierung und dem Volumen der finanziellen Zusammenarbeit), die nur einen Kompromiß auf dem kleinsten Nenner erlaubten. Zu Recht wurde aber darauf hingewiesen, daß das Verhandlungsergebnis angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in der EG, der Beschneidung anderer multilateraler Entwicklungsprogramme und des allgemeinen Stillstands des Nord-Süd-

¹⁷⁾ Vgl. die Äußerungen von Edgar Pisani in: *The Courier* (Anm. 1).

¹⁸⁾ Ebd.

Dialogs durchaus präsentationsfähig ist ¹⁸⁾. Die allgemeine Ernüchterung über Lomé ist jedoch stärker noch ein Reflex der übertriebenen Erwartungen, die bei früheren Abschlüssen geweckt wurden. Übertrieben deshalb, weil die Mittel aus dem Abkommen für gerade 10% der öffentlichen Transfers in die AKP-Staaten insgesamt und für einen noch geringeren Teil ihrer Investitionen aufkommen und daher viel zu gering sind, um die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der afrikanischen Staaten auf dem Weltmarkt, die verschlechterten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit 1974 und die auch politikbedingt geringe Produktivität des eingesetzten Kapitals in den AKP-Staaten zu kompensieren. Hinsichtlich des letztgenannten Tatbestandes hat die Gemeinschaft mit der stärkeren Sektororientierung ihrer Hilfe insbesondere im Rahmen von Ernährungsstrategien der Empfänger einen bemerkenswerten Anlauf genommen, um die Effektivität der eingesetzten Mittel zu erhöhen. Inwieweit das geringe Gewicht der Gemeinschaft als Geber und die Rücksicht auf die Souveränität der Empfänger einflußdämpfend wirken, bleibt abzuwarten.

Afrikanische Macht – Afrikanische Ohnmacht

I. Neu geweckter Realitätssinn

Nach einer Periode, die im Urteil afrikanischer Politiker und Publizisten „voller Dramatik“ war und das Wort vom „verzweifelten“ oder gar „zum Elend verdammt“ Kontinent aufkommen ließ, regt sich im Schwarzen Erdteil ein neues Realitätsbewußtsein. Die Organization for African Unity (OAU), über Jahre von turbulenten politischen Auseinandersetzungen (so über den Tschad und die ehemals spanische West-Sahara) innerlich zerrissen und Ende 1984 durch den Auszug Marokkos und Zaires nochmals von Zerfall bedroht, will Lehren aus der afrikanischen Krise ziehen. Die 21. Gipfelkonferenz soll vom 18. bis 21. Juli 1985 ausschließlich — und erstmals — Wirtschaftsfragen erörtern. Im Mittelpunkt stehen nach der bereits erarbeiteten Tagesordnung vier Problemkreise: „Die Dürre, der Vormarsch der Wüsten, die demographische Entwicklung und die Außenschulden“; dabei „beziehen sich die ersten beiden Probleme auf die mangelnde Eigenproduktion an Nahrungsmitteln und auf den Hunger“¹⁾. Vorgeschaltete Beratungen der Außen-, Finanz- und Wirtschaftsminister haben in selten gewordener Sachlichkeit und Offenheit Details der „katastrophalen Lage Afrikas“ erörtert. Ebenso bemerkenswert ist es, daß Schuldzuweisungen an außerafrikanische Mächte und Kräfte dabei weitgehend unterblieben und daß zumindest der Versuch gemacht wurde, „die Ursachen der akuten Krise bei uns selbst zu suchen“²⁾.

Auch in den meisten der 51 OAU-Mitgliedsstaaten, besonders in einigen von der Dürre und den Dürrefolgen besonders betroffenen Ländern West-, Zentral- und Ostafrikas, wird die aktuelle politische Debatte stärker denn je während des letzten Jahrzehnts von ökonomischen Erwägungen und Analysen bestimmt. Hier und in Konferenzen von Regionalorganisationen wie ECOWAS oder OCAM wurde die Vernachlässigung der Agrarproduktion als entscheidendes Manko bezeichnet. Nicht länger werden negative Basisdaten ignoriert: In Schwarzafrika ist die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf in den letzten zwei Jahrzehnten um etwa 20 % abgesunken. Steigende Getreideimporte und Nahrungsmittel-

Nothilfen haben diesen fatalen Trend nicht ausgleichen können. Die Pro-Kopf-Versorgung fiel im gleichen Zeitraum um etwa 10%. In der Hälfte der subsaharischen Länder konnte die Nahrungsmittelproduktion gerade noch mit dem ungebremsten, kontinental im Durchschnitt um 2,9 % p.a. gestiegenem Bevölkerungswachstum mithalten; in einem Viertel der Länder nahm sie sogar ab³⁾.

150 Millionen Afrikaner waren zur Jahreswende 1984/85 durch Hunger bedroht; die lang andauernde Dürre mit ihren letalen Folgen für mehrere Millionen Menschen übertraf die furchtbaren Auswirkungen der Trans-Sahel-Katastrophe von 1972/74. Hilfsfähig zeigten sich nur die westlichen Staaten und die beim Mitteleinsatz ganz auf sie angewiesenen internationalen Organisationen und übernational wirkenden karitativen Verbände und Einrichtungen. Die afrikanischen Staaten zeigten sich, von ganz wenigen Ausnahmen (Zimbabwe) abgesehen, hilflos im wahrsten Sinn des Wortes, obendrein politisch gehemmt und politisch handlungsunfähig, die Notlage selbst zu meistern. Die Dürre und der Hunger wurden zudem lange gegenüber der Außenwelt bagatellisiert oder sogar vertuscht. In Äthiopien und im Sudan waren dabei politische Motive vorherrschend.

Dürre und Hunger müssen jedoch in einem größeren Kontext kontinentaler Konzeptions- und Wirtschaftskrisen gesehen werden. Auf extreme Weise zeigen Nigeria und Tanzania das Scheitern einer vor allem durch Profitgier und Korruption entarteten marktwirtschaftlichen bzw. einer überbürokratisiert-sozialistischen Konzeption auf. In allen Fällen ist die Abhängigkeit der schreiende Kontrast zur betonten politischen Unabhängigkeit. Für den Ernst, ja die Ausweglosigkeit der Lage ist kennzeichnend, daß im „Jubiläumjahr“ 1985 fast nirgendwo in Afrika — und wenn, dann nur verhalten — des Auf- und Umbruchs gedacht wird, der vor fünfundzwanzig Jahren in der großen Unabhängigkeitswelle Afrika radikal und mit immensen weltpolitischen Begleit- und Auswirkungen verändert hat.

¹⁾ OAU Secretary General, Documents, Addis Abeba 5. 3. 1985.

²⁾ PANA, frz., Addis Abeba — Dakar 26. 5. 1985.

³⁾ Zum Vergleich: „Voraussetzungen und Ansatzpunkte zur Stärkung der Ernährungsbasis schwarzafrikanischer Länder“, Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer (DSE), Feldafing 1984.

II. „Afrika? Was ist das?“

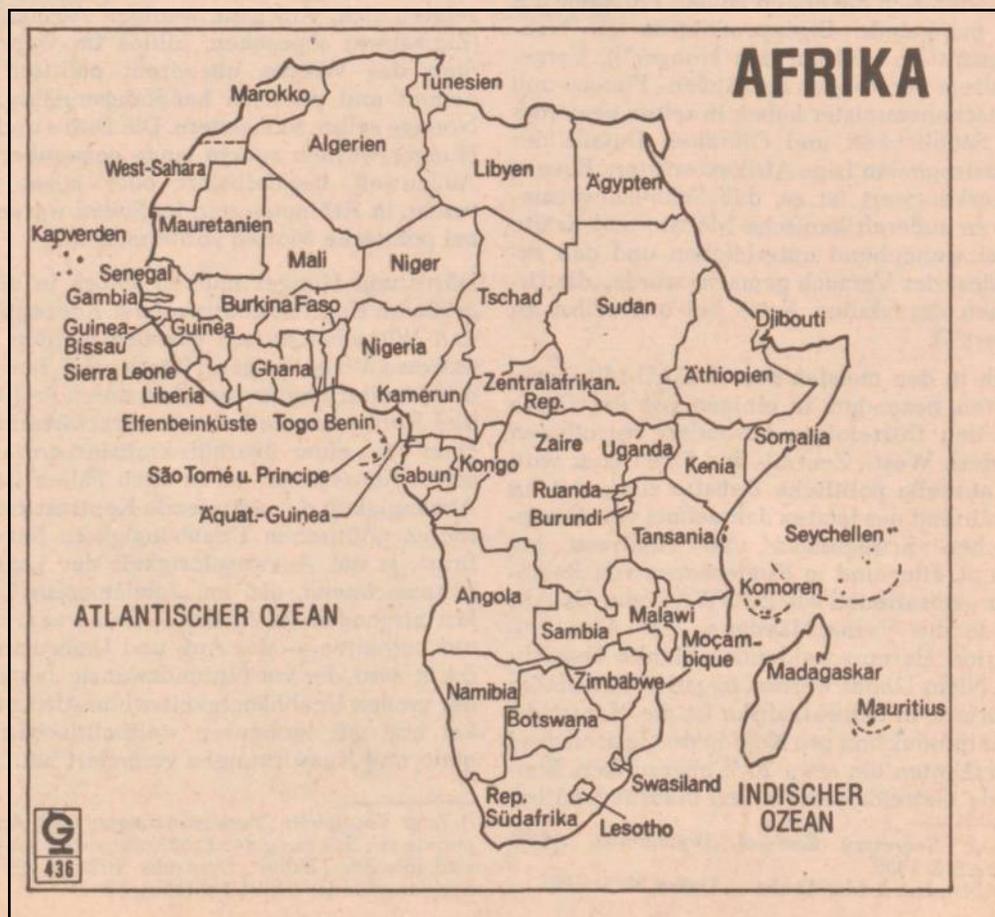
Fünfundzwanzig Jahre sollen bereits seit dem „Jahr Afrikas“, dem magischen Umbruchjahr 1960, dem Beginn der neuen Eigengeschichte eines ganzen, des „schwarzen“ Erdteils vergangen sein? Der Zeitsinn findet sich nur schwer zurecht. Obendrein sind „nur“ 18 der heute 40 subsaharischen Staaten Afrikas damals unabhängig geworden. Ghana wurde es schon 1957, Guinea brach 1959 aus der von de Gaulle vorgezeichneten „organischen Entwicklung“ aus, andere Länder erlangten die Selbständigkeit mit Verzögerung — Angola, Mozambique erst Mitte der siebziger Jahre, Zimbabwe 1980. Dennoch markierte 1960 eine historische kontinentale Scheidelinie. Oder irren wir uns, setzt wieder nur unser an Daten, Namen, Markierungen festgekralltes Geschichtsbewußtsein Zäsuren, die der Afrikaner selbst nicht oder ganz anders empfindet? „Unabhängig? Schon die Frage, mein Herr, ist eine Beleidigung“, sagt aufgebracht Mongo Beti, einer der tiefgründigsten Dichter des „neuen Afrika“, und zornig, höhnisch, verbittert korrigiert er das Bild der „Indépendance“: „Unsere Unabhängigkeit war der größte Thea-

terschwindel des 20. Jahrhunderts. Man ersetzte weiß mit schwarz und sagte: Eine neue Zeit ist angebrochen — Afrika ist frei! Lug und Betrug. Unsinn. Wir haben zwar schwarze Puppen. Aber verändert sich das Wesen des Mercedes, wenn er eine andere Farbe erhält? Weißer Mercedes — schwarzer Mercedes — Mercedes sind beide. Beides ist Kolonialismus.“⁴⁾

Immer wieder taucht diese Automarke in der afrikanischen Rezeption auf, auch und gerade, um an diesem Statussymbol der „neuen Klasse“ darzutun, wie wenig sich *wirklich* mit der oft in Anführungsstriche gesetzten Unabhängigkeit Afrikas geändert habe. „Wa-benzi“ heißen in Swahili ironischer- und bezeichnenderweise die neuen Herren. Und Ngugi wa Thiong'o, der ostafrikanische politische Romancier, läßt in „Trial of Dedan Kimathi“ fragen: „Ihr wollt also bloß den Meister wechseln? Einen schwarzen Meister anstelle eines weißen Meisters?“⁵⁾

⁴⁾ Al Imfeld, Vision und Waffe, Zürich 1981, S. 80.

⁵⁾ Ebd., S. 161.



In der eigenen Literatur — als dem konsequentesten Ausdruck des Bewußtseins und der Reflexion —, in ihr zumindest stellt sich heute das neue Afrika ganz unvermittelt und ohne Scheu selbst in Frage. Dabei ist das immer wieder nur variierte Hauptthema nicht mehr wie in Chinua Achebes berühmtem, seit 1958 in 30 Sprachen und drei Millionen Exemplaren verbreiteten Roman „Things Fall Apart“ (dtsh: Okonkwo oder Das Alte stürzt) das Auseinanderfallen des Überkommenen durch die Berührung mit der weißen Macht und der importierten Religion. Es ist Richard Wrights „Schwarze Macht“, welche „die Dinge auseinandertallen“ und die großen Hottnungen des Umbruchjahres 1960 als schiere Illusionen erscheinen läßt. Senghors „Négritude“ versagt da als intellektueller Schutzschild, da Afrika gegen Afrika steht, Afrikaner gegen Afrikaner vorgehen.

Die Unabhängigkeit habe, so Okot p'Bitek aus Uganda, die afrikanische Identität nicht wiederhergestellt, sondern weiter zerstört. In seinem Poem „Song of Ocol“ von 1970 schreibt er:

„Afrika? Was ist das?
Was bedeutet es mir?
Ein Sammelsurium
von Tabus,
Bräuchen und Traditionen.
Warum wurde ich schwarz geboren?“⁶⁾

Sehr viel direkter formuliert Mongo Beti in seinem 1974 erschienenen Roman „Perpétue ou l'habitude du malheur“⁷⁾ Klage und Anklage. Unabhängig seien in Wahrheit nur wenige geworden: „Wir haben einen Präsidenten, der gemütlich in seinem Palast sitzt, ganz zu schweigen von seinen Besitztümern an der Côte d'Azur. Wir haben fette Minister mit Mercedes-Straßenkreuzern, wir haben eine Armee mit Obersten, Maschinengewehren, Kanonen und sogar Panzern...“. Doch „bei uns“, sagt Perpétue, die mißbrauchte, am Ende in den Tod getriebene Gegen-Heldin zu Senghors verklärter „Mutter Afrika“, „sieht es so aus, als hätte eine Verschwörung beschlossen, uns für die nächsten tausend Jahre zu zerschmettern.“⁷⁾

Ein abgründiger Kontrast wird hier zu jenen Erwartungen erkennbar, zu den Hoffnungen, ja Selbstverheißungen, mit denen Afrika vor einem Vierteljahrhundert in die eigene Zukunft blickte: beseligt, wie im Taumel, ja im „Rausch der Freiheit“. Hunderttausende tanz-

ten damals in Lomé, in Oudagougou, Brazzaville, Lagos und in den anderen „neuen Metropolen“, die sich von der Metropole — dem jeweiligen kolonialen Zentrum — gelöst hatten. Nirgendwo geschah dies sinnfälliger als in Léopoldville. Als Belgiens noch junger König Baudouin, aufrecht im Auto stehend, durch den Boulevard Albert zu jener Zeremonie fuhr, mit der dann die „Macht am Kongo“ an die Kasavubus und Lumumbas übertragen werden sollte, sprang ein junger Afrikaner aus der jubelnden Menge; mit schnellen Schritten erreichte er den langsam fahrenden Wagen, sprang auf und riß Baudouin den umgeschlachten Paradesäbel ab. Triumphierend schwang er diesen über dem Kopf. Niemand wagte es, ihm das Beutestück zu entreißen. Die jubelnde Menge erkannte, daß da dem „großen Weißen Mann“ viel mehr genommen worden war als nur ein Stück militärischen Zierats: Symbolisch war der höchste Repräsentant des Kolonialregimes und mit ihm der Kolonialismus entmannt worden.

Auf ähnliche, wenngleich undramatischere Weise vollzog sich der „Akt der Freiheit“ überall in jenen Tagen des Umbruchs. Selbst die bescheidensten und weiter auf „amitié“ zu den Weißen eingeschworenen neuen Regenten ließen sich in triumphaler Geste in die bisherigen Gouverneurs- oder Hochkommissarspaläste geleiten oder tragen. Da war nicht nur, wie der Dichter Okot p'Bitek es geißelte, „apemanship“, also Nachäfferei, im Spiel. In den meisten Fällen wurde vielmehr das Ritual der afrikanischen Häuptlingshuldigung vollzogen, die „chefferie“ — das Häuptlingsamt — für die ganze Nation angetreten. Und wie im Stamm ein solches Ereignis stets mit großzügigen Gaben des neuen „Chefs“ verbunden gewesen war, mit der Zusage behütender Ordnung und immerwährender Wohltaten, so mußte die neue Nation verlangen dürfen und erwarten, daß es fortab für alle aufwärts gehen, wenn nicht gar Manna vom Himmel regnen werde.

Daß dies nicht machbar sein würde, auch nicht mit den massiven Zuschüssen, Krediten, Schenkungen, „Wiedergutmachungszahlungen“ der entwickelten Welt, wurde von Fall zu Fall früher oder später erkennbar. Niemals zuvor jedoch brach die Einsicht so massiv-niederschmetternd durch wie eben jetzt, 25 Jahre nach dem Unabhängigkeitsschub von 1960. Am knappsten hat der kenyanische Journalist Hilary Ng'weno, Chefredakteur des angesehenen „Weekly Review“ in Nairobi, die aktuelle Malaise Afrikas deutlich gemacht: „Ein überaus beunruhigender Aspekt der gegenwärtigen Krise Afrikas ist, daß sie alles durch-

⁶⁾ Okot p'Bitek, Song of Ocol, East African Publishing House, Nairobi 1967, dtsh. b. Imfeld (Anm. 4), S. 105.

⁷⁾ Paris 1974, S. 76f.

dringt. Sie hat alle Nationen erfaßt, gleich welcher politischen oder ethnischen Zuordnung. Armut, Hunger, Pestilenz und interne Kämpfe sind jetzt das Los zahlloser afrikanischer Nationen, ein ferner Wiederhall des Traums afrikanischer Führer aus jener Zeit, da ihre Nationen die Unabhängigkeit erlangten. Das Ziel der meisten neuen Nationen war damals, mit dem Rest der Welt gegen Ende des Jahrhunderts gleichzuziehen. Doch statt gleichzuziehen, fällt Afrika rasch zurück... Und es gibt keinen Hinweis, daß dieser Trend in naher Zukunft umgekehrt werden kann. Afrika scheint dazu bestimmt, noch tiefer in Armut und Elend zu verfallen.⁸⁾

III. Ein Kontinent der Putsche?

Doch vor schnellen und in der Substanz oberflächlichen — oder um Selbstentlastung bemühten — Schuldzuweisungen muß gewarnt werden. In den frühen sechziger Jahren, als in mehreren ehemals französisch beherrschten Staaten die ersten der bis jetzt über siebzig kontinentalen Putsche die „Männer der Ersten Stunde“ beseitigten, wurde hochmütig behauptet, das „britische System“ habe seine Bewährungsprobe bestanden und seine Überlegenheit hinlänglich demonstriert. Doch schon 1964 mußte Tanzanias Präsident demütig um die Entsendung britischer Truppen nachsuchen, um seine meuternden Soldaten zu entwaffnen. Jomo Kenyatta in Nairobi und Milton Obote, damals wie heute wieder Präsident Ugandas, mußten sich auf die gleiche, entwürdigende Art von der bisherigen Kolonialmacht herauspauken lassen. Ghanas Kwame Nkrumah verhöhnte die ostafrikanischen „Chefs“ und nannte sie „Lakaien, die sich jetzt selbst entlarvt haben“; zwei Jahre später wurde er selbst auf einer Auslandsreise von jener Macht abgesetzt, die der afrikanische Politikprofessor Ali A. Mazrui — in Abwandlung des Marx-Wortes vom Lumpenproletariat — das „Lumpen-Militariat“ genannt hat. Es folgte der Zusammenbruch der nigerianischen Illusion; schließlich versank auch Uganda unter dem paranoiden Idi Amin „in einem Meer von Blut“ (um seinen eigentlichen Überwinder, Julius K. Nyerere von Tanzania, zu zitieren).

Kein einziges der schwarzafrikanischen Länder ist seit der Unabhängigkeit, die als der Beginn einer langen Periode ruhiger Stabilität (und Prosperität) vorbezeichnet worden war, von Putschversuchen, Putschen, Interventionen — offen oder verdeckt — verschont ge-

blieben. In einigen Staaten ist geradezu eine „Tradition der Revolte“ begründet und sanktioniert worden, so in Benin, Kongo-Brazzaville, Obervolta/Burkina Faso, und auch hier bildet das große stolze Nigeria keine Ausnahme. Selten wurden diese Staatsstriche mit nüchtern-pragmatischen Argumenten begründet. Fast immer gab es pathetisch-verklärende Formeln und Floskeln der Sieger, die sich, wie der Fliegerhauptmann Jerry Rawlings von Ghana, als „Erlöser“ (redeemer) preisen ließen oder selbst priesen.

Die Meutereien, Umstürze, Revolutionen wurden adäquat zu Vollzugshandlungen im Namen einer höheren, quasi göttlichen Instanz ausgedehnt. Der Begriff „Revolution“ wurde dafür in den meisten Fällen als unzureichend erachtet (abgesehen davon, daß er selten nur korrekt gewesen wäre). Es mußten „große“ und „gerechte“ Revolutionen daraus werden, und nie fehlten Hinweis und Berufung auf das Volk, das erst jetzt, mit dem neuen (jeweils neuen) Machtwechsel, „wahrhaft“ repräsentiert und verkörpert werde. „Worte, Worte, Worte“, befindet darüber Emmanuel Boundzéké Dongola aus dem Kongo in seinem raffiniert konstruierten Schlüsselroman „Un fusil dans la main, un poème dans la poche“. Sein Held ist durch Putsch an die Macht gekommen und jetzt Opfer des Gegenputsches. Vor der Exekution sagt ihm der Priester: „Sie haben verloren... In einem Land, in dem sich alles um Karrierismus und Opportunismus dreht, ist es leicht, sich als Revolutionär aufzuspielen.“⁹⁾

In Brazzaville nennt das Volk, wie der Kongoleser Henri Lopes in seinem Roman „San Tamtam“ (dtsh.: Die strafversetzte Revolution)

⁸⁾ Newsweek (New York) vom 19. 11. 1984.

⁹⁾ Emmanuel (Boundzéké) Dongola, Der Morgen vor der Hinrichtung, Berlin (Ost) 1976, S. 181.

mitteilt, die Revolutionshelden wortspielereich „yanga-yanga“, die „großen Schwätzer“. Und Lopes, der an die UNESCO nach Paris ins „diplomatische Exil“ ging, läßt seine Hauptfigur, den politischen Verweigerer Gatsé, einem hohen Funktionärsfreund antworten: „Du fragst Dich, wie man sich Revolutionär nennen kann, ... ohne das — sagen wir sakrale? — Vokabular zu verwenden. Du stellst fest, daß ich in mehreren Briefen nicht Begriffe wie Klassenkampf oder Diktatur des Proletariats benutzt habe, und wenn ich schon von den Massen spräche, präzisierst du nicht, daß sie werktätig seien.“¹⁰⁾

Nun ist diese „Sakralisierung“ der Sprache nichts originär Afrikanisches. Sie hat nur — in der Tradition der „Griots“, der großen Geschichtenerzähler dieses Kontinents — eine besondere afrikanische Einfärbung erhalten, teils unbewußt, teils aber eben auch bewußt, um kalte Machtansprüche und dann machtpolitische Ratlosigkeit zu kaschieren. Paradoxerweise geriet und gerät dabei solche „Sakralisierung“ der Sprache in jenen Ländern am weitesten, in denen die Widersprüche zwischen Tat und Wort extreme Schärfe annehmen.

In der Außenwelt hat dies zu erheblichen, nicht selten grotesken Mißverständnissen geführt. Das gilt nicht für die eher mit Verständnis begleitete Rückbesinnung auf altafrikanische Reiche, wie sie — wenn auch nicht immer geographisch deckungsgleich — in den neuen Staatsbezeichnungen Ghana, Mali, Benin, Zaire oder Zimbabwe zum Ausdruck kam. Wohl aber faszinierten oder verschreckten jene Proklamationen von „volksdemokratischen Republiken“ oder gar „Volksdemokratien“, wie sie ab Mitte der sechziger Jahre in Afrika Mode wurden, die Außenwelt. Ideologisch und politisch sind so internationale Zu- und Gegenordnungen gesucht, konstruiert oder bloß eben zugelassen worden, die der Wirklichkeit nicht oder nicht exakt entsprechen und entsprechen.

Im Westen sah man angesichts solcher und ähnlicher Selbstetikettierungen in Afrika — auch in den Bezeichnungen von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden — manche Staaten zweifelsfrei auf „pro-östlichem Kurs“, oft so leichtfertig vorschnell, daß man Disqualifikationen aussprach, bloßen Verdacht zu Verdächtigungen umformte, am Ende Positio-

¹⁰⁾ Henri Lopes, Die strafversetzte Revolution, Wuppertal 1979, S. 108.

nen räumte und so nun tatsächlich massiv einwirkenden kommunistischen Kräften das Terrain überließ. Wir können indes ebenso sehen, daß auch in Moskau und Peking — ironischerweise — in mehreren Fällen falsche Schlüsse aus terminologischen Angleichungen afrikanischer Staaten gezogen worden sind; zumal dann, wenn in die staatsoffizielle Phraseologie auch noch, und nicht selten arglos, Huldigungen an ein nicht näher definiertes Sozialismusbild einfließen. Doch im Westen, der vom Umbruch in Afrika und den bald anbrechenden Wirren in einer immer größeren Anzahl der „jungen Nationen“ zutiefst verunsichert wurde, ging so die Bereitschaft zu ideologischer Toleranz und taktischer Nachsicht sehr viel rascher verloren. Das zeigte sich erst recht in dem offen beklagten und verdammt „Scheitern der Demokratie in Afrika“, angesichts der Hinwendung von schließlich 45 der 51 gesamtkontinentalen Staaten zu Einparteieregimes und/oder Militärdiktaturen.

Der Kolonialismus selbst hatte freilich bis in seine afrikanische Abdankungsphase hinein Demokratie nur rhetorisch dargestellt, niemals und nirgendwo in Afrika aber in der politischen Praxis zugelassen oder eingeübt. Zudem wurde der Demokratiebegriff in den westlichen Vorhaltungen immer wieder streng und verhängnisvoll auf das „Westminster-Modell“ eingeengt, also auf ein stark bildungsabhängiges, äußerst kompliziertes, auch in der westlichen Welt ja erst in historisch knappster Frist komplett ausgeprägtes Repräsentativsystem.

Die idealtypischen Demokratieentwürfe des Westens ließen schließlich und oftmals übersehen und übergehen, wie wichtig es war, elementare Menschenrechtsfragen aufzuwerfen und fordernd, sogar mit Druck durchzusetzen — wofür es oft genug Mittel und Wege gegeben hätte. Unter solchen Umständen jedoch mußte sich beispielsweise die Europäische Gemeinschaft in ihren Neuverhandlungen der Lomé-Verträge (zuletzt 1984) in der Frage besonderer Menschenrechtskataloge auf einseitige Stellungnahmen zurückziehen, die in der Praxis unverbindlich für die afrikanischen Partner blieben. Nur gegenüber Uganda unter Idi Amin wurden von Ministerrat und Kommission der EG Hilfszusagen und Vertragsleistungen ausgesetzt (im übrigen gegen den Protest eines damals im Kampala amtierenden deutschen Diplomaten).

IV. Machtvergötzung, Kulturkonflikt, Kulturverachtung

Daß Afrikas neue Staaten so rasch und so zahlreich den Diktatoren anheimfielen, daß in Uganda, dem Zentralafrikanischen „Reich“ des „Kaisers“ Bokassa, im ehemals Spanischen Guinea sogar „kambodschanische Beispiele“ gesetzt wurden, hat jedoch subjektive, genuin-afrikanische Ursachen. Zu verweisen ist dabei auch zuerst auf die traditionellen, stark autokratischen, ja diktatorischen Herrschaftsformen des Stammes und supratribaler Ordnungen. Sie werden bezeichnenderweise in manchen Darstellungen der neuen afrikanischen Literatur (Lopes, Mungo, Beti, Taban, Sembène) vorurteilsfrei herausgearbeitet, ebenso bezeichnenderweise in einer in Schwang gekommenen westlichen „Gefälligkeitsafrikanistik“ mit ihren Idealisierungen aber geschönt und verniedlicht, als ob Macht an sich erst nach Afrika hätte importiert werden müssen. Der Gegensatz zwischen den Mächtigen und den Ohnmächtigen aber wird überall in Afrika in den eigenen Sprachen schonungslos enthüllt. Ihre Symbole und Symbolbegriffe sind fest verankert. Der Schweizer Autor Toni Stadler macht das am Beispiel des Haussa für den Sahelbogen deutlich. In seinem Reportageroman „Ziege frißt Hyäne“ legt er dar, daß Hyäne (in Haussa: *kura*), die uralte Bezeichnung für starke heimtückische, unersättliche Machthaber ist. Den Hyänen stehen die „Talaka“, die „Ziegen“ — meist hilflos ausgeliefert — gegenüber. Aus der eigenen Geschichte ist dieser Gegensatz bruchlos in die Gegenwart überkommen. Er ist durch die Aneignung europäisch-kolonialer Herrschaftstechniken mithin nur „modernisierend“ verschärft worden. Stadler schreibt über ein Gespräch mit einem Haussa und faßt dann eigene Erfahrungen zusammen: „Was genau ist ein Talaka? — ‚Einer, der Angst vor der Macht hat‘, erwiderte er. Mir ist aufgefallen, daß Städte nie Talaka genannt werden, auch wenn sie nicht arm sind. Ihre Hauptstadt nennen die Talaka *wurin iko*. Ort der Macht. Dienstfahrzeuge... *motar iko*, Wagen der Macht. Steuern heißen *kudin iko*, Gelder der Macht. Macht beschäftigt die Bauern, denn sie kommt hautnah in Form von *mai iko*, Menschen mit Macht, daher. Doch sie durchschauen die *mai iko* nicht, sie ahnen bestenfalls: Hinter Leuten, die Talaka wie Dreck behandeln, muß etwas stehen, das stark ist.“¹¹⁾

„Mai iko“, Männer der Macht also, waren jene, die in der Spätphase des Kolonialismus in der jeweiligen Kapitale — in „*wurin iko*“, dem Ort

der Macht — die Führungspositionen untereinander auskämpften. Die meisten von ihnen hatten aus Europa zudem raffiniertere Rezepte der Machtergreifung und Machterhaltung mitgebracht, um sich gegenüber Vertretern der Traditionselite vorteilhaft zu behaupten und schließlich durchzusetzen. Dazu gehörten, wie Kwame Nkrumah in seiner 1956 geschriebenen Autobiographie „Ghana“ nur dürrtig verschlüsselnd klarmacht, vor allem zwei Elemente: eine schlagkräftige, breite Organisation mit einem militanten, hausmachtartig-personenverpflichteten Kern und ein Reservoir eingängiger „Botschaften“ und Slogans, präzise für den antikolonialen Kampf formuliert, emotional auf den „afrikanischen Reflex“ eingefärbt.

Der Aufstieg von Männern wie Kwame Nkrumah, Sékou Touré, Modibo Keita, „Abbé“ Foulbert Youlou, Félix Houphouët-Boigny, Yomo Kenyatta und Julius Nyerere war eben dieser euro-afrikanischen Machtlehre zuzuschreiben. Dabei trat freilich bald nach dem Sieg über Mitkonkurrenten und über den Kolonialismus erschreckend zutage, daß die Eroberung der Macht nicht bereits das Ziel war, dem man sich selbst „vorbestimmt“ hatte (Nkrumah schreibt: „destined“). Man mußte das Feuer des Kampfes um die Macht ständig schüren, um die Macht zu behaupten, sie abzusichern.

In den Biographien der „neuen Männer Afrikas“ ist nachzulesen, aus ihren biographischen Bemerkungen herauszuhören, daß da bei den meisten von ihnen ein Moment entsetzlicher Leere und Depression eintrat. Sie sahen sich einem auf den von ihnen proklamierten Nationenbegriff — nach kurzen Aufwallungen — völlig unansprechbaren, ja abweisend reagierendem „Volk“ gegenüber, das in sich noch nicht einmal kohärent war. Der südafrikanische Autor Peter Abrahams hat 1959 beschrieben, wie er Nkrumah und Kenyatta, nach gemeinsamen Londoner Studienjahren, in Accra und Nairobi in solchen Momenten der Verzweiflung antraf; der eine war bereits Premierminister der Goldküste, der andere kurz davor, das Signal für die „Mau-Mau“-Revolte zu geben. In London hatten beide noch europäische Vornamen getragen, Francis der eine, Johnstone der andere; jetzt hatten sie sich „afrikanisiert“. „Nkrumah“, schreibt Abrahams, „machte sich zum Führer einer vorwiegend aus Stämmen bestehenden Bevölkerung und versuchte sich in Blutrivalen... Um ihn entstanden Stammesmythen.“ Doch das Bündnis mit den Häuptlin-

¹¹⁾ Toni Stadler, *Ziege frißt Hyäne*, Bern 1982, S. 22f.

gen und den Stämmen zerbrach. Eher widerwillig entschloß sich Nkrumah, gegen die Stammesfürsten vorzugehen. Abrahams weiter: „Als moderner Sozialist rechtfertigt er diese Maßnahmen als vorübergehendes Mittel. Seine weniger gebildeten Minister aber sprechen offen die tribalistische Sprache der Macht ... alle zu zerstören, die sich nicht einordnen.“¹²⁾

Nkrumah wirkte auf Abrahams in dieser vorentscheidenden Phase seiner Politik bemerkenswert introvertiert und zurückhaltend. Viel deutlicher noch brachte Kenyatta dem Besucher gegenüber zum Ausdruck, was da eigentlich an ihm nagte und ihn quälte. Kenyatta nahm Abrahams mit zu einer Versammlung der Kikuyu, in der Stammesführer traditionelle Zeremonien veranstalteten, in deren Mittelpunkt Kenyatta stand. Abrahams wörtlich: „Afrika scheint sich nicht zu ändern“, flüsterte Kenyatta zwischen den Würdenträgern. Hinter den leise geflüsterten Worten versteckte sich ein schrecklicher Unterton von Bitterkeit ... Für einen kurzen Augenblick sah er aus wie ein in die Falle gegangenes, eingesperrtes Tier ... Niemand im Stamm konnte ihm die intellektuelle Kameradschaft, die ihm so wichtig geworden war, geben ... (Jetzt) war er sowohl das Opfer einer kranken Stammesordnung wie auch des westlichen Systems.“¹³⁾

Es ist dieser doppelte Kulturbruch, der den modernen afrikanischen Führer in die Isolation — bestenfalls in die Isolation Gleichgesinnter — treibt, ihn am Ende nur noch „im Raum der Macht“ hausen läßt, im Extremfall in einen neurotischen Zustand versetzt. Weil die Nkrumahs, Tourés, Nyereres so hoffnungslos in den Konflikt *zugleich* zur traditionellen afrikanischen Ordnung und Gesellschaft *und* zur angenommenen westlichen Kultur gerieten, mußten sie sich schließlich ideologisch und politisch versteigen¹⁴⁾. Nkrumah, der sehr bald auch große Teile seiner Gefolgschaft abstieß, weil er ihnen keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Aufstieg sichern konnte, erhob sich erst zum „Osagyefoh“ (Heiland, Messias) der nur unscharf definierbaren Nation; als diese sich in der stärker werden-

den ökonomischen Krise wieder in Stämme, Clans, Familienverbände aufsplitterte, verstieß er das eigene Volk und machte sich nun gar zum „Retter Afrikas“. Sein Ende war zwangsläufig: Im Exil zu Conakry verfiel er in dumpfes Brüten, da niemand mehr seine Heilssprüche hören mochte. Er starb fast unbemerkt. Zu Hause waren bereits vorher seine Prunkstatuen gestürzt und zerschlagen worden, hatte man ihn verwünscht und ver-teufelt. Es war *nur* Macht gewesen, die er noch suchte und verkörperte. Denen, die ihn früher schon gefragt hatten, welche *wirtschaftliche* Konzeption er für das neue Ghana habe, hatte er in sakralem Englisch geantwortet: „Seek ye first thy political kingdom“ (Suchet zuerst Euer politisches Königreich).

Die verächtliche Ignoranz wirtschaftlicher Tatbestände und Erfordernisse ging im übrigen einher mit einer höhnischen Mißachtung der kulturellen Traditionen und neuer kultureller Werte. Die höchst artifizielle ghanaische Malerei erstarrte in politischen Plakataufträgen. Die kunstvollen Holzschnitzereien verkamen zu Massenkitsch, sofern man damit Touristen und Kaufhausakquisiteure erfreuen konnte. Die große Universität von Legon bei Accra wurde zu einer Art Parteischule auf niedrigstem Niveau. Ähnliche Niedergänge haben sich — zeitversetzt und bis heute — in anderen neuen Staaten Afrikas ereignet oder abgezeichnet. Das krasseste Beispiel lieferte auch hier Uganda. Das berühmte Makerere-College in Kampala war nicht nur eine wissenschaftliche Ausbildungsstätte ersten Ranges gewesen, deren Diplome in Oxford oder Cambridge hochgeschätzt wurden; hier hatten in den frühen sechziger Jahren Schriftsteller, Schauspieler, Journalisten ein weit über Uganda hinaus wirkendes künstlerisches Zentrum begründet. Sie alle wurden von Idi Amin mit seiner pathologischen Haßangst vor der geistigen Überlegenheit anderer auseinandergejagt. Böse Ironie der Geschichte: In Ghana wurde nach Nkrumah der anerkannte Gelehrte Dr. Busiah Premier, in Uganda der nicht minder geachtete Professor Lule; der eine hatte vor Nkrumah in Legon gelehrt, der andere vor Obote und Amin am Makerere-College. Beide versprachen beim Amtsantritt (1966 bzw. 1979) sowohl die Behebung akutester Wirtschaftsnöte als auch den Wiederaufbau der nationalen Universitäten. Beide wurden schnell wieder gestürzt; Youssef Lule nach nur elf Wochen Amtszeit durch den „Oberbefehlshaber“ der tanzanischen Invasionsarmee, den Präsidenten Tanzanias, Julius Nyerere.

¹²⁾ „The Blacks“ in: Holiday Magazin (New York), April 1959.

¹³⁾ Ebd.

¹⁴⁾ Sékou Touré in einem Interview mit dem Autor im April 1960: „Ich fühle mich im Umgang mit französischen Freunden wohler als bei meinem eigenen Bruder, der nie die Schule besucht hat ... Es ist eine Tragödie.“

V. Gescheiterter Afrikanischer Sozialismus

Der Fall — im doppelten Wortsinn! — des Dr. Julius Nyerere ist tragischer zu nennen als der mancher anderer Führer des neuen Afrika. Sie mochten sich „Messias“, „Kaiser“ oder bloß „Bruder Führer“ oder „Vorsitzender des Provisorischen Rates zur Errettung des Vaterlandes“ nennen — er, der Shakespeare ins Kiswahili übersetzt und zugleich Stammesmärchen bewahrend aufgezeichnet hatte, begnügte sich stets mit dem bescheidenen Titel „Mwalimu“ (Lehrer). Ungeachtet dessen wollte auch er, daß sein Werk über die Grenzen Tanganyikas/Tanzanias hinaus wirkte und (wie er es in einem Vorwort zu einer Schrift zu werten zuließ) als „ein großer Beitrag zur Ideengeschichte des XX. Jahrhunderts“ gerühmt werde. Ende dieses Jahres wird Julius Nyerere vom Präsidentenamt Abschied nehmen; er will nicht abermals für den höchsten Staatsposten kandidieren. Wenngleich dieser Schritt auch durch die Beibehaltung des Parteivorsitzes der TANU und durch viele Lobesworte und Ehrungen (schon ist eine Benennung zum Friedensnobelpreis durchgesickert) abgefedert wird — dieser Rücktritt ist letztlich Ausdruck tiefer Enttäuschung, Resignation, ja Verbitterung.

Nyerere wollte in Tanzania nicht irgendeinen, sondern den „Afrikanischen Sozialismus“ begründen und durchsetzen. Er sollte den „wahrhaft Dritten Weg“ markieren. Doch sein Hauptfehler bestand schon darin, daß als genuin afrikanisch ausgegeben wurde, was in Wahrheit eine aus dem britischen Fabiertum und Elementen der skandinavischen Schule der Sozialdemokratie, mithin eine für hochindustrielle Staaten mit breiter Bildungsbasis entworfene Konzeption war. Diese (heute auch in Europa nicht eben für sonderlich erfolgreich befundene) Modellvorstellung wurde mit dem Kiswahili-Wort „Ujamaa“ überzogen. „Ujamaa“ bringt in seiner ursprünglichen Bedeutung den engen Zusammenhalt, das Prinzip des Füreinander und Miteinander im traditionell-afrikanischen Familienverband zum Ausdruck. „Ujamaa“ wurde zum Schlüsselwort der Arusha-Deklaration von 1967 umgeprägt. In ihr aber nahm es eher den Begriff der „Self-reliance“ an, des Abstützens auf die eigene Kraft, die eigenen Güter und Ressourcen. Und die Spontaneität, die in solchen Begriffen — und schließlich in vielen tausend Seiten einer „Ujamaa“-Literatur — durchschimmert, war unter den gegebenen Bedingungen nur Floskel, Ausrede, Verbalkostüm. In anderen Dokumenten oder Dokumententeilen, erst recht in der Alltagspraxis des „Afrikanischen Sozialismus“, wurde

statt der Spontaneität und des „brüderlichen Miteinander“ der Staat mit der Staatspartei und der Staatsbürokratie zum alleinigen Motor des verheißenden Fortschritts. Zwar wurde für „später“ ein „freies Wirken der Kräfte“ in Aussicht gestellt, doch unmittelbar wurden Banken, Versicherungen, Industriebetriebe, vor allem aber die landwirtschaftlichen und gewerblichen Vermarktungsorganisationen verstaatlicht. Um den Gegensatz Stadt-Land abzubauen, begann Nyerere mit einem großen Umsiedlungsprogramm; die Landbevölkerung sollte fortan in „Ujamaa“-Dörfern zusammengefaßt und nach und nach auf einen genossenschaftlich genannten kollektiven Produktionsprozeß umgestellt werden.

Diese Aktion — von 1973 bis 1977 forciert — weckte massiven Widerstand, dem durch den weitgespannten und in den Anfangszahlen beeindruckenden Aufbau des Gesundheits- und Erziehungssystems auf dem Lande nur so lange begegnet wurde, bis auch hier die verheerenden Schwächen des Gesamtsystems durchbrachen. Die enormen Übernahmekosten für enteignete Unternehmen und die unverzüglich einsetzende Konzentration auf den industriellen Sektor bei Ausklammerung aller Rentabilitätsfaktoren führte zwangsläufig zu einer rapiden Kapitalverknappung. Sie konnte auch durch immer neue, zeitweilig äußerst freigiebige Finanzhilfen (vornehmlich der skandinavischen Länder und der Bundesrepublik Deutschland) nicht behoben werden. Zugleich mußten immer mehr und sehr oft ungeschulte, nur durch ihre Partei- oder Staatsgewerkschaftszugehörigkeit „qualifizierte“ Kräfte von den zentralen und regionalen Behörden eingestellt und bezahlt werden.

Ganz zwangsläufig verursachte ein Störfaktor den anderen. Kapitalmangel machte zunehmend die Beschaffung von Rohstoffen und Ersatzteilen für die neuen Industrien unmöglich. Die Produktionsausfälle häuften sich, in nicht wenigen Fällen mußte die Produktion (Reifen, Papier) sogar eingestellt werden. Dramatisch verschärfte sich die Gesamtlage der Wirtschaft Tanzanias mit der zweiten Erdölkrise 1978/79 und den sich verschlechternden internationalen „Terms of Trade“. Tanzania hat, so stellte schließlich die Weltbank in einem streng vertraulichen Bericht vom August 1984 fest, „durch das Ineinandergreifen verschiedener Negativtrends, die im wesentlichen in der Unfähigkeit der bürokratischen Struktur kulminieren, seine Kräfte überfordert“. Ein Hauptproblem bilde die „Dekapitali-

sierung" („the country consuming its own capital stock“): Dieser Prozeß „ist in jedem Sektor und jeder Region im Gange“. Zusammenfassend stellt die Weltbank fest: „It is the very opposite of development.“

Mitentscheidend für diese völlige Umkehrung von Verprechungen, Zielvorgaben und idealistischen Träumen ist das Scheitern der „Ujamaa“-Konzeption auf dem Lande. Die Erzeugung nahm dort gleichmäßig ab und war bis Ende der siebziger Jahre gerade noch durch erhöhte Importe landwirtschaftlicher Güter auszugleichen. Die Beschleunigung der Inflation jedoch, vor allem aber das starre Festhalten an bewußt niedrigen Aufkaufpreisen durch die staatlich-halbstaatlichen Marketing-boards führten dazu, daß immer mehr Bauern „aus dem Markt ausstiegen“, sich auf die Subsistenzwirtschaft zurückzogen oder ausschließlich für den Schwarzen Markt produzierten. Dort konnte man für einen 90-Kilo-Sack Mais bis zu 1 000 tanzanische Shilling (Tsh) Erlösen, während der offizielle Preis bei 280 Shilling eingefroren blieb (jetzt 360 Tsh). Auch die Belieferung des Schwarzen Marktes wurde indessen immer schwieriger, da die Regierung — mangels Devisen — den Ankauf

von landwirtschaftlichen Ausrüstungen und Kunstdünger einstellte. Tanzania verfügt zwar über erhebliche Vorkommen an Pyrethrum (*Flores Pyrethri*), das aus den Blütenköpfen von *Chrysanthemum cinerariifolium* gewonnene Insektizid. Doch der anteilige administrative Aufwand ist, wie die Weltbank ermittelte, inzwischen von fünf auf 17 Schilling für ein Kilo gestiegen, wobei der Weltmarktpreis ganze 15 Shilling/kg betrug.

Seit Jahresbeginn 1985 — und nicht zufällig zeitgleich mit der Ankündigung Nyereres, nicht erneut für das Präsidentenamt zu kandidieren — wurde das Steuer in Tanzania radikal herumgeworfen. Abwertungen, wenngleich nicht im Umfang der IWF-Forderungen, Importfreigaben, Entstaatlichung, mäßig erhöhte Ankaufpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Entlassungen in der aufgeblähten Staatsbürokratie — darin kündigt sich unwiderruflich das auch in feinsten Bemäntelungen nicht mehr zu verbergende Scheitern des Experiments „Afrikanischer Sozialismus“ in Tanzania deutlich genug an. Und wie es aussieht, muß Nyerere eines Tages die Schuld für das Scheitern seines Traumes selbst tragen.

VI. „Kapitalistische Exzesse“

Das benachbarte Kenia hat dieses Scheitern hochmütig und schadenfroh vorausgesagt und belacht. Doch besteht dazu Anlaß? Nairobis „Daily Nation“ kommentierte (am 7. 5. 1985) den „Fall Tanzania“ mit Sätzen, die auch auf die kenianische Situation bezogen werden könnten: „Weil sie der jüngeren Generation entstammten, war die Mehrheit der TANU-Führer dem Privateigentum, so klein es auch sein mochte, unverrückbar verpflichtet. Der gesamte öffentliche Dienst war durchdrungen von den Attributen des britischen Establishments. Seine Angehörigen wollten mit irgendwelchen neumodischen Ideen von der Beteiligung an den Produktionsmitteln nichts zu tun haben ... (sie) wurden für ihre Unfähigkeit, ihre Habgier und ihre Korruption bekannt. Das ‚Wie-man-am-schnellsten-reich-wird-Rennen‘, das alle neuen mächtigen Gruppen kennzeichnet, wandelte sich unweigerlich zur Korruption, dem wichtigsten Instrument der Habgier.“¹⁵⁾

Kenia gilt zwar noch immer als das stabilste Land Ostafrikas, als „Wachstumsoase“, als Modell des funktionierenden „free enterprise“;

mehr und mehr freilich erweisen sich solche Bezeichnungen, geht man über Nairobi („this exotic suburb of London“) und die Touristenregionen hinaus, als haltlose Klischees. Der Übergang der Macht von Kenyatta zu Daniel arap Moi mag gelungen erscheinen, doch unbestreitbar ist das „Staatsvolk“ der Kikuyu, das den Unabhängigkeitskampf „für ganz Kenia“ ausgetragen hatte, unter dem Nicht-Kikuyu Moi bis in die niedrigsten Ränge der Macht unterrepräsentiert. Benachteiligt fühlen sich mit anderen auch die Luo. Benachteiligung bedeutet unter den konkreten Bedingungen zuerst, daß für die nachdrängende „intelligentsia“ keine Aufstiegschancen in einem Sektor bestehen, der längst nicht mehr der „tertiäre“, sondern der „primäre“ ist und im englischsprachigen Afrika bezeichnenderweise „smart sector“ heißt. Eben dieser Staatsapparat aber ist, bis in seine lokalen Verzweigungen, maßlos aufgebläht und überbesetzt. Von 250 000 „civil servants“ gingen bisherige Berechnungen in Kenia aus. Eine erste gründliche Überprüfung Ende 1984 indessen ergab, daß der Staat insgesamt 456 583 Kräfte beschäftigt. Nairobis „Nation“ kommentierte das am 8. November 1984 veröffentlichte Ergebnis sarkastisch: „Jetzt ist es statistisch bestätigt,

¹⁵⁾ Monitor-Dienst der Deutschen Welle, Köln 8. 5. 1985.

daß die einzige wirkliche Wachstumsbranche des Landes die Administration ist.¹⁶⁾

Kenias Geburtenzuwachsrate beträgt offiziell vier Prozent p. A. und hält damit einen Weltspitzenplatz. Die Hälfte der Kenia-Bevölkerung ist jünger als 14 Jahre. 300 000 Nachwachsende drängen Jahr für Jahr neu auf den Arbeitsmarkt. Ein immer geringerer Teil davon ist unterzubringen. Die Arbeitslosigkeit erreicht in den städtischen Agglomerationen 30 %. Hier wächst ein Konfliktpotential an, das auf Dauer durch die bestfunktionierende Maschinerie der Macht nicht einzudämmen sein dürfte. Das wachsende Heer von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten ist zudem, bei genauerer Analyse (deren Einzeldaten sorgsam geheimgehalten werden), nicht „dumpfe“ Masse. Ein hoher Prozentsatz der Arbeitslosen besteht aus Absolventen von Primary und Secondary Schools. Diese Schicht der „White collar jobless people“ steht in enger Korrespondenz zur Studentenschaft, die das „Kenya system“ zunehmend kritisch bewertet. Die Universität von Nairobi mit über 3 000 Immatrikulierten war nach dem Putschversuch vom August 1982 erstmals und dann für über ein Jahr geschlossen worden. Sie ist seit dem Februar 1985 erneut und anhaltend das Zentrum von Unruhen.

Dabei versucht die Regierung, die mehrmals in diesem Jahr Polizei auf dem Campus einsetzte, die Studenten als „undankbare Söhne des Volkes“, als „verwöhnte Söhnchen“, als „selbsternannte Elite“ hinzustellen. Demgegenüber argumentieren Führer der (aus Re-

gierungssicht illegal) organisierten Studentenschaft, eine „arrogante, unakademische Macht“ politisiere unablässig den Universitätsbereich, indem sie — paradoxerweise — gerade ihn zu einer „un- und a-politischen Insel machen“ wolle. Die „Wa-benzi“, die „Partei-bonzen, die sich mit dickem Honig, Gelee und Butter vollstopfen“ (Okot p'Bitek), hätten mit Schmiergeldern und politischem Druck dafür gesorgt, daß immer mehr „dumme Söhne von dummen Leuten mit Macht und Geld“ eingeschrieben würden und Qualifizierten die Studienplätze wegnähmen.

Der Schriftsteller Ngugi wa Thiong'o war an der Universität von Nairobi zunächst Dozent, dann stellvertretender Dekan der Fakultät für Englische Literatur. Er wurde 1977 in Vorbeugehaft genommen, weil seine Bücher und Theaterstücke in Kikuyu zu erscheinen begannen und erst von diesem Zeitpunkt an ihre sozialkritisch-explosive Wirkung entfalteteten. Nach dem Tod Kenyattas 1978 begnadigt, erhielt Ngugi jedoch seine Professur nicht zurück. Er mußte sich „ins Bauernexil“ begeben und schließlich emigrieren. Ngugi wa Thiong'o ist längst unter den Studenten und Schülern Kenias zur intellektuellen Leitfigur geworden. Seine Bücher „Petals of Blood“, „The River Between“, „Devil on the Cross“ oder „The Grain of Wheat“ variieren — für die heranwachsende Elite Kenias völlig einsichtig — immer aufs neue das Thema der mißbrauchten Macht, des „aufs Blech“ (Geld, Auto) gekommenen, korrupt gewordenen Kämpfers und Helden von gestern. Für ihn ist Kenia ein einziger „kapitalistischer Exzess“.

VII. Funktions- statt Wertelite

Ngugi sieht im Kapitalismus die Wurzel des Übels. Wole Soyinka erweitert den Vorwurf mit Blick auf Nigeria; während des Biafrakrieges verhaftet (zeitweilig im Hochsicherheitsstrakt von Kaduna isoliert), weil er als Yoruba Verständnis für die Sezession der Ibo gezeigt und sie in „Granatgedichten“ als nötige Reaktion auf den tyrannischen Mißbrauch der Macht durch die Zentralgewalt anklagend dargestellt hatte, entlarvt er die neue Elite als eine „in sich perpetuierende Funktions- und Bereicherungsgesellschaft“. Der „Abfall von Afrika“ ist, so sagt er, „mit dem großen Geld gekommen“ und hat sich „mit den großen Posten“ vollendet. Die nigerianische Demokratie war demnach nur Fassade, auch die „neue Macht“ der Militärs, im Silvesterputsch 1983

abermals begründet, führt nur „zu demselben Rundlauf“ der „Sugar daddies“.

Ist es ein Zufall, daß Max Webers Schriften und vor allem seine Gegenüberstellung von Funktions- und Wertelite an der Universität von Ibadan zu einem Seminarthema wurden, das über die Fakultätsgrenzen hinaus heiß diskutiert worden ist? Andererseits: Massiv schlägt die Austerity-Politik des neuen Militärregimes unter General Mohammed Buhari gerade im wissenschaftlich-kulturellen Bereich durch. 900 Studenten aus Nigeria, die in Indien studieren, wurden im April 1984 die Gelder gesperrt; weitere Tausende müssen sich in Europa auf die Sperre von Zuwendungen einstellen. Doch da die eigenen Universitäten bereits für „überfüllt“ erklärt wurden, ändert die erzwungene Heimkehr am Studienabbruch nichts.

¹⁶⁾ The Nation (Nairobi) vom 10. 11. 1984.

Zurück zur „etablierten“ Elite Nigerias. Sie ist, sieht man vom islamisch geprägten Norden mit noch halbwegs intakter traditioneller Struktur ab, ausschließlich auf die Stadt bezogen. Sie hat in diesem „Ort der Macht“ weitgehend ihre tribale ethnische Eigenheit — und damit ein Element der schwersten Konflikte Nigerias — abgetan und so tatsächlich „nationale Identität“ geschaffen. Andererseits bewirkt diese Konzentration auf das herkunftslos-urbane Dasein, daß das Land hinter den städtischen Außenbezirken mit seinen Slums förmlich „aus den Augen“ gerät. Das Resultat ist niederschmetternd: Der Ölboom, der 1980 noch 25 Milliarden Dollar(!) einbrachte (1984 sanken die Einnahmen dann auf 10 Mrd Dollar), verführte zu der Auffassung, man brauche die eigenen Bauern nicht, wenn man „alles“ billiger und besser fernweg kaufen könne: polierten Reis statt Sorghum, hellweißes Weizenmehl statt Mais, Yams oder Kasava. 1970 hatte Nigeria noch 572 914 t Erdnüsse exportiert; die Exportstatistik für 1983 nennt keine Zahlen mehr, da die nigerianische Gesamtproduktion bereits 1981 auf ganze 4 488 t schrumpfte. In den siebziger Jahren fiel die Eigenerzeugung an Kakao um zwei Drittel, an Kautschuk um drei Viertel¹⁷⁾.

Das ist freilich, wenden wir den Blick von Nigeria ab, kein „kapitalistisches Phänomen“. Das auf den „Sozialismus“ eingeschworene

Madagaskar exportierte ehemals Reis, mußte 1982 indessen bereits 350 000 t Reis einführen. Guineas Landwirtschaft zerfiel unter Sékou Touré völlig. Das ehemals fruchtbare Land — „Afrikas Wasserschloß“ — wurde zum Hungerleider, ohne daß die Dürre, wie in den angrenzenden Staaten des Sahel, nur den geringsten Schaden anrichtete. Die neuen Männer, die den am 26. März 1984 bei einer Notoperation in den USA gestorbenen Präsidenten „posthum stürzten“, enthüllten, der „afrikanische Nero“ Touré habe „das ganze Land einfach vergessen und aus seinem Blick verbannt“. Die Herrschaft habe tatsächlich nur „in der Oberhoheit über ein paar Straßenzüge und Kasernen“ bestanden, „finanziert durch den Verkauf“ der Produktion und der Produktionsrechte im Bauxitkomplex Fria. Wie aus einem Fort heraus, so ein Mitarbeiter der neuen Militärregierung im Gespräch, habe die Staatsmacht Streifzüge durch das Land unternommen und Mißliebige verhaften lassen. Zwei Millionen der sechs Millionen Guineaner sind unter Touré außer Landes gegangen. Weit über Zehntausend sind „einfach verschwunden“, mehrere Tausend wurden Opfer des Kerker- und Foltersystems, das im Camp Boiro eingerichtet worden war und mit seinen „cabines techniques“ zu den „wenigen wirklich modernen Einrichtungen Guineas“ gehört habe.

VIII. Offene Fragen

Wir haben im Rahmen dieser knappen Studie nur Illustrationsmaterial an Hand von Beispielen ausgebreitet, die sich erweitern ließen: Am Fall Zaire könnte die schamlose Ausbeutungspolitik eines reichen Landes durch eine um den Präsidentenclan gescharte Funktionärskaste demonstriert werden, wobei es zugleich aufzuzeigen gälte, wie durch bloße Slogans von der „Authenticité“ der Eindruck erweckt werden soll, hier sei „Afrikanertum“ spirituell neu begründet worden. Doch Zaire wäre wiederum nur ein Beispiel für einen kontinentalen Prozeß, in dem Macht, Machtgewinn, Machterhaltung die Dominanten der Politik bilden, Ideologien vornehmlich dazu dienen, diesen Komplex zu „erklären“, zu „verklären“, zu verschleiern oder zu mystifizieren. „Ist dieser ganze Wirrwarr“, läßt der kongolesische „Marxist“ und Diplomat Henri Lopes seinen nachdenklichen Helden Gatsé — nun wirklich im Sinne des französischen Titels „Sans Tam-Tam“ — fragen,

„für die Massen, auf die wir uns alle berufen, nutzbringend gewesen?“ Er antwortet sich selbst: „Wir wollten sehr schnell vorankommen. Dabei haben wir oft nicht gemerkt, daß wir rückwärts gingen... Wer trägt die Verantwortung für all das? Das Auseinanderklaffen zwischen Wort und Tat? Wir alle!“¹⁸⁾

Nein, bedenkenlos ist dieser Prozeß von den zumeist tragischen neuen Männern Afrikas nur selten in Gang gebracht, in Gang gehalten worden. Es war Verzweiflung, viel Verzweiflung im Spiel, und sie wiederum wurde durch eine Vielzahl tiefklaffender Widersprüche und durch die objektiv geringe Chance ausgelöst, diese Widersprüche zu überwinden.

Sie führten immer wieder auf das Ausgangsdilemma zurück: Ein Staat mußte begründet werden, ohne daß eine Nation existiert. Das Dilemma vertiefte sich, als „Nation-building“ zu einem Prozeß voller Rückschläge und Falltücken wurde, der in jedem Falle weit mehr Zeit — und Mittel, ja „Künste“ der Politik —

¹⁷⁾ Nach Unterlagen des Nigerian Federal Ministry of Finance (1982/1984).

¹⁸⁾ Henri Lopes (Anm. 10), S. 28.

erforderte, als den aktuell Herrschenden zur Verfügung stand. Zugleich erwies es sich, daß Nkrumahs Weisung „Seek ye first thy political kingdom“ nicht nur nicht ausreichte. Er führte angesichts der grundlegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemstellungen in die Irre; zudem war nirgendwo ein Rezept zu finden, die von außen und wie in einem Diktat festgelegten ökonomischen Bedingungen — für den Im- und Export, die Kredite, die Zinsen und ihre Höhe — zu ändern. Unter solchen Bedingungen war die Konzentration der herrschenden Eliten auf die Frage der Macht fast unausweichlich; sie wurde es erst recht, je bohrender und bedrängender die Forderung nach den am Unabhängigkeitstag versprochenen „grundlegenden Veränderungen“ und den Segnungen des Wandels an eben diese herrschenden Eliten gerichtet wurde und nicht mehr — oder nur unzulänglich und allzu durchsichtig — an die Fremdinstantz Kolonialismus/Neokolonialismus abgegeben werden konnte.

Diese fatale Konzentration auf die Machtfrage war es indessen, die wiederum die ursprünglich elementare Furcht vor „neuen Abhängigkeiten“ minderte. Einerseits wurden — zuerst verdeckt, dann offen, ja offen bis zur Schamlosigkeit — Bindungen an die abgetretenen oder zum Abtritt gezwungenen Kolonialmächte erneuert; in einigen Fällen wurden sie gar als lebensrettend erkannt: Der Tschad als Beispiel. Hier wiederum setzte eine andere Fraktion auf die Lockungen und Verlockungen des Libyers Ghadafi, und charakteristisch für den Opportunismus der „chefs“ wurde es, daß wechselweise Hissen Habré und Gukuni Weddei gegen den Rivalen um die Gunst in Tripolis buhlten. Für Ghadafi wiederum war es ohne Belang, wen er im Tschad gegen wen — erst mit Waffen, dann mit dem Einsatz eigener Truppen — stützte; ihm ging (und geht es) um den eigenen Gewinn, einschließlich der Absicherung des früher schon oktroyierten Azou-Streifens und der Vertiefung dieses Gebietsvorteils.

In den gleichen Kontext gehören die demütigenden Abkommen, die das weiße Regime von Südafrika seinen Nachbarstaaten 1984 aufzwang. Am 16. Februar 1984 mußte sich die Volksrepublik Angola im Vertrag von Lusaka, am 16. März 1984 die Volksrepublik Mosambik im Nkomati-Vertrag den Bedingungen Pretorias beugen, ohne daß sie dafür bis heute — oder auf absehbare Zeit — wirkliches Wohlverhalten des „Großen Nachbarn“ eingehandelt hätten. In Angola ist die MPLA auf wenige Städte und Regionen zurückgedrängt; die Herrschenden und die von ihnen Be-

herrschten stehen buchstäblich mit dem Rücken an der Wand; bezeichnend ist vor allem, daß die anwesende kubanische Streitmacht *operativ* nicht handlungsfähig oder auch nur handlungswillig erscheint; sie ist in ihrer Funktion auf die bloße Absicherung der „Macht“ der MPLA reduziert. In Mozambik sieht sich die FRELIMO einer ganz ähnlichen Lage ausgeliefert. Der „Busch“ gehört den Rebellen, ob sie nun weiter von Südafrika angeleitet und gestützt werden oder nicht. Die durch Dürre geschwächte Wirtschaft ist zusammengebrochen; eine Infrastruktur existiert kaum noch. Das Bündnis mit der Sowjetunion hat sich in beiden Volksrepubliken des südlichen Afrikas nur noch als wertvoll für den Erhalt von Fassaden der Macht erwiesen.

Bei genauerer Prüfung wird man dies auch für Äthiopien diagnostizieren müssen. Der Sturz des Kaisertums 1974, das seine Herrschaftstradition eher auf Legenden denn Geschichte zurückführte, dieser verspätete Zusammenbruch eines in sich verfaulten Systems mit einem schließlich nur mehr dahindämmernenden denn regierenden Monarchen an der Spitze brachte zwar radikalen Wandel — aber eben auch und zuerst nur „oben“. Die jungen Offiziere sahen sich nach zwei blutigen Kämpfen um die Macht und den Kurs sehr bald vor die Grundprobleme des „Alten Reiches“ gestellt und bei dem Versuch ihrer Lösung schnell und hoffnungslos überfordert. Als zum Konflikt mit Somalia und zum Bürgerkrieg — in Eritrea, Wollo, Tigre — die Dürre 1984/85 mit ihren Millionen von Opfern und Gefährdeten kam, erwies sich die inzwischen vollzogene Anlehnung an die UdSSR und ihr Lager im Effekt als unzureichende Wendung. Fast trotzig wurde zwar am zehnten Jahrestag der Revolution, am 12. September 1984, die Bildung der „Ye Ethiopia Serto Ader Party“ und damit der ersten regulären, von Moskau voll anerkannten *regierenden* Kommunistischen Partei in Afrika vollzogen. Doch die Praxis macht klar: Alle strengen Kriterien einer KP fehlen, die verbal ausschweifend dargelegte ideologische Übereinstimmung ist Fiktion; in den Beteuerungen seiner marxistisch-theoretischen Glaubwürdigkeit wirkt Mengistu Haile Mariam wie ein Zauberkünstler, der mit dem Kunststück zugleich kundtut, daß es sich nur um einen Trick handelt. Wie anderswo ist denn auch in Äthiopien der propagierte „Marxismus-Lenismus“ lediglich ein Instrument, das benutzt wird, den Kern des Sowjetkontrakts zu verhüllen: Er soll die Macht der *jetzt* Herrschenden sichern, wie dies unter anderen Bedingungen andere Instrumente besorgt hätten

oder besorgen. Letztlich geht es eben in Afrika überall darum, auf das „Einsetzen der Eigenkräfte“ zu warten und zu hoffen.

Doch wie stark können diese Eigenkräfte Afrikas entwickelt, wann wirksam werden? „Wir müßten Zeit haben, aber wir haben keine Zeit, man läßt uns keine Zeit“, erklärte Youssef Lule kurz nach seiner Entmachtung: „Alles drängt. Alle wollen zu schnell zu viel, alle schauen uns auf die Finger, alles wird regi-

striert — im Land selbst, von außen her.“ Europa, so legte der hochgebildete Mann aus Uganda dar, „hat Jahrhunderte zu seiner Verfügung gehabt, sich auszutoben und zu entwickeln. Uns sind nur Jahrzehnte, wenn nicht gar nur Jahre gestattet.“ Hochmut wäre eine unzureichende Antwort auf die Fragen, die Afrika ein Vierteljahrhundert nach der Unabhängigkeit an sich selbst und an die Welt richtet.

Lothar Brock: Menschenrechte und Entwicklung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85, S. 3—16

Das zunächst weitgehend von westlichen Denktraditionen geprägte Menschenrechtsverständnis der Vereinten Nationen ist unter dem Einfluß der Entwicklungsländer erheblich erweitert worden. Die Entwicklungsländer haben vor allem den Gedanken kollektiver Rechte (Volksrechte) in die Debatte eingeführt und in einem Recht auf Entwicklung zusammengefaßt, das inzwischen von den Vereinten Nationen anerkannt wurde.

Während die Diskussion über den (internationalen) Schutz der Menschenrechte in diesem Sinne vorangekommen ist, hat sich die reale Menschenrechtssituation in der Dritten Welt verschlechtert. Dieser Entwicklung stehen die westlichen Industrieländer nicht nur als Mahner und Ankläger gegenüber. Sie sind auch Mitverantwortliche insofern, als sie zu substantiellen Zugeständnissen gegenüber den Entwicklungsländern auf wirtschaftspolitischem Gebiet und in der Entwicklungshilfe nicht in der Lage oder bereit sind. Sie unterstreichen damit nicht nur den rein deklamatorischen Charakter der Anerkennung kollektiver Rechte, sondern tragen auch zur Aufrechterhaltung einer Situation bei, in der die Wahrnehmung traditioneller politischer Bürger- und Freiheitsrechte im Kampf ums Überleben untergeht bzw. immer wieder Notstandsregime entstehen, die die Bürger- und Freiheitsrechte außer Kraft setzen.

Menschenrechtserwägungen sollten unter diesen Umständen nicht nur als Schranken der Entwicklungspolitik zum Zuge kommen, sondern auch als Argument für substantielle Zugeständnisse an die Dritte Welt.

Joachim Betz: Lomé III: Bewahrung des Erreichten und Priorität für die Landwirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85, S. 17—26

Am 8. Dezember 1984 wurde das neue, dritte Lomé-Abkommen nach zähen Verhandlungen zwischen den EG-Mitgliedern und den AKP-Staaten unterzeichnet. Es stellt über weite Strecken im wesentlichen eine Wahrung der Besitzstände (von Lomé I und II) dar, enthält jedoch insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Zusammenarbeit einige beachtliche Neuerungen. Dazu zählen die Beschleunigung des Mittelabflusses, insbesondere aber die ernsthaftere Programmierung der Hilfe, der sektorale Ansatz der finanziellen Zusammenarbeit und ihre Konzentration auf die Landwirtschaft, insbesondere die Sicherung der Ernährung. Diese gegenüber Lomé II deutlich andere Orientierung erklärt sich aus dem Unbehagen über die offenkundig (gemessen an den Ergebnissen) mangelnde Effizienz des Mitteleinsatzes insbesondere in Afrika. Ein vertiefter Austausch zwischen EG und AKP-Partnern über die verfolgte Entwicklungsstrategie und die daher mögliche Unterstützung durch die Gemeinschaft, über den koordinierten und konzentrierten Einsatz aller dafür zur Verfügung stehenden Instrumente in der Art der bisher versuchsweise unterstützten Ernährungsstrategien und über die Einpassung der Nahrungsmittelhilfe in diese Bemühungen sollen von seiten der Gemeinschaft die Effektivierung der Hilfe sicherstellen und letztlich einen Beitrag zur „self-reliance“ der Empfänger leisten.

Fritz Schatten: Afrikanische Macht — Afrikanische Ohnmacht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85, S. 27—39

25 Jahre nach dem „Unabhängigkeitsschub“ von 1960 lassen sich in Afrika Anzeichen eines neuen Realitätsbewußtseins feststellen. Die OAU befaßt sich auf ihrer kommenden 21. Gipfelkonferenz erstmals ausschließlich mit Wirtschaftsfragen. Die ökonomische Krise wird dabei nicht so sehr als Resultat außerafrikanischer Faktoren begriffen; auch die verheerende Dürre in weiten Teilen des Kontinents erscheint in ihren Folgen mitverschuldet durch eigene Versäumnisse, Fehler und Fehlorientierungen, vor allem in der Agrarpolitik. Dabei läßt sich in Einzelbeispielen nachweisen, daß sowohl die Modelle des „Afrikanischen Sozialismus“ (Tanzania) als auch das Konzept des „Free Enterprise“ (Kenia, Nigeria) versagt und zu schweren ökonomischen und sozialen Verwerfungen geführt, letztlich zur Kultur- und Bewußtseinskrise des Kontinents beigetragen haben.

Diese Krise findet ihren prägnantesten Ausdruck in der afrikanischen Gegenwartsliteratur. Sie stellt die Unabhängigkeit und die in ihr verkündeten Ideale und Wertvorstellungen in Frage, vehementer aber noch die von Richard Wright enthusiastisch begrüßte „Schwarze Macht“. Afrikas Neue Elite steht dabei in doppeltem Kulturkonflikt. Sie hat die tradierten afrikanischen Werthaltungen und sozialen Systeme aufgegeben, zugleich aber europäische Normen und Ordnungen nur halbherzig angenommen. Angesichts der Tatsache, daß in Afrika Nationen nicht Staaten begründen, sondern Staaten bisher nur versucht haben, Nationen zu formen, steht die Elite vor einem überfordernden Dilemma. Sie zieht sich auf die Macht und ihre oft opportunistische, meist gewalthafte Behauptung und Sicherung zurück. Die wachsende Zahl von Putschen wird als zwangsläufige Folge einer solchen Konzentration der Macht ohne konzeptionelle Tiefe verstanden. Auch die „neuen Abhängigkeiten“ — von ehemaligen Kolonialmächten, von Libyen, Südafrika, der UdSSR — sind in solchem Kontext zu sehen.