

Befürworter, weil bei der selbständigen sozialen Indikation ein ergänzender Bericht über die sozialen Verhältnisse der Schwangeren einzuholen ist, während bei der geltenden Gesetzgebung in einzelnen Kantonen die medizinische Indikation auch bei sozialen Notlagen, und zwar ohne Sozialbericht, heute schon zu erhalten ist; Gegner, weil einzelne Gruppen nicht nur eine Indikationsregelung, sondern eine möglichst restriktive Regelung – bis zurück auf die Vitalindikation – wollen. Sollte das Gesetz abgelehnt werden, ist mit ernsthaften Vorstößen zu rechnen, die Zuständigkeit zur Regelung der Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruches den Kantonen zu übertragen, wonach in verschiedenen Kantonen ganz sicher die Fristenregelung eingeführt würde. Besonnene Befürworter wie Gegner stimmen aber darin überein, daß der Schutz des menschlichen, gerade auch des vorgeburtlichen menschlichen Lebens *im sozialen Bereich* einsetzen

müßte. So haben denn auch die Christlichdemokratische Volkspartei, christliche Gewerkschaften und neben anderen Verbänden auch der Schweizerische Katholische Frauenbund familien- und sozialpolitische Forderungen angemeldet. Und so erklärte auch Bischof Pierre Mamie als Präsident der Bischofskonferenz, die Bischöfe würden weiterhin mit allen zusammenarbeiten, um den rechtlichen Schutz von Kind *und* Mutter zu verbessern.

R. W.-Sp.

Gesellschaftliche Entwicklungen

Entwicklungspolitik und Menschenrechte

Zur politischen Sicherung der Existenz- und Entfaltungsrechte in der Dritten Welt

Auf dem entwicklungspolitischen Forum der SPD vom 1./2. September 1977 hielt Ernst-Otto Czempiel, Professor für internationale Politik an der Universität Frankfurt, im Auftrag der entwicklungspolitischen Fachgremien beider Kirchen – Czempiel ist Mitglied der wissenschaftlichen Kommission im Katholischen Arbeitskreis für Entwicklung und Frieden – unter dem Titel „Interessensicherung und Menschenrechte – Voraussetzungen für eine glaubwürdige Entwicklungspolitik“ ein Grundsatzreferat über den Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklungspolitik. Dieses, wie es scheint, bisher viel zu wenig diskutierte Thema dürfte über den unmittelbaren Anlaß hinaus Bedeutung haben. Mit Genehmigung von Professor Czempiel drucken wir das Referat deshalb im Wortlaut ab.

Entwicklungspolitik und Menschenrechte teilen das gemeinsame Schicksal, in der Rhetorik eine größere Rolle zu spielen als in der Realität. Wäre es anders, so würde die Kluft zwischen armen und reichen Ländern nicht immer größer und das Recht des Menschen gegenüber dem Staat nicht immer kleiner. Verantwortlich für diese negative Entwicklung sind die Interessen: die wirtschaftlichen und die politischen. Dies offen anzusprechen, ist das Verdienst des Themas, das mir gestellt worden ist. Entwicklungspolitik, die glaubwürdig sein will, muß also Menschenrechte und Interessensicherungen miteinander in Übereinstimmung bringen. Welche Interessen hat aber die Bundesrepublik – und haben die westlichen Industriestaaten allgemein – an den Menschenrechten in der Dritten Welt? Die Frage so zu stellen verrät keinen blanken Ma-

chiavellismus, sondern eben Einsicht in die Tatsache, daß Politik zwar im Reich der Normen konzipiert, aber im Raum der Gesellschaft durchgesetzt werden muß. Der politische Fortschritt, ob christlich oder sozialdemokratisch motiviert, muß sich eine Interessenkoalition suchen, mit deren Hilfe er sich verwirklichen kann. Gegebenenfalls muß er diese Koalition erst herstellen. Die hohe Kunst der Politik besteht darin, die Interessen den Idealen dienstbar zu machen – eine schwierige und vielfach gebrochene Beziehung, von der auch die Ideale beeinträchtigt werden. Andererseits ist es die einzige Beziehung, die in dieser Welt Erfolg verspricht.

Über die Ideale besteht eigentlich Konsens. Solidarität lautet das Schlüsselwort des Godesberger Programms für die Entwicklungspolitik. „Soziale Gerechtigkeit“ fordert die gemeinsame Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen als Beziehungsstruktur zwischen Nord und Süd. Die gemeinsame Synode der katholischen Bischöfe in der Bundesrepublik definiert als das Ziel eine „gerechtere Weltgesellschaft“, „in der die Kluft zwischen Arm und Reich aufgehoben wird und die inneren sowie die äußeren Ursachen sozialer Ungerechtigkeit und persönlicher Erniedrigungen überwunden werden“. In dem Memorandum der gemeinsamen Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen zu UNCTAD IV, das der Bundesregierung zugeleitet worden ist, ist das Ziel der sozialen Gerechtigkeit sehr detailliert in Vorschläge zur Lösung der wichtigsten Einzelprobleme des Nord-Süd-Konfliktes übersetzt worden.

Wie aber steht es um die Realisierung, wie um die Interessen, auf die diese Ziele angewiesen sind? Diese Frage muß etwas genauer gestellt werden. Um welche Interessen handelt es sich und um wessen Interessen? Was sind, beispielsweise, die Interessen der Bundesrepublik? Und wie sehen die Menschenrechte aus, die mit diesen Interessen in Übereinstimmung gebracht werden sollen? Welche Strategie, schließlich, steht im internationalen System zur Verfügung, um die Menschenrechte, zu denen sich die Interessen harmonisch verhalten, durchzusetzen?

Um diesen Komplex abzuhandeln, möchte ich mich zunächst mit den Menschenrechten beschäftigen, werde sie als Existenz- und Entfaltungsrechte definieren, sie ableiten und dimensionieren. Sodann sollen, zweitens, die Interessen diskutiert und die These aufgestellt werden, daß es in der Bundesrepublik substantielle Interessen gibt, die sich auf die Entfaltung der Entwicklungsländer richten. Daran knüpft sich die Forderung, diese Interessen zu einer Koalition zu verschmelzen, die politisch wirksam wird. Drittens möchte ich zeigen, daß Norm und Interesse in der Entwicklungspolitik durchaus zusammenfallen, und zwar besonders dann, wenn man Entwicklungspolitik als politisches Gesamtinteresse versteht. Schließlich möchte ich, viertens, Entwicklungspolitik unter dem Aspekt ihrer strategischen Möglichkeiten im internationalen System begreifen und als Steuerungsproblem ausweisen.

Das Menschenrecht auf Existenzentfaltung

1. Beginnen wir also mit den Menschenrechten. Sie sind in der politischen Debatte der letzten Zeit zu einem Sammelbegriff geworden, der einerseits weit über die klassische Definition der Menschenrechte hinausgeht, andererseits aber hinsichtlich seiner Präzision hinter den verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Forderungen zurückbleibt, die die Vereinten Nationen diesem Begriff mitgegeben haben. Mir scheint es daher genauer, hier nicht von Menschenrechten zu sprechen, sondern vom Recht des einzelnen auf Erhaltung und Entfaltung seiner Existenz. Damit läßt sich der gesamte, politische, soziale und ökonomische Kontext erfassen, in dem der Mensch sich bewegt, und zwar nicht nur der nationale, sondern gerade auch der internationale. Der Hungertod, der die Existenz aufhebt, zeigt dann auch die Mitbeteiligung der Industriestaaten, deren Reichtum zweifellos ausreichen würde, um allen Menschen mindestens die bare Existenz zu ermöglichen. Andererseits ist der Begriff der Existenzentfaltung ein Kriterium, das sich dem Entwicklungsstadium des betreffenden Landes anpaßt und dann genau zeigt, in welcher Weise die Entfaltung des einzelnen durch die interne Herrschafts- und Verteilungsordnung und/oder durch die Macht- und Marktstrukturen der Weltwirtschaft behindert wird. Das Menschenrecht, seine Existenz zu erhalten, gilt, ob man es nun aus Gottes Schöpfung oder aus der Solidarität des *genus humanum* ableitet, universal. Es ist das Recht eines jeden gegenüber jedem. Das Recht auf

Entfaltung der Existenz hingegen kann nicht universal, sondern nur gegenüber dem gelten, der etwas zu seiner Verwirklichung beitragen kann. Existenzentfaltung ist ein Recht, das in dem Maße beansprucht werden kann, in dem Interaktion stattfindet. Wer Beziehungen zu einem anderen unterhält, muß auch dessen Vorteil, dessen Entfaltungsinteressen mit realisieren. Jeder, der hungert auf dieser Welt, hat ein Recht gegenüber der Bundesrepublik. Geht es aber darüber hinaus um die Entfaltung seiner Existenz, so haben die Handelspartner der Bundesrepublik wie etwa Brasilien oder die Lomé-Staaten einen ganz anderen Anspruch auf Hilfe gegenüber der Bundesrepublik als ein Staat, mit dem die Bundesrepublik nur einen geringen Austausch pflegt. Das Menschenrecht auf Existenzentfaltung ist ein regionales, ein abgestuftes Recht. Damit es dennoch weltweit verwirklicht wird, ist Arbeitsteilung zwischen den Industriestaaten erforderlich. Wie weit reicht das Recht auf Hilfe zur Existenzentfaltung? Wirtschaftlich sicher bis zu dem Punkt, an dem ein Entwicklungsland die Startphase hinter sich gelassen und eine kontinuierliche, zureichend hohe Wachstumsgeschwindigkeit erreicht hat. Dann die Hilfe einzuschränken ist sicher zulässig. Um so wichtiger ist es jedoch, den anderen Ländern, und dazu zählen die meisten Entwicklungsländer, um so wirksamere Hilfe anzubieten. Davon kann, bei aller Würdigung des in Lomé Erreichten, keinesfalls die Rede sein. Verläßt man die wirtschaftliche Sphäre, so wird das Problem eher noch schwieriger und drängender. Die Existenzentfaltung des einzelnen wird fundamental auch von der sozialen und politischen Ordnung des Landes abhängen, in dem er lebt. Rhodesien und Südafrika veranschaulichen das Problem, das sich, wenn auch in ganz anderen Formen, in vielen Entwicklungsländern findet. Auch in diesem politischen Bereich besteht aber, wenn man das Menschenrecht auf Existenzentfaltung ernst nimmt, ein Anspruch des einzelnen auf Mithilfe der Industriestaaten bei der Lösung. Dieser Anspruch ist insofern schwieriger zu befrieden, als jede Hilfe sich gegen die Regierung wendet, mithin Völkerrechtsnormen verletzt und Widerstand auslöst. Hier müssen innovative Strategien konzipiert werden, worauf ich am Schluß zu sprechen kommen werde.

Die wirtschaftlichen Entfaltungsrechte der Entwicklungsländer

2. Bleiben wir zunächst bei den wirtschaftlichen Entfaltungsrechten der Entwicklungsländer. Hier stellt sich in erster Linie die Frage nach den Interessen der Industriestaaten. Sie richten sich auf Rohstoffe, Absatzmärkte, Kapitalexpert und Investitionen. Diese Quadriga lag als Interesse schon dem europäischen Kolonialismus im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zugrunde. Ihre Schatten lassen sich aber auch noch in den Konventionen von Jaunde 1 und 2 erkennen, sogar noch, wenn auch nur noch schwach, in den Abkommen von Lomé. Sieht man genauer hin, so zeigt sich freilich, daß das eigentliche Problem gar

nicht in diesen Wirtschaftssektoren, sondern in der darin sich realisierenden Gewinnverteilung liegt. Die Entwicklungsländer möchten selbstverständlich Rohstoffe liefern, Kapital aufnehmen, Industrieprodukte kaufen. Das gilt durchgängig und fast ohne Rücksicht auf das politische und wirtschaftliche System des betreffenden Landes. Woran den Entwicklungsländern liegt, ist ein höherer Anteil an dem in diesem wirtschaftlichen Austausch erzielten Gewinn. Auf den Konferenzen der UNCTAD und in den Diskussionen um die Neue Weltwirtschaftsordnung geht es immer nur darum, die für die Industriestaaten nach wie vor positive Gewinnverteilung auf diesen Gebieten, ergänzt noch durch die Abschirmung der Industriemärkte von den Konkurrenzprodukten der Entwicklungsländer, durchzusetzen oder zu kritisieren. Es ist vielleicht übertrieben, aber in der Tendenz wohl doch unbestreitbar richtig zu sagen, daß diese Gewinnverteilung die eigentliche Kollision zwischen den Entfaltungsrechten der Entwicklungsländer und den Interessen der Industriestaaten enthält.

Da sich diese Kollision mitten im Zentrum des Nord-Süd-Konfliktes befindet, verlangt sie ein genaueres Zusehen. Handelt es sich wirklich um Interessen der Industriestaaten und nicht vielmehr um solche bestimmter Industrien? Damit sollen deren Interessen nicht diskriminiert, sondern zunächst nur dimensioniert werden. Selbst wenn sie, was gar nicht der Fall ist, total beschädigt würden, beträfe dies nur einen kleinen Teil der deutschen Industrie, keinesfalls die Bundesrepublik als ganze. Nun geht es aber, wie erwähnt, gar nicht um die totale Beschädigung dieser Gewinne, sondern maximal um deren Minderung. Bisher haben in der Entwicklungshilfe die Geber mehr profitiert als die Empfänger. Dieses Verhältnis zu ändern heißt nicht, den Profit der Geber zu beseitigen, heißt höchstens, ihn zu vermindern. Ein solcher Gewinnabschlag bei einigen Teilen der Wirtschaft läßt sich aber doch nun im Ernst nicht aufrechnen gegenüber den Entfaltungsrechten der Entwicklungsländer. Müssen Exportkredite so teuer sein, daß die Entwicklungsländer aus den Schulden nicht herauskommen? Müssen Zucker und Ölsaaten in der Bundesrepublik produziert werden, obwohl diese viel besser und billiger von den Entwicklungsländern bezogen werden und dort Entfaltung schaffen könnten? Muß deutsche Industrie von den über den Rassismus vermittelten Niedriglöhnen in der Republik Südafrika profitieren? Brauchen deutsche Firmen so viel Protektion, wie ihnen noch immer in den Kooperationsverträgen mit den Mittelmeeranrainern vorbehalten bleibt? Müssen die ‚terms of trade‘ der Entwicklungsländer sich ständig verschlechtern?

Strukturanpassungen im Interesse der Gesamtwirtschaft

Niemand wird die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Probleme verkleinern wollen, die sich hinter diesen Fragen stellen. Ihre Lösung brächte aber für die Entwick-

lungsländer eine Fülle von Entfaltungsrechten auf der gesamten gesellschaftlichen Breite, während es sich bei der Bundesrepublik nur um Anpassungen oder Gewinnminderungen benennbarer Industrieteile handelt. Sie dürften gesamtwirtschaftlich auch deswegen nicht so schwer wiegen, weil sich, jedenfalls in der Theorie des business cycle, die Produktionsstruktur der postindustriellen Gesellschaften sowieso verschiebt und damit Positionen freimacht, die von den Entwicklungsländern eingenommen werden können.

Es gibt einen ganz pauschalen Beweis dafür, daß solche Strukturanpassungen nicht nur möglich, sondern auch im Gesamtinteresse der Wirtschaft geradezu wünschenswert sind. Die Vereinigten Staaten sind praktisch seit den zwanziger Jahren davon ausgegangen, daß ihre Wirtschafts- und Handelsinteressen nicht eine unterentwickelte, sondern eine entwickelte Welt verlangen. Was schon Präsident Hoover sehr genau gesehen und in kleinem Maßstab verwirklicht hatte, wurde von Präsident Truman im Marshall-Plan wieder aufgenommen: der Beitrag der Vereinigten Staaten zur industriellen Entwicklung ihrer Handelspartner. Selbstverständlich ging dieser Prozeß nicht ohne Einbußen für einzelne Teile der amerikanischen Industrie vor sich, die Gesamtwirtschaft aber hat in ungeahnter Weise davon profitiert. Wenn doch nun aber die Vereinigten Staaten ihre europäische Konkurrenz nach 1948 selbst aufgebaut und schließlich gut, auch bis heute gut überlebt haben, so dürfte die europäische Industrie, die doch sehr viel schwächere Konkurrenz, die von den Entwicklungsländern – und auch dies erst eines fernen Tages – ausgehen könnte, mühelos auffangen. Langfristig ist die Industrialisierung der Entwicklungsländer die beste Interessensicherung der Industriestaaten.

Wie das nähere Zusehen zeigt, geht es also bei der Kollision zwischen Entfaltungsrechten und Gewinninteressen nicht um einen unvermeidlichen, unaufhebbaren Widerspruch, sondern um eine von einzelnen Industrien durchgehaltene Anpassungsverweigerung, die keine strukturelle Qualität hat. Sie ist sogar auch im Sinne dieser Firmen kurzfristig. Mittel- und langfristig ist nicht zu erkennen, warum die Rohstoffversorgung der Bundesrepublik abhängig sein soll von der Unterentwicklung der Lieferländer; warum der wirtschaftliche Wohlstand der Bundesbürger angewiesen sein soll darauf, daß die Entwicklungsländer durch die Importpolitik der Europäischen Gemeinschaften und durch die von den Zahlungsbedingungen bewirkten Schuldenlasten daran gehindert werden, zu entwickelten Handelspartnern zu werden. Es ist verständlich, daß die von einer Veränderung betroffenen Industrien für den Status quo plädieren und lobbyieren; dieser Widerstand hat aber keine gesamtwirtschaftliche, geschweige denn eine gesamtgesellschaftliche Qualität. Ich will mich noch vorsichtiger ausdrücken: es müßte sehr eingehend und detailliert geprüft werden, welche Umstellungen und Gewinnminderungen im Einzelfalle eintreten werden. Es müßte auch geprüft werden, ob der Begriff der Arbeitsplatzsicherung nicht in vielen Fällen ein Synonym

für Sicherung der Gewinnhöhe ist. Projektionen, Hochrechnungen sind erforderlich, die in Szenarios die Kosten und die Vorteile künftiger Welten gegenüberstellen. Könnte nicht Europa, beispielsweise, von einem industrialisierten Afrika in der gleichen Weise profitieren wie die Vereinigten Staaten von dem industriell erhaltenen Europa? Wie immer das Ergebnis solcher Berechnungen ausfallen wird, es dürfte mit Sicherheit zeigen, daß die Entfaltungsrechte der Entwicklungsländer die Gewinninteressen der Wirtschaft der Bundesrepublik in ganz unterschiedlicher Weise berühren. Investitionsgüter- und Kreditindustrie, der Handel werden mit Sicherheit positiv davon betroffen werden, desgleichen die gewerkschaftlichen Interessen. Arbeitsintensive Produktionen geringerer Technologisierung werden dagegen unter Konkurrenzdruck kommen. Für die rohstoffverarbeitende Industrie müßte es geradezu zur ökonomischen Rationalität werden, die Entfaltungsinteressen der Lieferantenländer voll zu befriedigen, weil sie nur dann mit der Kontinuität der Lieferungen rechnen kann. Vielleicht ist es nicht übertrieben zu sagen, daß der größte Teil der deutschen Industrie von einer Entfaltung der Entwicklungsländer positiv betroffen werden würde. Nicht umsonst wird gegenwärtig die Forderung erhoben, mit verstärkter Entwicklungshilfe auf die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik einzuwirken.

Mit wenigen Strichen angedeutet, zeichnet sich hier die Kräftekonstellation ab, deren Interessen die im Zeichen von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit geführte Entwicklungspolitik voranbringen könnten. Diese Koalition zu erkennen, zu aktivieren und gegebenenfalls zu vergrößern setzt freilich ein Verständnis von Entwicklungspolitik voraus, das die ethisch-politische Zielsetzung nicht beziehungslos vor den Katalog von Einzelmaßnahmen placiert, sondern beide in einem politischen Konzept verschmilzt, das eben auch eine taktische Komponente hat, durchgesetzt werden kann. Entwicklungspolitik hört dann auf, nur als Wohltätigkeitsarabeske begriffen zu werden, die ausschließlich vom Goodwill gemalt wird und jeden Widerstand umgeht. Sie zeigt sich dann als das, was sie doch wohl realiter ist: ein großes, in der Zukunft übergroßes Interesse der Bundesrepublik, für dessen Durchsetzung eine Koalition gebildet werden muß.

Es gibt diese Interessenkoalition, und sie umfaßt mehr als die eben angedeuteten Positionen. Es gibt viele gesellschaftliche Kräfte, die für diese Koalition nicht einmal mehr aktiviert werden müssen, weil sie schon längst aktiviert sind. Es wird mir erlaubt sein, hier ganz besonders auf die beiden großen christlichen Kirchen hinzuweisen, deren gemeinsame Konferenz für Entwicklungsfragen geradezu als Impulsgeber verstanden werden kann. Ich erwähne die zahlreichen Jugendverbände, die sich für die Dritte Welt einsetzen; ich nenne auch die Studenten. Die Koalition, mit deren Hilfe eine glaubwürdige Entwicklungspolitik politisch durchgesetzt werden könnte, scheint mir also durchaus vorhanden zu sein. Was fehlt, ist das politische Konzept, mit der sie seitens der Parteien und der Exekutive wirksam gemacht werden kann.

Vorrang gewaltfreier Beziehungen

3. Ein solches politisch-taktisches Konzept ist um so wichtiger, als es bei den Interessen, die es im Dual mit den Menschenrechten zu sichern gilt, keinesfalls und nicht einmal in erster Linie um wirtschaftliche Interessen geht. Wie jeder Verteilungskonflikt, ist auch der Nord-Süd-Konflikt ein politischer Konflikt, der sogar die Perspektive offener, direkter Gewaltanwendung enthält. In den Vereinten Nationen hat sich längst eine politische Koalition gegen die westlichen Industriestaaten gebildet. Mozambique und Angola geben einen Vorgeschmack dessen, was im Falle Rhodesiens und Südafrikas auch auf uns zukommen kann. Was die palästinensischen Befreiungsorganisationen vor einiger Zeit zugunsten ihrer Unabhängigkeit einsetzten, kann sich durchaus auch als Pressionsinstrument denen empfehlen, denen die Entfaltung ihrer Existenz weiterhin unnötig versagt wird. Anders ausgedrückt: Wenn sich der Verteilungskonflikt zuspitzt, werden politische Stabilität und eventuell sogar der Friede gefährdet. Das aber sind nun wirklich bundesrepublikanische Interessen im umfassenden Sinn; es sind die Interessen aller Bundesbürger. Sie erst dann zu perzipieren, wenn sie beeinträchtigt worden sind, wäre das platte Gegenteil der Vorhersicht, die nach einem bekannten Wort der Inbegriff von Politik ist.

Interessensicherung in der Entwicklungspolitik verlangt daher in erster Linie, das Interesse der Bundesrepublik im Sinne des Wortes an friedlichen, gewaltfreien Beziehungen zu verwirklichen. Gemessen daran, verliert jedes ökonomische Teilinteresse an Gewicht. Was bedeuten schließlich die Kosten indizierter Rohstoffpreise oder eines integrierter Rohstofffonds gegen die Wiederaufnahme von Flugzeugentführungen oder auch nur den Lieferboykott, wie er im Herbst 1973 von den OPEC-Staaten veranstaltet wurde? Kürzlich hat die Europäische Gemeinschaft die Lieferbegrenzung bei Fertigwaren für die ärmsten der Entwicklungsländer aufgehoben. Wieviel politischer Konflikt hätte vermieden, wieviel Kooperationsbereitschaft erworben werden können, wenn diese Konzession Jahre vorher gekommen wäre? Wie wenig hätte sie gekostet. Welches politische Ressentiment haben die Gegenpräferenzen angesammelt, die die Europäische Gemeinschaft, also auch die Bundesrepublik, den Maghreb-Staaten bis 1976 dafür abverlangt haben, daß sie (immerhin nur) 50–70% ihrer Agrarprodukte frei in die Europäische Gemeinschaft exportieren konnten. Die dadurch befriedigten partiellen Wirtschaftsinteressen sind bei aller ihrer Würdigung den politischen Schaden nicht wert, den sie verursachen und der die Bundesrepublik als ganze, also jeden Bundesbürger trifft. Ein letztes Paradebeispiel für diese Relation sind die deutschen Investitionen in der Republik Südafrika. Sie sind wirtschaftlich gewiß lohnend für jenen kleinen Teil der deutschen Firmen. Ihren Gewinn aber bezahlt die gesamte Bundesrepublik mit der zunehmenden politischen Entfremdung des Schwarzen Afrikas. Das ist kurzfristig wie langfristig eine unhaltbare Gewinn- und Verlustabrechnung.

Der Interessebegriff darf also keinesfalls auf den ökonomischen Bereich verkürzt werden. Das politische Interesse geht dem ökonomischen vor, schließt es ein. Damit verbietet sich auch die noch immer vorherrschende, wohl noch aus dem Manchester-Liberalismus stammende Auffassung, Politik und Wirtschaft seien in den Außenbeziehungen getrennte Bereiche und demzufolge voneinander unabhängig. Wirtschaftliche Entscheidungen sind, selbstverständlich, immer politische Entscheidungen. Das außenwirtschaftliche Verhalten deutscher Industrien muß ebenso von der deutschen Politik verantwortet werden wie die handelspolitischen und wirtschaftspolitischen Verträge, die sie selbst schließt. Unter dieser Perspektive wird der Blick frei für die politische Dimension des Entwicklungsproblems. Es wird mit richtiger Übertreibung die soziale Frage des 20. Jahrhunderts genannt. Welche politischen Folgen die soziale Frage des 19. Jahrhunderts gebracht hat, vor allem die ausgebliebene oder verspätete Antwort, zeigt der Blick über die Landkarte der Welt. Gerade die Analogie macht klar, daß das Entwicklungsproblem politisch und erst in Abhängigkeit davon wirtschaftlich ist. Ökonomische Interessen, zumal wenn sie noch partieller Größenordnung sind, dürften nicht im Wege stehen, wenn es sich darum handelt, politische Gesamtinteressen der Bundesrepublik zu verwirklichen. Sie erfordern zweifellos die Herstellung einer regionalisierten Welt, die den gewaltsamen Konfliktaustrag vermeidet und statt dessen die Kooperation praktiziert. Dieses Interesse muß zuallererst gesichert werden, weil es die Voraussetzung für alle anderen Interessensicherungen, auch die der Wirtschaft enthält. So gewendet, hängt die Entfaltung aller Bundesbürger davon ab, daß die Konfliktaustragsmuster zunehmend gewaltfrei werden. Oder anders formuliert: Die Entfaltungsinteressen der Bundesbürger sind daran gebunden, daß die Entfaltungsinteressen der Dritten Welt erfüllt werden. Dafür 0,7% des Bruttosozialprodukts an öffentlich zu vergebenden Mitteln aufzuwenden ist sicher nicht zu teuer. Eigene Interessensicherung und die Rechte anderer Menschen bedingen sich in der Entwicklungspolitik gegenseitig und sind nur gemeinsam zu verwirklichen. Hier wird jetzt deutlich, daß zwischen Ideal und Interesse kein unaufhebbarer Widerspruch klafft. Was die Norm vorschreibt, wird von der Interessenanalyse bestätigt. Die Vermittlung der sozialen Gerechtigkeit aus Gründen der Solidarität ist die beste Sicherung der politischen und wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik.

Die gesamtstrategische Aufgabe

4. Freilich ist vor den Erfolg einer solchen politischen Entwicklungspolitik der Filter des Empfängerlandes gesetzt, seine soziale, wirtschaftliche und herrschaftliche Struktur. Die Menschenrechte in den Entwicklungsländern müssen nicht nur gegen die Industriestaaten, sondern zumeist auch gegen die internen Eliten durchgesetzt werden. Hier stellt sich das vorhin schon angesprochene sehr schwierige Problem der Strategie, mit der sich interne Strukturen des

Auslands beeinflussen lassen. Es ist selbstverständlich nicht auf die Entwicklungsländer beschränkt, sondern stellt ein allgemeines Problem in einem Zeitalter dar, in dem sich Konflikte sehr häufig an der soziopolitischen Struktur der Staaten festmachen. Die Menschenrechte in den Entwicklungsländern bilden nur einen Unterfall dieser allgemeinen strategischen Aufgabe, deren Lösung wohl nichts weniger als eine innovative Revolution der Diplomatie verlangt.

Der Unterfall stellt sich vergleichsweise einfach dar, denn die Entwicklungsländer sind, als schwächere, abhängig. Sie müssen ja auch, was ihre Wirtschaftsstruktur und die Verwendung von Krediten und Zuwendungen anlangt, beträchtliche Auflagen hinnehmen. Der Gedanke liegt nahe, ihnen auch hinsichtlich des Herrschaftssystems Ähnliches aufzuerlegen.

Dem stehen jedoch zwei Hindernisse entgegen. Einmal der Begriff der Intervention, der die Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten verbietet. Zweitens die richtige Zurückhaltung der Europäer, ihre politischen Lebensformen den Entwicklungsländern als Modell anzubieten, geschweige denn sogar zu oktroyieren. Beide Einwände sind richtig, verlangen jedoch eine Qualifizierung.

Natürlich kann es sich nicht darum handeln, europäische Herrschaftssysteme zu transferieren. Dies wäre nicht nur imperialistisch im klassischen Sinn, es wäre auch dysfunktional. Die Alternative dazu kann aber doch nicht lauten, gar nichts zu tun, weil davon die Menschenrechte nicht profitieren. Das diesem Kongreß vorgelegte Memorandum zur Nord-Süd-Politik geht schon einen Schritt weiter, wenn es fordert, bevorzugt Regierungen zu unterstützen, die die Vorteile der Zusammenarbeit an die gesamte Bevölkerung und nicht an schmale Elitesegmente weitergeben. Gebraucht wird aber doch mehr; gebraucht werden komplette Entwicklungsmodelle, die die Fortschritte auf den Sektoren Wirtschaft, Gesellschaft und Herrschaft einander zuordnen und über Zeit fortschreiben. Solche Modelle fehlen. Sie müßten entwickelt und könnten dann als unverbindliche Orientierungsangebote für die im Entwicklungsprozeß stehenden Länder dienen, falls sie davon Gebrauch machen wollen. Sie wären als Offerten zu verstehen, als wirkliche Hilfsarbeiten, die bestimmte, aus der Erfahrung und der Kenntnis der Industriestaaten stammende Zusammenhänge funktionaler Art zwischen den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Sektoren in ihrer Entwicklung herstellen. Damit sie den gesicherten Grad von Unverbindlichkeit erhalten, müßten solche Modelle über die Vereinten Nationen vermittelt oder vielleicht sogar in ihrem Rahmen erarbeitet werden. Der Multilateralismus ist die beste Sicherung gegen den Vorwurf des Imperialismus.

Gleichzeitig dienen solche Modelle aber auch den Gebern dazu, die eigenen Entwicklungshilfemaßnahmen funktional richtig zu placieren und sie zu evaluieren. Jedes Projekt greift doch in die Infrastruktur ein, also auch in die sozialen und herrschaftlichen Strukturen. Das Projekt bleibt

blind, solange es keine Vorstellung von seinen Strukturwirkungen besitzt. Sie sichtbar und kritikfähig zu machen wäre also die zweite Leistung solcher Modelle. Der Hinweis auf das Interventionsverbot ist damit schon streckenweise relativiert worden. Entwicklungspolitik mischt sich zwangsläufig in die inneren Angelegenheiten des Empfängerstaates ein, selbst dann, wenn die Hilfsmittel – was zu wünschen wäre – vollständig multilateral vergeben werden. Wenn aber Entwicklungspolitik stets Einmischung bedeutet, warum soll dann für den herrschaftlichen Bereich nicht akzeptiert werden, was im ökonomischen offenbar ohne weiteres hingenommen wird? Die Vereinigten Staaten haben das anfangs der sechziger Jahre versucht, als sie die Hilfsmittel der Allianz für den Fortschritt in Lateinamerika an die Bodenreform banden. Die U.S.A. blieben erfolglos, aber der Versuch ist interessant. Entwicklungspolitik könnte durchaus die Forderung nach bestimmten, freilich nur funktional, nicht spezifisch definierten Reformen im politischen und Herrschaftsbereich mit sich tragen, um damit die Menschenrechte voranzubringen.

Mit einem solchen Vorschlag muß man außerordentlich behutsam umgehen. Die Nicht-Intervention war bisher eine der wirksamsten Schutzvorrichtungen des internationalen Systems. Sie darf nicht aufgegeben werden. Lediglich Qualifizierungen lassen sich denken. So räumt nämlich beispielsweise der Verzicht auf eine Reform-Auflage im politischen Bereich den Interventionseinwand keineswegs aus. Wie wir wissen, interveniert auch die bedingungslose Mittelvergabe, und zwar zugunsten des Status quo. Sie verfestigt und stärkt ihn. Interveniert wird also in jedem Fall; der Unterschied besteht lediglich in der Richtung der Intervention.

Hier tritt eine gewisse Obsoleszenz des Interventionsbegriffes zutage, die hier nicht ausdiskutiert, sondern nur angedeutet werden kann. Im Zeitalter der Interdependenz mischt sich jede Interaktion in die internen Zustände der Partner ein, verändert und beeinflusst sie. Auch wenn die deutsche Industrie es nicht haben will, so interveniert ihre Investition in Südafrika zweifellos zugunsten der Apartheid, solange sie deren Regeln mit vollzieht. Selbst wenn eine Interaktion unterbliebe, findet eine Intervention statt. Wer beispielsweise Hilfe für Hungernde unterläßt, obwohl er sie leisten könnte, interveniert zweifellos zugunsten des Hungertodes. Daraus darf nun nicht eine bedingungslose Bejahung der Intervention jeglichen Typs abgeleitet werden. Das inhaltliche Charakteristikum der Intervention liegt an ihrer Gewalttätigkeit; sie muß unter allen Umständen vermieden werden. Wenn ihre Gewaltfreiheit jedoch gegeben ist, läßt sich die Intervention durchaus auch politisch richten. Entwicklungspolitik heißt ja gerade, keine Interaktion blind oder etwa entwicklungswidrig zu lassen, vielmehr jede zu orientieren auf das Ziel der Erhaltung und der Entfaltung der Existenz der Empfänger.

Mehr Schwierigkeiten bereitet schon die Forderung nach der Gewaltfreiheit. Das politische System des Empfängers

wird sich gegen Auflagen wehren. Es läßt ökonomische Interventionen hingehen, weil sie die Machtverteilung nicht verändern, jedenfalls nicht sofort. Im politischen Bereich aber wird das politische System Widerstand leisten. Er darf keinesfalls gewaltsam gebrochen werden, wobei zu Gewalt auch schon die Versagung von Hilfe in Notfällen zu zählen wäre. (In Parenthese lassen Sie mich erwähnen, daß der Begriff der Gewalt und der Gewaltfreiheit im internationalen System dringend diskussionsbedürftig ist.) Wohl aber können, wie es auch gefordert wird, Entwicklungsprojekte abgesagt oder verringert werden, wenn nicht sichergestellt ist, daß sie zur Existenzentfaltung aller Menschen im Empfängerland beitragen. Eine solche negative Sanktion ist zulässig, vielleicht auch wirksam. Besser wäre es jedoch, Strategien zu ersinnen, die gerade einen solchen Staat veranlassen könnten, Reformen zuzustimmen. Wer die Menschenrechte fördern will, muß sich gerade den Staaten zuwenden, die sie ihren Bürgern versagen. Entwicklungspolitik könnte hier mit Anreizen arbeiten, mit großzügigen Hilfsangeboten für zunächst nur kleine Reformen. Es ist wahrscheinlich effektiver, Wohlverhalten anzureizen und zu belohnen, als Fehlverhalten zu bestrafen.

Die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik

Die entwicklungspolitische Strategie kann aber auch Umwege gehen, kann die Nachbarn eines Problemstaates besonders großzügig mit Vorteilen ausstatten und damit einen Fortschrittssog erzielen, dem sich der Nachbar auf Dauer nicht entziehen kann. Entwicklungspolitik wird hier zur Systemsteuerung im internationalen System und muß sich demzufolge auf komplizierte und langwierige Prozesse einrichten. Entscheidend ist, daß sie bewußt in Angriff genommen werden. Entwicklungspolitik darf weder als Gießkanne noch als Füllhorn, sondern muß ausschließlich als Richtstrahler verstanden werden, der auf die Entfaltungsrechte der Menschen in den Entwicklungsländern zielt.

Im Zeichen dieser Forderung muß auch die in den Entwicklungsländern investierende und mit ihnen Handel treibende Industrie gesehen werden. Sie zu regulieren, kann man nicht allein den Entwicklungsländern überlassen, weil sie dazu vielfach zu schwach sind. Deswegen müssen die Industriestaaten dafür sorgen, daß ihre Wirtschaft nicht in den Entwicklungsländern praktiziert, was in den Industriestaaten sozial längst unmöglich gemacht worden ist. Regulierung kann verschiedene Formen annehmen. In den Vereinigten Staaten ist vorgeschlagen worden, amerikanische Firmen, die das südafrikanische Apartheidssystem mittragen, von Staatsaufträgen und Bürgschaften auszunehmen. Es ließen sich aber sicherlich auch gesetzliche Regelungen treffen, die verhindern, daß wirtschaftliche Aktivitäten deutscher Firmen im Ausland Folgen haben, die den politischen Interessen der Bundesrepublik zuwiderlaufen.

Die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik, so läßt sich abschließend sagen, hängt also davon ab, daß sie sich als Interessenpolitik versteht, als Realpolitik, um den klassischen deutschen Begriff zu verwenden. Sie muß den Begriff des Interesses erweitern und qualifizieren, damit sichtbar wird, daß Entwicklungspolitik ein politisches und wirtschaftliches Gesamtinteresse darstellt. Sie muß sichtbar machen, daß, die Entfaltungsrechte der Dritten Welt zu berücksichtigen identisch ist mit der Förderung der

Entfaltungsinteressen der Bundesbürger. Sie muß nachweisen, daß die Norm im Interesse aller liegt, und sie muß auf diese Weise bewirken, daß sie realisiert wird. Entwicklungspolitik versteht sich dann als Bestandteil einer Außenpolitik, die demokratisch ist nicht nur in der Anlage ihrer Entscheidungsprozesse, sondern auch und gerade in der Verteilung der in ihr vermittelten Werte. Darin liegt ihre Glaubwürdigkeit und also auch ihre Chance.

Ernst-Otto Czempiel

Interview

Was sind die Grundlagen christlich-demokratischer Politik?

Ein Gespräch mit Richard von Weizsäcker

Die Diskussion innerhalb der CDU über die Ausarbeitung eines Grundsatzprogramms fällt mitten in die öffentliche Auseinandersetzung über die Grundwerte als Ausgangs- und Bezugspunkt sittlich-politischen Handelns. Über diesen Zusammenhang und über die Gewichtung der Grundwerte innerhalb der Union sprachen wir mit dem stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU Bundestagsfraktion und Vorsitzenden der Programmkommission, Dr. Richard von Weizsäcker. Im Mittelpunkt des Interviews steht dabei die Frage nach dem Menschen-, Gesellschafts- und Staatsbild bei der Union und die Rolle des Christlichen für seine Begründung und für die politische Praxis der Partei nach außen und nach innen. Die Fragen stellte D. A. Seeber.

HK: Herr von Weizsäcker, die Union bzw. die CDU scheint es nicht nur besonders schwer zu haben, zu gemeinsamer Aktion in konkreten politischen Tagesaufgaben zu kommen; sie tut sich auch schwer, ihre Politik grundsätzlich zu formulieren. Dies zeigt u. a. die bisherige Diskussion zum Entwurf eines Grundsatzprogramms. Steckt dahinter nicht die noch grundlegendere Schwierigkeit für die CDU, überhaupt eine Partei, also mehr zu sein als ein Wahlverein von widersprüchlich artikulierten Interessen?

von Weizsäcker: Eine große Partei hat das berechtigte und gut demokratische Bestreben, durch Wahlkämpfe die Mehrheit zu erringen. Richtig ist, daß sie dabei immer wieder in die Gefahr geraten kann, sich selbst als bloße Wahlkampforganisation mißzuverstehen. Bei der Formu-

lierung von Grundsätzen machen die meisten Schwierigkeiten diejenigen, die der Meinung sind, eine parteiinterne Auseinandersetzung über ein Grundsatzprogramm beeinträchtigt die Mehrheitsfähigkeit. Dagegen gibt es weniger Hemmnisse bei denen, die gegensätzliche Interessen und Standpunkte innerhalb der Partei vertreten und um ihre Klärung bemüht sind.

HK: Ein entscheidender Vorwurf geht dahin, die Programmdiskussion mache die Gegensätze innerhalb der Partei nur sichtbar, werde sie aber nicht klären...

von Weizsäcker: Diesen Vorwurf müssen wir sehr ernst nehmen. Ein Grundsatzprogramm lohnt sich in der Tat nur dann, wenn wir unterschiedliche Standpunkte klären. Der Weg dorthin ist aber in Angriff genommen, wie mir scheint, bei guter Aussicht auf Erfolg.

„Pragmatische Politik heißt doch nicht auf Nachdenken und Grundlagen verzichten“

HK: Konsens in den Grundsätzen ist aber Voraussetzung dafür, daß eine Partei mehr ist als eine mehr schlechte als rechte Ausbalancierung von politischen und auch vorpolitischen Interessen.

von Weizsäcker: Die Union ist in der Tat mehr. Soweit bei der grundsatzpolitischen Diskussion Gegensätzlichkeiten hervortreten, sollte man sich darüber im klaren sein,