Diskussionspapiere

Herausgegeben von
Marin Trenk und Dieter Weiss

Freie Universität Berlin
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients

Nr.5

Dieter Weiss

Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern durch Auflagenpolitik und Politikdialog?

Berlin 1990

Dieter Weiss

Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern durch Auflagenpolitik und Politikdialog?

Probleme politischer Konditionalität am Beispiel Afrikas

Berlin 1990

Gliederung

1. Einleitung

Im Zuge der osteuropäischen Umwälzungen drängen die westlichen Geber nunmehr auf eine stärkere Respektierung der Menschenrechte auch in den Entwicklungsländern. Dazu hielt Peter P. Waller, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, auf der Tagung des Ausschusses Entwicklungsländer im Verein für Socialpolitik vom 14.-16.6.1990 in Berlin ein Referat "Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern im Rahmen von Auflagenpolitik und Politik-Dialog - Das Beispiel patrimonialer Regime in Afrika". Im folgenden Korreferat beziehen sich die Waller-Zitate, wenn nicht anders bezeichnet, auf seinen noch unveröffentlichen Referatstext. Wallers Überlegungen liegen in zwei weiteren Veröffentlichungen vor.[1]

2. Zum Spannungsfeld von Souveränität und Menschenrechten

Waller hat eine zunehmend in das öffentliche Bewußtsein tretende zentrale Werte-Problematik der Entwicklungspolitik angeschnitten: das Spannungsfeld von Souveränität und Menschenrechten. Souveränität als Befreiung von kolonialer Herrschaft war in Afrika der Schlüsselbegriff der 50er und 60er Jahre, wobei freilich nur wenige Absolventen westlicher Universitäten in der Lage waren, den aus europäischer Geschichte hervorgewachsenen modernen Staatsbegriff zu verstehen, geschweige denn in die eigenen Sprachstrukturen und historisch-sozialen Erfahrungskontexte zu übersetzen.

Von daula war da zum Beispiel die Rede, dem Terminus der arabischen Gegenwartssprache für Staat. Von der Wortwurzel her meint er "periodisch wechseln", "abgelöst werden", "im Umschwung sein", "Überlegenheit verleihen", "siegreich machen", später synonym mit "Dynastie". Was hat letztere mit dem modernen westlichen Staatsbegriff zu tun, mit der Institution des Staatsdienstes oder gar der Vorstellung des Souveräns als erstem Diener seines Staates? Den Begriff der "Republik"

---

1 Waller (1989, Waller (1990).

versucht man zu übersetzen mit gumhuriya, mit den Assoziationen gamhara "sammeln", "zusammenscharen", tagamhara "sich versammeln", "sich zusammenrotten", gumhur "die Volksmenge", "die Masse", "das Publikum", seit Ende des 18. Jh. benutzt zur Beschreibung des alle überkommenen arabischen politischen Lebensformen irritierenden republikanischen Frankreich.

Tatsächlich ging und geht es um die Beteiligung vorstaatlicher Solidargemeinschaften an den staatlichen Pfründen, um die Rotation der Vergabe von Ämtern und Privilegien - also durchaus im Einklang mit dem ursprünglichen arabischen Wortsinn periodischen Wechsels -, um klientelistische Beziehungen im Rahmen von Patronage-Strukturen. Letztere dominieren die politischen Systeme unabhängig von ihren in einzelnen Segmenten modernistischen Erscheinungsformen. Es handelt sich um Beziehungen unter Reziprozität, bei denen über Bande von Familie, Freundschaft oder Ehre die Zuteilung von Sicherheit und von Zugang zu Einkommen und Macht geregelt werden.

Staatliche Souveränität und Menschenrechte stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.[2] Menschenrechte wurden dem Staat abgerungen. Vielfach verletzt er sie und wehrt mit dem Hinweis auf die "heilige Kuh" nationaler Souveränität Versuche ab, den Menschenrechten innerhalb seines Territoriums Gehör zu verschaffen - von der diskreten Diplomatie[3] über den weniger diskreten Politikdialog bis zur Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit[4], etwa durch Amnesty International.

Im "sozialistischen Lager" wurde dies anders gesehen:

> "Die unbedingte Achtung der Souveränität der Staaten stellt zugleich die Voraussetzung für den friedlichen Wettstreit von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung dar."[5]
> "Es gibt keine den Staaten vorgegebenen, über der Souveränität der Staaten schwebenden oder sie überbrückenden Menschenrechte. Solche ideologischen Vernebelungen

---

2 Vgl. Ermacora (1974), S. 545-546.
3 Vgl. Blumenwitz (1987), S. 9-10.
4 Vgl. Delupis (1974), S. 130.
5 Meister, (1981), S. 7.

haben seit je dem bürgerlichen Menschenrechtsverständnis und damit den kapitalistischen Herrschaftsinteressen gedient."[6]

Im westlich-liberalen Freiheitsverständnis haben Menschenrechte Vorrang vor nationaler Souveränität[7]. Mit diesem Vorverständnis fordert auch Waller "Hilfe durch Einmischung"[8] im Namen der Menschenrechte, die im Sinne von Trumans Point Four Program Freiheit von Not einschließen.

Der Begriff der Menschenrechte erwächst nach judaisch-christlicher Sicht aus dem transzendentalen Grund der menschlichen Person mit ihrer Verantwortung vor einem personal gedachten schöpferischen Prinzip. Der Person wird Entscheidungsfreiheit und ein Kanon unverzichtbarer Rechte zugesprochen. In Europa verdichten sich diese Vorstellungen zum Naturrecht[9]. Aus diesem Boden erwachsen die späteren Marksteine politischer Emanzipation: 1215 die Magna Charta, 1689 die Bill of Rights, 1776 die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung, 1789 die Losungen der Französischen Revolution, 1948 die Menschenrechtserklärung der Charta der Vereinten Nationen und ihre späteren Ergänzungen.[10]

Im Rahmen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) verkündeten 1963 zwei Drittel der afrikanischen Staaten[11] ihre eigene Charta. In der Präambel heißt es - schon mit einer deutlichen Akzentverlagerung von der Freiheit der Person zur Freiheit der Völker, von der Freiheit des Individuums zur Souveränität der neuen Staaten[12]:

6 Ebd., S. 89.
7 Vgl. Verdross/Simma (1984), S. 300-303.
8 Waller (1989).
9 Dietze (1972), S. 10. Iwe (1986), S. 87.
10 UN (1974), S. 11 f.
11 Sie wurde unterschrieben von Algerien, Äthiopien, Burundi, Dahomey, Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Guinea, Kamerun, Kongo (Brazzaville), Kongo (Leopoldville), Liberia, Libyen, Madagaskar, Mali, Marokko, Mauretanien, Niger, Nigeria, Obervolta, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Tunesien, Uganda, Vereinigte Arabische Republik, Zentralafrikanische Republik; Iwe, S. 134-135.
12 Angesichts des Grundsatzes der Endgültigkeit afrikanischer Staatsgrenzen nach der Entkolonialisierung ist Souveränität

"We, the Heads of African and Malagasy States and Governments assembled in the City of Addis Ababa, Ethiopia; Convinced that it is the inalienable right of all people to control their own destiny; Conscious of the fact that freedom, equality, justice and dignity are essential objectives for the achievement of the African peoples; Dedicating to the general progress of Africa; Persuaded that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, to the principles of which we reaffirm our adherence, provide a solid foundation for peaceful and positive co-operation among States."[13]

Wir sehen die Ansätze der Verfälschung des Grundgedankens der Menschenrechte teils durch den Einfluß der eingangs zitierten kommunistischen Doktrin und teils durch das Unverständnis für die Idee der Freiheit der Person. Menschenrechte - Rechte des unverwechselbaren Individuums (auch dies ein in der europäischen Geschichte seit dem frühen Griechenland in langen und schmerzhaften Ablösungsprozessen von kollektiven Geborgenheiten errungenes Konzept) - werden uminterpretiert und damit pervertiert zu Rechten von Völkern, also von Kollektiven, denen unter dem Signum der Unverletzlichkeit der Souveränität eine der Person übergeordnete höhere Qualität und Einsicht zugebilligt wird.[14]

Souveränität bedeutet, keinen Herren über sich zu haben, die letzte und höchste universale Entscheidungsgewalt innerhalb eines bestimmten territorialen Bereichs auszuüben.[15] Der Souveränitätsbegriff wird in Frankreich um 1567 von Jean Bodin zur Legitimierung königlicher Zentralgewalt gegenüber dem rebellischen Adel formuliert. Seine erste große Kodifizierung erfährt er im Westfälischen Frieden von 1648.[16] Im 17. und 18.

---

der Staaten nicht gleichzusetzen mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker; Ermacora (1983), S. 193 f.

13 Zit. n. Iwe, S. 134. Vgl. zu afrikanischen Konzepten des Staates: Chazan/Mortimer/Ravenhill/Rothchild (1988), S. 36 f.

14 Vgl. von Münch (1982), S. 19.

15 Leibholz (1967), S. 377.

16 Reese (1988), S. 145. Diekmann (1965), S. 32.

Jh. taucht bei Locke und Rousseau die Idee der Volkssouveränität auf, die sich dann in der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 niederschlägt. Für die Autoren der Französischen Verfassung von 1791 gehört die Souveränität zur Nation.[17] Diese Fassung hat sich durchgesetzt. Ihre Spielräume für Willkür versuchte man im 20. Jh. durch internationale Rechtskonventionen einzuengen, bekanntlich mit begrenztem Erfolg.

Die der Wallerschen Position zugrundeliegende Frage ist also, inwieweit dem sich herausbildenden neuen internationalen Bewußtsein der Menschenrechte eine höhere Wertigkeit zukommt als der Souveränität der Staaten.

3. Interventionspolitiken zur Zurückdrängung von Souveränitätsansprüchen?

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jh. beginnt sich der Staatsbegriff aufzulösen. Allen Ideologien des 20. Jahrhunderts ist gemeinsam, daß sie das nationalstaatliche Denken transzendieren.[18] Es bilden sich supranationale Gebilde heraus. Konzepte wie "National"-ökonomie, nationale Wirtschaftspolitik werden zunehmend obsolet angesichts multinationaler Unternehmen, transnationaler Netzwerke und ökologischer Interdependenzen.

In vielen Ländern Afrikas sehen sich die ländlichen Bevölkerungen gezwungen, kreative Überlebensstrategien nach dem Kollaps staatlicher Strukturen zu entwickeln[19]. Legitimationskrisen erschüttern nicht nur die Staatenwelt Osteuropas und lassen allenthalben kulturelle, ethnische und religiöse Erneuerungsbewegungen entstehen.

Es gilt, Souveränitätsanspruch und -mißbrauch der Staaten zugunsten der Menschenrechte zurückzudrängen. Dies kann nur auf

---

17 Falk, S. 35, Dietze, S. 24 f.
18 Leibholz, S. 383.
19 Schultz (1990), S. 9 f. Trenk (1987), S. 407 f. Trenk (1990), S. 25-27.

der Grundlage einer international akzeptablen Legitimität, nach Lage der Dinge im Rahmen der UN und ihrer Durchsetzungsmechanismen[20] geschehen, deren Stärkung als Aufgabe vor uns steht. Eine der wichtigsten und wirksamsten Instrumente ist Herstellung von Öffentlichkeit, weil sie auf ein sensibilisiertes weltweites Bewußtsein trifft, welches sich wieder stärker naturrechtlichen Sichtweisen zuneigt.[21] Interventionen von Staaten zugunsten von Menschenrechten in anderen Staaten bleiben fragwürdig.[22] In der Praxis der Vergangenheit haben westliche Geberländer auch in Fällen extremer Verstöße gegen elementare Menschenrechte wie in Uganda von eigenen Interventionen abgesehen - allerdings diejenige Tansanias geduldet.[23]

Für die internationale menschliche Gemeinschaft wäre von der institutionellen Logik her die UN-Vollversammlung als quasi-demokratisch-parlamentarisches Gremium die plausibelste Arena. Nur wird sie in ihrer heutigen Zusammensetzung von Regierungen

---

20 Vgl. Carey (1970), S. 169-176. Leibholz, S. 384.

21 Vgl. Falk, S. 40-41: "Certain rights inhere in human nature and should be respected by all organized societies... To the extent that human rights rest on a moral imperative, their status is both prior to and independent of their formal acceptance by a government... The naturalist case is an appeal to the conscience of the rulers... It is the essential ground for claiming that human rights are universally valid." Vgl. auch Simma (1987), S. 82. Nincic (1970), S. 322 f.

22 Vgl. dazu Falk, S. 35: "Noninterference with the dynamics of self-determination is the most solid external contribution foreign governments can make to the promotion of human rights. ... But what of antirepressive interference? ... States are by and large oriented around selfish ends of power, wealth, and prestige; they are not reliably enough committed to human rights to be endowed with interventionary discretion, at least in the absence of a global community mandate that would shift supranationalist logic".

23 Falk, S. 43: "In Third World settings, especially Africa, the noninterventionist features of statist logic are generally given precedence over naturalist claims because of the fear that such claims could generate warfare and new patterns of imperial abuse disguised by a regional variant of hegemonial logic. Given this sensitivity about hegemonial behavior in the Third World, it is necessary to organize interventionary missions of this sort with wide community support if possible. The difficulty of doing this effectively even in extreme cases suggests the vitality of statist logic, or put differently, the political weakness of naturalist logic standing on its own."

dominiert, für die der Primat staatlicher Souveränität gilt. Das Erscheinungsbild wird geprägt durch starke Rhetorik bei selektiver moralischer Wahrnehmung, etwa im Schweigen vor den Massenmorden in Ruanda, Burundi, Kambodscha, Uganda oder China. Änderungen sind längerfristig wohl nur über eine internationale Bewußtseinsentwicklung zu erwarten. Es mag ein gutes weiteres Jahrzehnt in Anspruch nehmen, bis der UN-Vollversammlung politischer Wille, Legitimität und Mandat zur Durchsetzung von Menschenrechten zuwachsen. In der Zwischenzeit bleibt als nächsttiefere Rückfallposition unterhalb der UN-Vollversammlung und oberhalb der einzelnen Staaten die Ebene regionaler und supranationaler Zusammenschlüsse. Die Europäische Gemeinschaft ist hier am weitesten. Ihre Menschenrechtskonvention und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der von jedermann auch gegen den eigenen Staat anrufbar ist, schaffen einen tragfähigen institutionellen Rahmen in Verknüpfung mit der Bereitschaft der Regierungen der Mitgliedstaaten, sich der Jurisdiktion zu unterwerfen.

Aus europäischer Sicht und in bezug auf Afrika hätten wir es also zu tun mit der OAU, oder für Nordwestafrika mit der Union des Vereinigten Maghreb (Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko, Mauretanien). Es würde sich die Aufgabe stellen, auf der Ebene der EG Druckmechanismen für die Durchsetzung von Menschenrechten in afrikanischen Ländern zu entwickeln. Wäre ihr Adressat längerfristig die OAU im Sinne einer Etablierung und Abstützung neuer Formen von regionalen Selbstdisziplinierungsprozessen?

Ein solcher Prozeß wäre mit Sicherheit mühsam, längerfristig aber möglicherweise tragfähiger ("sustainable") im Prozeß einer Bewußtseinstransformation und einer Selbstorganisation von Eigenkräften als der zunächst praktikabler erscheinende und vielleicht zu rascheren unmittelbaren, aber nicht notwendigerweise verläßlicheren Wirkungen führende Einsatz der Entwicklungshilfe als Druckmittel. Bilaterale, aber auch multilateral abgestimmte Interventionspolitiken lassen erhebliche Widerstände von allen Seiten erwarten. Instrumente, die eine kurzfristige Eingriffs-Effizienz über ein bis zwei Jahre

bewirken mögen, könnten die längerfristige Akzeptanz über ein bis zwei Jahrzehnte beeinträchtigen.

4. Spielräume des Politik-Dialogs

Versuchen wir, vor diesem konzeptionellen Hintergrund eine "Hilfe durch Einmischung" einzuordnen. Waller konstatiert zutreffend den schwachen politischen Willen zur Reform auf allen Ebenen von den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen bis zur Projektidentifizierung, der Politikenformulierung und ihrer Implementation. Die betroffenen Bevölkerungen werden sich, wie eine Reihe neuerer wirtschaftsanthropologischer Studien u. a. an der FU Berlin zeigen[24], dieser Sachlage zunehmend illusionslos bewußt und entwickeln Überlebensstrategien zwischen Markt und Subsistenz. Pradervand hat auf dem "grassroot level" quer durch Afrika geradezu "La victoire du courage"[25], eine Rückkehr der Hoffnung diagnostiziert, und zwar paradoxerweise als Frucht der Einsicht in den Dörfern, daß von außen keine Hilfe mehr zu erwarten ist, weder von der fernen eigenen Hauptstadt noch über die weitgehend über das Antragsprinzip agierenden Geber. Eben diese Entillusionierung revitalisiert Selbstsicherheit und Selbstvertrauen inmitten traumatischer Umbrüche.

Es ist Teil des internationalen Konsensus geworden, daß sich Menschenrechte in demokratischen Strukturen artikulieren sollten und daß politische Demokratisierungsprozesse wirtschaftliche Entwicklung begleiten müssen. In gleicher Weise hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit geäußert und dabei auf die Kriterien "Rechtssicherheit", "Gewährung individueller und kollektiver Grundrechte", "Öffentlichkeit" und "Partizipation" abgestellt.[26]

---

24 Schultz, S. 11.
25 Pradervand (1988), S. 3 f.
26 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1990), S. 11 f.

Waller fragt: "darf" und "soll" man sich einmischen?[27] Mit Waller bin ich der Auffassung, daß die UN-Charta der Menschenrechte "Marksteine errichtet (hat), an denen sich Souveränität legitimieren muß". Nicht schlüssig erscheint mir indessen sein Gedanke, daß es politisch legitim erscheine, den durch das Prinzip der Unverletzlichkeit afrikanischer Staatsgrenzen gesunkenen Außendruck auf die Eliten in Richtung auf Entwicklungsorientierung über Hilfe und Auflagenpolitik wiederherzustellen. Auch zweifle ich an Wallers Aussage, wirtschaftliche und politische Reformen hätten "nur dann eine Chance auf Erfolg, wenn sie von außen unterstützt werden". Aus verschiedenen Gründen neige ich eher zum Gegenteil: Müssen nicht gerade politische Reformen aus dem inneren Bewußtseinszustand einer Gesellschaft heraus erwachsen und erkämpft werden? Auch auf diesem Feld scheint das Paradigma der Selbstorganisation zu greifen.[28] Die Reformen in Osteuropa deuten in die gleiche Richtung.

Mitzubedenken sind bei jeder strategischen Zielformulierung die Zielerreichungsmöglichkeiten: hier erstens der Interventionswille und die Möglichkeit, dafür innenpolitische Unterstützung in den Geberländern zu mobilisieren, und zweitens die Interventionsmittel und ihre Eingriffseffizienz. Im Hinblick auf realistische Ziele politischer Reformen stellt sich beispielsweise die Frage: Reichen 200 Mio DM, oder auch fünfmal 200 Mio DM, um ein auf Reziprozität aufgebautes Werte- und Verhaltensgefüge traditionaler Klientel-Systeme durch den freiheitlichen Geist der griechischen Polis oder die lutheranische Disziplin preußischen Staatsdienstes zu substituieren? Existiert doch, wie Waller zutreffend hervorhebt, der patrimoniale Staat - eine nach Pawelka nicht mehr ganz zutreffende theoretische Kategorie[29] - "in Einparteienstaaten und Militärdiktaturen ebenso wie in formal demokratischen Regimen", und auch in letzteren eben, weil das Konzept der Demokratie ohne seine geistigen Wurzeln einer

---

27 Vgl. dazu auch Simma, S. 74 f. von Münch, S. 224.
28 Weiss (1988a).
29 Pawelka (1988), S. 22 f. Vgl. Jackson/Rosberg (1982), S. 14 f.

fremden Welt implantiert und von dieser bislang abgestoßen wurde.

Für die elementare Ebene materieller Überlebenssicherung stellt ja auch Waller fest, daß Korruption nicht als verwerflich gelte. Warum sollte sie es auch. Der Terminus an sich signalisiert das interkulturelle Mißverständnis, welches schon dort beginnt, wo unterstellt wird, daß die "Entwicklung eines Landes" dort eine relevante gedankliche Kategorie darstellt.[30] Nicht zustimmen möchte ich in diesem Zusammenhang Wallers Wertung und verschiedenen darin implizierten Aussagen, daß patrimoniale Regime "in Übergangszeiten, wenn traditionelle Bindungen schwächer und neue Strukturen noch nicht institutionalisiert sind, eine positive Funktion des "nation building" (erfüllen), indem die Einbindung verschiedener ethnisch-religiöser Gruppen und sozialer Klassen in die neuen postkolonialen Systeme begünstigt wird".

Andererseits teile ich nicht Wallers Optimismus, daß kleptokratische Regime früher oder später kollabieren müssen, wenn sie nicht auf Dauer von außen finanziell gestützt werden. Die Ausbeutung kann sich auf weniger komfortablem Niveau fortsetzen. Dies wäre Ausdruck sozio-kultureller Kontinuität. Dagegenzusetzen wäre sozio-kulturelle, also primär bewußtseinsmäßige Transformation. Diese aber vollzieht sich doch kaum über mehr oder weniger punktuelle Hilfe-Interventionen, sondern primär über breitenwirksame Bildungsprozesse.

Wallers Hinweis, daß nach Aufhebung brutaler Unterdrückungsmechanismen alte ethnische Konflikte wieder offen ausbrechen könnten, ist ernstzunehmen. Die Phänomene im südlichen Sudan und seinen Nachbarregionen bieten dazu reichhaltiges Anschauungsmaterial im Spannungsfeld von ökologischem Druck, klimatisch erzwungenen Wanderungen, kollabierenden Herden, austrocknenden Böden sowie der Ubiquität von automatischen Waffen als fast "freien Gütern", die dem früheren, eher "sportlichen" Zuschnitt von Viehdiebstählen eine neue Dimension

---

30 Weiss (1988b), S. 594.

gegeben haben, und um die herum sich aus zerschlagenen Ethnien marodierende neue "Quasi-Stämme" bilden.[31]

Zurück zu Wallers Hauptthese von der Notwendigkeit politischer Intervention. Waller setzt auf den "Aufbau von Gegenmacht und Kontrolle von unten", auf "Stärkung des politischen Einflusses der ländlichen Bevölkerung". Entwicklungshilfe solle Selbsthilfegruppen, Verbände, Interessengruppen, marktgesteuerte Klein- und Mittelbetriebe stärken. Wirtschaftspolitische Reformen sollen das Pfründesystem austrocknen und den Weg zu "politischen Reformen, freier Presse, Mehrparteiensystemen" stabilisieren. Wie hat man sich einen entsprechenden Demokratisierungsmechanismus vorzustellen, der sich von der bisherigen Erfolgsquote u. a. unserer Politischen Stiftungen unterscheidet?

In instrumenteller Hinsicht erscheint mir Wallers Aussage zu verengt, daß nur "die Entwicklungshilfe als Instrument der Einflußnahme auf die politischen Strukturen (verbleibe)". Andere Instrumente sind vorstellbar. Man denke z. B. an den wachsenden Einfluß internationaler Öffentlichkeit, an handelspolitische Sanktionen und - da wir uns ja ohnehin in einem hochpolitisierten Feld bewegen - auch an klassische außenpolitische Demarchen, u. U. unter Einbeziehung und weit stärkerer Nutzung einschlägiger UN-Gremien bis hin zu einem längerfristig neu zu konstellierenden Weltsicherheitsrat. Welche konzeptionellen Ansätze wären denkbar hinsichtlich erweiterter außenpolitischer Koordinierungs- und Druckmechanismen auf der Ebene der EG und zwischen EG und OAU?

Zu den von Waller geforderten Performance-Kriterien hat der Wissenschaftliche Beirat Vorschläge unterbreitet.[32] Ich teile Wallers generelle Sicht, daß tiefergehende, substantielle Analysen der politischen Systeme von Ländern erforderlich sind, die aber - auch hier stimme ich Waller zu - die analytischen Kapazitäten der deutschen Hilfe-Administration im weiteren

---

31 Vgl. Streck (1982), S. 97-98.
32 Wissenschaftlicher Beirat (1990), S. 16 f.

Sinne überfordern dürften, sofern man sich mit einer größeren Zahl von Ländern auseinandersetzen will.

Die Enttabuisierung politischer Vergabekriterien wäre in jedem Falle ein Schritt zu heilsamer Nüchternheit in unserer Entwicklungshilfe-Community. Die zitierten Länderbeispiele Sudan, Benin und Zaire geben zu Hoffnungen Anlaß. In der Tat dürfte die Signalwirkung politischer Konditionalität schon im Vorfeld der Anwendung Wirkungen zeitigen. Wallers instrumentale Vorschläge zur Ausgestaltung von Hilfsformen sind in sich interessant, abstrahieren indessen von der politischen Dimension der Implementierbarkeit auf Nehmerseite - aber auch - wie partiell von Waller angesprochen - auf Geberseite. Ein bilateraler Politik-Dialog - so auch Waller - erscheint überfordert; das Zusammenwirken mit anderen bi- und multi-lateralen Gebern ist essentiell.

Zentral ist Wallers Betonung der Unausweichlichkeit der politischen Dimension eines solchen Unterfangens, die mithin nicht von IMF und Weltbank vertreten werden kann. Waller will die politische Führungsrolle von Fall zu Fall einem bilateralen Geber zuweisen. Im zitierten Fall Benins übernahm sie Frankreich - wenn ich richtig sehe nicht nur als bilateraler Geber, sondern auch im Kontext einer sich herausbildenden gemeinsamen EG-Außenpolitik. Politische Interventionen bedürfen - wie eingangs betont - einer breiten Legitimationsbasis. Dies spricht dafür, die Möglichkeiten auszuschöpfen, die im Rahmen einer noch nicht voll entfalteten EG-Außenpolitik latent angelegt sind.

Ich fände es in einer längerfristigen Perspektive auch anregend, über eine Intensivierung der EG-OAU-Beziehungen nachzudenken. Ungeachtet ihres derzeitigen Zustands bietet die OAU ebenfalls latent angelegte Kooperations- und Koordinationsstrukturen, die wir früher oder später angesichts des unaufhaltsamen Aneinanderrückens wachsender Bevölkerungen und wachsender Krisenpotentiale werden aktivieren müssen. Überall sehen wir, nicht zuletzt angeregt durch "Europa 1992" und die Perspektive eines erweiterten Europäischen Hauses,

Wiederbelebungen des in den vergangenen Jahrzehnten desavouierten regionalen Kooperationsgedankens, der zunehmend auch interkontinentale Kooperationsmuster einschließen dürfte. Was Afrika anbetrifft, so wird der geballte Problemdruck aus Ökonomie, Ökologie, Bevölkerungswachstum und Wanderungen spätestens gegen Ende dieses Jahrzehnts solche Kooperationsmuster erzwingen.

5. Schlußfolgerungen

- Es spricht einiges dafür, das Bewußtsein für regionale Eigenverantwortlichkeiten zu stärken.

- Es geht um Anerkennung der Grenzen der Machbarkeit.

- Generell stellt sich für unsere Hilfekonzeptionen die Entlastung von uneinlösbaren Ansprüchen,

- die Rückkehr zum Gedanken der Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer

- und die Konzentration auf Instrumente und Aktionsfelder, die uns verfügbar und zugänglich sind.

- Jede Antwort auf die von Waller thematisierte Frage muß versuchen, ihrer in einem Referat immer nur unvollkommen abbildbaren Komplexität Rechnung zu tragen. Jede Antwort impliziert notwendigerweise Wertungen und Gewichtungen einer Vielzahl von Systemelementen. Wallers Grundforderung dürfte auf erhebliche Implementationsprobleme vor Ort und auch auf Grenzen der Akzeptanz in der deutschen Innenpolitik stoßen.

- Für mich bleibt deshalb ein Kernsatz Wallers: "Wirtschaftliche und politische Reformen ... müssen in erster Linie von der Bevölkerung der afrikanischen Länder selbst durchgesetzt werden".

- Offensichtlich geschieht dies nicht schnell genug. Ich sehe deshalb die Notwendigkeit der Entwicklung hin zu einer Kontinentalisierung außenpolitischer Strukturen mit der Perspektive einer langfristigen Tragfähigkeit in einer unausweichlich zusammenwachsenden Global Community unter bewußtem Verzicht auf kurzfristige Effizienzgesichtspunkte und in bewußter Akzeptanz der damit verbundenen Kosten.

Wallers Beitrag konfrontiert große Teile unserer Drittwelt-Rhetorik mit harten Alternativen. Ich begrüße seine Provokation.

6. Summary

Waller's paper implicitly refers to the latent tension between sovereignty and human rights. There is a growing international awareness that certain rights inhere in human nature and should be respected by all governments. There has been a tendency to reinterpret human rights as rights of nations, thus abusing the concept of sovereignty to deny basic rights and the fulfillment of basic needs in many African countries after independence. Waller argues for political and social liberties as a precondition for development and suggests interference by means of policy dialogue. Interference, however, must be based on an internationally accepted legitimacy, preferably within the arena of the UN. So far, the UN General Assembly has been hesitating to globally enforce human rights and democratic reforms. Their implementation may only be expected in the longer run as a result of a change in international consciousness.

Meanwhile, the level of regional and supranational organizations may gain importance, e.g. the OAU, the new Maghreb Union, and the EC. Bargaining processes on this level appear to be less effective in terms of short-term project and program decisions, but to more sustainable in a medium perspective than a bilateral policy dialogue, and may help to support a process of self-organization among African countries themselves. Changes in consciousness tend to evolve in a broadly based educational process and can hardly be influenced by punctual aid interventions. The rising perception of imminent crisis (economic stagnation, ecologial deterioration, population explosion, intercontinental migration) may lead to a newly emerging pattern of continental co-operation.

The call is for regional self-reliance and responsibility. Donors face the limited impact of aid measures on socio-cultural processes. Concepts of foreign assistance ought to be unburdened of unrealistic targets and should focus on instruments and fields of action that are available and

accessible. Economic and political reforms have to be enforced primarily by the African people themselves.

LITERATUR

Blumenwitz, Dieter (1987), Zum Problem der völkerrechtlichen Verknüpfung von Wirtschaftsleistungen mit humanitären Gegenleistungen dargestellt am Beispiel der deutsch-polnischen Vereinbarungen vom 9. Oktober 1975, in: Blumenwitz, Dieter/ Gottfried Zieger (Hrsg.), Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen. Köln, (9-28).

Carey, John (1970), UN Protection of Civil and Political Rights. New York 1970.

Chazan, Naomi/Robert Mortimer/John Ravenhill/Donald Rothchild (1988), Politics and Society in Africa. Basingstoke.

Delupis, Ingrid (1974), International Law and the Independent State. Glasgow.

Diekmann, Fritz (1965), Der Westfälische Friede und die Reichsverfassung, in: Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens. Vorträge bei dem Colloquium französischer und deutscher Historiker vom 28. April - 30. April 1963 in Münster. Münster.

Dietze, Gottfried (1972), Bedeutungswandel der Menschenrechte. Karlsruhe.

Ermacora, Felix (1974), Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1: Historische Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Wien.

Ermacora, Felix (1983), Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 2: Theorie und Praxis. Die Verwirklichung der Menschenrechte in Afrika und im Nahen Osten. Wien.

Falk, Richard (1981), Human Rights and State Sovereignty. New York, London.

Iwe, Nwachukwuike S.S. (1986), The History and Contents of Human Rights. A Study of the History and Interpretation of Human Rights. New York, Bern, Frankfurt/Main.

Jackson, Robert H./Carl G. Rosberg (1982), Personal Rule in Black Africa. Berkeley, Los Angeles, London.

Leibholz, Gerhard (1967), Die Zukunft der nationalstaatlichen Souveränität im 20. Jahrhundert, in: Hofmann, Hanns Hubert (Hrsg.), Die Entstehung des modernen souveränen Staates. Köln, Berlin, (377-385).

Meister, Roland (1981), Studie zur Souveränität. Eine Kritik bürgerlicher Theorien. Berlin.

von Münch, Ingo (1982), Völkerrecht. Berlin, New York.

Nincic, Djura (1970), The Problem of Sovereignty in the Charter and Practice of the United Nations. Den Haag.

Pawelka, Peter (1988), Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten. Heidelberg.

Pradervand, Pierre (1988), Afrique Noire: La Victoire du Courage, in: IFDA Dossier 64, (3-12).

Reese, Armin (1988), Pax sit Christiania. Die westfälischen Friedensverhandlungen als europäisches Ereignis. Düsseldorf.

Schultz, Ulrike (1990), Die Last der Arbeit und der Traum vom Reichtum. Frauengruppen in Kenia zwischen gegenseitiger Hilfe und betriebswirtschaftlichem Kalkül. Diskussionspapier Nr. 1, Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients an der FU Berlin, hrsg. von Marin Trenk und Dieter Weiss.

Simma, Bruno (1987), Menschenrechtspolitik mit wirtschaftlichen Mitteln: ihr völkerrechtlicher Rahmen, in: Blumenwitz Dieter/ Gottfried Zieger (Hrsg.), Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen. Köln, (73-90).

Streck, Bernhard (1982), Gewehr und Speer - bewaffnete Macht in der Republik Sudan, in: Michel, Karl Markus/Tilman Spengler (Hrsg.), Kursbuch 67: Militär, (88-98).

Trenk, Marin (1987), Die dörflichen Geldverleiher im Orient. Neubewertung in der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: ORIENT, H. 3, (407-419).

Trenk, Marin (1990), "Dein Reichtum ist dein Ruin" - Afrikanische Unternehmer und wirtschaftliche Entwicklung, Ergebnisse und Perspektiven der Unternehmerforschung. Diskussionspapier Nr. 2, Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients an der FU Berlin, hrsg. von Marin Trenk und Dieter Weiss.

Verdross, Alfred/Bruno Simma (1984), Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis. Berlin.

Waller, Peter P. (1989), Hilfe durch Einmischung, in: Die Zeit, Nr. 47 v. 17.11.1989.

Waller, Peter P. (1990), Hilfe durch Einmischung? Politische Konditionalität am Beispiel Afrikas, in: Entwicklung + Zusammenarbeit Nr. 9 (12-14).

Weiss, Dieter (1988a), Theoretische Grundlagen wirtschaftspolitischer Beratung in Entwicklungsländern im Wandel weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, in: Vierteljahresberichte 43, (265-277).

Weiss, Dieter (1988b), Arabische Wirtschaftspolitik im Lichte der Systemtheorie von Ibn Khaldun, in: Havemann, Axel/Baber Johansen (Hrsg.), Gegenwart als Geschichte. Islamwissenschaftliche Studien. Fritz Steppat zum 65. Geburtstag. Die Welt des Islam, Bd. 28, (585-606).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1990), Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen. Bonn.

FU Berlin
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients
Boltzmannstrasse 20
1000 Berlin 33

Diskussionspapiere

bisher erschienen:

Nr.1 Ulrike Schultz: Die Last der Arbeit und der Traum vom Reichtum. Frauengruppen in Kenia zwischen gegenseitiger Hilfe und betriebswirtschaftlichem Kalkül. 1990.

Nr.2 Marin Trenk: "Dein Reichtum ist Dein Ruin". Afrikanische Unternehmer und wirtschaftliche Entwicklung. Ergebnisse und Perspektiven der Unternehmerforschung. 1990.

Nr.3 Jochen Böhmer: Sozio-kulturelle Bedingungen ökonomischen Handelns in der Türkei. 1990.

Nr.4 Gitta Walchner: Indiens Elektronikpolitik und die Exportpotentiale der Computerindustrie im Software-Bereich. 1990.

Nr.5 Dieter Weiss: Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern durch Auflagenpolitik und Politikdialog? Probleme politischer Konditionalität am Beispiel Afrikas. 1990.

Nr.6 Dorothea Kübler: Moralökonomie versus Mikroökonomie. Zwei Erklärungsansätze bäuerlichen Wirtschaftens im Vergleich. 1990.

Nr.7 Jochen Böhmer: Die Verschuldungskrise in Schwarzafrika. Ausmaß, Ursachen und Ansatzpunkte für eine Lösung. 1990.