

BUCHBESPRECHUNGEN

FRANZ NUSCHELER

Strategiewandel der amerikanischen Entwicklungspolitik?

Programm und Effekte der „neuen Richtlinien“ von 1973. Institut für Allgemeine Überseeforschung im Verbund mit der Stiftung Deutsches Übersee-Institut
München London Weltforum Verlag 1979, 77 S. und 84 S.

Die 1979 als politikwissenschaftliche und auch politische Analyse der s. Z. offiziellen amerikanischen Entwicklungshilfepolitik erschienene Studie über die „neuen Richtlinien“ von 1973 ist wohl inzwischen der „historischen“ Literatur zuzurechnen. Diese Richtlinien waren im Foreign Assistance Act 1973 enthalten. Die heute neue amerikanische Regierung – NB republikanische wie die von 1973 – scheint Auslandshilfe entgegen den durchaus auch neuen entwicklungspolitischen Ansätzen von 1973 primär, wenn nicht gar ausschließlich als Teilaspekt einerseits einer dual-globalistischen militärisch-politischen Sicherheitspolitik und andererseits einer inneramerikanischen Wirtschaftsförderungspolitik zu sehen. So legte die Reagan Administration im März 1981 für das Haushaltsjahr 1982 einen direct credit-Plan in Höhe von 982 Mill. \$ vor, und zwar als Teil eines Programms von 6,9 Mrd. \$ an security assistance und mit dem Ziel, „strategisch wichtige“ Staaten (d. h. in der Karibik und am Arabischen Golf) in die Lage zu versetzen „to buy U. S. weapons and military training“, und zwar zu Zinssätzen von 3 % . . . (nach Int. Herald Tribune v. 12. 3. 1981).

Aber die unmittelbare Tragweite dieser oder ähnlicher im Augenblick viel diskutierter, aber ja auch noch nicht endgültig beschlossener (vom Kongreß) Budgetdaten mag dahinstehen. Jedenfalls hängt die Beantwortung der Frage, ob diese Daten oder die entsprechenden Entscheidungen von 1973, die Nuscheler behandelt, einen tiefgehenden Strategiewandel in der amerikanischen Auslandshilfe und Entwicklungshilfepolitik symbolisieren oder lediglich Kontinuität unter Anpassung an gewisse Veränderungen in den inneren und äußeren Rahmenbedingungen bedeuten, letztlich von der Wahl des Abstraktionsniveaus der Analyseebene ab. Nuscheler verweist zwar mehrfach auf das „zwanghafte“ amerikanische Interesse am Fortbestand des gegenwärtigen Weltwirtschaftssystems, das angesichts der gegebenen Kosten-Nutzenverteilung den USA bedeutende Vorteile bringt. Aus dieser Perspektive allein wäre es naiv, von der Entwicklungshilfestrategie einen systemtranszendierenden Impuls zu erwarten (von welchem allein Nuscheler sich offenbar wirklich problemlösende Veränderungen erhofft). Von hier aus kann Entwicklungspolitik nichts als angepaßt-modifizierte Kontinuität sein; diese Perspektive kann „keine grundlegenden Veränderungen von Struktur und Funktion dieses Instruments zulassen.“ (p. 5.). So der erste Teil der Hypothese, die Nuschelers Studie zugrunde liegt und die er im Ergebnis bestätigt findet (wen nimmt das wunder), so daß der Titel, als Frage gewendet, verneint wird.

Wichtiger ist aber der ergänzende zweite Hypothesensatz: daß es sich nämlich „bei genauerer Analyse der entwicklungspolitischen Daten und Rahmenbedingungen und bei größerer Skrupelhaftigkeit der Interpretation (erweist), daß manche Erkenntnis nicht mehr widerspruchsfrei in die vordergründige Schlüssigkeit der kapitalismuskritischen Sequenzen paßt“ (ibid.). Für diese letzteren fiel dem Rez. gerade eine Formulierung von J. O'Connor in die Hand: „... bribes to local ruling classes in form of economic 'aid' (neben einigen anderen Faktoren), substitute for direct colonial rule“ (The Meaning of Economic Imperialism, in: K. T. Fann and D. C. Hodges eds.: Readings in U. S. Imperialism, Boston 1971, 23 ff., 59).

Nuscheler diskutiert zwar die interessante Frage, ob die „neuen Richtlinien“ von 1973 den Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung die Spitze nehmen sollten, ist aber im übrigen mit einem wohl definierten kritisch-normativen Engagement wissenschaftlicher Realist genug, um die Variationen zum Thema Konstanz und Kontinuität der Auslandshilfe erfrischend sorgfältig und unvoreingenommen zu registrieren und zu analysieren. Wichtigste Ergebnisse sind dabei die Einsicht in die angesichts der realen Dimensionen nur sehr relative Relevanz von Auslandshilfe allgemein wie in verschiedenen Einzelaspekten: in ihrer Wirkungsminderung durch Lieferbindungen ebenso wie in den für die eigene Wirtschaft immer wieder positiv oder kritisch herausgestellten Seiten: sie ist nur ein marginales Mittel im staatsinterventionistischen Instrumentarium zur Steuerung konjunktur- und beschäftigungspolitischer Krisen (Kap. 10 + 11). Ähnliches gilt für ihre außenpolitische Instrumentalisierung: die vergrößernde These, daß Auslandshilfe nur den äußeren politischen Flankenschutz für Privatinvestitionen darstelle, lasse sich nicht mehr halten (p. 31 und Kap. 5). Gleichwohl ist die instrumentalisierende Einbindung der Auslandshilfe in einen außenpolitischen Strategiezusammenhang nicht zu bezweifeln; bedurfte es eines Beweises, lieferte ihn Carters Menschenrechtspolitik.

Nuscheler beschreibt und untersucht im einzelnen die Hintergründe, Entstehung, Programmatik der „neuen Richtlinien“ von 1973, die daraus resultierende konkrete Vergabepolitik, deren Kriterien und innere (an widersprüchlichen politischen Zielen orientierte) Widersprüche, Bilateralismus oder Multilateralismus ebenso wie die Koordinations- und Organisationsprobleme (welche lediglich die komplexe Konzeptionsproblematik spiegeln) und schließlich das Verhältnis von Entwicklungs- zu Militärhilfe. – Die Arbeit enthält viel sorgfältige Information, Tabellen und Schaubilder und beruht zu großen Teilen auf Primärquellen.

Die entscheidende Frage des Verfassers zielt jedoch auf das Entwicklungsmodell, das der foreign aid zugrunde liegt. Das ältere Modell: Entwicklung als unilinear Nachfolgeprozeß nach dem Vorbild der Industriestaaten, Entwicklungshilfe dementsprechend als Kapitalinfusion und „Entwicklung“ unter Einbeziehung der Massen der bisher Unterprivilegierten als deren automatische Folge („trickle down“) – dieses ältere Modell hatte sich durch Erfolglosigkeit und Implikation im Vietnam-Krieg diskreditiert. Die „neuen Richtlinien“ sollten die Auslandshilfe für den auslandshilfemüden Kongreß, für die amerikanische Öffentlichkeit und Wirtschaft usw. wie auch für die internationale Öffentlichkeit neu legitimieren. Die neue Strategie sollte sich an den „elementaren menschlichen Bedürfnissen“ der „armen Mehrheit“ orientieren („Grundbedürfnisstrategie“), aber darüber hinaus auch die Menschen selbst als Entwicklungspotential aktivieren – „a strategy that aims to increase substantially the participation of the poor“ (Kap. 3, p. 17). – Daraus ergeben sich durchaus eine Reihe von Akzentverschiebungen in den Förderungsbereichen (so zugunsten der Landwirtschaft) und der Projektpolitik. Andererseits reiben sich diese Neuorientierungen daran, daß einerseits schon die Zielformulierung „participation of the poor“ durch Traditionen amerikanischer Kultur ebenso mitbestimmt wird wie durch wechselnde außen- und außenwirtschaftspolitische Lagen und daß sie andererseits der Ziel-, Mittel- und Kompetenzkonkurrenz anderer Akteure im Prozeß der Entscheidungsbildung in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik und vor allem der Ressourcenzuteilung ausgesetzt ist, Akteuren, die oft genug über formal oder politisch größere Hausmacht verfügen als die AID.

Nuscheler geht diesen Fragen mit Sorgfalt nach. Wo das geschieht, ist die Arbeit kenntnisreich und informativ. Die theoretische Strategiediskussion befriedigt dagegen weniger. Sie ist einerseits im Hinblick auf den doch sehr pragmatisch strukturierten Gegenstand im An-

satz eher zu anspruchsvoll, andererseits mit zwar plausiblen, aber nicht geklärten theoretischen Prämissen befrachtet (p. 22 f.).

Der 2. Teil enthält als Anhang u. a. nützliche Statistiken zur US-Auslandshilfe und einen DAC-Vergleich sowie einen AID-Report für das Senate Committee on Foreign Relations zur Implementierung der Richtlinien aus dem Jahre 1975.

Knud Krakau

WOLFGANG S. HEINZ

Menschenrechte und Dritte Welt

Zur Frage nach den Ursachen von Menschenrechtsverletzungen.

Haag + Herchen Verlag, Frankfurt/Main, 1980, 265 S.

Bei allem Respekt – so geht es nicht: Man kann nicht mit der Attitüde des Experten (Heinz ist Politologe und langjähriges führendes Mitglied der Deutschen Sektion von amnesty international) sich eines solchen globalen Themas annehmen und dann nicht mehr abliefern als eine ideologische Sonntagspredigt.

Heinz selbst versteht seine Arbeit im Vorwort „als einen ersten Schritt hin auf eine Theorie über die Ursachen von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt und unsere Mitverantwortung und Mitschuld an ihnen (Kolonialismus und Neokolonialismus, Waffen- und Ausbildungstransfers in militärischen und polizeilichen Bereichen u. a.).“ Abgesehen von der Frage, was hieran theoriebedürftig wäre – so weit, so gut. Und Heinz beginnt seinen Schritt auch mit beachtlichem Marschgepäck: „Sozialwissenschaftliche Beiträge zum Verhältnis von sozioökonomischer Entwicklung und deren Folgen zur Durchsetzung der Menschenrechte“ (S. 4 – 9); „Begriff, Entstehung und Relevanz des Menschenrechtskonzeptes für die internationale Politik und die Dritte Welt“ (S. 10 – 86); „Sozioökonomische und soziokulturelle Determinanten der Entwicklung der Dritten Welt bis zur Gegenwart“ (S. 87 – 179); „Zur Interaktion zwischen sozioökonomischer Entwicklung in der Dritten Welt und der Entwicklung der Menschenrechte“ (S. 180 – 243).

Was dann aber hinter diesem so wissenschaftlich einherstehenden Unternehmen steckt, liest sich stellenweise so: „Der Begriff der Menschenrechte im westlichen Verständnis ist gekennzeichnet durch ein Verständnis der Notwendigkeit des Schutzes des einzelnen vor staatlicher Übermacht und staatlicher Willkür und durch die systematische Vernachlässigung der Anerkennung der Verpflichtung des Staates, seinen Bürgern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft ein gewisses Minimum an Lebensbedingungen zu garantieren“ (S. 43). Als Beleg hierfür gibt Heinz (allen Ernstes!) an: „Für die USA und Carter siehe Stern 1978 a. S. 93¹ und Klaus Lefringhausen, Menschenrechte im Nord-Süd-Konflikt, in: Das Parlament Nr. 1/1978“. Oder eine andere Kostprobe Heinzscher Wissenschaftlichkeit: (Im Unterkapitel „Die Menschenrechte als Ergebnis ihrer historischen Ausformung“) „... der Mensch, so der Grundgedanke der Aufklärung, müsse diese naturhafte Ordnung, ihre Wahrheit, erst vermittels der verstandesmäßigen Durchdringung entdecken“. Hierzu der (einzige!) Beleg: „Vgl. Informationen zur politischen Bildung 129, Die Menschenrechte, Bonn 1974.“ (S. 16). Zumutungen dieser Art – von der sprachlichen Ungenießbarkeit ganz zu schweigen – ließen sich beliebig vermehren.

Daß bei einer derartigen Arbeitsweise auch logische Raritäten auftauchen wie: völkerrechtliches „Nichteinmischungsverbot“ (S. 33), daß die Gründerstaaten der UNO mit „rund 50“ angegeben werden (S. 25) oder Standardwerke nicht im Original, sondern second-hand zi-

1 Gemeint ist: Carola Stern, Strategien für die Menschenrechte.