

Das alles hatte aber auch sein Gutes, für den Papst wie für die deutschen Katholiken. Bei anderer politischer Lage wäre es kaum zu vermeiden gewesen, daß die Enzyklika für politische, gegen Deutschland gerichtete Ziele ausgenützt worden wäre, in einem Sinn also, der den Absichten Pius' XI. zuwiderlief. Jetzt war auch der Schein vermieden, als ob die Kirche politische Schützenhilfe in ihrem Kampf mit dem nationalsozialistischen Staat gesucht hätte.

## Entwicklungshilfe und Völkerrecht

HEINRICH KRAUSS SJ

Herstellung rechter Beziehungen zwischen Ländern verschiedener Entwicklungsstufe, Beseitigung der Not und Gewährleistung der Menschenrechte in allen Ländern aus Gründen menschlicher Solidarität auf Weltebene, darüber hinaus Sicherung des Friedens durch eine Angleichung des wirtschaftlichen und sozialen Standes der verschiedenen Völker und Gebiete — mit diesen Hinweisen, die in der Enzyklika *Mater et Magistra* den Abschnitt über Entwicklungshilfe einleiten, ist „das Problem unserer Zeit“ in seine rechten Dimensionen hineingestellt<sup>1</sup>.

Eine Enzyklika „über die jüngsten Entwicklungen des gesellschaftlichen Lebens und seine Gestaltung im Lichte der christlichen Lehre“ mußte auch auf die Lage der sogenannten Entwicklungsländer und die diesbezüglichen Aufgaben der entwickelten Länder eingehen. Die Menschheit wird — neben dem der Atomwaffen — am meisten von diesem Problem bedroht und beunruhigt. Darum ist den Sozialwissenschaften und damit auch der christlichen Gesellschaftslehre auf diesem Gebiet eine ungeheure Aufgabe gestellt, die in den kommenden Jahrzehnten bewältigt werden muß.

Daß die von Johannes XXIII. gegebenen Anregungen und aufgezeigten Heilmittel mehr allgemein gehalten sind, entspricht ebenso sehr dem Stand

<sup>1</sup> „Eine der größten unserer Zeit gestellten Aufgaben ist wohl diese, zwischen den wirtschaftlich fortgeschrittenen und den wirtschaftlich noch in Entwicklung begriffenen Ländern die rechten Beziehungen herzustellen. Während die einen im Wohlstand leben, leiden die andern bittere Not. Wenn nun die wechselseitigen Beziehungen der Menschen in allen Teilen der Welt heute so eng geworden sind, daß sie sich gleichsam als Bewohner ein und desselben Hauses vorkommen, dann dürfen die Völker, die mit Reichtum und Überfluß gesättigt sind, die Lage jener Völker nicht vergessen, deren Angehörige mit so großen inneren Schwierigkeiten zu kämpfen haben, daß sie vor Elend und Hunger fast zugrunde gehen und nicht in angemessener Weise in den Genuß der wesentlichen Menschenrechte kommen. Dies um so weniger, als die Staaten täglich mehr voneinander abhängig werden und ein dauerhafter und segensreicher Friede nicht gewährleistet ist, wenn die wirtschaftliche und soziale Lage des einen von der des andern allzu stark abweicht“ (*Sozialenzyklika Papst Johannes' XXIII. Mater et Magistra*, n. 157). Im folgenden wird der als Herder-Taschenbuch veröffentlichte Text zugrunde gelegt und die dortige Numerierung jeweils in Klammern hinzugesetzt.



der profanwissenschaftlichen Forschung, die trotz der Fülle der täglich zu dem Thema erscheinenden Literatur noch im Anfangsstadium steckt, wie auch dem mehr praktisch-konkreten Charakter der Enzyklika, die sich vielfach mit Hinweisen auf erreichbare Nahziele begnügt<sup>2</sup>, wo für eine grundsätzlichere Stellungnahme die Zeit noch nicht reif zu sein scheint. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß *Mater et Magistra* für die Fragen der Entwicklungshilfe auf einer Soziallehre aufbaut, die dazu bereits einiges zu sagen hat.

Wenn in der Enzyklika auch nicht ausdrücklich von der völkerrechtlichen Problematik der Entwicklungshilfe gehandelt wird, so ist doch unverkennbar die neue politisch-rechtliche Weltsituation in Rechnung gestellt. Neben den Abschnitten 157—184, die ausdrücklich von Entwicklungshilfe handeln, finden sich noch in über 30 anderen Abschnitten Wendungen und Hinweise, die das bezeugen. Dies ist sicher ein bedeutsamer Wandel gegenüber den vorausgehenden Sozialrundschriften *Rerum Novarum* und *Quadragesimo Anno*, die internationale Zusammenhänge entweder gar nicht oder doch nur an ganz wenigen Stellen erwähnen.

#### DIE AKTUALITÄT VON MATER ET MAGISTRA

Wenn man sich einmal die Mühe macht, alle auf die internationale Situation bezüglichen Hinweise in einen gewissen Zusammenhang zu bringen, so ist man überrascht, wie sehr *Mater et Magistra* einerseits der Entwicklung im Völkerrecht und in der internationalen Politik gerecht wird und andererseits auch auf der in den letzten beiden Jahrzehnten besonders vertieften „internationalen Doktrin“ der Kirche fußt.

Die Forderung nach Entwicklungshilfe wird in der Enzyklika aus Gründen der heute gegebenen technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten und der allgemeinmenschlichen Solidarität als Selbstverständlichkeit anerkannt. „...die Fortschritte der wissenschaftlichen Erkenntnis und Produktionstechnik geben augenscheinlich der staatlichen Führung heute in umfassenderem Maß als früher Möglichkeiten an die Hand, Spannungen... zwischen den verschiedenen Nationen auf Weltebene zu mildern...“ (54) und in den entsprechenden Fällen „verlangt schon die Solidarität aller Menschen und erst recht die christliche Brüderlichkeit dringend vielfache praktische Hilfe zwischen den Völkern“ (155). Diese Solidarität wird gleichfalls hinsichtlich der Bedrohung durch Übervölkerung gefordert: „In eben dieser Angelegenheit ist... eine weltweite Zusammenarbeit zu erstreben...“ (192).

Ganz im Sinne der irenischen und auf die Zukunft ausgerichteten Tendenz von *Mater und Magistra* werden über das Kolonialzeitalter nicht viele Worte verloren. Es wird in den Zusammenhang der „Vermachtung der Wirtschaft“ hineingestellt, die schon in der Enzyklika *Quadragesimo Anno* von Pius XI. gebrandmarkt worden war: „Sie lieferte im Ergebnis die staatliche Gewalt der Selbstsucht der Mächtigeren aus und mündete im internationalen Finanzimperialismus“ (36). Und es wird auf die schon damals

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von Oswald von Nell-Breuning in dieser Zschr. 169 (1961/62) 116 f., 128.



erhobene Forderung Pius XI. nach „gemeinsamen Beratungen zwischen den Staaten und Zusammenarbeit auf Weltebene, auch zum Zwecke des wirtschaftlichen Wohles der Völker“ (37) sowie nach dem „Ausbau einer innerstaatlichen und internationalen Rechtsordnung mit einem Gerüst fester Einrichtungen, öffentlicher und freier, das Ganze beseelt von der sozialen Gerechtigkeit“ (40) hingewiesen.

Was nun die heute notwendige und mögliche Hilfe an die unterentwickelten Länder angeht, so muß deren Ziel sein, „daß diese in den Stand gesetzt werden, ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt einmal selbständig zu vollziehen“ (173). Darum wird auch mehr als bloße „Nothilfe“ (161f.) als unumgänglich angesehen: „Maßnahmen dieser Art allein werden in vielen Fällen nicht ausreichen, um die nachhaltigen Ursachen von Hunger und Not schlagartig zu beseitigen. Meist wird rückständige Wirtschaftsweise die Schuld tragen. Um hier abzuhelpen, müssen alle gangbaren Wege versucht werden: man muß den Menschen zu einer guten fachlichen und beruflichen Ausbildung verhelfen; ferner muß ihnen Kapital zugeführt werden, um ihre Wirtschaft zeitgemäß auszustatten und weiterzuentwickeln“ (163). *Technical Assistance*<sup>3</sup> und Kapitalhilfe, die beiden Hauptformen der Entwicklungshilfe, werden damit ausdrücklich genannt.

Gleichzeitig mit diesem Anspruch der Entwicklungsländer auf entsprechende Hilfe wird die Veränderung anerkannt, die sich auf der internationalen Szene daraus ergab, daß „nach dem Untergang der Kolonialherrschaft die Völker Asiens und Afrikas ihre politische Selbständigkeit erreichten“ (49). Es wird ausdrücklich die Eigenart der neuen Völker betont und Rücksichtnahme darauf gefordert (169f.). Die neugewonnene Souveränität muß vor Herrschaftsansprüchen über wirtschaftliche Hilfe (171) und vor neuen Formen der Kolonialherrschaft (172f.) in Schutz genommen werden.

Die Anerkennung des Rechts auf echte Selbständigkeit der neuen Staaten besagt aber keineswegs, daß deren wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt nur egoistischen Zielen zu dienen habe. Ganz im Gegenteil! Er wird in einen größeren Zusammenhang hineingestellt, wonach die gelungene Ingangbringung eines Entwicklungsprozesses in den bisher rückständigen Ländern „nicht wenig dazu beitragen (wird), alle Staaten zu einer Gemeinschaft zu verbinden, deren einzelne Glieder im Bewußtsein ihrer Rechte und Pflichten übereinstimmend zur Wohlfahrt aller beitragen“ (174).

Dies kann gar nicht anders sein in einer Zeit, wo sich die Lage „nicht nur innerhalb der Staaten, sondern auch im Verhältnis der Staaten zueinander“ (46) so sehr gewandelt hat: „Jedes Problem von einiger Bedeutung, stelle es sich nun auf dem Gebiet der Wissenschaft, der Technik, der Wirtschaft und Gesellschaft, der Politik oder Kultur, übersteigt darum sehr oft die Möglich-

<sup>3</sup> Der Ausdruck „*Technical Assistance*“ ist im Deutschen schwer wiederzugeben. Die Bezeichnung stammt wohl von den sogenannten *technical departments* (Gesundheit, Landwirtschaft, Forstwesen, Erziehung), die in der Kolonialverwaltung eine wichtige Rolle gespielt haben. In Deutschland würde man von Sonderverwaltungen sprechen. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium über eine rationale Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer übersetzt den Ausdruck mit „Beratungshilfe“. Man könnte vielleicht auch „Verwaltungshilfe“ sagen. Auf keinen Fall darf man das Adjektiv „technisch“ hier auf die Bedeutung „mit Industrie und Maschinen zu tun habend“ einengen.



keiten eines einzelnen Landes. Es steht oft in internationalen, ja weltweiten Zusammenhängen“ (201). „Der wissenschaftliche und technische Fortschritt hat in jüngster Zeit die zwischenstaatlichen Beziehungen in allen Bereichen des menschlichen Zusammenlebens verstärkt...“ (200), und selbst die größten Nationen können auf sich allein gestellt ihre eigenen Probleme nicht sachgerecht lösen. Die einzelnen Länder sind darauf angewiesen, sich gegenseitig auszuhelfen und zu ergänzen; so können sie ihr eigenes Wohl nur wahren, wenn sie zugleich auf das Wohl anderer Länder Bedacht nehmen. Darum sind Einvernehmen und Zusammenarbeit dringend geboten“ (202).

Diese „Verflochtenheit der Völker untereinander und damit die Abhängigkeit der Völker voneinander“ ist auch der Grund für eine andere Erscheinung des internationalen Lebens unserer Tage: „... es entstehen und entwickeln sich auf Weltebene immer weitere überstaatliche Organisationen und Gremien wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art, mit dem Ziel, das Wohl der weltweiten Völkergemeinschaft zu gewährleisten“ (49).

Die Existenz dieser überstaatlichen Organisationen wird in *Mater et Magistra* noch mehrfach erwähnt, sei es in Texten, die in Zusammenhang mit der zunehmenden gesellschaftlichen Verflechtung in Gesundheitswesen, Unterricht und Erziehung von der „reichen Vielfalt von Verbänden, Vereinigungen, Einrichtungen mit wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, kultureller, unterhaltender, sportlicher, beruflicher und politischer Zielsetzung sowohl im nationalen Raum wie auf Weltebene“ (60) sprechen, sei es, daß die Rede ist von der Mitwirkung der Arbeiterschaft auch auf der internationalen Ebene (97, 100) oder von den übernationalen Organisationen, die für bestimmte Wirtschaftszweige zuständig sind (99) — stets werden sie überaus positiv beurteilt und die Mitarbeit in ihnen ermutigt. Daß Sonder-Organisationen der UN wie die Internationale Arbeits-Organisation (IAO) oder die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) in diesem Zusammenhang ausdrücklich genannt werden (103, bzw. 156), versteht sich von selbst, wenn man weiß, daß die Kirche mit ihnen schon seit langen Jahren in enger Zusammenarbeit steht. Im Abschnitt über Entwicklungshilfe wird natürlich eigens auf diejenigen internationalen Institutionen, die sich um *Technical Assistance* und um Kapitalhilfe bemühen, hingewiesen (156).

#### DER VÖLKERRECHTLICHE HINTERGRUND

Diese Auffassungen und Hinweise in *Mater et Magistra* sind in ihrer Bedeutung nur zu würdigen, wenn man sie auf dem Hintergrund der neuesten Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Politik sieht. Auch hier sind die zuständigen Wissenschaftler vordringlich mit ähnlichen Fragen beschäftigt. Die Ablösung des Kolonialsystems mit seiner Trennung der Welt in politisch und wirtschaftlich aktive Nationen und politisch und wirtschaftlich passive Völker und Gebiete, die mit dieser Ablösung verbundenen Versuche zur Herstellung einer universalen rechtlich-politischen Völkergemeinschaft sowie die wachsende Bedeutung der nicht-staatlichen internationalen Organisationen nehmen in der völkerrechtlichen Diskussion einen immer breiteren Raum ein.



## *Die Ablösung des Kolonialsystems*

Um den Umschwung richtig zu würdigen, der sich während der letzten Jahre in der allgemeinen Auffassung hinsichtlich der überseeischen Gebiete vollzogen hat, muß man sich zunächst einmal die Eigenart der juristischen und politischen Konstruktionen vor Augen führen, unter denen die koloniale Expansion Europas über die Welt während der vergangenen vier Jahrhunderte vor sich ging. Bei jeder dieser Konzeptionen — es sind in der Hauptsache drei, die in etwa auch mit den Hauptphasen der kolonialen Expansion zusammenfallen — ist nämlich versucht worden, wenigstens in der Theorie — eine gewisse Interessengemeinschaft zwischen Kolonialmacht und Kolonie herzustellen. Erst wenn man sich über die schwachen Punkte dieser Kolonialsysteme klar wird, tritt das Neue, das sich heute anbahnt, deutlicher hervor.

Im spätmittelalterlich bestimmten System der spanischen und der portugiesischen Kolonisation war die Berechtigung zur überseeischen Landnahme mit der Evangelisierungspflicht verknüpft. Demjenigen Staat oder Fürsten, der in Übersee Handel trieb oder Eroberungen vornahm, war die Verantwortung für das Heil der unterworfenen Völker auferlegt. Die vielberufenen päpstlichen Bullen und Schiedssprüche erklären sich nur von daher<sup>4</sup>.

Die folgende Periode des 17. und 18. Jahrhunderts ist bestimmt durch die Idee des Kolonialpaktes. Es ist die Zeit der rivalisierenden Landnahme durch Franzosen, Holländer und Engländer, meist auf dem Weg über Siedlungskolonien oder die privilegierten Handelskompagnien<sup>5</sup>. Gemäß dem merkantilistischen Wirtschaftsdenken der Zeit sollte die Kolonie den wirtschaftlichen Interessen des Mutterlandes dienen und von diesem dafür Schutz vor äußeren und inneren Feinden sowie Nachschub an Menschen und Wirtschaftsgütern erlangen. Der ‚Pakt‘ bezieht sich dabei auf Seiten der Kolonie nur auf die europäischen Siedler, Kaufleute oder Plantagenbesitzer, während vom Wohl der Eingeborenen (oder der eingeführten Sklaven) nicht die Rede ist.

Das Wohl der farbigen Völker tritt erst im Lauf des 19. Jahrhunderts mit der Ausgestaltung der Mandats- und Treuhandsidee ins Blickfeld. Diese wird grundgelegt während der allgemeinen kolonialen Ernüchterungsperiode nach dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg und den Wirren auf den westindischen Inseln, dem damaligen Inbegriff von Kolonialreichtum. In dieser Zeit bekämpfen ein aufklärerischer Antikolonialismus und die humanitäre Anti-Sklavereibewegung zusammen mit der aufkommenden liberalen Wirtschaftstheorie, die das auf Monopolen aufgebaute System des Kolo-

<sup>4</sup> Vgl. etwa *Adolf Rein*, Über die Bedeutung der überseeischen Ausdehnung für das europäische Staatensystem, in: *Historische Zeitschrift* 137 (1928), *Neudruck Darmstadt 1953*, 10 ff. — Die dortigen etwas simplifizierten Urteile über die berühmten päpstlichen Bullen, die die Welt zwischen Spanien und Portugal aufteilten, finden eine eingehendere Darstellung bei *Joseph Höffner*, Christentum und Menschenwürde. Das Anliegen der spanischen Kolonialetik im Goldenen Zeitalter, Trier 1947, 160 ff., 251 ff.

<sup>5</sup> Zur merkantilistischen Periode des Kolonialzeitalters vgl. *Werner Sombart*, Der moderne Kapitalismus, Berlin 1928, Bd. 1, 1, 430 ff. — Ferner *Müller-Armack*, Religion und Wirtschaft, Stuttgart 1959, 245 ff.



nialpaktes in die Verurteilung des Merkantilismus einschließt, den Erwerb von Kolonien<sup>6</sup>.

Mit dem Neubeginn der kolonialen Expansion Europas in den Jahrzehnten nach 1870 wird die Mandatsidee aber dann ein mächtiger Hebel zur kolonialen Ausbreitung und zur Ordnung des afro-asiatischen Raumes für die Bedürfnisse der europäischen Wirtschaft und Politik. Sie verbindet sich mit dem gewaltig gestiegenen Bewußtsein der Europäer von ihrer zivilisatorischen Überlegenheit und der daraus sich ergebenden Aufgabe. In seiner besonderen Ausprägung im Lauf des vergangenen Jahrhunderts schließt der Mandatsgedanke zweierlei ein: Erhaltung und Schutz der eingeborenen Bevölkerung auf der einen Seite und Bereitstellung der Rohstoffe und Bodenschätze der von ihnen bewohnten Gebiete für die Industrienationen andererseits. Man war dabei der etwas naïven Meinung, daß sich hierbei über das Spiel der Weltwirtschaft ein harmonischer Interessenausgleich zwischen Industrie- und Rohstoffgebieten ergäbe.

Die Mandatsidee findet schließlich ihre Ausprägung in internationalen Verträgen als „internationales Mandat“. Vorbereitet durch die Zusammenarbeit der Seemächte zur Bekämpfung des Sklavenhandels in den Jahrzehnten nach 1815, wird dieser Gedanke nach einem nicht allzu glücklichen Versuch anläßlich der Errichtung des Kongostaates 1885 zum ersten Mal institutionalisiert im Mandatssystem des Völkerbundes. Dabei finden wir sowohl in den Texten der Berliner Kongo-Akte von 1885 als in denen der Völkerbundsmandate die oben erwähnte bloße Juxtaposition vom Wohl der Eingeborenen und dem Prinzip der „Offenen Tür“ zur Ausnutzung der Rohstoffe und Bodenschätze<sup>7</sup>.

Das auf der Freihandelsidee des 19. Jahrhunderts beruhende Prinzip der „Offenen Tür“ besagt die Gleichheit der Industrienationen hinsichtlich des Zugangs zu den kolonialen Rohstoffen und Absatzmärkten. Es war bis zu Beginn des ersten Weltkrieges verhältnismäßig weitgehend anerkannt. Man glaubte damit gleichzeitig auch den Interessen der Einwohner der Kolonialgebiete zu dienen. Die Problematik dieser Frage sah man nicht: „Die Offene Tür betraf in erster Linie die Interessen der Kolonialmächte: Gleichheit für Handel, Gleichheit hinsichtlich Konzessionen und Ausbeutung der afrikanischen Rohstoffquellen bedeutete Gleichheit zwischen Handelsnationen ohne viel Bezug auf die Auswirkung dieser Handelstätigkeit auf Leben und Gesellschaftsstruktur der Eingeborenen in Afrika. Man setzte voraus, daß das Eindringen ausländischer Händler und Unternehmer sowie ausländischer Waren ein Gut in sich selbst sei.“<sup>8</sup>

Noch in den ersten Jahren nach 1945 mochte mancher das neuerrichtete Treuhandsystem als die zwar verspätete, aber doch nun endlich verwirklichte befriedigende Regelung für das Verhältnis von fortgeschrittenen zu rückständigen Ländern ansehen. Nicht nur brachte es eine gegenüber dem

<sup>6</sup> Georges Hardy, *La politique coloniale et le partage de la terre aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris 1937, 53 ff.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die ausführlichere Darstellung des Verfassers unter dem Titel: *Das Doppelte Mandat. Zur Entwicklung der kolonialen Mandatsidee*, in: *Civitas. Jahrbuch für christliche Gesellschaftsordnung*, Bd. I, Mannheim 1962.

<sup>8</sup> H. Duncan Hall, *Mandates, Dependencies and Trusteeship*, Washington 1948, 248.



bisherigen Mandatssystem des Völkerbundes verstärkte Einflußmöglichkeit der Völkergemeinschaft auf die Verhältnisse in den betreffenden Gebieten, d. h. den ehemaligen deutschen und italienischen Kolonien (Große Treuhandverwaltung). Es dehnte in der sogenannten Kleinen Treuhandverwaltung die internationale Überwachung sogar auf alle Kolonialgebiete überhaupt aus und schien so Forderungen entgegenzukommen, die seit Beginn des Jahrhunderts erhoben worden waren.

Dieses besonders in englischen Linkskreisen und in den USA vertretene Ideal einer internationalen Verwaltung für die rückständigen Gebiete sollte sich jedoch nicht als zukunftsfruchtbar erweisen. Heute kann man feststellen, daß sich der Treuhandgedanke durch die innere Wandlung, die er bei der Gründung der Vereinten Nationen schon vollzogen hatte, selbst aufhob. Dies zeigt nicht nur die tatsächlich erlangte Unabhängigkeit der meisten Kolonialgebiete, die es weitgehend der durch den Ost-West-Konflikt bestimmten Weltlage zuzuschreiben haben, daß sie so schnell selbständig wurden. Es ist vielmehr auch der ganz neuen Einstellung zu den abhängigen Gebieten zuzuschreiben, einer Einstellung, wie sie sich etwa in Art. 73 der UN-Satzung ausspricht:

„Die Mitglieder der Vereinten Nationen, welche die Verantwortung für die Verwaltung von Gebieten haben oder übernehmen, deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben, anerkennen den Grundsatz, daß die Interessen der Bewohner dieser Gebiete ausschlaggebend sind, und übernehmen als eine heilige Mission die Verpflichtung, die Wohlfahrt der Bewohner dieser Gebiete . . . weitgehend zu fördern und zu diesem Zweck

- a) mit gebührender Rücksichtnahme auf die Kultur der betreffenden Völker ihren politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt, ihre gerechte Behandlung und ihren Schutz gegen Mißbräuche zu gewährleisten;
- b) die Fähigkeit zur Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen der Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der schrittweisen Entwicklung ihrer politischen Einrichtung zu unterstützen . . .“

Dies geht offenbar viel weiter als der entsprechende Artikel 23 (b) der Völkerbundsatzung, durch den sich die Kolonialmächte verpflichteten, „der eingeborenen Bevölkerung in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten eine gerechte Behandlung“ zu verbürgen. Jetzt stehen nicht mehr der bloße Schutz der Eingeborenen oder die bloße Berücksichtigung ihres Wohles im Vordergrund, sondern der Gedanke, daß die Schätze eines Gebietes in erster Linie dessen Bewohnern zu dienen haben und daß zudem alle Völker der Erde in absehbarer Zeit in den Genuß eigener politischer Einrichtungen gelangen sollen.

Von da aus ist nur noch ein kleiner Schritt zur Entwicklungspolitik, ein Schritt, der dann auch bald getan wird. „Entwicklung“ in diesem Zusammenhang unterscheidet sich dabei deutlich von „Erschließung“, d. h. von der Einbeziehung in die moderne wirtschaftlich-technische Welt als solche. Die Erschließung hatte vielfach bereits unter dem Kolonialregime stattgefunden, unterschied sich aber selbst in optimalen Fällen von der Entwicklungsförderung im heutigen Sinn dadurch, daß sie zu Gunsten der Kolo-



nialmacht geschah, als Ausdehnung von deren wirtschaftlicher und militärischer Macht. Auf die Interessen der Bewohner des Gebietes wurde nur in einem gewissen Rahmen Rücksicht genommen. Keinesfalls war an den Aufbau einer eigenständigen Volkswirtschaft gedacht. Ähnlich lief auch die mit dem „Offenen-Tür-Prinzip“ unter dem Treuhandgedanken verbundene „Sorge für das Wohl der Eingeborenen“ zur Kolonialzeit hauptsächlich nur auf einen Schutz vor Ausrottung hinaus, wozu das Schicksal der nordamerikanischen Indianer oder der australischen Ureinwohner abschreckende Beispiele lieferte. Die Vertragstexte von 1885 und 1890 (Berliner und Brüsseler Konferenzen hinsichtlich Afrika) sowie der Völkerbundsatzung lassen als selbstverständliche Unterstellung erkennen, daß die Eingeborenentämme zwar geschützt und zu „Zivilisation“ angeleitet werden mußten, aber doch nicht grundsätzlich über ihre traditionelle Lebensweise hinauszuführen seien.

### *Die Ausdehnung der Völkerrechtsgemeinschaft über die Welt*

Vorbereitet und begleitet wurde die neue Betrachtungsweise von der inzwischen erfolgten Ausdehnung der Völkerrechtsgemeinschaft über die Welt. Diese Universalität der Völkerrechtsgemeinschaft ist durchaus nichts Selbstverständliches.

Zwar vertraten Vitoria, Suarez und andere Moralthologen des 16. Jahrhunderts — wohl im Gegensatz zum Empfinden der Mehrzahl ihrer Zeitgenossen — bereits die Universalität der zwischen den Nationen geltenden Rechtsnormen. Ebenso die Anerkennung der neuentdeckten überseeischen Völker als mögliche Subjekte von Rechtsbeziehungen auf gleicher Stufe mit christlichen Fürsten und Gemeinwesen<sup>9</sup>. Dieser erste Entwurf eines universalen Völkerrechts verschwindet jedoch schnell aus dem Bewußtsein, um sich erst in neuester Zeit wieder durchzusetzen. Im 17. und 18. Jahrhundert wird das Völkerrecht als *Jus Publicum Europaeum*, als öffentliches Recht der sich ohne Herrn, d. h. souverän fühlenden europäischen Staaten konzipiert. Die Theoretiker der damaligen Zeit vertraten zwar auf Grund der Interdependenz der europäischen Staaten ein Völkerrecht, sind sich aber der Eigenständigkeit dieser Staaten im Vergleich zur übrigen Welt durchaus bewußt<sup>10</sup>. Kennzeichnend für diese Periode ist, daß eine eigentliche rechtliche Anerkennung außereuropäischer Gemeinwesen wohl wegen der praktischen Unmöglichkeit, die überseeischen Völker ins europäische System einzubeziehen, nicht geschieht — und dies trotz mannigfachen Austausches von Gesandtschaften mit exotischen Fürsten.

Im 19. Jahrhundert bereitet sich langsam ein Wandel vor. Für die völkerrechtliche Anerkennung wird bestimmend ein zivilisatorischer Mindeststandard. Es werden immer mehr „farbige“ Staaten, wenigstens teilweise, anerkannt. Die Norm des zivilisatorischen Standards war dabei aber damals

<sup>9</sup> Höffner a.a.O. 204. — Allerdings sollte man hierbei den Spaniern des 16. Jahrhunderts auch wiederum nicht eine „Modernität“ zuschreiben, wie Höffer ausdrücklich gegen J. Brown Scott betont; a.a.O. 241f., 151f.

<sup>10</sup> Vgl. Wilhelm G. Grewe, Die Epochen der modernen Völkerrechtsgeschichte, in: *Zschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 103 (1943/43), 55.



mit der Vorstellung einer „Völkeraristokratie“ eng verbunden und so schien die rechte Weltordnung zugleich mit der Vormachtstellung der weißen Völker für alle Zukunft gesichert zu sein<sup>11</sup>. Sobald allerdings in einem weiteren Schritt zugestanden werden mußte, daß auch nicht-europäische Rassen der Zivilisation fähig sind, ließ sich die Exklusivität der Weißen immer weniger halten. Mit dem Ende des ersten Weltkriegs wird eine Reihe von Staaten mit farbiger Bevölkerung in den Völkerbund aufgenommen.

Während es jedoch der Völkerbund mit der tatsächlichen Zivilisationsstufe und Reife der politischen Organisation als Kriterium der Zulassung noch ziemlich ernst nahm, tritt mit dem Ende des zweiten Weltkriegs ein neues Kriterium in den Vordergrund: das der „friedliebenden Nation“<sup>12</sup>. Da zudem jetzt im Prinzip unterstellt wird, daß alle Gebiete und Völker zur Selbständigkeit berufen sind (was zur Völkerbundszeit noch gar nicht so selbstverständlich erschienen war), setzt mit der durch den Ost-West-Konflikt und die Atomwaffen veränderten militärischen Lage, die Zwangsmaßnahmen immer unmöglicher macht, eine ungeheure Beschleunigung des Befreiungsprozesses der ehemaligen Kolonien ein.

Dabei ist die Erlangung der Souveränität mit dem Anspruch auf einen entsprechenden zivilisatorischen Standard verknüpft. War es nämlich früher so, daß die völkerrechtliche Anerkennung von einem zivilisatorischen Mindeststandard abhängig war, so ist heute die völkerrechtliche Souveränität immer mehr als Sprungbrett für die nachher zu vollziehende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung anzusehen. Es trifft sich dabei, daß diese universale Ausdehnung der Rechtsgemeinschaft der Völker von einer ähnlich universalen Ausdehnung der politischen Völkergemeinschaft begleitet wird, von einer Ausdehnung auf Völker und Staaten aller Rassen und Zivilisationsstufen, wie sie noch zu Zeiten des Völkerbundes undenkbar gewesen wäre. Beide Phänomene hängen innerlich zusammen, da letztlich keine Rechtsgemeinschaft ohne ein Minimum an Verankerung und Verknüpfung der Rechtssubjekte in einer politischen Gemeinschaft bestehen kann<sup>13</sup>.

Die Vereinten Nationen spielen hinsichtlich der Stellung der neuen Länder eine ganz besondere Rolle. Die UNO bietet diesen Staaten, deren hauptsächlichste Souveränität nach außen wie nach innen oft noch äußerst prekär ist, einen Rahmen, der die neu erlangte Stellung als Völkerrechtssubjekte

<sup>11</sup> Über den Zivilisationsbegriff in diesem Zusammenhang vgl. *Grewe a.a.O.* 261ff.

<sup>12</sup> *B. D. A. Röling* gibt eine dreifache Stufung der Ausdehnung der Zugehörigkeit zur Völkergemeinschaft: vom Kriterium der „christlichen Nation“ sei man über das der „zivilisierten Nation“ zum heutigen der „friedliebenden Nation“ gekommen. Vgl. *International Law in an Expanded World*, III, IV, V. — Das, was bei Röling über die Periode der christlichen Nationen gesagt wird, ist wohl allzu summarisch.

<sup>13</sup> Eine derartige politische Völkerorganisation braucht natürlich keineswegs die Struktur jener staatlichen Organisationsform zu haben, wie sich diese in den letzten Jahrhunderten für die Einzelstaaten herausgebildet hat. Das Problem des Weltstaates bleibt also noch völlig außerhalb dieser Erwägungen. Auch während der Periode des Völkerrechts, in der das Prinzip der staatlichen Souveränität dominierte, haben übrigens bereits mehr oder weniger formlose Organisationsgebilde der Völkerfamilie bestanden. Das System des europäischen Gleichgewichts im 18. Jahrhundert und das Konzert der Großmächte im 19. Jahrhundert haben Funktionen ausgeübt, wie sie in unserer Zeit in Völkerbund und UNO institutionalisiert worden sind. Vgl. *Hermann Mosler, Die Großmachtstellung im Völkerrecht, Heidelberg 1949.*



trägt und gegebenenfalls vor offenem Zugriff oder versteckter innerer Aushöhlung schützt. Es ist darum kein Wunder, wenn die aus der Kolonialherrschaft entlassenen Länder an der Zulassung zur UN besonders interessiert sind. Ihre Stellung als souveräne Staaten wird durch diese Zulassung zur politischen Völkerorganisation gefestigt und ergänzt. Das Stimmrecht in der Vollversammlung und in anderen Gremien der UNO bietet eine Basis zur Mitsprache und zur Mitverantwortung an der internationalen Politik.

Bei der Gründung der UNO 1945 war zwar die Entwicklung zur politischen Organisation der Völkergemeinschaft nur zu einem kleinen Teil von der Frage der heutigen Entwicklungsländer bedingt gewesen. Sie gewinnt aber zunehmende Bedeutung mit der immer größeren Zahl und dem ständig steigenden Gewicht, das diese in der Weltorganisation auszuüben vermögen. Man könnte sogar behaupten, daß die noch schwache Institution der UNO und die ebenfalls — isoliert gesehen — schwachen neuen Staaten natürliche Verbündete sind. Jedenfalls scheint seit etwa 1955 eine Art stillschweigendes Bündnis zwischen Generalsekretariat der UNO und dem Kreis der unterentwickelten Länder zu bestehen — aus beiderseitiger Notwendigkeit: das Generalsekretariat, das wegen der fehlenden Zusammenarbeit der Großmächte zur Übernahme exekutiver Befugnisse tendiert, findet in ihnen eine Stütze, die es bei den Großmächten vergeblich sucht, und die neuen Staaten finden in der UNO einen Weg, sich dem Druck der Blöcke zu entziehen und den eigenen Einfluß zur Geltung zu bringen<sup>14</sup>.

### *Die nicht-staatlichen internationalen Organisationen*

An der soeben aufgezeigten Ausdehnung und Organisierung der Völkerrechtsgemeinschaft könnte kritisiert werden, daß auch die UNO noch jenes starre Souveränitätsprinzip der Einzelstaaten aufrecht erhalten hat, das sich seit dem 16. Jahrhundert herausgebildet hatte. Dies kann und darf zwar bei der ungewissen Autorität der UNO-Organen und dem daraus sich ergebenden Trend zur Nachgiebigkeit gegenüber dem rücksichtslosen Stärkeren oder den Strömungen der Öffentlichen Meinung zur Zeit nicht anders sein. Es ist jedoch bedauerlich, weil auf diese Weise die Rechte der Einzelpersonen auf Schutz vor Übergriffen oder Unzulänglichkeiten des Einzelstaates und auf ein Mitsprache- und Mitwirkungsrecht in internationalen Fragen äußerst beschnitten bleiben.

Es ist nicht zu leugnen, daß kleine Einbrüche in das Souveränprinzip erfolgt sind, vor allem in Bezug auf koloniale und quasikoloniale Mißstände. So war ein erster Schritt dazu die sich schon im 19. Jahrhundert durchsetzende Praxis der sogenannten „Humanitätsintervention“, die zusammen mit den internationalen Verträgen gegen Sklavenhandel und koloniale Zwangsarbeit allmählich gewisse Menschenrechte zu Bestandteilen des Völkerrechts gemacht hat<sup>15</sup>. In der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1948 kommt diese Entwicklung zu einem gewissen Ab-

<sup>14</sup> Vgl. die Artikelreihe in *Le Monde* v. 30. 8.—1. 9. 1961 von Jean Schwöbel, *L'Avenir des Nations Unies*.

<sup>15</sup> Hartwig Bülck, *Die Zwangsarbeit im Friedensvölkerrecht*, Göttingen 1953, 28—32.



schluß. Dabei ist es für unser Thema sehr interessant, daß sich auch hier eine neue, dynamische Einstellung hinsichtlich der Lebensbedingungen in den unterentwickelten Gebieten bemerkbar macht. Wir finden nicht nur bloße Schutzbestimmungen, sondern auch Formulierungen wie im Art. 22 der Menschenrechtserklärung, wo es heißt:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“<sup>16</sup>

Während sich aber sowohl die auf dem Konzert der Mächte beruhende Humanitätsintervention als auch die Tätigkeit der UNO hinsichtlich der Menschenrechte nur in bescheidenem Rahmen gegenüber dem Souveränitätsprinzip praktisch durchsetzen konnten, da die alleinige Zuständigkeit der Staaten nach innen stets eifersüchtige Verteidiger fand, ist von ganz anderer Seite her ein stärkerer Einbruch gelungen, nämlich über die nicht-staatlichen internationalen Organisationen. Diese haben sich als offizielle oder tatsächliche Faktoren im internationalen Bereich herausgebildet und nicht unbeträchtliche Mitsprache- und Überwachungsrechte erlangt.

Dies gilt in besonderem Maß seit der Schaffung der Sonderorganisationen der UN, der sogenannten "specialised agencies": UNESCO, FAO, IAO, Weltbank usw. Sie hatten Vorbilder in den zwischenstaatlichen Verwaltungsgemeinschaften für Postwesen, Gesundheit, Luftfahrt und ähnlichen Institutionen, das heißt also in internationalen Verwaltungen für Bereiche, die vom Einzelstaat allein nicht mehr zulänglich versehen werden konnten<sup>17</sup>. Zum anderen haben private Zusammenschlüsse auf internationaler Ebene Pate gestanden, die später internationale Anerkennung fanden.

Das beste Beispiel dafür ist die IAO in Genf, entstanden zu Anfang des Jahrhunderts aus einem Zusammenschluß von Unternehmer- und Arbeiterorganisationen verschiedener Länder, um die Arbeits- und Sozialgesetzgebungen in den einzelnen Staaten aufeinander abzustimmen. Als der Völkerbund gegründet wurde, wurden sie mit ihm verbunden und so ins Völkerrecht eingeführt. Das Eigenartige daran ist, daß Gewerkschaften und Unternehmerverbände über die Ausarbeitung von Normen und die Kontrolle dessen, was in den Staaten geschieht, an der Weiterbildung des Völkerrechts und an der Ausgestaltung der innerstaatlichen wie internationalen Verhältnisse aktiv mitarbeiten können.

Ähnliches gilt von den anderen Sonderorganisationen, die nach 1945 eine der IAO analoge Stellung erlangt haben. Es darf nicht verwundern, daß sich ihre Tätigkeit, wie schon die der IAO zur Völkerbundszeit, in den Kolonien oder unterentwickelten Ländern besonders ausgewirkt hat. Dort war ihre

<sup>16</sup> Es sei hier angemerkt, daß die Menschenrechtserklärung der UN von den Völkerrechtlern nicht als unmittelbar verbindliches Recht angesehen wird. So Georg Dahm, *Völkerrecht, Bd. I, Stuttgart 1958, 429 ff.* Die von der Erklärung zu unterscheidende Menschenrechtskonvention über die konkreten Mittel und Wege der Durchsetzung kam trotz langjähriger Beratungen nicht zustande.

<sup>17</sup> Vgl. Hartwig Bülek, Art. „Verwaltungsgemeinschaften“ im *Wörterbuch des Völkerrechts (Strupp-Schlochauer)*, 2. Aufl. Bd. III, 1962.



Hilfe am meisten nötig, und es ergab sich über sie viel eher eine Möglichkeit privater Initiative als über die üblichen staatlichen Kanäle. Sowohl für die *Technical Assistance* wie auch für die Kapitalhilfe können sich die internationalen Organisationen nützlich und sogar unentbehrlich machen. Einmal weil sie die durch einzelne Staaten angebotene Hilfe zu entpolitisieren vermögen, indem eine wirkliche oder vermeintliche Einflußnahme des Gewährrers der Hilfe neutralisiert werden kann. Und zum andern, weil sie der Initiative von privater Seite und der Hochherzigkeit einzelner ein reiches Feld von Möglichkeiten bieten<sup>18</sup>.

Zusammenfassend ließe sich etwa folgendes sagen: Die Idee und Wirklichkeit einer organisierten Völkergemeinschaft macht die Sorge für den sozialen Ausgleich auf Weltebene zu der ihren. Dabei wird die Teilung der Welt in souveräne und abhängige Gebiete ebenso abgelöst wie der Mandats- und Treuhandsgedanke, der bisher als Ordnungsschema für das Verhältnis beider gedient hat. Die Ausdehnung des Souveränitätsprinzips auf praktisch alle Gebiete und Völker der Erde führt dabei zu einer Egalisierung der Staaten in dem Sinn, daß man keine Unterschiede von Zivilisation, Rasse, geographischer Lage usw. mehr zu dulden bereit ist. Daraus wird „Entwicklung“ überall dort gefordert, wo die erlangte Souveränität sonst lediglich formal wäre. Andererseits zeigt sich ein Trend zur Auflockerung des starren Souveränitätsprinzips, weil nicht nur die Bedeutung übernationaler Gemeinschaften auf regionaler Basis mehr und mehr steigt, sondern auch nichtstaatliche internationale Organisationen aufkommen und ziehen. Soweit es sich also um Probleme mehr technischer Natur handelt, ist eine gewisse Bereitschaft zur Hinnahme von übernationalen Eingriffen in a-politische Sektoren und in entpolitisierten Formen unverkennbar.

#### DOKTRINALE GRUNDLAGEN

Auf dem Hintergrund dieser völkerrechtlichen Entwicklung läßt sich jetzt einiges mehr Grundsätzliche zur internationalen Doktrin der Kirche sagen, auf der die Enzyklika fußt. Es wird sich zeigen, daß die neue Perspektive einer gesteigerten Interdependenz der Staaten und Völker auch hier schon weitgehend bestimmend geworden ist.

Zwei Dinge seien, so meint ein jüngst erschienenes Werk, für die neueste Entwicklung des Völkerrechts bedeutsam, nämlich die Entwicklung der Völkergemeinschaft zur *Welfare community* und die Friedenssicherung im Zeitalter des Atoms. Die Aufgabe des Völkerrechts, so heißt es dort, sei heute "to provide the foundation of peace and prosperity". Dem klassischen, von den hochzivilisierten liberalen Staaten des 19. Jahrhunderts bestimmten Völkerrecht hatte, so meint derselbe Verfasser, noch eine „Nachtwächter-Völkerorganisation“ entsprochen, die gut zur damaligen *Laissez-faire Politik* gepaßt hätte. Heute aber bräuchte es ein Völkerrecht, das auf der Idee der wechselseitigen Verantwortlichkeit gründe und das den neuen, relativ schwa-

<sup>18</sup> Die Verwaltungspraxis der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen ist ausführlich dargestellt bei *Walter R. Sharp, Field Administration in the United Nations System, London 1961.*



chen Mitgliedern der Völkergemeinschaft sowohl Schutz gegen Stärkere, vor allem die wirtschaftlich Stärkeren, gebe als auch darüber hinaus noch gegenseitige Hilfe zur Überwindung dieser Schwäche sicherstelle. Auch Friede bedeutete heute mehr als das bloße Fehlen von Gewaltanwendung, er bedeute konstruktive Zusammenarbeit, besonders auf wirtschaftlichem Gebiet. So wie sich der Einzelstaat vom „Nachtwächterstaat“ der liberalen Epoche zum heutigen „Wohlfahrtsstaat“ entwickelt habe, so müsse auch im Völkerrecht neben das liberale Prinzip der Sicherung der Freiheit des einzelnen Mitgliedes der Rechtsgemeinschaft noch das soziale Prinzip der Sorge und Verantwortlichkeit der Gemeinschaft für das Wohl aller Mitglieder hinzutreten<sup>19</sup>.

Ganz ähnlich äußert sich *Mater et Magistra*:

„Die Entwicklung der geschichtlichen Situation stellt immer klarer heraus: Die Maßstäbe von Gerechtigkeit und Billigkeit müssen nicht nur auf die Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern angewandt werden, sondern ebenso auch auf die verschiedenen Wirtschaftszweige untereinander und die wirtschaftlich unterschiedlich gestellten Gebiete ein und desselben Landes; das gleiche gilt innerhalb der ganzen menschlichen Gemeinschaft für die verschiedenen wirtschaftlich und gesellschaftlich in verschiedenem Grade entwickelten Länder“ (122).

Der Aufgabenbereich der „katholischen Soziallehre“ wird damit in eine neue Dimension hineingestellt. Es mag sein, daß über die hier anzuwendenden „Maßstäbe der Gerechtigkeit und Billigkeit“ auf Grund des schon erwähnten mehr praktisch-konkreten Charakters der Enzyklika nur eine Fülle von Einzelhinweisen gegeben wird. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der Enzyklika gerade auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Völkergemeinschaft im Hinblick auf ihre neue Aufgabe der Entwicklungshilfe doch einige ganz grundsätzliche Gesichtspunkte genannt sind, die infolge ihrer Bedeutung innerhalb der katholischen Soziallehre den diesbezüglichen Ausführungen mehr Gewicht geben, als es bei einem nur flüchtigen Lesen zunächst scheinen könnte. Es ist hierbei hauptsächlich an die Stellen gedacht, wo auf die Wahrung des Welt-Gemeinwohles hingewiesen wird, wo das Problem des Völkerfriedens angeschnitten wird und wo die Wichtigkeit einer rechten Wertordnung beim Aufbau gesellschaftlicher Strukturen betont wird<sup>20</sup>.

### Das Welt-Gemeinwohl

Es hat zweifellos eine tiefe Bedeutung, wenn in *Mater et Magistra* ausdrücklich ein „gesamtmenschliches Gemeinwohl“ (78) und ein „weltwirtschaftliches Gemeinwohl“ (71) erwähnt wird.

<sup>19</sup> Röling a.a.O. X bzw. 50—52.

<sup>20</sup> Verwunderlich könnte es auf den ersten Blick erscheinen, daß die Rolle der Auswanderung für den internationalen Ausgleich in *Mater et Magistra* nur gestreift wird (45). Dies hängt wohl mit der Einsicht in die Notwendigkeit der Entwicklung im jeweiligen Land selbst zusammen. Es ist also die Folge einer neuen Konzeption der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Ordnung. — Das darf aber nicht vergessen lassen, daß der Satz: „Ein Land ohne Menschen gehört den Menschen ohne Land“ bestehen bleibt (R. Bosc, *La Société Internationale et l'Eglise*, Paris 1961, 145 ff.). Übrigens hat das ständige Eintreten der Kirche für das Recht auf Aus- bzw. Einwanderung keinerlei Rechtfertigung der Kolonialherrschaft bedeutet. Es bezog sich immer nur auf das Recht der einzelnen oder der Familien. Vgl. z. B. die Pfingstansprache Pius' XII. 1941, auf die auch die oben erwähnte Stelle über Auswanderung in *Mater et Magistra* Bezug nimmt.



Zwar hat die christliche Gesellschaftslehre schon immer nicht nur den einzelnen Staat, sondern auch die Gesamtheit der politischen Gemeinwesen als eine natürliche Gemeinschaft, als eine *societas naturalis*, angesehen, d. h. als eine Gemeinschaft, die vom Schöpfer vorgegeben ist und nicht erst durch den Willen der Beteiligten konstituiert wird. Dies erhellt schon allein daraus, daß man auch die Beziehungen zwischen Staaten als dem Naturrecht unterworfen dachte. Als Ausdruck der eigentlich politischen Gemeinschaft, nämlich jener Gemeinschaft, die das Gemeinwohl zu verwirklichen hat, hat man aber bis vor kurzem hauptsächlich den Einzelstaat genannt. Neuerdings ist man jedoch dazu übergegangen, neben dem Einzelstaat auch noch die Bedeutung der organisierten Staatengemeinschaft für die Verwirklichung des Gemeinwohls zu betonen. So sagt Pius XII. in seiner Weihnachtsbotschaft 1951, wo er anläßlich der Menschwerdung von der Beziehung des Sohnes Gottes zum Menschengeschlecht spricht: „Zum Menschengeschlecht sowohl in seiner Einheit, die die gleiche persönliche Würde aller Menschen besagt, wie in seinen vielfältigen besonderen Gemeinschaften, zumal jenen, die im Schoße dieser Einheit notwendig sind, um die äußere Ordnung und die rechte Organisation zu gewährleisten oder ihr wenigstens eine größere natürliche Vervollkommenung zu geben, gehören an erster Stelle die Familie, der Staat und auch die Gemeinschaft der Staaten; denn das Gemeinwohl, der Wesenszweck eines jeden von ihnen, kann weder bestehen noch gedacht werden ohne deren innere Beziehung zur Einheit des Menschengeschlechtes. Unter diesem Gesichtspunkt ist die unauflösliche Vereinigung der Staaten eine natürliche Forderung, sie ist eine Tatsache, die sich ihnen aufdrängt und der sie sich, wenn auch zuweilen zögernd, wie der Stimme der Natur unterwerfen, indem sie sich bemühen, ihrer Vereinigung auch eine dauerhafte äußere Regelung, eine Organisation zu geben. — Der Staat und die Gemeinschaft der Staaten mit ihrer Organisation sind also — kraft ihrer Natur und der sozialen Anlage des Menschen und trotz aller Schatten, wie die Erfahrung der Geschichte bezeugt — Formen der Einheit und der Ordnung unter den Menschen, unentbehrlich für das menschliche Leben und förderlich für dessen Vervollkommenung.“<sup>21</sup>

Einzelstaat und Staatengemeinschaft — beide sind also für das Gemeinwohl verantwortlich. Solidaritätsprinzip und Subsidiaritätsprinzip sind auch hier miteinander verknüpft: das eine die grundsätzliche Einheit des Menschengeschlechtes über alle Trennungen hinweg betonend und das andere die Wirklichkeit einer in Raum und Geschichte vielfach gegliederten Menschheitsfamilie als ein notwendiges und sogar erstrebenswertes Gut aufrecht-erhaltend.

Genau so denkt auch die Enzyklika. In dem schon erwähnten Abschnitt, wo vom „weltwirtschaftlichen Gemeinwohl“ die Rede ist (71), wird dieses neben dem „volkswirtschaftlichen Gemeinwohl“ genannt und ausdrücklich definiert als „Ineinandergreifen einer Vielzahl in ihrer Struktur und in ihrer Größe sehr verschieden gearteter Volkswirtschaften“. Die Wandlung, die dem internationalen System auch Aufgaben sozialer Gerechtigkeit über-

<sup>21</sup> Zitiert nach Utz-Groner (Hrsg.), Aufbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens, Soziale Summe Pius' XII., Freiburg/Schweiz, 3 Bde., nr. 4197—99. Vgl. unter der Fülle ähnlicher Aussagen Utz-Groner 3963ff., 3491, 4146f., 6287.



trägt, wie z.B. den Ausgleich wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder kultureller Niveauunterschiede, schiebt also den staatlichen Bereich und seine Pflichten und Rechte zur Gemeinwohlverwirklichung nicht beiseite.

Bereits bei seinem Amtsantritt hatte Pius XII. auf die notwendige Achtung vor den Eigentümlichkeiten eines jeden Volkes hingewiesen<sup>22</sup>. *Mater et Magistra* nimmt diesen Gedanken auf unter ausdrücklicher Zitierung der betreffenden Stelle, in der es heißt: „Alle Bemühungen und Forderungen nach einer sinnvollen Entwicklung und Entfaltung der Anlagen und Kräfte und Bestrebungen, die im verborgenen Innern jedes Stammes schlummern, begrüßt die Kirche mit Freuden und begleitet sie mit ihren Wünschen, vorausgesetzt, daß sie nicht im Widerstreit stehen mit den Pflichten, die sich aus der Einheit ihres Ursprungs und ihrer gemeinsamen Bestimmung für die Menschheit ergeben“ (181). Die katholische Soziallehre hat daher auch das politische Unabhängigkeitsstreben der Kolonialvölker in keiner Weise getadelt. „Es darf“, sagt Pius XII. in seiner Weihnachtsbotschaft 1955, „jenen Völkern eine gerechte und fortschreitende politische Freiheit nicht verweigert und hintertrieben werden“<sup>23</sup>. Die (französischen) Bischöfe von Madagaskar haben sich 1953 nicht gescheut, gegen den Protest einer wenig erleuchteten öffentlichen Meinung ihres Herkunftslandes das Recht der Madagassen auf Selbständigkeit ausdrücklich anzuerkennen<sup>24</sup>.

Das Recht der ehemaligen Kolonialvölker auf eigene, souveräne Staatlichkeit ergibt sich daraus, daß nur eine eigenständige politische Organisation ein Land und Volk gemäß seiner Eigenart vertreten und darüber bestimmen kann. Gerade die Erfahrungen der Kolonialzeit — und der europäischen Nationen während ihrer „Entwicklungsperiode“ im 19. Jahrhundert — weisen auf die Wichtigkeit der politischen Selbstbestimmung auch für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt hin. Gerade bei der vorgesehenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in jenen Ländern sind so viele Gesichtspunkte in Bezug auf Wirtschaft, Kultur, Gesellschaftsstruktur usw. in Einklang zu bringen, daß die Bedeutung der politischen Gemeinschaft und Organisation hier besonders groß ist<sup>25</sup>.

Dies gilt übrigens nicht nur für die Länder, die sich entwickeln wollen, sondern entsprechend auch für die andere Seite, die dafür Hilfe gewährt. Es sind auch hier nur die Einzelstaaten, die die nötigen Grundsatzentscheidungen treffen und Mittel im nötigen Umfang sicherstellen können. Mag auch auf beiden Seiten die private Initiative unerläßlich sein, mögen sich ferner in vielen Fällen die internationalen Organisationen zur Abwicklung der Hilfsmaßnahmen anbieten, der Einzelstaat wird weiterhin für die soziale Integration des Individuums letztlich verantwortlich bleiben und erst über

<sup>22</sup> Utz-Groner nr. 35.

<sup>23</sup> Utz-Groner nr. 6371; vgl. dazu auch Bosc a.a.O. 138. — Robert Delavignette, *Christentum und Kolonialismus, Bibliothek Ekklesia, Aschaffenburg 1961*, 88 ff.; *Blardone, Catrice, Folliet* (Hrsg.), *Initiation aux Problèmes d'Outre-Mer. Colonisation, Décolonisation, Sous-développement*, Lyon 1959, 271 ff.

<sup>24</sup> Die katholische Kirche wird mit Hilfe eines ausgiebigen Quellenmaterials geradezu des Verrats an Frankreich und Europa bezichtigt von François Méjan, *Le Vatican contre la France d'Outre-Mer?*, Paris 1957.

<sup>25</sup> Über die Frage, inwieweit diese oder jene Menschengruppe ein Recht auf Staatlichkeit in einer konkreten Situation hat, vgl. Jean-Yves Calvez, *Indépendance Politique*, in: *Revue de l'Action Populaire*, nr. 130 (1959) 769 ff.



den Ausgleich und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten kann die Integration auf der übernationalen Ebene vorangetrieben werden.

Mit diesem Eintreten für die Verantwortlichkeit der Einzelstaaten ist also weder einer Anarchie der staatlichen Souveränitäten das Wort geredet noch auch der „Vorrang der Privatinitiative der Einzelnen“ (51) bedroht. Die Enzyklika hat allerdings in ihrer stärkeren Betonung der Rolle des Staates im nationalen wie im internationalen Bereich (54) eine Abgrenzung der Verantwortung vorgenommen, wie sie der heutigen gesellschaftlichen Realität entspricht.

Die übergreifende Solidarität der Staaten und Völker ist jedoch bei all diesen Erwägungen immer vorausgesetzt. Kein Staat kann mehr aus eigenen Kräften die Probleme des modernen Industriezeitalters lösen — und die der Entwicklungshilfe am wenigsten. Dies gilt gleicherweise für die Länder, die Hilfe beanspruchen, wie für diejenigen, die Hilfe gewähren. Hier kann nur eine Rücksichtnahme und Zusammenarbeit auf bilateraler oder multilateraler Basis etwas erreichen (80).

### *Entwicklungshilfe und Friedenssicherung*

Vielleicht wird erst jetzt völlig klar, welche politischen, wirtschaftlichen und geistigen Gefahren sich trotz des allgemeinen Fortschritts und der ständig zunehmenden internationalen Verflechtung aus dem verschiedenen Entwicklungstempo der einzelnen Erdteile und Zweige der Menschheit ergeben können. Das darauf beruhende „Entwicklungsgefälle“ — das zudem trotz aller bisherigen Bemühungen eher am Zunehmen als am Abnehmen ist — ist nicht zuletzt schuld an der labilen Situation in vielen Weltgegenden und trägt damit auch bei, das Mißtrauen zu stärken, das der friedlichen Zusammenarbeit so hinderlich ist und von dem auch die Enzyklika spricht (203). Jede unerwartete Veränderung kann zu einer Verschiebung des Machtpotentials der Blöcke führen, auf dessen prekärem Gleichgewicht allein leider der Weltfriede weitgehend ruht. Die Enzyklika weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß dieses Mißtrauen seinerseits wieder Ursache für riesige Rüstungsausgaben werden könnte (203, 204)<sup>26</sup>.

Ebenso positiv wie das Streben nach politischer Unabhängigkeit ist also auch das heute damit verbundene Streben nach Entwicklung, d. h. nach höherer, meist auch industrieller Produktion, nach Steigerung des Konsums für alle zu beurteilen<sup>27</sup>. Es ist schon aus Gründen des internationalen Wohles wünschenswert, daß der wirtschaftliche und soziale Standard eines Lan-

<sup>26</sup> Wenn in der Enzyklika auch noch andernorts die ungeheuren Rüstungsausgaben gebrandmarkt werden (69), so schließt das natürlich die Einsicht nicht aus, daß die Auffassungen über Recht und Pflicht der Verteidigung, wie sie Pius XII. vielfach deutlich ausgesprochen hat, weiter bestehen bleiben: „Die Völkergemeinschaft muß mit gewissenlosen Verbrechern rechnen, die zur Verwirklichung ihrer ehrgeizigen Pläne nicht davor zurückschrecken, einen totalen Krieg zu entfesseln. Darum bleibt den andern Völkern, wenn sie ihre Existenz und ihre kostbarsten Güter beschützen und den internationalen Unglücksstiftern nicht freies Spiel lassen wollen, nichts übrig, als sich wohl oder übel auf den Tag vorzubereiten, wo sie sich verteidigen müssen“ (*Utz-Groner* nr. 444).

<sup>27</sup> Die Frage, wieweit jedes der Entwicklungsländer im Aufbau einer Industrie gehen solle, bleibt hier natürlich außer Betracht. Daß ein gewisses Maß an Industrialisierung wohl überall nötig sein wird, dürfte unzweifelhaft sein.



des dem politischen Status der Unabhängigkeit und Souveränität entspricht. Nur dann kann sich die politische Entwicklung zur Selbständigkeit all jener Gebiete, die bislang in der Rolle der bloßen Rohstoffproduzenten gehalten waren, ohne allzu große Unzuträglichkeiten für die Völkergemeinschaft vollziehen. Die heutige gefährliche Lage in Südamerika etwa dürfte eine Warnung sein. Dort kam zwar vor anderthalb Jahrhunderten schon die politische Unabhängigkeit zustande, die entsprechende innere Entwicklung blieb jedoch aus.

Es wäre nun sicher eine Illusion zu glauben, der historische Prozeß in Richtung auf die Welteinheit, in den die Menschheit mit dem Fortschreiten der industriellen Revolution eingetreten ist, würde von selbst, d. h. aus den ihm immanenten Faktoren, zu einem guten Ende gelangen. „Gleichzeitig wachsen mit dem mächtigen Fortschritt der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisation ... auf Weltebene die Spannungen zwischen wirtschaftlich unterschiedlich entwickelten Völkern.“ Diese Feststellung in *Mater et Magistra* (48) ruft jenen Satz aus der Weihnachtsbotschaft 1955 Pius' XII. ins Gedächtnis, wonach „die Bemühungen um den Frieden nicht nur in jenen Maßnahmen bestehen dürfen, deren Ziel die Beschränkung der Möglichkeit, Krieg zu führen, ist, sondern mehr noch darin, frühzeitig den Gegensätzen zwischen den Völkern, die ihn herbeirufen könnten, vorzubeugen oder sie zu mildern oder auszurotten“<sup>28</sup>. Der Friede und die rechte Ordnung setzen eine tätige, konstruktive Mitwirkung der Völker und der einzelnen voraus. Friede und Ordnung sind heute mehr denn je nicht nur durch die Störung eines eingespielten Gleichgewichts bedroht, sondern dadurch, daß divergierende Trends des wirtschaftlichen und sozialen Lebens nicht rechtzeitig zum Ausgleich und zur Koordination gebracht werden<sup>29</sup>.

### Die rechte Wertordnung

Nicht nur eine tätige und konstruktive Mitwirkung ist nötig für die Arbeit am Frieden und an einer neuen internationalen Ordnung, sondern eine solche, die diese Mitwirkung aus dem Geist einer sittlichen und religiösen Umkehr und Erneuerung vollzieht. „Es gibt in unserer Zeit“, so betont *Mater et Magistra*, „wohl keine größere Torheit als den Versuch, in dieser Welt eine feste und brauchbare Ordnung aufzubauen ohne das notwendige Fundament, nämlich ohne Gott; die Größe des Menschen zu verherrlichen und dabei die Quelle versiegen zu lassen, aus der diese Größe fließt und genährt wird ...“ (217).

In diesem Licht muß das Lob gesehen werden, das die Enzyklika den Versuchen zur Herstellung einer internationalen Zusammenarbeit spendet, und muß die Aufforderung zur Unterstützung der überstaatlichen Organisationen verstanden werden. Die schlechte Erfahrung, die man mit den nationalen Egoismen vielfach gemacht hat, darf nicht dazu verführen, von

<sup>28</sup> *Utz-Groner* nr. 6370.

<sup>29</sup> *Bosc* a.a.O. 248 weist darauf hin, daß neben der klassischen, mehr statisch klingenden Definition des Friedens als *tranquillitas ordinis* heute gern auch eine mehr dynamische gebraucht wird: *opus iustitiae pax* (Pius XII.) und *civium ordinata concordia* (Johannes XXIII.).



einer bloßen „Internationalität“ allein schon das Heil zu erwarten. Die Enttäuschungen, die man mit den politischen Organisationen der Völkergemeinschaft, Völkerbund und UNO gemacht hat, sollten hierin vor jedem naiven Optimismus bewahren<sup>30</sup>. Genau so verkehrt wäre es auch zu meinen, man könnte auf dem Weg über die nicht-staatlichen internationalen Organisationen die noch allzu anarchische Konkurrenz der Staaten durch eine bloße Ausdehnung und Vermehrung der funktionalen Dienste letztlich umgehen. Dieser „Funktionalismus“, wie man ihn nennt<sup>31</sup>, ist zudem der Illusion ausgesetzt, als bestünden auf der internationalen Ebene jene Gefahren nicht, die sich aus der fortschreitenden Bürokratisierung des Gesellschaftslebens im Industriezeitalter ergeben: Gefahren der Erdrückung der Einzelperson durch die anonyme Verantwortung von „Technikern“ des Sozialen<sup>32</sup>. Auch die internationalen funktionalen Dienste können nur segensreich wirken, wenn sie die rechte Auffassung vom Wesen des Menschen besitzen und in ihrer Tätigkeit respektieren.

Daß dies in besonderem Maß in Hinblick auf die Probleme der Entwicklung gilt, versteht sich von selbst. Die Schaffung oft ganz neuer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen legt den Beteiligten ein hohes Maß von Verantwortung auf. Sosehr Wissenschaft und Technik hierbei notwendig und nützlich sind, ebensosehr „...bleibt aber zu bedenken, daß dies nicht die höchsten Werte sind; es sind nur Mittel, die dem Streben nach höheren Werten dienlich sein können“ (175, ähnlich 246).

Der Friede und die konstruktive Arbeit am Frieden sind also eine Aufgabe, die bloß im rein wissenschaftlich-technischen Bereich und allein mit dessen Mitteln und Künsten nicht gelöst werden können. Pius XII. hat es ausgesprochen, „daß der Kernpunkt der Friedensfrage heute geistig-sittlicher Ordnung ist“<sup>33</sup>. Darum sind Abschnitte der Enzyklika, in denen darauf hingewiesen wird, daß „die sittliche Ordnung nur in Gott Bestand (hat)“ (208) und daß es „weder Friede noch Gerechtigkeit auf Erden geben (wird), solange die Menschen ihre Würde als Geschöpfe und als Kinder Gottes nicht erkennen“ (215), mehr als bloße fromme Floskeln, die mit dem besonderen Thema von *Mater et Magistra* nichts zu tun haben. Sie treffen vielmehr den eigentlichen Kern der Dinge: „Denn Gott ist der erste und letzte Grund aller geschaffenen Dinge. Losgelöst von Gott, wird der Mensch sich selbst und dem Mitmenschen zum Ungeheuer: die gegenseitigen menschlichen Verbindlichkeiten setzen die rechte Bindung des menschlichen Gewissens an Gott voraus, die Quelle aller Wahrheit, Gerechtigkeit und Liebe“ (215). Und sie erhellen Wichtigkeit und Sinn des Beitrags der Kirche auch zur Entwicklungshilfe. Denn einerseits „umfaßt die Kirche alle Völker“ (178), andererseits bejaht und achtet sie deren Eigentümlichkeiten (180f.) und ist so ein Vorbild für die Völkergemeinschaft. Darüber hinaus verbindet auch diese Tätigkeit der Kirche die Menschheit mit Christus und seinem Er-

<sup>30</sup> Zur Kritik an der heutigen UNO vgl. Bosc a.a.O. 286 ff., 341; William H. Roberts, *Le bien commun politique international*, in: *Justice dans le Monde*, II (1960), 183 f., 199 f.

<sup>31</sup> Bosc a.a.O. 333 Anm. 2.

<sup>32</sup> Roberts a.a.O. 185, 182.

<sup>33</sup> *Utz-Groner* nr. 4205.



lösungswerk: „Wenn... die Gläubigen unserem heiligen Erlöser aus ganzem Herzen verbunden sind bei ihrer Arbeit in der Welt, dann setzt ihre Arbeit in gewissem Sinn die Arbeit Jesu Christi selber fort; sie empfängt von ihm erlösende Kraft und Stärke...“ (259).

Die Worte vom Frieden und von der internationalen Zusammenarbeit in *Mater et Magistra* erhalten so eine unerwartete Tiefe. Aber nur von daher kann die überaus hinderliche Verwirrung in den Auffassungen über die wahre Gerechtigkeit (205ff.) beseitigt und jene innere Einheit der Menschen herbeigeführt werden, die eine gemeinsame Verwirklichung des Welt-Gemeinwohles möglich macht, während sonst höchstens eine Zusammenarbeit zum gemeinsamen Wohl auf den oberflächlicheren Gebieten der Information, der Technik oder der Naturwissenschaften möglich ist, nicht aber zum *bonum commune*. Und nur bei der gemeinsamen rechten Vorstellung von Wesen und Ziel des Menschen wird die gerade durch die Entwicklungshilfe notwendige Steigerung der internationalen Zusammenarbeit und Verflechtung weder bei uns noch in den zu entwickelnden Ländern zu solchen politischen und gesellschaftlichen Systemen und Strukturen führen, die der Würde und Bestimmung der menschlichen Person förderlich, nicht aber ihr entgegen sind.

## Begegnung mit Bubers Bibelübersetzung

NORBERT LOHFINK SJ

Singt ihm ein neues Lied,  
singt ihm mit lieblich klingendem Schall. (Ps 33,3)

So stehts bei Guardini. Der Vers ist bis zu dem *a* des Wortes Schall ausschallenden Abschluß geradezu präziös auf *i* gestimmt: singt ihm mit lieblich klingendem... Das macht ihn schweifend-melodisch — es ist, als erhielten gepflegte Stimmen der Barockzeit einen Wink, ihr kunstvolles Lied zu beginnen. Trutznachtigall klingt an. Das zeigt uns den Meister der Sprache. Nicht nur in den Worten, im Klang selbst überzeugt er uns, daß sich Feines und Liebliches gebührt beim Lob des Herrn. Doch er hat für sein Spiel mit dem *i* bezahlen müssen. Er hat dem Mehr an klingender Substanz ein Stück des Inhalts geopfert. Wie viel schülerhafter ist da Luther beim Urtext geblieben:

Singet jm ein Newes lied /  
machts gut auff Seitenspielen mit schalle.

Das neue Lied erklingt also gar nicht a capella, wie Guardini anzunehmen zwang. Saitenspiele begleiten es. Ja, ein Drittes tritt hinzu. Auch im Wort