

hilfe im April stellte UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar fest, daß

»nirgendwo die Zusammenarbeit stärker ins Auge sticht als heute in Afrika, wo die wirtschaftliche und soziale Krise Sofortmaßnahmen erfordert, um die Auswirkungen der Dürre zu lindern und den Regierungen der betroffenen Länder zu helfen, wieder auf den Weg sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung zu gelangen.«

Die Kardinalfrage ist aber, mit welchem Konzept und mit welcher Strategie die Krise überwunden werden soll. Darüber scheint keine klare Übereinstimmung vorhanden zu sein. Gegenüber stehen sich zwei Konzepte, das des ›Lagos-Planes‹ der OAU und das des von der Weltbank erstellten ›Berg-Reports‹⁸. Während der Report der Weltbank sich im Denkansatz kaum von bisherigen Berichten, Analysen und Strategien unterscheidet und zu sehr linear und techno-ökonomisch orientiert ist, scheint der ›Lagos-Plan‹ mit seiner Zielsetzung afrikanischer kollektiver Eigenständigkeit eine Alternative anzubieten. In aller Schärfe wurde auf einem vorangegangenen Symposium in Monrovia festgestellt, daß die afrikanischen Länder

»die Opfer von falschen Konzeptionen und fehlerhaften Strategien (geworden) sind, die sie zur Übernahme unpassender Entwicklungsmodelle veranlaßt haben, die weder die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse noch eine im wesentlichen von innen kommende Entwicklung ermöglichen.«⁹

Wenn auch die Ziele des Aktionsplans von Lagos, wie Tetzlaff formuliert¹⁰, »keineswegs neu oder besonders originell« sind, ist es trotzdem wichtig, daß hier ein Schritt gegen die bisher übliche und nicht nur in Afrika, sondern auch in vielen anderen Gebieten der Dritten Welt zur Gewohnheit gewordene Art des ›Sich-Entwickeln-Lassens‹ unternommen worden ist, und daß sich hier der Wille zur Eigenständigkeit ausdrückt. Letzterer zeigte sich jüngst auch in der ›Erklärung von Harare‹; in der Deklaration der 13. Regionalkonferenz der FAO für Afrika vom 25. Juli fordern die 41 Teilnehmerstaaten, die größtenteils auf Ministerebene vertreten waren, mehr Unabhängigkeit auf dem Gebiet der Lebensmittelversorgung:

»Die Last, unsere Agrarwirtschaft und unsere ländlichen Gebiete zu entwickeln und den Standard der Ernährung aller unserer Völker zu heben, ruht wesentlich auf den Anstrengungen unserer eigenen Regierungen und Völker.«

Zugleich wird in der Deklaration verstärkte Hilfe der Industrieländer und der internationalen Organisationen zur Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft gefordert. Im eigenen

Land wollen die afrikanischen Staaten in Zukunft ihre Landwirtschaft modernisieren und mit den natürlichen Ressourcen haushälterischer umgehen.

Sind ›Lagos-Plan‹ und ›Harare-Deklaration‹ nur Alibi und politisches Feigenblatt? Immerhin tragen die Staats- und Regierungschefs und Minister, die derartige Erklärungen feierlich unterzeichnen und bekräftigen, durch die von ihnen praktizierte Agrarpolitik die Mitverantwortung an der Misere der Landwirtschaft in Afrika. Sie werden sich am eigenen Anspruch messen lassen müssen, beispielsweise an einem in die Resolution 38/159 der UN-Generalversammlung aufgenommenen (und die Widersprüche schon miteinschließenden) Postulat, nämlich

»der im Aktionsplan von Lagos enthaltenen Forderung, insbesondere für Kleinbauern Anreize zur Produktionssteigerung zu schaffen und dabei gleichzeitig die Interessen der ärmeren Verbraucher zu schützen.«

★

›Umdenken‹ in Strategie und Planung ist notwendig, vor allem auch bei der Einschätzung der Probleme. Analytiker der ›Afrikanischen Krise‹ sprechen häufig von einem ›Schock‹ und meinen mit dem ›externen Schock‹ die für die afrikanischen Länder so negativ verlaufenden ökonomischen Beziehungen mit den Industrieländern. In diesem Beitrag ist dagegen mit dem ›Schock‹ als Ursache der Krise ein ›Kulturschock‹ gemeint. So weit sind nun einmal die Vorstellungen im ›Süden‹ und im ›Norden‹ voneinander entfernt.

Anmerkungen

- 1 Fouad Ibrahim, Sahel: Der Kampf gegen die Ausbreitung der Wüste, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10/1983, S. 26.
- 2 UN-Doc. A/39/270 v. 6.6.1984 (Situation of food and agriculture in Africa. Report of the Secretary-General), Ziff. 4.
- 3 Ibrahim (Anm. 1), S. 28.
- 4 A/39/270 (Anm. 2), Tabellen 1 und 2.
- 5 A/39/270 (Anm. 2), Tabelle 7.
- 6 Interview mit Anne de Lattre vom ›Club du Sahel‹ in: West Africa v. 24.10.1983.
- 7 A continent gone wrong, in: Time v. 16.1.1984.
- 8 Vgl. Rainer Tetzlaff, Kontroverse um die Zukunft Afrikas. Die entwicklungspolitischen Konzeptionen von OAU und Weltbank, VN 5/1982 S. 153ff.
- 9 Organisation of African Unity (ed.), What kind of Africa by the year 2000? Final report on the Monrovia Symposium on the future development prospects of Africa towards the year 2000 — Monrovia (Liberia), 12–16 February 1979 —, Genf 1980 (2. Aufl.), S. 14.
- 10 Tetzlaff (Anm. 8), S. 154.

Menschenrechtskodifikation in Afrika

Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker von 1981

ETIENNE-RICHARD MBAYA

»In der Erkenntnis, daß ein politisches System, das dem Schutz der Grundrechte des Menschen und der demokratischen Freiheiten verpflichtet ist, für die Mobilisierung der schöpferischen Initiative unserer Völker zwecks rascher wirtschaftlicher Entwicklung unerlässlich ist...«

Aus der Präambel zur Monrovia-Deklaration der Staatsoberhäupter und Regierungschefs der OAU-Mitgliedstaaten, Juli 1979

I. Problematik und Vorgeschichte

Die politische Unabhängigkeit ist ganz sicher die notwendige Voraussetzung für die bloße Existenz der Menschenrechte; wo sie nicht besteht, kann der Mensch nicht frei sein. Aber ist sie auch schon ausreichende Grundlage für die Respektierung der Menschenrechte? Niemand würde wagen, das zu behaupten, denn offensichtlich kann die Unabhängigkeit, die ›politische‹ Befreiung der Gemeinschaft, zur Unterdrückung der Individuen führen.

Doch stellt nicht der Staat das Mittel, ja sogar das einzige Mittel dar, das es vielleicht erlaubt, aus der Unterentwicklung herauszukommen? Ist nicht gerade in Afrika der Staat aufgerufen,

eine viel aktivere Rolle zu spielen als der Nachwächterstaat der Industrieländer? Dies sind Fragen, auf die dieser Artikel keinerlei Antwort geben kann, die sich uns aber jeden Tag stellen.

Die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) erklärt in der Präambel ihrer Charta, daß man den Kampf gegen den ›Neokolonialismus in all seinen Formen‹ unterstützen werde; es wird bekräftigt, daß man sich »der Tatsache bewußt ist, daß die Freiheit, die Gleichheit, die Gerechtigkeit und die Würde Ziele sind, die für die Verwirklichung der legitimen Bestrebungen der afrikanischen Völker wesentlich sind«, und es wird ausdrücklich Bezug genommen auf die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, an deren Prinzipien man sich halten werde.

Aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der Einpartei-Regime und der despotischen Machtausübung ist keine wirksame Maßnahme politische Kontrolle zur Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen faßbar geworden; weder auf nationaler noch auf gesamtafrikanischer Ebene. Erst vor diesem Hintergrund

läßt sich der bis zur Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker durchlaufene Weg angemessen würdigen.

Seit der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1948 wurden im Rahmen von (in der UN-Charta ausdrücklich vorgesehenen) regionalen Organisationen drei regional gültige Instrumente des Menschenrechtsschutzes erarbeitet: vom Europarat die Europäische Menschenrechtskonvention (1950), von der Organisation Amerikanischer Staaten die Interamerikanische Menschenrechtskonvention (1969) und von der OAU die Charta von Banjul (1981), die von den beiden Vorgängern inspiriert zu sein scheint.

Schon 1961 schlugen in Lagos zusammengekommene afrikanische Juristen die Abfassung einer Afrikanischen Menschenrechtscharta vor; ermöglicht werden sollte die Bildung eines Gerichtshofs, an den sich Einzelpersonen und Gruppen wenden könnten. Ein ähnlicher Aufruf erging 1967 von Juristen der frankophonen Staaten Afrikas aus Dakar; die Afrikanische Anwaltsvereinigung schlug später eine Menschenrechtskommission vor, die in gleichem Sinne arbeiten sollte wie Amnesty International (London) und Internationale Juristenkommission (Genf). 1967 schlug Nigeria auf der 23. Tagung der Menschenrechtskommission der Weltorganisation vor, daß die Vereinten Nationen dort regionale Kommissionen einrichten sollten, wo diese noch nicht existierten. Anlässlich der Feier zum 20. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1968 in Teheran nahm Nigeria seine Kampagne für die Einrichtung regionaler Kommissionen wieder auf. Im folgenden Jahr empfahlen die Vertreter von 19 afrikanischen Staaten auf einem UN-Seminar in Kairo ebenfalls die Bildung einer derartigen Kommission. Doch erst zehn Jahre später traten die Bestrebungen in eine neue Phase.

Der OAU-Gipfel von Monrovia beschloß im Juli 1979 den Prozeß zur Bildung einer Menschenrechtskommission in Gang zu bringen. Im September desselben Jahres vereinte ein UN-Seminar in Monrovia Vertreter von 30 afrikanischen Staaten, die bereits einen Modellvorschlag für eine Afrikanische Menschenrechtskommission vorlegten¹. Ebenfalls noch 1979 fand in Dakar das erste von drei Treffen einer Expertengruppe der OAU statt. Die beiden anderen wurden 1980 und 1981 in Banjul abgehalten. Der dann von OAU-Justizministern und -Ministerrat gebilligte abschließende Entwurf wurde von den Staats- und Regierungschefs der OAU auf ihrem Gipfeltreffen im Juni 1981 in Nairobi einstimmig angenommen². Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 16. Dezember 1981 in Resolution 36/154 die OAU zur Verabschiedung der Charta ausdrücklich beglückwünscht.

Die internationale Lage war der Idee einer Afrikanischen Menschenrechtscharta damals günstig. Von erstrangiger Bedeutung war, daß Präsident Carter in den internationalen Beziehungen der Vereinigten Staaten auf der Respektierung der Menschenrechte bestand. Die KSZE-Schlußakte von Helsinki, die 1975 von den Vereinigten Staaten, Kanada und 33 europäischen Ländern unterzeichnet worden war, manifestierte gleichermaßen die Sorge um die Respektierung der Menschenrechte. Auch wenn der Versuch erfolglos blieb, eine Menschenrechtsklausel in die zwischen der EG und den AKP-Staaten verhandelte Konvention (Lomé II) einzubringen, war der Boden für die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker bereitet.

II. Zum Inhalt der Charta:

Rechte des einzelnen und Rechte der Gemeinschaft

Im Rahmen der Vereinten Nationen wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 in den beiden Menschenrechtspakten von 1966 konkretisiert: dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Beide Aspekte scheinen im Begriff der ›Rechte des Menschen

und der Völker‹ auf. Denn die Afrikanische Charta betrifft nicht nur die bürgerlichen und politischen Rechte, die Einzelpersonen beanspruchen können, sondern auch das Recht auf ständige Souveränität über die natürlichen Ressourcen und das Recht auf Selbstbestimmung, die sich in ihren sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Aspekten nur von der Gemeinschaft realisieren lassen. Die Charta stellt somit einen wohl-durchdachten Versuch dar, in einem einzigen Dokument die zentralen Gedanken zu versammeln, die nahezu allen menschenrechtlich einschlägigen Pakten, Konventionen, Erklärungen und Resolutionen der Generalversammlung entnommen wurden.

Im siebten Absatz ihrer Präambel bekennt sich die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker zu der Überzeugung, daß es

»künftig unentbehrlich sein wird, dem Recht auf Entwicklung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die bürgerlichen und politischen Rechte können nicht von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten getrennt werden, was ihre Konzeption und auch, was ihre Universalität betrifft; und die Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert den Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte.«

Die Verschränkung dieser beiden Kategorien von Rechten in der Charta bedeutet einen wichtigen Unterschied zu der früheren Tendenz, den bürgerlichen und politischen Rechten eine geringere Bedeutung als den wirtschaftlichen und sozialen Rechten einzuräumen.

Hinsichtlich der Rechte von Einzelpersonen sieht die Afrikanische Charta zwei Arten von Garantien vor: unbeschränkte und eingeschränkte. Vorbehaltlos garantiert die Charta die folgenden traditionellen bürgerlichen und politischen Rechte: das Recht auf Gleichheit, auf ein gerechtes Gerichtsverfahren und auf persönliche Würde. Die Elemente eines gerechten Gerichtsverfahrens sind in Artikel 7 spezifiziert: das Recht auf Verteidigung, auf einen Rechtsanwalt eigener Wahl, auf Berufung, auf ein Gerichtsverfahren innerhalb einer vernünftigen Frist und vor einem unparteiischen Gericht, und das Recht, als unschuldig zu gelten bis zum Beweis des Gegenteils. Andere Rechte — das Recht auf Leben, auf Freiheit, auf Gewissensfreiheit, auf freie Meinungsäußerung, auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und auf Freizügigkeit — sind Beschränkungen unterworfen. Diese Rechte können durch Gesetz begrenzt oder aufgehoben werden. Es gibt keine Aufhebungsklausel als solche; es wird auch nicht erklärt, daß solche Gesetze angesichts der ›Erfordernisse der Situation‹ unbedingt notwendig sein müssen. Wie die Amerikanische Konvention und einige nationale Verfassungen garantiert Art. 13 jedem Bürger das Recht, an der Regierung seines Landes teilzunehmen, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter; und er sichert den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und öffentlichen Ämtern auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung. Die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit wird ebenfalls geschützt.

Die zweite Serie von Rechten setzt sich aus den in den Artikeln 18 bis 26 vorgesehenen Rechten der Gemeinschaft zusammen. Art. 18 erkennt die Familie als natürliche Einheit an, die die Grundlage der Gesellschaft bildet; die Rechte der Frau und des Kindes sind geschützt; Alte und Behinderte haben das Recht auf besondere Schutzmaßnahmen, die ihren körperlichen und geistigen Bedürfnissen entsprechen. Das gleiche Anrecht aller Völker, in den Genuß desselben Respekts und derselben Rechte zu kommen, manifestiert sich in Art. 19, mit der zusätzlichen Verfügung, daß die Beherrschung eines Volkes durch ein anderes durch nichts gerechtfertigt sei. Art. 20 bekräftigt das Existenzrecht der Völker und ihre unbestreitbares und unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung; er bestätigt das Recht der kolonisierten oder unterdrückten Völker, sich von ihren Fesseln zu befreien unter Rückgriff auf jegliche von der internationalen Gemeinschaft zugelassene Mittel. Die Massenausweisung von Ausländern ist untersagt (Art. 12, Ziffer 5). Ferner sichert die Charta das Recht auf Eigentum (Art. 14), sieht aber »Einschränkungen im Interesse eines öffentlichen Bedürf-

nisses oder im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft« vor, im Einklang mit den Bestimmungen einschlägiger Gesetze. Es gibt keine Erwähnung der Entschädigung, sei sie »sofortig, effektiv und adäquat« im traditionellen westlichen Sinn, oder »angemessen« und vernünftig im Sinne der UNO. Die Charta garantiert in Art.15 das Recht auf Arbeit unter zufriedenstellenden Bedingungen und »bei gleichem Lohn für gleiche Arbeit«. Dies bedeutet für die Regierungen die Verpflichtung, Arbeitsplätze bereitzustellen; aber diese wird in Wirklichkeit Lügen gestraft in Anbetracht der äußeren Umstände oder angesichts des Fehlens von Industrien und anderen Möglichkeiten zur Lohnarbeit. Die Mehrheit der Bevölkerung besteht aus Bauern, die aus dem Ertrag des Bodens nur sich selbst versorgen. Die Fähigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen wird weiter eingeschränkt durch die ungerechte Verfassung des Welthandels, der die Dritte Welt benachteiligt.

Diese Bestimmungen dienen aber immerhin dazu, den Mitgliedstaaten ins Gedächtnis zu rufen, daß sie die ihren Ressourcen entspringenden Wohltaten der Gesamtheit ihrer Mitbürger und nicht nur einer Minderheit zukommen lassen müssen, wie dies derzeit in vielen Staaten der Fall zu sein scheint.

Unter den anderen in der Charta eingeräumten Rechten der Völker findet sich das Recht, ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu betreiben (Art.22). Die Vertragsparteien der Charta können frei über ihr Vermögen und über ihre nationalen Ressourcen verfügen, sollen dabei aber in Betracht ziehen, die afrikanische Einheit und Solidarität zu stärken (Art.21, Ziff.4).

III. Pflichten und substantielle Verfügungen

Indem sie die Pflichten des einzelnen in ein internationales Instrument einführte (Art.27—29), schuf die Afrikanische Charta eine Neuerung. Bis dahin waren gewöhnlich Rechte aufgezählt worden, die ihrerseits den Staaten Pflichten auferlegten. Die Charta bescheinigt nun auch dem einzelnen Pflichten gegenüber seiner Familie, der Gesellschaft, dem Staat und der internationalen Gemeinschaft. Die Pflichten gegenüber der Familie schließen den Respekt, die Hilfe für die Eltern und die Wahrung einer harmonischen Entwicklung ein; die Pflichten gegenüber dem Staat umfassen den Schutz und die Stärkung der gesellschaftlichen und nationalen Solidarität, den Beitrag zur Landesverteidigung und die Entrichtung von Steuern.

Wer ist verantwortlich im Falle schwerwiegender Verstöße gegen die Pflichten des einzelnen: die Staaten oder die Einzelpersonen? Die Verantwortlichkeit des Staates hinsichtlich dieser Pflichten bringt zumindest die Verpflichtung mit sich, seinen Bürgern die Prinzipien und das Ideal einzuprägen.

Auf die Gefahr hin, die eher komplexe Lage, die Bestrebungen von Völkern mit verschiedenen Traditionen und Kulturen in der Frage der Menschenrechte übermäßig zu vereinfachen, könnte man sagen, daß die grundlegenden Prinzipien und Ziele, die in der Charta in die Kategorie der Rechte und Pflichten fallen, folgende sind:

- Individual- und Kollektivrechte tragen dazu bei, die Ziele der Entwicklung vollständiger zu verwirklichen.
- Die Entwicklungsziele können kaum erreicht werden ohne Anerkennung der engen Verbindung zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits.
- Das Prinzip der Selbstbestimmung, die Beseitigung des Kolonialismus und aller Formen der Ausbeutung, die Förderung und Verwirklichung der afrikanischen Einheit sind für die Afrikaner ebenso wichtig wie die anderen Ziele der Entwicklung.
- Die Rechte des Menschen und der Völker sind den traditionellen Werten und der Kultur Afrikas nicht fremd.
- Eine Entwicklung, die auf den Menschenrechten aufbaut, muß auf den kollektiven Anstrengungen der Einzelpersonen, der Familien, der Gemeinschaften und der Staaten beruhen.
- Die afrikanischen Bemühungen um die Menschenrechte müssen sich, obgleich sie in der Charta der OAU verankert sind,

vom Völkerrecht leiten lassen: von der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Instrumenten.

IV. Zur Kommission: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der regionalen Instrumente

Die Charta sieht eine Kommission von 11 in persönlicher Eigenschaft tätigen Mitgliedern vor, wobei kein Staat mit mehr als einem Mitglied vertreten sein darf. Die Mitglieder werden normalerweise für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Ihre Vergütungen werden aus dem regulären Haushalt der OAU gezahlt. Die Charta präzisiert, daß ihre Mitglieder von höchstem Ansehen und ebensolcher Kompetenz, besonders im juristischen Bereich, sein sollen. Die Kommission werde ihre Verfahrensregeln selbst ausarbeiten und ihren Vorsitzenden und seinen Stellvertreter alle zwei Jahre wählen. Alle Mitglieder können wiedergewählt werden. Der Generalsekretär der OAU ernennt den Sekretär und den Rest der Kommissionsangestellten.

Im Geiste der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker folgende vier Funktionen zu erfüllen, ist die Kommission aufgerufen (Art.45):

- die Menschenrechte zu fördern;
- die Menschenrechte zu schützen durch die Behandlung von Staatenbeschwerden (Art.47) und von Beschwerden Sonstiger (Art.55), auch von einzelnen;
- die Charta auszulegen;
- andere Aufgaben zu übernehmen, die von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU erteilt werden.

Wie bereits erwähnt, ist die Afrikanische Charta die Nachfolgerin der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969. Trotz einiger Ähnlichkeiten hat sie gewisse Unterscheidungsmerkmale, die den besonderen Charakter der afrikanischen Rechtssysteme widerspiegeln. Zum Beispiel das Fehlen eines Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs. Trotz des gelegentlich geäußerten Wunsches nach Schaffung einer derartigen Instanz beschlossen die Gestalter der Charta, daß die formellen Verfahren bei Streitigkeiten, die den Rechtssystemen des Westens eigen sind, nicht anwendbar seien. Die Sitten und Traditionen Afrikas beruhen eher auf der Aussöhnung als auf einer gerichtlichen Regelung.

Obwohl die Strukturen der Afrikanischen, Amerikanischen und Europäischen Kommissionen ähnlich sind, funktionieren sie anders. So haben zum Beispiel Einzelpersonen und Gruppen ein begrenztes Recht, der Afrikanischen Kommission eine Petition vorzulegen; dieses Recht ist mit dem uneingeschränkten Recht vergleichbar, eine Petition bei der Amerikanischen Kommission einzureichen. Andererseits nimmt die Europäische Kommission Petitionen von einzelnen oder Gruppen nur entgegen, wenn der beschuldigte Staat eine Erklärung abgegeben hat, wonach er die Zuständigkeit der Kommission auf diesem Gebiet anerkennt. Die Staaten, die Partei der Afrikanischen Charta sind, können sich mündlich oder schriftlich an die Kommission wenden. Die Europäische Konvention sieht vor, daß jeder Mitgliedstaat bei der Kommission gegen einen anderen Mitgliedstaat Klage erheben kann. Die Amerikanische Konvention räumt den Parteien die Wahl ein, die Kommission für die Entgegennahme von Klagen anderer Mitgliedstaaten für kompetent zu erklären oder auch nicht; der Kläger muß seinerseits die Kompetenz der Kommission für die Entgegennahme von Staatenbeschwerden anerkannt haben.

Während die von der Amerikanischen und der Europäischen Konvention eingerichteten Gerichtshöfe die zuvor bei der Kommission eingereichten Fälle untersuchen können, gibt es nach der Afrikanischen Charta keinen zweiten Rechtszug. Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU kann aber verlangen, daß die Kommission Untersuchungen anstellt und Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen abgibt; sie kann

die Veröffentlichung der Kommissionsberichte anordnen und die Tätigkeitsberichte der Kommission prüfen.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der Afrikanischen Charta ist das Fehlen einer Außerkraftsetzungsklausel. Art.15 der Europäischen und Art.27 der Amerikanischen Konvention spezifizieren, daß eine Aufhebung von Rechten im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht, erlaubt ist. Sie spezifizieren gleichfalls, welche Rechte immer zu achten sind. Wie weiter oben erwähnt, sind gewisse in der Afrikanischen Charta verankerte Rechte mit Einschränkungen versehen, andere nicht. Es gibt jedoch weder eine Klausel, die die nicht einschränkbaren Rechte klar definiert, noch, was wichtiger ist, eine Klausel, die die Umstände beschreibt, die eine Begrenzung der einschränkbaren Rechte gestatten. Die Frage ist nicht, ob solche Aussetzungen gestattet werden können, sondern wann sie es sind und bis zu welchem Punkt. So ist die Verhängung des Ausnahmezustandes aus militärischen, politischen und sogar wirtschaftlichen Gründen dem Ermessen überlassen — gemildert lediglich von der Pflicht der Staaten, die in der vorliegenden Charta enthaltenen Rechte und Freiheiten zu fördern und durch Belehrung, Erziehung und Verbreitung des Textes sicherzustellen.

Das Recht auf Teilnahme an der Regierung, das in die Afrikanische Charta und die Amerikanische Konvention aufgenommen wurde, fehlt in der Europäischen Konvention.

Die Afrikanische Charta umfaßt die bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Während die Amerikanische Konvention die politischen Rechte integriert, bezieht sie sich in einem eigenen Kapitel auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie im Zusatzprotokoll von Buenos Aires zur Verfassung der Organisation Amerikanischer Staaten definiert wurden. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte werden im europäischen System durch die Europäische Sozialcharta geschützt.

Im Gegensatz zu den viel früher abgefaßten europäischen und amerikanischen Instrumenten besteht die Afrikanische Charta auf dem Recht auf Entwicklung. Obwohl eine Beschreibung dieses Rechts über den Rahmen dieses Artikels hinausgeht, soll angemerkt werden, daß seine Erwähnung den Wunsch der Entwicklungsländer ausdrückt, sich auf das wirtschaftliche Niveau der Industrieländer zu erheben.

Schließlich bekräftigt die Charta das Vertrauen in das einschlägige allgemeine Völkerrecht, insbesondere die Instrumente der UNO und der OAU. Als Hilfsmittel zur Bestimmung der Rechtsgrundsätze beruft sie sich in Art.61 auf

»andere allgemeine oder spezielle internationale Konventionen, die Regeln festsetzen, die ausdrücklich anerkannt sind von den Mitgliedstaaten der Organisation der Afrikanischen Einheit; afrikanische Bräuche, die im Einklang mit den internationalen Normen hinsichtlich der Rechte des Menschen und der Völker stehen; Gewohnheitsrecht; allgemeine Rechtsgrundsätze, die von den afrikanischen Staaten anerkannt werden; sowie Präzedenzfälle und Rechtslehre.«

So pflichtet die Afrikanische Charta der Theorie der abgestuften Zustimmung bezüglich der Bindungskraft des Völkerrechts bei; es spricht den Normen, denen die Parteien nicht zugestimmt haben und an deren Abfassung sie nicht beteiligt waren, die Gültigkeit ab. Dies ist eine Sicht, konservativ und voll gesunden Menschenverstands zugleich, die angebracht ist in einer Welt der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Ungleichheiten und verschiedenartigen Interessen — einer Welt, die trotzdem akzeptable Normen zum Zwecke gegenseitig vorteilhafter Beziehungen braucht.

V. Grenzen und Lücken

Das Programm der Afrikanischen Charta ist also sehr beeindruckend. Dennoch sind die afrikanischen Juristen beunruhigt. Das Problem liegt darin, daß die Charta die aufgezählten Rechte durch das Einfügen eines Kapitels über die Pflichten des Bürgers reduziert. Wenngleich die Charta keinen Mechanismus vorsieht, der diese Pflichten obligatorisch macht, besteht

die Gefahr, daß sie benutzt werden, um die von der Charta geschützten Rechte einzuschränken. Zum Beispiel ließe sich behaupten, die freie Meinungsäußerung könne nicht geschützt werden, da sie im Widerspruch stehe zur Pflicht, die Sicherheit des Staates zu schützen. Eine neue, noch wichtigere Begrenzung stellt es dar, daß die Kommission, die zur Untersuchung von Klagen eingerichtet wurde, nur dann auf eine wirkliche Rechtsverletzung erkennen darf, wenn eine Beschwerde »eine Reihe schwerer und schwerster Verstöße« gegen die geschützten Rechte aufdeckt. Wir sehen kaum oder gar nicht, wie die Kommission Verstöße, die nur eine einzelne Person betreffen, berücksichtigen soll. Eine analoge Begrenzung trifft man freilich in der Praxis der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen an. Die regionalen europäischen und interamerikanischen Menschenrechtssysteme enthalten keine derartigen Restriktionen.

Diese Begrenzung erklärt sich aus der Geschichte des Dokuments. Ein wesentlicher motivierender Faktor war der Wunsch, umfassenden Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten. Die Bearbeiter der Charta dachten nicht an einen kriminellen Beklagten, der von der Polizei geprügelt wird; es sei denn, daß dies eine gängige Praxis darstellt.

Ein anderer Grund zur Beunruhigung hinsichtlich der Durchführung ist die Tatsache, daß das Vertragswerk keinen Menschenrechtsgerichtshof schafft. Im Gegensatz zu den europäischen und interamerikanischen Kontrollmechanismen errichtet die Afrikanische Charta nur eine Kommission zur Untersuchung der Klagen. Wenn diese Kommission befindet, daß eine Klage eine Reihe von Verstößen aufdeckt, verweist sie den Fall an die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU, die dann die abschließende Entscheidung trifft.

Das europäische und das interamerikanische System sehen einen Menschenrechtsgerichtshof als letzte Instanz vor. Einige afrikanische Juristen haben behauptet, daß der von der Afrikanischen Charta vorgesehene Mechanismus eher der traditionellen afrikanischen Neigung zu Konsens und Vermittlung entspricht als die gerichtliche Regelung. Man muß demnach befürchten, daß die Verantwortlichen der OAU es vielleicht bei folgenlosen Gesprächen mit einem Beklagten bewenden lassen. Ein derartiger Mechanismus könnte somit dazu führen, gewisse Angelegenheiten unter den Teppich zu kehren. Die Staats- und Regierungschefs sind ja genau diejenigen, die die Rechte anderer verletzen, sagen einige Kritiker; und die Kollegen könnten bei der Vertuschung gut zu Kumpanen werden. Die Befürchtungen dieser Juristen sind umso mehr begründet, als nach der Charta jegliche Aktion vertraulich ist, bis — und falls — die Staatschefs beschließen, den Bericht der Kommission über die entsprechende Angelegenheit zu veröffentlichen.

Der von der Charta vorgesehene Mechanismus wird noch zusätzlich durch eine Klausel abgeschwächt, wonach die Kommission, nachdem sie eine Beschwerde erhalten hat, nach Vornahme einer vorläufigen Bewertung den Fall der Versammlung der Staats- und Regierungschefs zuleiten muß, die sie dann anweist — oder auch nicht —, ihre Untersuchung abzuschließen.

So sagen einige Juristen voraus, daß viele der gegenwärtigen Verstöße gegen die Menschenrechte auch nach Inkrafttreten des Vertrags weitergehen werden. Die Gesetze über Sorgerecht in vielen afrikanischen Staaten gestatten es den Regierungen, Personen zu inhaftieren, die ihnen gefährlich erscheinen. Es ist zu erwarten, daß diese Gesetze beibehalten werden, obwohl die Charta willkürliche Verhaftungen untersagt.

In vielen afrikanischen Nationen sind die Rechte der Frau schlecht geschützt. Verheiratete Frauen sehen sich oft jeglichen Rechts auf Eigentum (durch Brauch oder per Gesetz) ebenso wie des Sorgerechts für ihre Kinder beraubt. Die Charta enthält keine ausdrückliche Regelung gegen die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder Rasse, obwohl sie erklärt, daß die enthaltenen Rechte unabhängig von Rasse oder Geschlecht geschützt werden müssen.

Viele Juristen befürchten, daß die gegenwärtige mißliche Lage Afrikas die Bemühungen um den Schutz der Menschenrechte untergräbt, da die Rezession im Westen und die niedrigen Weltmarktpreise für die afrikanischen Rohstoffe die Wirtschaft der Staaten des Kontinents zerstört haben. Daher auch die politische Instabilität; und daher auch die verstärkten Bemühungen Südafrikas, seine Nachbarstaaten zu destabilisieren. Auf dem ganzen Kontinent befürchten die Regierungen, mit der Lage nicht fertig werden zu können; auf diese Weise hat die Repression zugenommen. Auf lange Sicht wird der Schutz der Menschenrechte in Afrika von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung abhängen; aber die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker bedeutet einen großen Schritt vorwärts.

Eine objektive Bewertung des von dieser Charta bestimmten Schutzverfahrens erfordert genau formulierte Kriterien, die die obigen Grundsätze und Ziele widerspiegeln. Um wirksam und verwendbar zu sein, muß sich ein solches System mit den internationalen Empfehlungen zum Schutz der Menschenrechte vertragen; es muß aber gleichzeitig flexibel genug sein, um sich den Bedürfnissen und Problemen in Afrika anzupassen, und es muß in der Lage sein, zu einer raschen Verbesserung der Lage von Individuen und Gruppen zu führen. Schließlich geht es darum, wie der Mechanismus zur Inkraftsetzung sich mit den internationalen Normen und afrikanischen Traditionen verträgt und überdies schnell zu Besserungen führt. Bei allem gebotenen Respekt ist zu unterstreichen, daß der sehr langsame Rhythmus der bürokratischen Verfahrensweisen der Kommission dem Kriterium der raschen Abhilfe nicht gerecht wird. Drei fundamentale Gründe hierfür sind leicht zu finden:

- Die Vorschrift des Art.50, einer Befassung der Kommission habe die Erschöpfung der bestehenden »örtlichen Rechtsmittel« voranzugehen, setzt voraus, daß es solche Rechtsmittel tatsächlich gibt und daß die Rolle der Kommission darin besteht, den von den nationalen Systemen gewährten Garantien internationale hinzuzufügen. Die afrikanische Erfahrung zeigt, daß dem nicht so ist. Tatsächlich schrieb ein Kommentator schon vor vielen Jahren nach dem allgemeinen Zusammenbruch des verfassungsmäßigen Schutzes der Menschenrechte in den jungen afrikanischen Staaten:

»Wir können uns fragen, ob wir nicht unsere Zeit vertun, wenn wir im afrikanischen Kontext von Konstitutionalismus und konstitutionellem Aufbau sprechen. Die Frage ist einfach und direkt oft mit Ja zu beantworten. Es gibt keinen afrikanischen Konstitutionalismus. Seit der Unabhängigkeit sind die Mehrzahl der Bemühungen um die Abfassung einer afrikanischen Verfassung fehlgeschlagen.«³

Es ist zweifelhaft, ob sich die Lage so weit verbessert hat, daß für die Verfahrensweise der Kommission die Anerkennung der lokalen Rechtsmittel als Regel gerechtfertigt ist.

- Man kann verstehen, daß der vertrauliche Charakter der Arbeit der Kommission gewisse Vorteile eröffnet, bringen doch geheime Verhandlungen oft bessere Resultate als die offene Konfrontation. Man muß sich jedoch nach dem Augenschein richten. Gewisse verwerfliche Praktiken von Staaten mußten genau wegen der Angst vor negativer Publizität aufgegeben werden. Manche Häftlinge, die in Staatsgefängnissen schmachteten, wurden genau wegen der Öffentlichkeitsarbeit von Amnesty International freigelassen, welche Organisation Gewissensgefängene »adoptierte«, und wegen des negativen Effekts einer solchen Publizität auf die internationalen, Wirtschafts- und sonstigen Beziehungen des betroffenen Staates.

- Einige der grundlegenden Rechte sind nicht einfach Hirngespinnste, sondern sie erfordern die konkrete und schnelle Tat, um sie zur Wirkung zu bringen. Zum Beispiel wird der Schutz vor willkürlicher Festnahme und Inhaftierung von Vorschriften, die den Behörden eine willkürliche Entscheidung gestatten, konterkariert. Und bringt das Recht auf Freizügigkeit nicht mit sich, daß gemäß der Charta gewisse Restriktionen bei der Ausgabe von Pässen revidiert werden müssen? Diese Probleme, und viele andere, verlangen überdachte Entscheidungen der Staaten mit Blick auf die Erfüllung ihrer internationalen Ver-

pflichtungen. Wie Richardson und Gastil es auf den Punkt gebracht haben: »Die Verweigerung einer Reisegenehmigung, die Verhaftung, die Deportation, die Folter und die Hinrichtung sind nichts Abstraktes.«⁴

VI. Ausblick

Ein Recht innezuhaben, bringt im allgemeinen für andere die Verpflichtung mit sich, sich einem gewissen Verhaltensmuster anzupassen. Selbst wenn man die negative Pflicht akzeptiert, nicht gegen dieses Recht zu verstoßen, scheint die Annahme der positiven Pflicht, es zu unterstützen, so wünschenswert dies auch sein mag, hypothetisch — eher »lex ferenda« als »lex lata«.

Die Idee der in der Charta beschriebenen Rechte wird sehr wahrscheinlich von einigen Regimen des Kontinents deformiert werden — wenn ein Blick auf die jüngste Vergangenheit eine Voraussage für die Zukunft erlaubt. Solche Regierungen werden auf den Pflichten des einzelnen gegenüber ihrem jeweiligen Staat bestehen, seine Rechte und legitimen Hoffnungen aber mit Füßen treten.

Seit Abfassung der Charta haben die afrikanischen Staaten relativ zügig dieses Instrument mit seinen wenig zwingenden Vorschriften ratifiziert. Bis Mitte August hatten zwölf Länder die Charta ratifiziert und sieben weitere hatten unterzeichnet — trotzdem ist man noch ein Stück entfernt vom Quorum der Mehrheit der OAU-Mitgliedstaaten, das für ein Inkrafttreten erforderlich ist.

Art.60 verlangt von der Kommission, daß sie sich von der Charta der UNO und der der OAU, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes leiten läßt. Es ist zu wünschen, daß die Kommission sich gemäß dieser Direktive über die engen Grenzen, die von den gegenwärtigen afrikanischen Regierungen gesteckt werden, hinausentwickelt. Denn die Menschenrechte gehen heute über die ausschließliche Verantwortlichkeit der verschiedenen Staaten hinaus. Die UN-Charta hat eindeutig den Prozeß ihrer Internationalisierung in Gang gesetzt; neue Kapitel wurden mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Menschenrechtspakten und anderen Instrumenten aufgeschlagen.

Die Annahme der Afrikanischen Charta kann demnach als Wegmarke der ersten Phase der gegenwärtigen Entwicklung der Menschenrechte auf dem Kontinent betrachtet werden. Denn Endziel unserer Bemühungen ist es, die volle Respektierung aller Menschenrechte zu erreichen; mit anderen Worten geht es darum, eine internationale Sozialordnung zu schaffen, die die Verwirklichung der Rechte des Menschen und der Völker in vollem Umfang garantiert. Diese Situation wird erst dann bestehen, wenn in der ganzen Welt die Staatsgewalt in völligem Einklang mit der Achtung der Menschenrechte ausgeübt wird. Die internationalen, die zwischenstaatlichen und regionalen Organisationen, so bedeutend ihr Beitrag auch sein mag, sind lediglich Instrumente in einem Prozeß, der zur Verwirklichung dieses Zieles führt.

Anmerkungen

1 UN-Doc.ST/HR/SERA/4.

2 Anfänglich scheint in der Öffentlichkeit Ungewißheit geherrscht zu haben, ob die Charta in Nairobi tatsächlich verabschiedet wurde; die als UN-Doc.A/36/534 v.24.9.1981 veröffentlichte Sammlung der Resolutionen von Ministerrat und Gipfelkonferenz enthält keine Entschließung zur Verabschiedung der Charta. Nach Angaben der von der Amerikanischen Völkerrechtsgesellschaft herausgegebenen Zeitschrift »International Legal Materials«, die auch den Text der Charta wiedergibt, haben die Staats- und Regierungschefs der OAU die Charta unter der Bezeichnung »Charta von Banjul der Rechte des Menschen und der Völker« gebilligt (ILM, Vol. XXI, No.1, Januar 1982, S.58 ff.). Allgemein üblich ist jedoch weiterhin die Bezeichnung »Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker«.

3 H. Spiro, Constitutionalism and Constitutional Engineering, Beitrag zur 9. Jahrestagung der »African Studies Association« (1960).

4 Richardson/Gastil, A full Stomach alone does not make a Man free, in: New York Times v.25.2.1983.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Wirtschaft und Entwicklung

Die Weltbank und die Krise Afrikas: Forderung nach Politikreformen — Bedeutung externer Krisenfaktoren jetzt anerkannt (33)

(Vgl. auch den Beitrag des Verfassers: Kontroverse um die Zukunft Afrikas. Die entwicklungspolitischen Konzeptionen von OAU und Weltbank, VN 5/1982 S.153ff.)

I. Zwei Jahre nach Erscheinen des umstrittenen Weltbankberichts über eine »beschleunigte Entwicklung im Afrika südlich der Sahara« publizierte die Weltbank ihren ersten Folgebericht über die Veränderungen, die seitdem in Afrika zu verzeichnen waren (*Sub-Saharan Africa: Progress Report on Development Prospects and Programs*). In der im September 1983 vorgelegten, 32 Seiten umfassenden Studie ist allerdings von Entwicklungsfortschritten nichts zu finden. Die »Afrikanische Krise« habe sich vielmehr verschlimmert: Die Raten des wirtschaftlichen Wachstums seien niedrig, in einigen Fällen (so in Nigeria) sogar negativ; die weltwirtschaftliche Rezession habe vor allem die rohstoffexportierenden Länder getroffen, die noch weniger als zuvor in der Lage seien, Devisen zu verdienen, um damit Investitionsprogramme finanzieren und klaffende Lücken in der Zahlungsbilanz schließen zu können. Nur zwei Variablen wiesen durchweg Zuwachsraten auf: die Auslandsverschuldung und das Bevölkerungswachstum.

In der Diagnose der Krise Afrikas weiß sich die Weltbank einig mit zahlreichen anderen internationalen Organisationen. Ausdrücklich wird in dem Bericht auf die im April 1983 veröffentlichte (vorläufige) Perspektiv-Studie der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (ECA) über die ECA und die Entwicklung des Kontinents (ECA and Africa's Development 1983–2008) Bezug genommen. In ihr heißt es, das Szenario für das Jahr 2008 gleiche einem »Alptraum«: »das mögliche Bevölkerungswachstum würde enorme Auswirkungen auf die physischen Ressourcen der Region haben, vor allem auf den Boden, aber auch auf soziale Dienste wie Erziehung, Gesundheit, Wohnung, Ernährung, Wasser und so fort.«

In diesem Punkt beruft sich der Weltbankbericht — listigerweise — auf den »Aktionsplan von Lagos«, in dem die afrikanischen Staatsmänner Ende April 1980 ihre Perspektivpläne für die zukünftige Entwicklung Afrikas niedergelegt hatten und der bei allen UN-Dokumenten zum Thema Afrika als wichtiges Bezugsdokument zitiert wird. Auch der Aktionsplan unterstreicht — vielleicht weniger dramatisch als dies Weltbankdokumente zu tun pflegen — die katastrophalen Auswirkungen des rapiden Bevölkerungswachstums auf Land und Leute: vor allem in Form von zunehmender Ausbreitung der Wüsten und Entwaldung der Savannen und Buschsteppen Afrikas.

II. Doch können auch die diplomatischen Kottaus vor den Programmen anderer internationaler Organisationen nicht den Dissens verbergen, der über die anzuwendende Therapie zur Bekämpfung der Misere zwischen diesen und der Weltbank noch immer besteht: Während erstere ständig den unzureichenden Ressourcenfluß von den industrialisierten Ländern zu den armen und ärmsten Staaten beklagen und angemessene Maßnahmen fordern (beispielsweise die Verpflichtung der OECD-Staaten, mindestens 0,15 vH ihres Bruttosozialprodukts als öffentliche Entwicklungshilfe für LLDCs, also für »am wenigsten entwickelte Entwicklungsländer«, zur Verfügung zu stellen), beharrt die Weltbank nach wie vor auf der Priorität von nationalen Politikreformen als Voraussetzung für weitere Auslandskredite, deren Erhöhung zur Unterstützung interner Maßnahmen durchaus wünschenswert sei.

Was versteht nun die Weltbank unter »domestic policy reforms«? Ausgehend von der Grundüberzeugung, daß die Afrikanische Krise »in erster Linie eine Produktionskrise« sei, die durch ungeeignete politische Rahmenbedingungen (wie zu niedrige Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und ineffiziente Marktsysteme) bedingt sei, insistiert die Weltbank auf der Schaffung von Anreizen für die Produktion und den Export von Rohstoffen. Hierin lägen die eigentlichen komparativen Produktions- und Kostenvorteile afrikanischer Volkswirtschaften. Konkret empfiehlt der Report von 1983 folgende Reformen:

1. die Schaffung von mehr Möglichkeiten für die Erzielung von Arbeitseinkommen in den produktiven Sektoren im Unterschied zu den Dienstleistungssektoren (»speziell der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst einschließlich der Beamten, der Lehrer und des Militärs«),

2. die Veränderung der internen Preisrelationen zugunsten der Landwirtschaft,

3. die Anpassung der einheimischen Preise an das internationale Preisgefüge und

4. die Beschränkung und Konzentration des Staates auf »einige wenige Aufgaben zur Lösung von Problemen des Wachstums der Produktion und der Linderung der Armut, zu denen die Marktkräfte allein nicht ausreichen würden«.

Hinzu kommt als fünfte Forderung die Reform der Außenwirtschaft: Eine Anpassung der Handels- und Wechselkurspolitik an reale Kosten, um nicht die nationalen Exporte zu diskriminieren, sei eine Maßnahme von entscheidender Bedeutung für die angestrebte Gesundung der Volkswirtschaften.

III. Diese Forderungen der Weltbank stellen im wesentlichen eine Wiederholung der bekannten — wenn auch nach wie vor bei afrikanischen Politikern unbeliebten — Forderungen dar. Neu hingegen ist die stärkere Berücksichtigung externer Krisenfaktoren: Während in den sechziger und siebziger Jahren die Schulden- und Devisensituation bei

fast allen Ländern gut bis erträglich gewesen sei (mit Ausnahme von Sudan, Zaire und Sambia), habe sich der negative Einfluß der Weltmarktkräfte seit Beginn der achtziger Jahre verstärkt bemerkbar gemacht; fallende Rohstoffpreise, Handelsprotektionismus und sinkende Nachfrage nach Produkten aus der Dritten Welt bildeten strukturelle Engpässe der Entwicklung.

Mit dieser realistischen Einschätzung der Situation bewegt sich die Weltbank zweifellos in Richtung auf das politische Credo afrikanischer Politiker, die der Konsens zu einen scheint, daß alles wirtschaftliche Unheil von außen komme und daher auch nur von außen, sprich mit Hilfe weiterer Kredite zu leichteren Konditionen seitens der industrialisierten Länder, behoben werden könne. Doch was Art und Modalitäten externer Hilfeleistungen angeht, existiert eine schwer überbrückbare Kluft zwischen der Weltbankpraxis und den Wunschvorstellungen der Politiker aus der Dritten Welt. So heißt es etwa in einem UN-Bericht vom Juni 1983 über Sondermaßnahmen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Afrikas in den achtziger Jahren, daß die LLDCs Afrikas vor allem unter dem Ausbleiben von nicht-projektgebundener Hilfe leiden, »zum Beispiel von Zahlungsbilanzunterstützung, Budgethilfen, Krediten zur Finanzierung von Importen und Hilfe in Form von Waren« (UN-Doc.A/38/275, Ziff.13). Bekanntlich sind dies alles Formen der Unterstützung, die die Weltbank als für die Entwicklungsförderung ungeeignet verwirft. Daher ist es kaum verwunderlich, wenn der Folgebericht der Weltbank vermerkt, daß zwar von seiten zahlreicher afrikanischer Regierungen ein »ermutigender Beginn« zu verzeichnen sei, über eine Reform der bestehenden Agrar-, Preis- und Wechselkurspolitik nachzudenken, daß sich aber »die Verwirklichung von politischen und institutionellen Reformen als extrem langsam und schwierig« erwiesen habe, und zwar »aus administrativen, technischen und politischen Gründen«.

IV. In zwei Bereichen habe sich der politische Widerstand gegen die Empfehlungen der Weltbank hauptsächlich manifestiert: gegen eine Änderung des Systems der Agrarpreise zugunsten der Bauern und gegen die operative Einschränkung des öffentlichen Wirtschaftssektors zugunsten einer stärkeren Privatisierung.

Als konstruktiv ist die Einschätzung der Weltbank zu werten, daß der politische Widerstand gegen notwendige Wirtschafts- und Entwicklungsreformen nur dann überwunden werden könnte, wenn den staatlichen Reformmaßnahmen rasch eine Zunahme der Produktion und des realen Pro-Kopf-Einkommens sowie eine Abschwächung der Inflationsrate folgen würden. Um dieses Ziel zu erreichen, bedürfe es einer erhöhten und ständigen Finanzhilfe von außen. Ohne diese sei die Kluft zwischen den Politikreformen und ihren Konsequenzen für die Verfügbarkeit von Ressourcen nicht zu überwinden.

Man muß also schlußfolgern, daß nach der politischen Auseinandersetzung über den Bericht zur »beschleunigten Entwicklung im Afrika südlich der Sahara« von 1981 die Weltbank in ihrem Verständnis der »Afrikanischen Krise« konzilianter — und wohl auch realistischer — geworden ist: heute bewertet sie bei der Krisendiagnose die externen Verursachungsfaktoren stärker als noch gegen Ende