

DER AFRIKANISCHE GERICHTSHOF FÜR MENSCHEN- UND VÖLKERRECHTE

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Andreas Zimmermann / Jelena Bäumler

Fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des Protokolls über den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (AGMR) hat der Gerichtshof am 15. Dezember 2009 sein erstes Urteil gefällt.¹ Zugleich wurden damit auch die Grenzen seiner Zuständigkeit deutlich, wurde doch die Klage eines Staatsangehörigen des Tschad gegen Senegal als unzulässig zurückgewiesen. Der Senegal hat bislang, wie viele afrikanische Staaten auch, keine Erklärung abgegeben, die überhaupt erst Klagen von Individuen ermöglichen würde. Daher konnte der Gerichtshof auch keine inhaltliche Stellungnahme zu den aufgeworfenen Rechtsfragen abgeben. Dennoch war der Fall nicht ohne Brisanz: Gegenstand der Klage bildete zwar die behauptete Verletzung von Menschenrechten einer Person durch den Senegal. Die Klage galt jedoch dem Schutz Hissène Habrés, dem selbst die Verantwortung für systematische Folter und den Tod von etwa 40.000 Menschen zur Last gelegt wird – eine Konstellation, welche die Initiatoren des Gerichtshofes gewiss nicht zuallererst vor Augen hatten, als sie

1 | Vgl. Nico Krisch, „The Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights“, in: *ZaôRV*, 1998, S. 713 - 732; Vincent O. Orlu Nmeihelle, *The African Human Rights System – Its Laws, Practice, and Institutions*, 2001, S. 259 - 309; David Padilla, „An African Human Rights Court: Reflections from the perspective of the Inter-American system“, in: *African Human Rights Law Journal* (2002), S. 185 - 202; Rachel Murray, „A comparison between the African and European Courts of Human Rights“, in: *African Human Rights Law Journal* (2002), S. 195 - 222; N. Barney Pityana, „Reflections on the African Court on Human and Peoples’ Rights“, in: *African Human Rights Law Journal* (2004), S. 121 - 129; Robert Wundeh Eno, „The jurisdiction of the African Court on Human and Peoples’ Rights“, in: *African Human Rights Law Journal* (2002), S. 223 - 232;



Prof. Dr. Andreas Zimmermann ist Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht, an der Universität Potsdam.



Jelena Bäumler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Potsdam.

das Gericht schufen. Gleich im allerersten Fall trat damit in eindrucksvoller Weise das Spannungsfeld hervor, welches ein gerichtsförmiges Menschenrechtsschutzsystem fast schon zwangsläufig in sich bergen kann. Zugleich belegt aber das Urteil, dass das Gericht immerhin seine Arbeit aufgenommen hat. Es gibt Anlass, den Weg hin zu dem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte nachzuzeichnen, die Funktionsweisen und Grundlagen des AGMR näher zu untersuchen, ihn in das größere institutionelle System des Menschenrechtsschutzes in Afrika einzuordnen, sowie die zukünftige Bedeutung des Gerichts näher zu beleuchten.

AFRIKAS WEG ZU EINEM GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

Bereits seit dem Jahre 1961 wurde im Rahmen der damaligen Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) die Idee diskutiert, einen Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte zu schaffen. Zur Unterzeichnung der Afrikanischen Charta

Zur Unterzeichnung der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und der Völker, der Banjul-Charta, kam es aber bekanntlich erst auf der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU im Jahre 1981, ohne dass jedoch im Zuge dessen auch ein für etwaige Verstöße gegen die Charta zuständiger Gerichtshof eingerichtet worden wäre.

der Rechte der Menschen und der Völker², der Banjul-Charta, kam es aber bekanntlich erst auf der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU im Jahre 1981, ohne dass jedoch im Zuge dessen auch ein für etwaige Verstöße gegen die Charta zuständiger Gerichtshof eingerichtet worden wäre. Vielmehr konnten sich die Vertragsparteien lediglich auf die Schaffung einer

Menschenrechtskommission verständigen. Nachdem die Banjul-Charta 1986 in Kraft getreten war, nahm die Afrikanische Kommission für die Menschenrechte und die Rechte der Völker (Afrikanische Kommission) im Jahre 1987 ihre

Matthias Bortfeld, *Der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte*, 2005; Astrid Radunski, „Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschengenrichtshof“, in: *MenschenRechtsMagazin* 1/2005, S. 59 - 73; Gina Bekker, „The African Court on Human and Peoples’ Rights: Safeguarding the Interests of African States“, in: *Journal of African Law* (2007), S. 151 - 172; George Mukundi Wachira, „African Court on Human and Peoples’ Rights: Ten years on and still no justice“, in: *Minority Rights Group, International Report 2008*; Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2007, S. 418 - 479.

2 | Vom 27. Juni 1981, 1520 UNTS 217; deutsche Übersetzung abgedruckt in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1986, S. 677 und 1990, S. 348.

Arbeit auf. Sie soll die Menschenrechte schützen und ihre Durchsetzung fördern, ist allerdings kein Gerichts-, sondern nur ein Überwachungsorgan, was eine Verurteilung eines Staates, der Menschenrechte verletzt, ausschließt.

Begründet wurde die Einrichtung einer Kommission anstelle eines Gerichtshofs unter anderem mit dem Argument, dass es eher der afrikanischen Tradition entspräche, ein außergerichtliches Verfahren zu wählen.

Eine wichtige Rolle spielte aber wohl auch die Tatsache, dass noch keine hinreichende politische Bereitschaft der afrikanischen Staaten bestand, sich der Jurisdiktion eines Gerichtshofs zu unterwerfen. Es dauerte ein weiteres Jahrzehnt, bis die Idee für einen Gerichtshof im Jahre 1993 erneut aufkam, dieses Mal angestoßen durch die Internationale Kommission der Juristen mit Sitz

Nachdem das Hauptziel, das Ende der Kolonialherrschaft, erreicht war, bestand nach Gründung der Afrikanischen Wirtschaftszone die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Verträge über diese und der Charta der OAU. Die 1999 beschlossene Umwandlung in die Afrikanische Union (AU) sollte die Organisation effizienter gestalten und nicht zuletzt auch stärker an menschenrechtlichen Themen ausrichten.

in Genf. Ein Jahr später erteilte der Generalsekretär der Organisation der Afrikanischen Einheit, nicht zuletzt wohl auch unter dem Eindruck der schrecklichen Geschehnisse in Ruanda, den Auftrag, ein Protokoll zur Errichtung eines afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs zu erarbeiten. Ein erster Entwurf kam 1995 bei einem Expertentreffen in Kapstadt zustande. Es folgten zwei weitere Treffen im Jahre 1997, bis das Protokoll 1998 schließlich von den Staatschefs im Rahmen des Gipfeltreffens der OAU in Ougadougou unterzeichnet wurde.³ Es sollten jedoch noch einmal weitere sechs Jahre ins Land gehen, bis schließlich das Protokoll zur Schaffung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit der Ratifizierung durch die Komoren als 15. Staat am 25. Januar 2004 in Kraft treten konnte. Mittlerweile haben immerhin 24 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union und damit aber immer noch weniger als die Hälfte das Protokoll ratifiziert.⁴ Zwischenzeitlich hatten sich die afrikanischen Staaten entschieden, die 1963 gegründete OAU zu reformieren. Nachdem das Hauptziel, das Ende der Kolonialherrschaft, erreicht war, bestand nach Gründung der Afrikanischen Wirtschaftszone

3 | Abrufbar unter <http://www.africa-union.org> > Documents > Treaties, Conventions & Protocols, abgedruckt in: *ZaöRV* 1998, S. 727 - 732.

4 | Vgl. Liste der Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben (Stand: 03.02.2010), abrufbar unter: <http://www.africa-union.org> > Documents > Treaties, Conventions & Protocols.

die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Verträge über diese und der Charta der OAU. Die 1999 beschlossene Umwandlung in die Afrikanische Union (AU) sollte die Organisation effizienter gestalten und nicht zuletzt auch stärker an menschenrechtlichen Themen ausrichten. Mit der Hinterlegung der 36. Ratifikationsurkunde durch Nigeria trat die AU-Gründungsakte schließlich am 21. Mai 2001 in Kraft. Vorliegend von Interesse ist dabei vor allem, dass mit der Gründung der Afrikanischen Union, neben weiteren Organen, unter anderem auch die Einrichtung eines weiteren Gerichtshofs, des Afrikanischen Gerichtshofs, einher ging, auf den noch gesondert einzugehen sein wird.

FUNKTIONSWEISE DES AFRIKANISCHEN GERICHTSHOFES FÜR MENSCHRECHTE

ZUSAMMENSETZUNG DER RICHTERBANK UND SITZ DES GERICHTSHOFS

Das Protokoll zur Schaffung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte sieht vor, dass Personen mit hohem moralischem Charakter, ausgewiesenen juristischen und individuellen Fähigkeiten und Erfahrungen im Bereich der Menschenrechte für das Richteramt in Betracht kommen.⁵ Neben der persönlichen Qualifikation spielt die Frage einer ambitionierten Balance für die Zusammensetzung der Richterbank eine entscheidende Rolle: die Richter sollen die fünf großen Regionen Afrikas (Süd, West, Ost, Nord und Mitte) repräsentieren, die verschiedenen afrikanischen Rechtssysteme des islamischen Rechts, des Common und Civil Law, afrikanisches Gewohnheitsrecht und das südafrikanische römisch-holländische Recht widerspiegeln, sowie zudem gewährleisten, dass den afrikanischen Traditionen Rechnung getragen wird. Zudem soll die Richterbank eine gleichberechtigte Geschlechterrepräsentation aufweisen (Art. 11-15 des Protokolls). Ein Vorschlagsrecht für die Richter haben dabei nur solche AU-Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben. Diese Staaten können bis zu drei Kandidaten vorschlagen, wovon mindestens zwei aus dem jeweiligen Land stammen müssen.⁶ Somit können auch Richter aus Staaten ernannt werden, die nicht Mitglied des

5 | Vgl. Artikel 11 Abs. 1 des Protokolls.

6 | Vgl. Artikel 12 Abs. 1 des Protokolls.

Protokolls sind. Gewählt werden die Richter von der Ministerversammlung der AU, also von allen 53 Mitgliedstaaten. Dies erscheint sachgerecht, da der AGMR ein Organ der AU ist und andere Staaten innerhalb der sechsjährigen Amtszeit der Richterinnen und Richter das Protokoll ratifizieren können, so dass sie dann auch Mitsprache bei der Besetzung der Richterbank gehabt haben sollten.

Am 22. Januar 2006 wurden beim Gipfeltreffen in Khartum die ersten elf Richter gewählt und im Juni desselben Jahres in Banjul vereidigt.⁷ Die Richter repräsentieren zwar die verschiedenen Regionen und Rechtssysteme. Kritisch wurde jedoch gelegentlich auf die teilweise mangelnde Expertise im menschenrechtlichen Bereich hingewiesen und die Tatsache betont, dass lediglich zwei Frauen nominiert wurden.⁸ Zum Zeitpunkt der Wahl der Richter stand der Gerichtsort noch nicht fest. Erst im August 2007 konnten sich die Staaten auf Arusha in Tansania einigen und konnte ein entsprechendes Abkommen zwischen der Republik Tansania und der Afrikanischen Union abgeschlossen werden. Dahinter stand die Überlegung, das Internationale Konferenzzentrum beziehen zu können, in dem bislang noch das Internationale Straftribunal für Ruanda der Vereinten Nationen tätig ist. Zum damaligen Zeitpunkt war dabei noch nicht absehbar, dass das Tribunal die Räume noch bis Ende 2012 benötigen würde. Dies bringt gegenwärtig erhebliche Schwierigkeiten für den AGMR mit sich, weil er die vorgesehenen Räume noch nicht vollständig nutzen kann. Derzeit sind – wie bei anderen internationalen Gerichten auch – die Richter, bis auf den Präsidenten, nur in Teilzeit eingesetzt. Diese Frage war zunächst heftig umstritten, da man eine Unvereinbarkeit mit anderen beruflichen Tätigkeiten befürchtete und die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter gefährdet

Am 22. Januar 2006 wurden beim Gipfeltreffen in Khartum die ersten elf Richter gewählt und im Juni desselben Jahres in Banjul vereidigt. Die Richter repräsentieren zwar die verschiedenen Regionen und Rechtssysteme. Kritisch wurde jedoch gelegentlich auf die teilweise mangelnde Expertise im menschenrechtlichen Bereich hingewiesen und die Tatsache betont, dass lediglich zwei Frauen nominiert wurden.

7 | Richter Gerard Niyungeko (Burundi) (Präsident), Richter Modibo Toumy Guindo (Mali) (Vizepräsident), Richter Fatsah Ougergouz (Algerien), Richter Jean Emile Somda (Burkina Faso), Richterin Sophia A. B. Akuffo (Ghana), Richterin Kellelo Justina Mafoso-Guni (Lesotho), Richter Hamdi Faraj Fanoush (Libyen), Richter Jean Mutsinzi (Ruanda), Richter El Hadji Guissé (Senegal), Richter Bernard Ngoepe (Südafrika), Richter George Kanyiehamba (Uganda).

8 | Vgl. dazu ausführlich: Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2007, S. 432 - 433.

sah. Vor allem zur Schonung der finanziellen Ressourcen entschied man sich jedoch, erst mit der Zunahme des Arbeitsaufgebots auch die Arbeitszeit der Richter anzupassen. Im Jahr 2008 schieden die ersten beiden Richter aus,⁹ ohne dass diese je einen Fall zu entscheiden gehabt hätten.

ZUSTÄNDIGKEIT DES GERICHTSHOFS

Das Protokoll über den AGMR sieht zwei Verfahrensarten vor: zum einen streitige Urteile und zum anderen Rechtsgutachten, welche durch einzelne AU-Mitgliedstaaten, Organe der AU oder eine afrikanische Organisation, welche von der AU anerkannt wird, angefordert werden können.¹⁰

Der Gerichtshof verfügt, je nachdem wer die Klage erhebt, über eine zwingende Zuständigkeit, die jeder Staat automatisch mit der Ratifikation des Protokolls anerkennt, sowie über eine optionale Zuständigkeit, für die es einer entsprechenden zusätzlichen Unterwerfungserklärung bedarf.

Vorliegend soll insbesondere die Zuständigkeit für streitige Fälle dargestellt werden, die – geht man von den Erfahrungen der anderen beiden regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe aus – den wesentlichen Anteil der Fälle ausmachen dürften. Besonders relevant ist dabei vor allem, wer überhaupt eine Klage erheben kann (Zuständigkeit *ratione personae*) und zum anderen, welche Rechtsverletzung Gegenstand eines Verfahrens sein kann (Zuständigkeit *ratione materiae*).

ZUSTÄNDIGKEIT RATIONE PERSONAE

Der Gerichtshof verfügt, je nachdem wer die Klage erhebt, über eine zwingende Zuständigkeit, die jeder Staat automatisch mit der Ratifikation des Protokolls anerkennt, sowie über eine optionale Zuständigkeit, für die es einer entsprechenden zusätzlichen Unterwerfungserklärung bedarf. Die zwingende Zuständigkeit besteht insofern, wenn

- die Afrikanische Menschenrechtskommission,
- der Vertragsstaat, der eine Beschwerde bei der Afrikanischen Kommission eingeleitet hat,
- der Vertragsstaat, gegen den eine Beschwerde bei der Afrikanischen Kommission eingeleitet wurde,

9 | Artikel 15 Abs. 1 des Protokolls sieht vor, dass bei der ersten Wahl zwei Richter schon nach zwei Jahren ausscheiden und weitere vier Richter nach vier Jahren.

10 | Vgl. Artikel 4 Abs. 1 des Protokolls.

- derjenige Vertragsstaat, dessen Staatsangehöriger Opfer einer Menschenrechtsverletzung geworden ist,
- oder afrikanische zwischenstaatliche Organisationen das Verfahren einleiten.¹¹

Die *optionale Zuständigkeit* betrifft demgegenüber Klagen von Individuen sowie von Nichtregierungsorganisationen.¹² Diese können, wie das eingangs erwähnte Beispiel belegt, nur dann vor dem Gerichtshof klagen, wenn der beklagte Staat eine entsprechende Erklärung hinterlegt hat.¹³ Die ersten beiden Entwürfe des Protokolls hatten dabei noch vorgesehen, dass Individuen unabhängig von einer solchen Erklärung ihres Staates in Ausnahmesituationen oder bei ernsten, systematischen und massiven Menschenrechtsverletzungen Zugang zum Gerichtshof haben sollten. Schließlich entschied man sich jedoch dazu, keine solche Möglichkeit vorzusehen, sondern die Klagemöglichkeit generell von der Abgabe entsprechender Unterwerfungserklärungen der Staaten abhängig zu machen.

Insbesondere waren viele Staaten nicht bereit, die Entscheidung über die Klagebefugnis von Individuen dem Gerichtshof zu überlassen, der dann in jedem Einzelfall zu beurteilen gehabt hätte, ob im betroffenen Staat eine entsprechende Ausnahmesituation oder aber schwere Menschenrechtsverletzungen vorliegen. Zwar ist die bestehende Regelung angesichts ihrer Klarheit begrüßenswert – sofern denn eine ausreichende Anzahl von Staaten entsprechende Erklärungen abgibt. Allerdings haben bislang nur Mali und Burkina Faso, also gerade einmal zwei der insgesamt 23 Vertragsstaaten, dies getan.

Insbesondere waren viele Staaten nicht bereit, die Entscheidung über die Klagebefugnis von Individuen dem Gerichtshof zu überlassen, der dann in jedem Einzelfall zu beurteilen gehabt hätte, ob im betroffenen Staat eine entsprechende Ausnahmesituation oder aber schwere Menschenrechtsverletzungen vorliegen.

Da somit die Staaten mit der Abgabe der entsprechenden Unterwerfungserklärungen bislang sehr zurückhaltend waren, ist die Möglichkeit, dass die Afrikanische Menschenrechtskommission ein Verfahren einleitet, umso wichtiger. Auf diesem Weg können auch Individualbelange durch den Gerichtshof entschieden werden, vorausgesetzt, die betroffene Person strengt ein Verfahren bei der Kommission an und die Kommission leitet die Beschwerde dann

11 | Vgl. Artikel 5 Abs. 1 des Protokolls.

12 | Vgl. Artikel 5 Abs. 3 des Protokolls.

13 | Vgl. Artikel 34 Abs. 6 des Protokolls.

an den Gerichtshof weiter. Gleichzeitig könnte es auch eine Entlastung für den Gerichtshof darstellen, wenn die Kommission lediglich solche Verfahren weiterleitet, die auch eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben. Bisher hat die Afrikanische Menschenrechtskommission aber von der Möglichkeit einer solchen Klageerhebung vor dem Gerichtshof noch keinen Gebrauch gemacht.

ZUSTÄNDIGKEIT RATIONE MATERIAE

In der Sache hat der Gerichtshof die Zuständigkeit, Fälle zu entscheiden, in denen einer Vertragspartei die Verletzung von Menschenrechten vorgeworfen wird.¹⁴ Bemerkenswert ist, dass Klagen sich sowohl auf eine Verletzung der Banjul-Charta, als auch auf jeden anderen Menschenrechtsschutzvertrag, welchen der betreffende Staat ratifiziert hat, stützen können. In Betracht kommen speziell auf afrikanischer Ebene etwa die Afrikanische Flüchtlingskonvention, die Afrikanische Kinderrechte-Charta und das 2003 erlassene Protokoll zur afrikanischen Charta über die Rechte der Frauen in Afrika; auf universeller Ebene ferner der Pakt zum Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte sowie der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder die UN-Antifolterkonvention.¹⁵ Strittig ist, ob auch solche Abkommen, die nicht in erster Linie dem Menschenrechtsschutz dienen, wie etwa die Konvention zum Schutz der Natur und natürlicher Ressourcen von 1976 oder die Genfer Konventionen aus dem Jahre 1949 mit ihren Regeln des humanitären Völkerrechts¹⁶, erfasst sind.

In der Sache hat der Gerichtshof die Zuständigkeit, Fälle zu entscheiden, in denen einer Vertragspartei die Verletzung von Menschenrechten vorgeworfen wird. Bemerkenswert ist, dass Klagen sich sowohl auf eine Verletzung der Banjul-Charta, als auch auf jeden anderen Menschenrechtsschutzvertrag, welchen der betreffende Staat ratifiziert hat, stützen können.

14 | Vgl. Artikel 3 und 7 des Protokolls.

15 | Vgl. OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1001 UNTS 45; Charter on the Rights and Welfare of the Child, ILM 28 (1989) 1448; African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Doc/OS/34c/(XXIII) Annex; International Covenant on Civil and Political Rights, 999 UNTS 171; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 UNTS 3; Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1465 UNTS 85.

16 | Vgl. Geneva Convention relative to the treatment of prisoners of war, 75 UNTS 135, Geneva Convention relative to the protection of civilian person in time of war, 75 UNTS 287.

Diese umfassende materielle Zuständigkeit des AGMR hat nicht ausschließlich Zustimmung hervorgerufen. Zwar ist die Möglichkeit, dass eine Menschenrechtsverletzung auf jedes von dem fraglichen Staat ratifizierte

Abkommen gestützt werden kann und damit zu einem höheren Maß an Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen führt, für die es ansonsten kein internationales Gerichtsorgan gibt, grundsätzlich zu begrüßen.

Im Interesse eines effektiven Menschenrechtsschutzes dürfte grundsätzlich eine Bündelung von Verfahren vor einem Gericht wie dem AGMR erstrebenswert sein.

Andererseits steht zu befürchten, dass dies zu einer divergierenden Auslegung führen könnte, so etwa wenn der AGMR zu einem anderen Auslegungsergebnis kommt als der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen – eine Rechtsunsicherheit, die insgesamt eine Schwächung der Instrumente mit sich bringen könnte.¹⁷ Im Interesse eines effektiven Menschenrechtsschutzes dürfte grundsätzlich eine Bündelung von Verfahren vor einem Gericht wie dem AGMR erstrebenswert sein. Für den Betroffenen kann es zweifellos ein Hindernis darstellen, wenn er in Menschenrechtsfragen für die Feststellung der Verletzung des einen Abkommens vor einem Gericht klagen muss und für die Verletzung eines anderen Abkommens ein anderes Vertragsorgan anzurufen hat. Dies gilt insbesondere angesichts der Vielfalt der entsprechenden vertraglichen Einrichtungen.

Auch die Überlegung, dass (afrikanische) Staaten möglicherweise aufgrund dieser Vorschrift in Zukunft zurückhaltender bei der Ratifizierung sein werden, spricht nicht gegen diese umfassende Jurisdiktionsklausel. Denn wenn Staaten Abkommen lediglich deswegen ratifizieren, weil sie deren Durchsetzung nicht fürchten müssen, so bleibt die Ratifizierung ohnehin ein Lippenbekenntnis. Im Gegenteil kann dies verhindern, dass Staaten sich der Ratifizierung eines Abkommens rühmen, obwohl sie nicht den Willen haben dieses zu beachten, weil sie die Durchsetzung ohnehin nicht befürchten müssen. Somit überwiegen die positiven Aspekte dieser Bestimmung. Im Sinne eines harmonischen Menschenrechtsschutzes sollte sich der Gerichtshof jedoch darum bemühen, bereits entschiedene Auslegungsfragen nicht abweichend von anderen Institutionen zu beurteilen.

17 | Vgl. zu dieser Diskussion Nico Krisch, „The Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights“, in: *ZaôRV* 1998, S. 713 (722 f.); Matthias Bortfeld, *Der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte*, 2005, S. 124.

VERFAHRENSABLAUF

Ist eine Klage anhängig gemacht worden, kann zunächst versucht werden, eine einvernehmliche Streitbeilegung zu erreichen (Art. 9 des Protokolls). Erscheint dies nicht möglich, so können innerhalb des dann streitigen Verfahrens sowohl schriftliche als auch mündliche Beweise der Parteien herangezogen werden. Eine Vor-Ort Inaugenscheinnahme ist in Einzelfällen möglich und kann sinnvoll sein, um strittige Sachverhalte aufzuklären und einen unmittelbaren Eindruck von der Situation zu gewinnen (Art. 26 des Protokolls). Ist das Vorverfahren abgeschlossen, findet eine mündliche Verhandlung statt, die in der Regel öffentlich ist.¹⁸ Die Parteien können sich rechtlich vertreten lassen, wobei auch ein kostenloser Rechtsbeistand bereit gestellt werden muss, wenn dies die Gerechtigkeit erfordert (Artikel 10 Abs. 2 des Protokolls). In dringenden

Fällen kann der Gerichtshof auch vorläufige Maßnahmen erlassen¹⁹, ohne dass das Protokoll eine eindeutige Bestimmung über die rechtliche Bindungskraft solcher Maßnahmen enthalten würde. Es besagt lediglich, dass die Parteien die Urteile des Gerichtshofs befolgen müssen (Art. 30 des Protokolls). In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass auch im System des Inter-American Court einstweilige Maßnahmen durchaus als bindend angesehen werden und dass sich das Protokoll des AGMR an den Bestimmungen über den Inter-American Court orientiert hat. Die ausdrückliche Zulassung einstweiliger Maßnahmen spricht dafür, dass diese auch bindend sind, zumal ja selbst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, wie im Übrigen auch der Internationale Gerichtshof, seit einigen Jahren davon ausgehen, dass deren einstweiligen Maßnahmen verbindlich sind.

Ist eine Klage anhängig gemacht worden, kann zunächst versucht werden, eine einvernehmliche Streitbeilegung zu erreichen (Art. 9 des Protokolls). Erscheint dies nicht möglich, so können innerhalb des dann streitigen Verfahrens sowohl schriftliche als auch mündliche Beweise der Parteien herangezogen werden.

Eine weitere Besonderheit in Verfahren vor dem AGMR ist in der Regelung zu sehen, nach der ein Richter, dessen Heimatstaat in einem Verfahren als Partei auftritt, ausgeschlossen wird (Art. 22 des Protokolls). Dies steht im Gegensatz zur Praxis der anderen regionalen Gerichte und des Internationalen Gerichtshofs, bei dem durch

Eine weitere Besonderheit in Verfahren vor dem AGMR ist in der Regelung zu sehen, nach der ein Richter, dessen Heimatstaat in einem Verfahren als Partei auftritt, ausgeschlossen wird (Art. 22 des Protokolls). Dies steht im Gegensatz zur Praxis der anderen regionalen Gerichte und des Internationalen Gerichtshofs, bei dem durch

18 | Vgl. Artikel 10 Abs. 1 des Protokolls.

19 | Vgl. Artikel 27 Abs. 2 des Protokolls.

die Zulassung eines Ad-hoc-Richters aus dem jeweiligen Staat gerade umgekehrt die Möglichkeit der Repräsentation vorgesehen wurde. Die Überlegung, dass ein Richter aus dem beklagten Land möglicherweise über bessere Kenntnisse der Verhältnisse und des Rechtssystems seines Heimatstaates verfügt, spricht für diese Handhabung. Bei den Verhandlungen über das Protokoll des AGMR wurde jedoch eine mögliche Befangenheit und daraus resultierende Beeinflussung als nachteiliger angesehen. Tatsächlich hat die Zulassung eines nationalen Richters in Verfahren vor dem Inter-American Court zu erheblichen Schwierigkeiten geführt, die sogar zur Unterbrechung des Verfahrens geführt haben.²⁰ Andererseits ist es für einen verurteilten Staat möglicherweise leichter, ein Urteil zu akzeptieren, an dem ein nationaler Richter mitgewirkt hat.

URTEILE UND DEREN DURCHSETZUNGEN

Das Urteil muss spätestens 90 Tage nach dem Ende der mündlichen Verhandlung von mindestens sieben Richtern erlassen werden und von der Mehrheit getragen sein (Art. 28 des Protokolls). Richter verfügen dabei über die Möglichkeit, ein Sondervotum zu verfassen. Neben der Feststellung über das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Menschenrechtsverletzung kann der AGMR Abhilfemaßnahmen oder Kompensationsleistungen festsetzen (Art. 27 des Protokolls). Dabei ist er im Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht auf die Verhängung einer Geldsumme beschränkt, sondern kann, wie dies auch der Praxis im interamerikanischen System entspricht, auch andersartige Handlungspflichten bestimmen. Eine Berufungs- oder Revisionsmöglichkeit gegen Urteile des AGMR besteht nicht. Gestärkt wird die Durchsetzung der Urteile des AGMR insbesondere dadurch, dass die Überwachung dem Exekutivrat im Auftrag der Versammlung der AU obliegt.²¹ Ein weiteres Mittel, das sich möglicherweise

Das Urteil muss spätestens 90 Tage nach dem Ende der mündlichen Verhandlung von mindestens sieben Richtern erlassen werden und von der Mehrheit getragen sein (Art. 28 des Protokolls).

20 | Vgl. David Padilla, „An African Human Rights Court: Reflections from the perspective of the Inter-American system“, in: *African Human Rights Law Journal* (2002), S. 185 (188).

21 | Vgl. Artikel 29 Abs. 2 des Protokolls, die Regelungen über den Ministerrat finden sich in den Artikeln 10 bis 13 AU-Charta.

im Sinne eines *naming and shaming* als sinnvoll erweisen wird, ist die Nennung der Staaten im Jahresbericht des Gerichtshofs, die ein Gerichtsurteil nicht befolgt haben (Art. 31 des Protokolls). Dieser Bericht wird an die Versammlung der Staats- und Regierungschefs übermittelt und soll öffentlich sein.

VERHÄLTNIS ZU ANDEREN AFRIKANISCHEN INSTITUTIONEN

Der AGMR ist Teil eines größeren, auf den ersten Blick undurchsichtig wirkenden Geflechts von Institutionen und Organen. Interessant ist dabei vor allem das Verhältnis zwischen der Afrikanischen Kommission, also dem ursprünglichen Überwachungsorgan der Banjul-Charta, und dem neu geschaffenen Afrikanischen Gerichtshof. Anders als auf europäischer Ebene bildet das Dach aller dieser Institutionen dabei die AU.

FUSION DES AGMR UND DES AFRIKANISCHEN GERICHTSHOFS

Im Zuge des Umbaus der Afrikanischen Union wurde, wie eingangs erwähnt, auch der Afrikanische Gerichtshof (African Court of Justice) errichtet. Seitdem das entsprechende Protokoll auf dem Gipfeltreffen in Maputo im Juli 2003 angenommen wurde, verfügt die AU demnach nunmehr über zwei Gerichte, deren Verhältnis der Klärung bedarf. Gem. Artikel 19 des Protokolls über den

Im Zuge des Umbaus der Afrikanischen Union wurde, wie eingangs erwähnt, auch der Afrikanische Gerichtshof (African Court of Justice) errichtet. Seitdem das entsprechende Protokoll auf dem Gipfeltreffen in Maputo im Juli 2003 angenommen wurde, verfügt die AU demnach nunmehr über zwei Gerichte, deren Verhältnis der Klärung bedarf.

Afrikanischen Gerichtshof²² ist dieser für Streitigkeiten, die aus der Anwendung und Auslegung des Verfassungsgebenden Aktes der AU und aus Abkommen, die im Rahmen der AU abgeschlossen wurden, zuständig. Darüber hinaus begründen sämtliche völkerrechtlichen Streitfälle die Zuständigkeit des Gerichtshofs. Der Afrikanische Gerichtshof mag somit zwar vornehmlich für Konflikte

zwischen Staaten über die Auslegung von Verträgen und Abkommen der AU zuständig sein. Dennoch könnte es zu Überschneidungen in der Zuständigkeit kommen, was zu

22 | Abrufbar unter <http://www.africa-union.org> > Documents > Treaties, Conventions & Protocols; mangels ausreichender Ratifizierungen ist es nicht in Kraft getreten.

einer gewissen Verunsicherung innerhalb der afrikanischen Staatengemeinschaft geführt hat.²³

Nicht zuletzt daraus, aber auch zur Schonung finanzieller Ressourcen rührte die Überlegung, die beiden Gerichtshöfe zu fusionieren. Der formale Prozess der Fusion erfolgte mit der Annahme des Protokolls über den African Court of Justice and Human Rights am 1. Juli 2008 auf der 11. Generalversammlung der AU in Sharm El-Sheikh.

Dieser neugeschaffene Gerichtshof soll aus zwei Sektionen bestehen: einer generellen Sektion und einer für Menschenrechte. Insgesamt sollen dort 16 Richterinnen und Richter tätig sein, wobei jede Kammer mit acht Richtern ausgestattet wäre.²⁴ Das fragliche Protokoll wird jedoch erst nach Hinterlegung der 15. Ratifikationsurkunde in Kraft treten, wobei derzeit erst zwei Staaten, nämlich Mali und Libyen, diesen Schritt gegangen sind.²⁵ Es wird daher voraussichtlich noch eine geraume Weile dauern, bis die Fusion auch real vollzogen sein wird. Der begrüßenswerte Prozess des Zusammenschlusses der beiden Gerichtshöfe verläuft derzeit also gleichsam parallel zum Aufbau des AGMR. Das Protokoll des AGMR bleibt mithin also solange maßgeblich, wie es nicht von dem neuen Protokoll außer Kraft gesetzt worden ist.

Die Afrikanische Menschenrechtskommission hat die Aufgabe, die Menschenrechte sowie die Rechte der Völker zu schützen sowie die Banjul-Charta auszulegen. Die Hauptschwäche der Kommission ist dabei in der Tatsache zu sehen, dass es sich nicht um ein echtes Rechtsprechungs-, sondern ein reines Überwachungsorgan handelt.

ZUSAMMENARBEIT ODER KONKURRENZ ZWISCHEN AGMR UND AFRIKANISCHER MENSCHENRECHTSKOMMISSION?

Die Afrikanische Menschenrechtskommission hat die Aufgabe, die Menschenrechte sowie die Rechte der Völker zu schützen sowie die Banjul-Charta auszulegen. Die Hauptschwäche der Kommission ist dabei in der Tatsache zu sehen, dass es sich nicht um ein echtes Rechtsprechungs-, sondern ein reines Überwachungsorgan handelt. In ihren Verfahren hat die Kommission zwar in gerichtsähnlicher Weise die

23 | Vgl. N. Barney Pitsoana, „Reflections on the African Court on Human and Peoples' Rights“, in: *African Human Rights Law Journal* (2004), S. 121 (123).

24 | Vgl. Artikel 16 - 19 des Protokolls zum Statut des African Court of Justice and Human Rights.

25 | Abrufbar unter <http://www.africa-union.org> > Documents > Treaties, Conventions & Protocols.

Parteien zum Erscheinen aufgerufen und vor Ort Ermittlungen durchgeführt.²⁶ Darüber hinaus hat sie sich in einem mutigen Beschluss dazu entschieden, Individualbeschwerden anzunehmen. Die Kommission kann jedoch lediglich Empfehlungen aussprechen. Sie verfügt über keine Durchsetzungsmechanismen und kann zudem weder Reparationszahlungen noch andere Kompensationsmaßnahmen festsetzen. Der abschließende Bericht an den betroffenen Staat, der auch an die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der AU weitergegeben wird, ist darüber hinaus nicht öffentlich.

Der AGMR und die Kommission haben damit zwar eine unterschiedliche methodische Ausrichtung, aber ein sich überschneidendes sachliches Operationsfeld. Gemäß Artikel 2 des Protokolls soll der AGMR die Arbeit der Kommission ergänzen und unterstützen. Allerdings deutet die Tatsache, dass der AGMR an Entscheidungen der Kommission nicht gebunden ist und auch in der gleichen Sache abweichend entscheiden kann, darauf hin, dass jedenfalls keine hierarchische Ordnung zugunsten der Kommission vorgesehen ist. Die rechtspolitischen Erwartungen reichen von der Hoffnung über eine intensive Zusammenarbeit auf der einen bis hin zur Befürchtung über eine eventuelle gegenseitige Blockade auf der anderen Seite.

Der AGMR und die Kommission haben damit zwar eine unterschiedliche methodische Ausrichtung, aber ein sich überschneidendes sachliches Operationsfeld. Gemäß Artikel 2 des Protokolls soll der AGMR die Arbeit der Kommission ergänzen und unterstützen.

Anders als auf der Ebene des europäischen Menschenrechtsschutzes gibt es bisher keine Bestrebungen, die beiden Institutionen zusammenzuführen. Etwaige Hoffnungen auf einen gegenseitigen Unterstützungsprozess scheinen sich derzeit noch nicht zu erfüllen.

Bisher ist es noch zu keiner verstärkten Zusammenarbeit gekommen. Die Afrikanische Kommission hat noch keinen Fall vor dem AGMR anhängig gemacht und auch über einen möglichen Austausch von Erfahrungen und Verfahrensabläufen zwischen der Kommission und dem AGMR ist nichts bekannt geworden. Ursache dafür könnten auch Befürchtungen der Kommission sein, von der derzeit schon herrschenden geringen Beachtung neben einem starken Gerichtshof in die Bedeutungslosigkeit abzusinken. Das Potenzial, das zwei starke Einrichtungen nebeneinander haben könnten, wird dabei möglicherweise übersehen.

26 | Vgl. Nico Krisch, „The Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights“, in: *ZaöRV* 1998, S. 713 (715).

BISHERIGE PRAXIS DES AGMR

Wie erwähnt wurde der bisher erste und einzige Fall des Gerichtshofs am 15. Dezember 2009 entschieden.²⁷ Hintergrund des Verfahrens bildeten die Geschehnisse im Tschad in den Jahren 1982 bis 1990, zu einer Zeit also, in der Hissène Habré als Präsident des Tschad agierte. Ihm werden massive Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. Die später eingerichtete nationale Untersuchungskommission gelangte insoweit zu der Einschätzung, dass Habré die systematische Folter und Tötung von etwa 40.000 Menschen während seiner Amtszeit angeordnet hat, was ihm den bezeichnenden Namen eines „Pinochet von Afrika“ eingebracht hat. Nachdem er durch den aktuellen Präsidenten des Tschad, Idriss Déby, im Jahre 1990 gestürzt worden war, flüchtete er in den Senegal, wo er jahrelang unbehelligt lebte. Als 25 Personen in Belgien Anklage erhoben und ein belgischer Richter daraufhin in den Tschad flog, um selbst Ermittlungen vorzunehmen, erließ Belgien einen internationalen Haftbefehl. Die AU entschied jedoch, sich gegen eine Auslieferung Habrés auszusprechen, und forderte den Senegal lediglich auf, eine Lösung oder andere „afrikanische Optionen“ zu finden.

Erst am 31. Januar 2007 beschloss die senegalesische Nationalversammlung rückwirkend ein Gesetz, welches die Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Folter auch in Fällen erlaubt, in denen diese Taten außerhalb des Senegal begangen wurden.

Der Antrag Belgiens vor dem Internationalen Gerichtshof, dieser solle in einer einstweiligen Anordnung die Auslieferung Habrés durch den Senegal anordnen, hatte keinen Erfolg. Der Internationale Gerichtshof sah aufgrund der Zusicherung des Senegal, dass Habré den Senegal nicht verlassen werde und der Erwartung, dass der Senegal selbst ein Gerichtsverfahren einleiten wird, die Notwendigkeit für

27 | Judgment in the matter of Michelot Yogogombaye versus the Republic of Senegal, application No. 001/2008. Abrufbar unter: www.african-court.org > Cases > Latest Judgments. Die Einzelmeinung des Richters Fatsah Ouguergouz, der dem Urteil im Ergebnis zustimmt, kritisiert zum einen die Länge des Verfahrens, das von der Klageeinreichung am 11. August 2008 bis zur Entscheidung über ein Jahr dauert. Andererseits rügte er, dass Artikel 5 Abs. 3 und Artikel 34 Abs. 6 des Protokolls so ausgelegt wurden, als sähen diese *inter alia* die Hinterlegung einer Erklärung vor. Nach Meinung Ouguergouz sei dies jedoch die einzige Voraussetzung, die auch ausschließlich eine Frage der Zuständigkeit und nicht der Zulässigkeit sei. Abrufbar unter: www.african-court.org > Cases > Latest Judgments.

einstweilige Maßnahmen als nicht gegeben an.²⁸ Problematisch erscheint, dass der Senegal bis zu diesem Zeitpunkt keine Rechtsgrundlage besaß, Verbrechen zu verfolgen, die außerhalb des Staatsgebiets begangen worden sind. Erst am 31. Januar 2007 beschloss die senegalesische Nationalversammlung rückwirkend ein Gesetz, welches die Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Folter auch in Fällen erlaubt, in denen diese Taten außerhalb des Senegal begangen wurden. Der Kläger, Michelot Yogogombaye, der die Staatsangehörigkeit des Tschad besitzt, derzeit in der Schweiz wohnhaft ist und dessen Beziehung zu Habré ungeklärt ist, wandte sich genau aus diesem Grund mit seiner Klage vor dem AGMR gegen die gerichtliche Verfolgung von

Liest man Urteile des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, so werden zumeist gewisse Unzulänglichkeiten hervorgehoben. Oft wird bemängelt, dass es bisher nur einen Fall gegeben hat oder die Arbeitsweise des Gerichtshofs Effektivität vermissen lasse.

Habré im Senegal. In seiner Klageschrift führte er aus, dass dieses Verfahren aufgrund des Rückwirkungsverbots unzulässig sei²⁹ und darüber hinaus eine Verletzung der Afrikanischen Flüchtlingskonvention darstelle. In materieller Hinsicht erwiderte der Senegal, dass keine Verletzung der Abkommen vorläge und außerdem kein legitimes Interesse des Klägers an dem Verfahren bestünde. Wie erwähnt wurde jedoch weder über die Klage verhandelt noch in der Sache entschieden. Das Verfahren wurde ohne mündliche Verhandlung abgewiesen, da der Senegal keine Erklärung über die Zulässigkeit von Individualklagen abgegeben hatte.

AUSBLICK: WIRKSAMKEIT UND BEDEUTUNG DES GERICHTSHOFS

Liest man Urteile des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, so werden zumeist gewisse Unzulänglichkeiten hervorgehoben. Oft wird bemängelt, dass es bisher nur einen Fall gegeben hat oder die Arbeitsweise des Gerichtshofs Effektivität vermissen lasse. Sicherlich kann man kritisieren, dass es über ein Jahr dauerte, bis der erste Fall aufgrund eines einfachen Zulässigkeitskriteriums abgewiesen wurde. Auch die Tatsache, dass nicht mehr Klagen anhängig gemacht wurden und die Kommission noch keinen Fall eingereicht hat, könnte Grund zur Sorge

28 | Vgl. IGH Belgien v. Senegal, Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite, 28 May 2009.

29 | Vgl. Artikel 7 Abs. 2 der Banjul-Charta.

bereiten. Allerdings ist dies bei Weitem kein Grund, dem AGMR ein Scheitern zu prophezeien. Auch bei der Einrichtung eines Gerichtshofs ist aller Anfang schwer. Ein Blick auf seine Schwestergerichte zeigt, dass diese mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hatten: so war beim Inter-Amerikanischen Gerichtshof erst sechs Jahre nach der Einrichtung im Jahr 1980 der erste Fall anhängig geworden und der zweite Fall erst weitere vier Jahre später. Auf europäischer Ebene war das Verhältnis der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bis zu deren Fusion bis zuletzt nicht eindeutig geklärt. Eine Analyse der bisherigen Schwierigkeiten ist hilfreich, sollte jedoch nicht zu einer vorschnellen positiven oder negativen Prognose über die Zukunft führen. Der Weg des AGMR und die sich bietenden Chancen sind offen. Letztlich hängt die Zukunft des AGMR von dem Willen der afrikanischen Staaten, der Richter, aber auch der Nichtregierungsorganisationen und der Kommission ab, sich von den anfänglichen Hürden nicht entmutigen zu lassen.

Die Anregung, der Gerichtshof solle versuchen, mehr von den anderen beiden regionalen Gerichtshöfen, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof zu lernen, erscheint sinnvoll. Aber gleichzeitig muss der Gerichtshof auch seinen eigenen Weg gehen und gegebenenfalls seine eigenen Fehler machen. Denn nur die Erarbeitung eigener Lösungen wird letztendlich dazu führen, einen genuin afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte zu schaffen, der sowohl den prozessualen Besonderheiten des Gerichtshofs gerecht wird als auch den besonderen Begebenheiten Afrikas Rechnung trägt und ihnen gewachsen ist. Eine der größten Herausforderungen für den Gerichtshof ist dabei wahrscheinlich der Umgang mit der Diversität Afrikas. Im Gegensatz zu seinen Schwestergerichten hat der Afrikanische Gerichtshof für Menschen- und Völkerrechte mit einer deutlich inhomogeneren Mitgliedschaft zu kämpfen.

Es bleibt abzuwarten, wie das Gericht mit seinen Schwierigkeiten, insbesondere den knappen Ressourcen, umgehen wird. Auch das Verhältnis, die Zusammenarbeit und Kompetenzabgrenzung zu anderen Gerichten regionaler Zusammenschlüsse wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) oder der Südafrikanischen Staaten (SADC) wird sich entwickeln müssen.

Es bleibt abzuwarten, wie das Gericht mit seinen Schwierigkeiten, insbesondere den knappen Ressourcen, umgehen wird. Auch das Verhältnis, die Zusammenarbeit und Kompetenzabgrenzung zu anderen Gerichten regionaler Zusammenschlüsse wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) oder der Südafrikanischen Staaten (SADC) wird sich entwickeln müssen. Zu hoffen bleibt, dass der Zusammenschluss der beiden Gerichtshöfe der AU bald abgeschlossen sein wird und dann neuen Schwung in den weiteren Aufbau eines überstaatlichen Gerichtssystems in Afrika mit sich bringt. Eine Lehre kann jedoch möglicherweise aus der Geschichte der beiden Schwestergerichte, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Inter-Amerikanischen Gerichtshofes gezogen werden - sie existieren nach wie vor. Der einmal angestoßene Prozess über die Einrichtung eines Menschengerichtshofs wird auch in Afrika nicht mehr rückgängig gemacht werden können und auf kurz oder lang zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte in Afrika führen, sei es in Form eines African Court of Justice and Human Rights oder in der bestehenden Form des AGMR.