

## Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof

Astrid Radunski

---

---

### Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Gründung und Zielsetzungen der OAU
3. Das Vermächtnis der OAU
4. Der Übergang von der OAU zur AU
5. Aufbau und Organe der AU
6. Einschätzung der AU
7. Die Banjul-Charta und die Afrikanische Menschenrechtskommission
8. Der Weg zu einem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof
9. Zusammensetzung, Funktionen und Einschätzung des Gerichtshofs
10. Das Verhältnis zur Afrikanischen Menschenrechtskommission

### 1. Einleitung

Das Bestreben Afrikas, sich durch verbesserte Zusammenarbeit, nachhaltige Entwicklung und die Übernahme von mehr Eigenverantwortung die ihm zukommende Rolle in der Weltpolitik einzunehmen, wird durch die Afrikanische Union (AU) verkörpert.<sup>1</sup> Mit hehren Zielen wurde die kontinentweite Organisation im Jahr 2002 in Südafrika gegründet und löste damit ihre

---

<sup>1</sup> Vgl. Präambel und Art. 3 (j) der Gründungsakte der Afrikanischen Union (Constitutive Act of the African Union; AU-Gründungsakte) vom 11. Juli 2000; Teilübersetzung in: Internationale Politik 11/2001, S. 78-85. Dieses und die folgend weiter genannten OAU/AU-Dokumente sind abrufbar unter: [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org) (zuletzt besucht am 21. Januar 2005).

Vorgängerin, die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), ab. Es handelt sich bei der AU um ein sehr ambitioniertes Projekt, dessen Zukunftsaussichten sehr unterschiedlich beurteilt werden. *Alpha Oumar Konaré*, Vorsitzender der AU-Kommission, betont den neuen, an veränderte Rahmenbedingungen angepaßten Charakter der AU gegenüber ihrer Vorgängerorganisation: *"The African Union is not the former Organization of African Unity, they are completely different."*<sup>2</sup> Dieser Meinung wollen sich Kritiker der AU nicht anschließen und verweisen auf Defizite beim Übergang der OAU zur AU. *"The implicit assumption in the AU Treaty of a new quality of leadership in Africa is false. The truth is that the beautiful ones are not yet born."*<sup>3</sup> Die großen Worte der afrikanischen Führungselite seien nichts weiter als Heuchelei.<sup>4</sup> Fest steht, daß die junge Organisation erst noch beweisen muß, daß sie mehr ist als nur *"another bureaucracy with no real power to control some of the despots and corruption-riddled governments that plague the continent"*.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> African Union not the Former OAU, says Konare, AU Press Release No. 03/2004, 19. Januar 2004.

<sup>3</sup> *Nsongurua J. Udombana*, Can the Leopard Change Its Spots? The African Union Treaty and Human Rights, in: *American University International Law Review* 17 (2002), S. 1177-1261 (S. 1257).

<sup>4</sup> *Nsongurua J. Udombana*, The African Regional Human Rights Court: Modelling its Rules of Procedure, 2002 (The Danish Centre for Human Rights, Research Partnership 5/2002), S. 153.

<sup>5</sup> African Union replaces OAU, The Hindu, 10. Juli 2002, abrufbar unter: [www.thehindu.com/2002/07/10/stories/2002071001141400.htm](http://www.thehindu.com/2002/07/10/stories/2002071001141400.htm) (31. Januar 2005).

Der vorliegende Beitrag soll einen kurzen Einblick in die Geschichte von OAU und AU sowie eine Einschätzung der gewandelten Rolle der Organisation geben. Darüber hinaus sollen die jüngeren Entwicklungen im afrikanischen Menschenrechtssystem nachgezeichnet werden: Mit dem Inkrafttreten des Protokolls zur Einrichtung eines Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs<sup>6</sup> vor einem Jahr am 25. Januar 2004 ist man der Beseitigung bestehender Defizite des Systems einen entscheidenden Schritt näher gekommen.

## 2. Gründung und Zielsetzungen der OAU

Die OAU<sup>7</sup> wurde am 25. Mai 1963 auf der Konferenz Unabhängiger Afrikanischer Staaten in Addis Abeba gegründet. 30 der 32 zum damaligen Zeitpunkt unabhängigen Staaten Afrikas schlossen sich zusammen und wählten als Sitz der Organisation Addis Abeba, Äthiopien. Die übrigen zwei Staaten – Togo und Marokko – traten noch vor Ende desselben Jahres der OAU bei.<sup>8</sup> In der Gründung fanden jahrzehntelange panafrikanische Bestrebungen Ausdruck, Menschen schwarzer Hautfarbe politisch zu organisieren, gegen ihre Diskriminierung in einer von Weißen beherrschten Welt zu protestieren und die staatliche Unabhängigkeit auf gesamtafrikanischer Ebene zu fördern.

Der Panafrikanismus, von dem auch viele Befreiungsbewegungen auf dem Kontinent

inspiriert waren, manifestierte sich in den in der OAU-Charta<sup>9</sup> festgehaltenen Zielen (Art. 2). Förderung von Einheit und Solidarität der afrikanischen Staaten, Koordinierung und Intensivierung der Kooperation zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afrikanischen Völker sowie das Auslösen aller Formen des Kolonialismus in Afrika entsprachen der ideologischen Ausrichtung der Organisation. Gleichzeitig hinterließ jedoch auch die von den meisten afrikanischen Staaten erst in der jüngeren Geschichte vor der OAU-Gründung erlangte Unabhängigkeit von den Kolonialmächten ihre Spuren in der Charta. Es wurde die feste Entschlossenheit formuliert, die mühsam erkämpfte Freiheit zu sichern und zu konsolidieren sowie die territoriale Integrität und Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten zu verteidigen. Darüber hinaus wurde die Förderung der internationalen Kooperation unter Berücksichtigung der Charta der Vereinten Nationen (VN) und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ziel erhoben:

In ihrem Streben zur Erreichung ihrer Ziele hatten sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung folgender Prinzipien verpflichtet (Art. 3):

1. Aufrechterhaltung der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten;
2. Nichtintervention in die internen Angelegenheiten anderer Staaten;
3. Respekt für die Souveränität und territoriale Integrität anderer Staaten sowie für das unveräußerliche Recht zu unabhängiger Existenz;
4. Friedliche Lösung von Konflikten durch Verhandlung, Vermittlung, Schlichtung und Schiedsverfahren;
5. Uneingeschränkte Mißbilligung politischer Attentate in allen Formen sowie von subversiven Aktivitäten seitens Nachbarstaaten oder anderen Ländern;
6. Absoluter Einsatz für die Emanzipation der afrikanischen Territorien, die

<sup>6</sup> Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights vom 9. Juni 1998, abgedruckt in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 58 (1998), S. 727-732; International Human Rights Reports 6 (1999), S. 891-897.

<sup>7</sup> Ausführlich zur OAU Gino J. Naldi, *The Organization of African Unity, An Analysis of its Role*, 1989.

<sup>8</sup> *Institute for Security Studies* (comp.), Profile: African Union (AU), o.J., [www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/pdfs/oau/OAUProfile.pdf](http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/oau/OAUProfile.pdf) (21. Februar 2005).

<sup>9</sup> Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit vom 25. Mai 1963, abgedruckt z.B. in: Europa Archiv 1963 (18) D 314.

sich noch in kolonialer Abhängigkeit befinden;

7. Verfolgung einer von bestehenden politischen Blöcken unabhängigen Politik.

### 3. Das Vermächtnis der OAU

Auch wenn die OAU 1963 mit einer Zielsetzung ins Leben gerufen wurde, die über die Beseitigung des Kolonialismus weit hinausging, so hat sie sich in der Geschichte doch als Organisation positioniert, die im Bereich der Dekolonisierung ihre größten, manche würden sagen ihre einzigen Erfolge verzeichnen konnte. *“Critics say that throughout its 38 years the OAU has merely been a talking shop and a waste of money, while its supporters maintain that it has achieved its primary goal of African liberation.”*<sup>10</sup> Zweifellos war der Kampf für Afrikas Unabhängigkeit von kolonialer Herrschaft eines der Hauptaktionsfelder der OAU. Zur Unterstützung des Befreiungskampfs noch abhängiger Territorien hat die Organisation diplomatische Hilfe aktiviert sowie finanzielle, militärische und logistische Hilfe für die Befreiungsbewegungen mobilisiert.<sup>11</sup> Insbesondere der geschlossene Kampf gegen die Apartheid in Südafrika wird als Erfolg gewertet.<sup>12</sup>

Der Einsatz für den antikolonialen Kampf hatte jedoch auch negative Folgen. Die OAU war primär auf die Mißbilligung des Mißbrauchs der Rechte von Afrikanern

durch Nicht-Afrikaner ausgerichtet. Der generelle Schutz *“of individual human rights against government abuse was not the motivating impulse behind the Charter. [...] It was not [...] meant to question the actions of African governments themselves vis-à-vis their own populations.”*<sup>13</sup> Das Nichtinterventionsgebot war eine Regel, die als sakrosankt angesehen wurde und die die Beschäftigung mit vom Staat an der eigenen Bevölkerung begangenen Menschenrechtsverletzungen verhinderte.<sup>14</sup> Die Beschäftigung der OAU mit diesem Thema sowie mit gewaltsamen innerafrikanischen Konflikten und deren Befriedung ist daher alles andere als eine Erfolgsgeschichte der Organisation.<sup>15</sup>

### 4. Der Übergang von der OAU zur AU

Mit der Befreiung Südafrikas vom Apartheidsregime in den neunziger Jahren war ein zentrales Ziel der OAU erreicht: Die afrikanischen Völker waren von der Unterdrückung befreit. Der OAU gehörten nunmehr 53 Staaten an, d.h. alle afrikanischen Staaten mit Ausnahme Marokkos waren Mitglied der Organisation. Marokko hatte die Gemeinschaft 1985 nach dem Beitritt der Westsahara aus politischen Gründen verlassen.

Im Jahr 1991 wurde auf einer Sitzung der OAU die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) gegründet.<sup>16</sup> Von diesem

<sup>10</sup> Mohammed Adow, African rights court's slow start, BBC NEWS, 25. Januar 2004, unter: [news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3427155.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3427155.stm) (29. Januar 2005).

<sup>11</sup> Beispiele aus den siebziger Jahren sind die materielle und moralische Unterstützung für die Befreiungsbewegungen in Zimbabwe und Mosambik.

<sup>12</sup> In den achtziger Jahren hat die OAU verstärkt Druck auf den Westen ausgeübt, Sanktionen gegen das Apartheidsregime in Südafrika zu erlassen. Zum Kampf gegen die Apartheid siehe z.B. Jörn Rüsen/Hildegard Vörös-Rademacher (Hrsg.), *Südafrika, Apartheid und Menschenrechte in Geschichte und Gegenwart*, 1992.

<sup>13</sup> Nsongurua J. Udombana, *Toward the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Late Than Never*, in: *Yale Human Rights and Development Law Journal* 3 (2000), S. 45-111 (S. 52).

<sup>14</sup> Um nur einige der Staatsoberhäupter zu nennen, unter deren Herrschaft sich gravierende Menschenrechtsverletzungen ereigneten, sei an dieser Stelle auf *Mobutu Sese Seko* im ehemaligen Zaire (1965-1997), *Idi Amin* in Uganda (1971-1979) und *Jean-Bedel Bokassa* (1966-1976) in der Zentralafrikanischen Republik verwiesen.

<sup>15</sup> Vgl. Udombana (Fn. 13) sowie *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

<sup>16</sup> Schon zu Beginn der sechziger Jahre wurden die Mitgliedstaaten der OAU dazu ermutigt, ihre Volkswirtschaften in regio-

Zeitpunkt an arbeitete die OAU auf Basis der OAU-Charta sowie des AEC-Vertrages, die offizielle Bezeichnung der Organisation lautete OAU/AEC. Der Organisation lagen somit jedoch zwei Verträge zugrunde, die in Einklang gebracht werden mußten: Die vornehmlich politischen Ziele der OAU mußten mit den wirtschaftlichen Zielen und dem Entwicklungsbestreben der AEC verbunden werden.<sup>17</sup> Darüber hinaus waren bereits 1979 Stimmen laut geworden, die Ergänzungen zur Charta forderten, worauf man sich allerdings nie einigen konnte. Daher wurde der Entschluß gefaßt, den existierenden Organisationsrahmen zu rationalisieren und an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und die durch die Globalisierung veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Ultimatives Ziel sollte weiterhin die Erlangung der afrikanischen Einheit sein.<sup>18</sup> So einigte man sich auf einer außerordentlichen Sitzung der Organisation am 9. September 1999 in Sirté, Libyen, schließlich auf die Umwandlung der OAU in eine neue Organisation, die Afrikanische Union (AU). Zehn Monate später, auf dem Lomé-Gipfel am 11. Juli 2000,

---

nalen Märkten zusammenzuschließen mit dem letztendlichen Ziel, eine afrikaweite wirtschaftliche Union zu etablieren. Die AEC war Ausdruck dieser Bemühungen und sollte die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung und Integration vorantreiben. Besondere Betonung liegt auf der Förderung des Vertrauens in die eigenen Stärken und Möglichkeiten sowie einem von externen, nicht-afrikanischen Kräften möglichst unabhängigen Wachstum. Vgl. Treaty Establishing the African Economic Community (AEC-Vertrag) vom 3. Juni 1991.

<sup>17</sup> *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, Organization of African Unity (OAU)/African Union (AU), Stand der Quelle (South African Department of Foreign Affairs): 17. Mai 2001, [www.nepad.org.ng/PDF/About%20Nepad/oau\\_au.pdf](http://www.nepad.org.ng/PDF/About%20Nepad/oau_au.pdf) (21. Februar 2005).

<sup>18</sup> *South African Department of Foreign Affairs, African Union*, Juli 2001; [www.dfa.gov.za/events/auback.htm](http://www.dfa.gov.za/events/auback.htm) (20. August 2003).

nahmen die Staats- und Regierungschefs die Gründungsakte der AU an, für deren Inkrafttreten 36 Ratifizierungen vorgesehen wurden (Art. 28). Nigeria war am 26. April 2001 der 36. Staat, der sein Ratifizierungsinstrument hinterlegte, so daß die Gründungsakte einen Monat später, am 26. Mai 2001 in Kraft trat. Auf dem Lusaka-Gipfel im Juli 2001 einigte sich die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU auf eine Übergangsperiode von einem Jahr, so daß im Juli 2002 in Durban, Südafrika, schließlich die Eröffnungskonferenz der AU stattfand. Offizielles Gründungsdatum ist der 9. Juli 2002. Die OAU wurde aufgelöst und durch die AU ersetzt.<sup>19</sup>

Besonderer Wert bei der Schaffung der neuen Organisation wurde darauf gelegt, daß die AU nicht nur die bloße Fortsetzung der OAU unter verändertem Namen, sondern eine wirklich neue Organisation sein sollte. Es sollte eine Struktur entstehen, die Afrika dazu befähigt, die Probleme zu bewältigen, denen sich der Kontinent in der heutigen Zeit gegenüber sieht und die wirtschaftliche, politische und soziale Integration und Entwicklung voranzutreiben. Während sichergestellt werden sollte, daß die AU afrikanische Besonderheiten berücksichtigt, wurde gleichzeitig ein Bezug zur Europäischen Union hergestellt. Sie diente als Inspiration, deren Strukturen und Ideen teilweise als Vorbild herangezogen wurden.<sup>20</sup>

Im Vergleich zu den Zielen der OAU sind die Ziele der AU verändert und umfassender gestaltet worden (Art. 3 AU-Gründungsakte). Unter Beibehaltung zentraler Zielsetzungen der Vorläuferorganisation, wie der Verteidigung der Souveränität, territorialen Integrität und Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten, kamen neue Aktionsfelder hinzu. Dazu gehören u.a. die Förderung von demokratischen Prinzipien,

---

<sup>19</sup> Ebd. Siehe auch *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

<sup>20</sup> AU Press Release No. 03/2004 (Fn. 2). Einige der Strukturen der AU wecken jedoch auch Assoziationen mit dem UN-System.

Institutionen und „Good Governance“, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und die Förderung von Frieden, Sicherheit, Stabilität und nachhaltiger Entwicklung auf dem Kontinent. Außerdem wird die Bedeutung von Solidarität, Integration und gemeinsamer Interessenvertretung in Afrika unterstrichen, um die rechtmäßige Rolle in der Weltwirtschaft und bei internationalen Verhandlungen einnehmen zu können.

Die der Union zugrundeliegenden Prinzipien wurden ebenfalls ergänzt (Art. 4). Die souveräne Gleichheit und Unabhängigkeit, die nach Möglichkeit friedliche Konfliktbeilegung sowie das Nichtinterventionsgebot wurden aufrechterhalten. Diesen Bestimmungen wird jedoch das Recht der Organisation gegenüber gestellt, auf Beschluß der Versammlung der Staats- und Regierungschefs in einem Mitgliedstaat wegen schwerwiegender Umstände, namentlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zu intervenieren. Der Respekt vor demokratischen Prinzipien, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und „Good Governance“ wird hervorgehoben bei gleichzeitiger Ablehnung von Straflosigkeit, politischen Attentaten, Terrorismus und verfassungswidrigen Regierungswechseln.

## 5. Aufbau und Organe der AU

Während die OAU gemäß Art. VII ihrer Charta vier Hauptorgane<sup>21</sup> eingerichtet

<sup>21</sup> Diese sind: die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, der Ministerrat, das Generalsekretariat sowie die Vermittlungs-, Schlichtungs- und Schiedskommission. Sie werden in Art. VIII ff. der OAU-Charta näher erläutert. Die Versammlung, der Ministerrat und das Generalsekretariat existieren (zum Teil unter verändertem Namen) auch in der AU. Die Vermittlungs-, Schlichtungs- und Schiedskommission der OAU hat in der neuen Organisation jedoch kein direktes Äquivalent. Sie wurde eingerichtet, um die Mitgliedstaaten bei ihrer Verpflichtung zu unterstützen, Konflikte mit friedlichen Mitteln beizulegen. Im Laufe der Zeit wurde die Struktur der OAU

hatte, verfügt die AU über weitaus mehr Organe. Dazu gehören die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, der Exekutivrat, das Panafrikanische Parlament, ein Gerichtshof, die Kommission, der Ausschuß der Ständigen Repräsentanten, die technischen Fachausschüsse, der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat und die Finanzinstitutionen. Die Versammlung der AU hat darüber hinaus die Befugnis, weitere Organe einzurichten (Art. 5 der AU-Gründungsakte).

Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs (Art. 6-9) ist, wie schon bei der OAU, das höchste Entscheidungsorgan und trifft sich einmal im Jahr.<sup>22</sup> Sie hat die Aufgaben, die allgemeinen Politiklinien der Union zu bestimmen, über Mitgliedsanträge zu entscheiden, das Budget anzunehmen, den Prozeß der Konfliktlösung zu lenken und die Richter des Gerichtshofs zu ernennen. Die Entscheidungen werden entweder im Konsens oder mit einer Zweidrittelmehrheit gefällt. Der Exekutivrat der AU (Art. 10-13) entspricht dem ehemaligen Ministerrat der OAU. Er setzt sich aus den Außenministern oder anderen Ministern der Mitgliedstaaten zusammen, tagt halbjährlich und entscheidet über Angelegenheiten in den Bereichen Außenhandel, soziale Sicherheit, Ernährung, Landwirtschaft und Kommunikation. Außerdem bereitet der Exekutivrat Material für die Versammlung vor und ist dieser rechenschaftspflichtig. Der Ausschuß der Ständigen Repräsentanten (Art. 21) besteht aus den permanenten Vertretern der Mitgliedstaaten am

noch erweitert. Verschiedene Fachkommissionen, deren mögliche Einrichtung schon in der Charta vorgesehen war, wurden eingerichtet (Art. XX-XXII). Dazu gehörten u.a. die Wirtschafts- und Sozialkommission sowie die Verteidigungskommission. Außerdem gab es autonome Sonderorganisationen, die unter der Schirmherrschaft der OAU agierten, wie z.B. die Panafrikanische Telekommunikationsunion (PATU) oder das Afrikanische Büro für Erziehungswissenschaften. Siehe *NEPAD* (Fn. 17).

<sup>22</sup> Hierzu und zum folgenden *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

Hauptquartier der AU in Addis Abeba und funktioniert wie die Treffen der Botschafter bei der ehemaligen OAU. Der Ausschuß bereitet die Arbeit des Exekutivrats vor. Die Kommission (Art. 20) ist der Nachfolger des Generalsekretariats und besteht aus dem Vorsitzenden als offiziellem Repräsentanten der Union (bei der OAU als Generalsekretär bezeichnet), einem stellvertretenden Vorsitzenden, den Kommissaren und weiterem, zur Funktionserfüllung notwendigem Personal. Die Kommission hat den Auftrag, Aktivitäten der AU zu koordinieren, die Entscheidungen anderer Organe zu implementieren und die Mitgliedstaaten bei der Implementierung von Programmen und Politiken zu unterstützen. Sie muß regelmäßig Bericht an den Exekutivrat erstatten. Mit ihren Geschäftsbereichen deckt die Kommission die gesamte Bandbreite an Politikfeldern ab.<sup>23</sup> Das Panafrikanische Parlament (Art. 17) wurde eingerichtet, um die zivilgesellschaftliche Partizipation an der Entwicklung und ökonomischen Integration des Kontinents zu gewährleisten. Oberstes Ziel ist, daß sich das Parlament zu einer Institution mit vollen legislativen Kompetenzen entwickelt. Für eine Übergangsphase von unbestimmter Dauer hat es aber zunächst nur beratende Funktionen.<sup>24</sup> Der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat (ECOSOCC) (Art. 22) besteht aus Experten und zivilen Repräsentanten und übt beratende Funktionen aus. Zu den Finanzinstitutionen (Art. 19) zählen drei verschiedene Einrichtungen, die Afrikanische Zentralbank, die Afrikanische Investitionsbank und der Afrikanische Währungsfonds. Sie sollen Finanzmittel für

Finanzmittel für Projekte und Programme der AU bereitstellen. Die sieben technischen Fachausschüsse (Art. 14-16) decken verschiedene Politikbereiche ab und sind mit den entsprechenden nationalen Ministern sowie höheren Beamten besetzt. Die Ausschüsse sind verantwortlich für die Implementierung von Projekten und Programmen der Union und unterstehen dem Exekutivrat. Zum Gerichtshof (Art. 18) sind in der Charta noch keine näheren Bestimmungen enthalten.

Nicht in der Charta erwähnt, aber von besonderer Wichtigkeit im Rahmen der AU-Struktur, ist der Friedens- und Sicherheitsrat. Er ist hervorgegangen aus dem Mechanismus für Konfliktprävention, -management und -lösung der OAU. Der Mechanismus hatte das primäre Ziel, mögliche Konfliktsituationen bzw. deren krisenhafte Weiterentwicklung vorzusehen und nach Möglichkeit zu verhindern. Ein Engagement in allen Phasen der Konfliktbearbeitung war theoretisch vorgesehen, wurde in der Praxis jedoch kaum umgesetzt. Insbesondere vor Interventionen aber auch vor der bloßen Entsendung von Beobachtern in Konfliktgebiete schreckte die OAU in der Regel zurück.<sup>25</sup> Der jetzige Friedens- und Sicherheitsrat dient als kollektives Sicherheits- und Frühwarninstrument, um eine rechtzeitige und effiziente Reaktion auf Krisen- und Konfliktsituationen in Afrika zu gewährleisten.<sup>26</sup> Er ist mit der Aufgabe betraut, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zu fördern und soll u.a. in den Bereichen Frühwarnung, Vermittlungsdienste, Wiederaufbau nach Konflikten, humanitäre Aktionen und Katastrophenmanagement Funktionen ausüben.<sup>27</sup> Seine Befugnisse umfassen eine ganze Bandbreite an Förderungs-, Unterstützungs- und Untersuchungsmaßnahmen.<sup>28</sup> Er kann zwar Sanktionen erlassen, jedoch

<sup>23</sup> MBendi Information Services, African Union, Stand: 28. November 2003, unter: [www.mbendi.co.za/oroau.htm](http://www.mbendi.co.za/oroau.htm) (19. Januar 2005).

<sup>24</sup> Siehe Art. 2 des Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to the Pan-African Parliament vom 2. März 2001. Das Protokoll ist am 14. Dezember 2003 in Kraft getreten. Am 18. März 2004 fand die erste, am 16. September 2004 die zweite Sitzung des Parlaments statt.

<sup>25</sup> *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

<sup>26</sup> Art. 2 des Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union vom 9. Juli 2002.

<sup>27</sup> Ebd., Art. 6.

<sup>28</sup> Ebd., Art. 7.

ist es ihm nicht erlaubt, eine Intervention zu beschließen. Der Friedens- und Sicherheitsrat darf dies lediglich der Versammlung der Staats- und Regierungschefs empfehlen. Der Rat besteht aus 15 Mitgliedern. Beschlüsse werden mit einer Zweidrittelmehrheit gefaßt, bei Verfahrensfragen genügt die einfache Mehrheit.<sup>29</sup> Gleichzeitig wird der Rat in seiner Arbeit von weiteren Institutionen unterstützt: Die Kommission, ein Ältestenrat ("Panel of the Wise"), ein kontinentales Frühwarnsystem, afrikanische Standby-Streitkräfte und ein spezieller Fonds sind als Bestandteile für ein umfassendes Konfliktmanagement durch die AU vorgesehen.<sup>30</sup>

Von den in der AU-Gründungsakte vorgesehenen Organen sind die Versammlung, der Exekutivrat, der Ausschuß der Ständigen Repräsentanten und die Kommission bereits etabliert. Bis auf die Kommission, deren Struktur, Funktionen und Statuten von der Versammlung bestimmt wurden, haben diese Organe auch ihre Verfahrensregeln ausgearbeitet. Bspw. fand die vierte ordentliche Tagung der Versammlung am 30./31. Januar 2005 statt.

Das Panafrikanische Parlament hatte seine Eröffnungssitzung im März 2004; seine zweite Tagung fand im darauffolgenden September statt. Über die Statuten des ECOSOCC wurde auf einem Treffen von Fachleuten und dem Ausschuß der Ständigen Repräsentanten im Juni 2004 in Addis Abeba beraten. Ein Entwurf für Übergangsbestimmungen zur Lancierung des ECOSOCC wurde erarbeitet.<sup>31</sup> Das Protokoll über die Zusammensetzung und die Aufgaben des Gerichtshofs der Union wurde am 11. Juli 2003 von der Versammlung angenommen.<sup>32</sup> Es konnte bisher al-

lerdings noch nicht in Kraft treten, da von den nunmehr 35 Signatarstaaten bis Ende Januar 2005 nur sieben das Protokoll ratifiziert haben.<sup>33</sup> Das Protokoll des Friedens- und Sicherheitsrats<sup>34</sup> ist am 26. Dezember 2003 in Kraft getreten. Seit Anfang 2004 finden regelmäßig Sitzungen des Rates statt, die in Kommuniqués zu verschiedenen Konflikten in Afrika mündeten. Bspw. wurde auf der 24. Sitzung am 7. Februar 2005 ein Kommuniqué zur Situation in Somalia (zum wiederholten Male) sowie in Togo angenommen.<sup>35</sup>

## 6. Einschätzung der AU

Die breit angelegten Zielsetzungen der AU sind vom Grundsatz her der richtige Entwicklungsweg für Afrika. Der Kontinent sieht sich mit derart komplexen Problemen konfrontiert, daß Einzelmaßnahmen wenig Hoffnung auf Erfolg versprechen. „*Our reality today is that just about everything that could go wrong is going wrong with us.*“<sup>36</sup> Die Erkenntnis, daß ein ganzheitlicher Ansatz benötigt wird, um den Entwicklungshemmnissen von Korruption, nicht funktionierenden staatlichen Institutionen, fehlenden finanziellen Mitteln für öffentliche Aufgaben, mangelndem Know-how, mangelhaftem Bildungswesen, der HIV/Aids-Pandemie, Konflikten, Kriegen, Menschenrechtsverletzungen usw. zu begegnen, ist richtig. Die Formulierung und Niederschrift dieser Einsicht sollte als Fortschritt

<sup>29</sup> Ebd., Art. 8.

<sup>30</sup> Ebd., Art. 2 Abs. 2.

<sup>31</sup> Statutes of the Economic, Social and Cultural Council of the African Union, Juni 2004, abrufbar unter: [democracy-africa.org/documents/EcosoccStatutes.pdf](http://democracy-africa.org/documents/EcosoccStatutes.pdf) (22. Februar 2004).

<sup>32</sup> Protocol of the Court of Justice of the African Union vom 11. Juli 2003.

<sup>33</sup> Für das Inkrafttreten sind nach Art. 60 des Protokolls 15 Ratifikationsurkunden erforderlich.

<sup>34</sup> Oben Fn. 26.

<sup>35</sup> Communiqué of the Twenty-Forth Meeting of the Peace and Security Council vom 7. Februar 2005, AU-Dok. PSC/PR/Comm. (XXIV).

<sup>36</sup> *Abdul Mohammed*, Challenges for the African Union, Rede auf einem von der InterAfrica Group und Justice Africa organisierten Symposium zur AU, Addis Abeba, 3. März 2002, abrufbar unter: [www.uneca.org/eca\\_resources/Speeches/2002\\_speeches/030202presentation\\_abdul.htm](http://www.uneca.org/eca_resources/Speeches/2002_speeches/030202presentation_abdul.htm) (20. Februar 2005).

gewertet werden. Der erkennbare Schwerpunktwechsel in der AU von einer vornehmlich einzelstaatlichen zu einer zunehmend kollektiven kontinentalen Verantwortung ist zu begrüßen.<sup>37</sup> Die erkennbare Tendenz zu mehr Eigenverantwortung der afrikanischen Staaten ist von großer Wichtigkeit. Die erhofften ökonomischen Integrationsgewinne und politischen Stabilisierungseffekte wären von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung. Letztlich soll durch eine Stärkung der Einheit des Kontinents und die geschlossene Vertretung gemeinsamer Forderungen und Positionen auch eine stärkere Stellung Afrikas in der Weltpolitik erreicht werden. Erhoffte Folgen wären die Beseitigung der Marginalisierung Afrikas sowie die stärkere Berücksichtigung afrikanischer Interessen.

Zentrale Voraussetzung dafür, daß sich diese, mit der Gründung der AU verbundenen Erwartungen auch erfüllen, ist der politische Wille der Mitgliedstaaten bzw. der sie vertretenden Staats- und Regierungschefs. Das beinhaltet auch eine verstärkte Bereitschaft, Verstöße gegen die Prinzipien der Organisation öffentlich anzusprechen und entsprechende Konsequenzen daraus zu ziehen. Die mangelnde Entschlußkraft und die fehlende Kritikfähigkeit in dieser Hinsicht gehören zu den entscheidenden Faktoren, die schon die Arbeit der OAU in der Vergangenheit behindert haben.

Ob der Aufbruch ins 21. Jahrhundert mit einer „völlig veränderten“ AU gelingen wird, darf jedoch bezweifelt werden. Verschiedene Gründe sprechen dafür, daß dieses Unterfangen zumindest Zeit brauchen wird und einige Hürden noch genommen werden müssen:

Zunächst fällt auf, daß der Übergang zu einer „neuen“ Organisation nicht von einem Wechsel der politischen Führung begleitet wurde. In der AU agieren größtenteils die gleichen Personen wie in der

OAU.<sup>38</sup> Über die politische Führungsebene hinaus verweisen Skeptiker der AU außerdem auf fehlende gesellschaftliche und ökonomische Voraussetzungen für eine funktionsfähige supranationale, den gesamten Kontinent umfassende Union.<sup>39</sup> Angesichts zahlreicher ethnischer Spannungen, gewaltsamer Konflikte und wirtschaftlicher Unterentwicklung scheinen diese Einwände berechtigt.

Die ausgesprochen komplexe organisatorische Struktur des geplanten AU-Apparates beinhaltet eines der gravierendsten Probleme: die Frage der Finanzierung. Bereits im Jahr 2003 wurde der Rückstand der Beiträge der Mitgliedsländer bei nur vier bestehenden Organen der AU auf rund 40 Mio. US-\$ beziffert.<sup>40</sup> Das entspricht fast der Höhe des jährlichen Budgets der Union. Bei Einrichtung der anderen noch vorgesehenen Organe wird das Budget auf 65 Mio. US-\$ anwachsen. In Anbetracht der ohnehin schon prekären Finanzlage vieler afrikanischer Staaten ist absehbar, daß diese Summe nicht aufgebracht werden kann und die angestrebten Ziele nur mit Hilfe eines massiven Zustroms an externem Kapital erreicht werden können.<sup>41</sup> Schon jetzt kommen die Ressourcen der Organisation hauptsächlich von externen Gebern, u.a.

<sup>37</sup> Vgl. Henning Melber, Afrika sucht seine Strategie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2002, S. 482-490.

<sup>38</sup> *The Hindu* (Fn. 5). Um nur einige Beispiele für Staatsoberhäupter zu nennen, die schon seit vielen Jahren an der Macht sind und den Übergang von der OAU zur AU mit betrieben haben, sei auf die folgenden verwiesen: *Muammar al-Gaddafi* in Libyen (seit 1969), *Robert Mugabe* in Simbabwe (seit 1987, Regierungschef seit 1980), *Omar Hassan al-Bashir* in Sudan (seit 1993, Regierungschef seit 1989), und *José Eduardo dos Santos* in Angola (seit 1979).

<sup>39</sup> Volker Matthies, Regionalisierung der Konfliktbearbeitung in Afrika. Der „Mechanismus“ der OAU und die Zusammenarbeit mit den UN, in: Vereinte Nationen 2/2002, S. 51-56.

<sup>40</sup> Burkhard Margraf, Von Maputo nach Addis Abeba. Die Afrikanische Union auf der Suche nach neuen Wegen, in: *afrika süd* 4/2003, S. 18.

<sup>41</sup> Ebd.

dem Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), der EU-Kommission und von bilateralen Gebern.<sup>42</sup> Dieser Umstand gefährdet allerdings die geforderte „afrikanische Erfahrung“, die die AU sein soll, und hätte eventuell zur Folge, daß Bedingungen der externen Geber beachtet werden müßten, was wiederum zu neuen Konflikten auf politischer Ebene innerhalb Afrikas führen könnte.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, daß der Weg, der mit der Gründung der AU eingeschlagen wurde, der richtige ist. Angesichts der massiven Probleme in allen Bereichen des öffentlichen Lebens, denen sich weite Teile des afrikanischen Kontinents gegenüber sehen, erscheinen die gesetzten Ziele momentan jedoch als zu weit gesteckt, um in absehbarer Zeit erreicht werden zu können. Grund dafür sind nicht nur Probleme bei der Finanzierung, sondern insbesondere der fehlende politische Wille einiger Mitgliedstaaten zur Einhaltung der festgelegten Prinzipien und Ziele. Dies ist aber die wichtigste Voraussetzung, um der AU zum Erfolg zu verhelfen, strukturelle Reformen in Angriff zu nehmen und die Forderung nach „Good Governance“ umzusetzen.<sup>43</sup> Das Engagement einzelner Staaten beim Vorantreiben des Prozesses ist bemerkenswert, flächendeckende Verbesserungen sind bislang allerdings ausgeblieben. Man kommt nicht umhin zu bemerken, daß sich viele Prinzipien, auf die sich die Mitglieder der AU in der Gründungsakte verpflichtet haben, bei der Mehrheit der Staaten bislang lediglich als Lippenbekenntnisse erwiesen haben.<sup>44</sup> Das schlägt sich auch in den Bestimmungen über die AU-Organen nieder. Bei näherer

Betrachtung wird deutlich, daß die Versammlung der Staats- und Regierungschefs den anderen Organen keine Kompetenzen gegeben hat, die zur effektiven Aufgabenerfüllung der hehren Ziele der Gründungsakte und zur politischen Einflußnahme geeignet wären.

Das Inkrafttreten des Protokolls zur Einrichtung eines afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs kann daher zu Recht als Durchbruch bezeichnet werden. Es wird zwar dennoch ein langer und steiniger Weg bis zur vollen Funktionsfähigkeit dieser Institution werden, aber ein wichtiger Schritt ist getan, der Menschenrechtsaktivisten und -organisationen ein Instrument an die Hand gibt, auf die Umsetzung der Beschlüsse zu dringen. An dieser Stelle soll daher ein Blick auf das afrikanische Menschenrechtssystem und die jüngsten Entwicklungen hin zu einem afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof geworfen werden.

## 7. Die Banjul-Charta und die Afrikanische Menschenrechtskommission

Die Anregungen zur Schaffung eines afrikanischen Menschenrechtssystems<sup>45</sup> gingen wesentlich von den VN, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und einzelnen afrikanischen Staaten aus. Die OAU reagierte bis 1979 äußerst zurückhaltend auf diese Initiativen. Erst der Druck der Öffentlichkeit und massive Menschenrechtsverletzungen in einigen Mitgliedstaaten bewegten die Organisation schließlich zum Han-

<sup>42</sup> Georges Nzongola-Ntalaja, *What can the African Union achieve?*, Lecture for the Africa Regional Module for Trainees, Norwegian Foreign Service Institute, Oslo 7. März 2003, unter: [www.undp.org/oslocentre/docoslo/publications/What%20can%20the%20African%20Union%20achieve.doc](http://www.undp.org/oslocentre/docoslo/publications/What%20can%20the%20African%20Union%20achieve.doc) (20. Februar 2005).

<sup>43</sup> Ebd.

<sup>44</sup> Burkhard Margraf (Fn. 40).

<sup>45</sup> Vgl. Philip Kunig/Wolfgang Benedek/Costa R. Mahalu, *Regional Protection of Human Rights by International Law: The Emerging African System* (VRÜ, Beiheft 12), 1985; Michaela Wittinger, *Die drei regionalen Menschenrechtssysteme – Ein vergleichender Überblick über die EMRK, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker*, in: Jura 1999, S. 405-411; Vincent O. Orlu Nmeihelle, *The African Human Rights System, Its Laws, Practice, and Institutions*, 2001.

deln.<sup>46</sup> Grundlage für das heute existierende System bildet die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker,<sup>47</sup> kurz Banjul-Charta, die im Juni 1981 auf der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU angenommen wurde. Die Banjul-Charta schützt wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso wie grundlegende bürgerliche und politische Rechte. Zwei Besonderheiten, die den Einfluß afrikanischer Traditionen zeigen, sind erstens die Betonung der Rechte von Völkern zusätzlich zu den Rechten von Individuen. Außerdem werden in dem Dokument nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten identifiziert.

Zur Förderung, Sicherung und Interpretation der in der Banjul-Charta kodifizierten Rechte ist eine Afrikanische Kommission für die Rechte des Menschen und der Völker vorgesehen (Art. 30 und 45).<sup>48</sup> Sie wurde am 2. November 1987 eingesetzt und umfaßt elf Mitglieder, die von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs gewählt werden. Zur Förderung der Menschenrechte kann die Kommission Studien erstellen, Informationen verbreiten, Seminare und Symposien abhalten, Dokumente sammeln, Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten erlassen, Prinzipien formulieren und sollte mit nationalen und internationalen Menschenrechtsinstitutionen kooperieren. Ihre Schutzfunktion

kann die Kommission durch Annahme von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen ausüben. Daraus erstellt sie einen Bericht, der an die betroffenen Staaten und die Versammlung der Staats- und Regierungschefs weitergegeben wird, aber für die Allgemeinheit nicht öffentlich zugänglich ist.

Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit sieht sich die Kommission verschiedenen Schwierigkeiten und Hemmnissen gegenüber. Zunächst kann die Kommission lediglich Empfehlungen aussprechen. Weder stehen ihr Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung noch kann sie eine Wiedergutmachung oder Reparationen festsetzen. Da die Kommission zur Vertraulichkeit verpflichtet ist, können die Ergebnisse, zu denen sie in ihrem Beschwerdeverfahren kommt, nicht veröffentlicht werden, um die betreffenden Staaten durch einen Prozeß des "Naming and Shaming"<sup>49</sup> zur Befolgung der Empfehlungen zu veranlassen. In der Praxis werden diese Empfehlungen daher meist mißachtet.<sup>50</sup> Die in der Theorie bestehende Möglichkeit des Zugangs zum Beschwerdemechanismus für NRO und Individuen existiert in der Praxis nur bedingt. Es müssen sehr viele Voraussetzungen erfüllt werden, damit die Beschwerde überhaupt zugelassen werden kann (siehe Art. 55ff. Banjul-Charta).<sup>51</sup> Demgegenüber sind die Anforderungen für Beschwerden von seiten der Staaten weitaus geringer (vgl. Art. 47ff. Banjul-Charta). Dies ist jedoch die Gruppe, bei der derartige Initiativen am unwahrscheinlichsten sind, wie die bestehenden Staatenbeschwerdeverfahren anderer Menschenrechtsverträge zeigen. Die

<sup>46</sup> Martin Ölz, Die NGOs im Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes. Ein Beitrag zur Einordnung der nichtstaatlichen Organisationen in eine moderne Völkerrechtsordnung, 2002, S. 353ff.

<sup>47</sup> Vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; dt. Übersetzung abgedruckt in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1986, 677, und 1990, 348. Zu dieser z.B. *Fatsah Ou-guergouz*, La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité, 1993; *U. Oji Umozurike*, The African Charter on Human and Peoples' Rights, 1997.

<sup>48</sup> Vgl. *Evelyn A. Ankuhmah*, The African Commission on Human and Peoples' Rights, Practice and Procedure, 1996.

<sup>49</sup> Vgl. dazu: *Eckart Klein* (Hrsg.), Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte, 1996.

<sup>50</sup> *Udombana* (Fn. 13), S. 67ff.

<sup>51</sup> Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen siehe z.B. *Frans Viljoen*, Admissibility under the African Charter, in: Malcolm D. Evans/Rachel Murray (eds.), The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System in Practice, 1986-2000, S. 61-99.

Nachlässigkeit und Widerwilligkeit der Staaten, über Menschenrechtsverletzungen in ihrem Land Rechenschaft abzulegen, zeigt sich auch am Staatenberichtsverfahren. Die im Zweijahresrhythmus fälligen Berichte über die rechtlichen Bedingungen und Fortschritte im Menschenrechtsschutz werden oftmals gar nicht oder nur unregelmäßig eingereicht. Wie die OAU bzw. die AU im Allgemeinen leidet auch die Kommission im Besonderen unter einer fehlenden materiellen und finanziellen Ausstattung.<sup>52</sup> Das wirkt sich auf dieses Organ besonders nachteilig aus, da es zum Verlust der Unabhängigkeit führt, eine für die Aufgabenerfüllung der Kommission essentielle Bedingung. Die Unabhängigkeit wird außerdem dadurch beeinträchtigt, daß einige der Kommissare gleichzeitig Posten in den nationalen Regierungen innehaben. Die Arbeit der Kommission wird darüber hinaus durch ihre Zurückhaltung beeinträchtigt, die Bestimmungen der Charta großzügig auszulegen, auch was die eigenen Befugnisse betrifft.

Wegen dieser Umstände und die Vorgabe der Vertraulichkeit hat sich die Kommission daher einen Ruf als intransparente, wenig öffentlichkeitswirksame und oftmals überhaupt nicht wahrgenommene Institution eingehandelt. *“This invisibility has exposed the Commission to charges of ineffectiveness, unpredictability, and lack of vision, initiative, and vigor. It has undermined public confidence in the Commission’s relevance.”*<sup>53</sup> Manche Kritiker bezeichnen sie gar als Papiertiger, eine Institution, die kaum einen bedeutenden Beitrag zum Schutz der Menschenrechte auf dem afrikanischen Kontinent geleistet hat.<sup>54</sup> Jüngere Entscheidungen lassen jedoch erkennen, daß die Kommission ihr Mandat entschlossener wahr-

nimmt.<sup>55</sup> Große Hoffnungen ruhen zumindest auf dem afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof, der durch bindende Entscheidungen und Öffentlichkeitswirksamkeit Abhilfe bei den Defiziten im afrikanischen Menschenrechtssystem schaffen soll.

## 8. Der Weg zu einem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof

Die Idee zur Schaffung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde bereits 1961 im Rahmen der African Conference on the Rule of Law zum ersten Mal formuliert.<sup>56</sup> Ähnlich wie bei der Banjul-Charta fand diese Idee im Anfangsstadium keinen Zuspruch von Seiten der OAU-Mitgliedstaaten. Noch 1979, bei der Ausarbeitung der Banjul-Charta, bestand kein politischer Konsens über die Einrichtung eines Gerichtshofes zur Durchsetzung der in der Charta enthaltenen Rechte. Wie oben beschrieben, wurde lediglich eine Kommission als Organ in der Charta vorgesehen. Die Ablehnung eines Gerichtshofes wurde damit begründet, daß gerichtliche Streitbeilegung nicht dem afrikanischen Rechtsverständnis entspreche, das eher auf der Konsensfindung beruhe.<sup>57</sup> Auch der Mangel an finanziellen Mitteln und die schon bei der

<sup>52</sup> Unterstützung kommt auch hier insbesondere von außen, z. B. von der EU.

<sup>53</sup> *Udombana* (Fn. 13), S. 70.

<sup>54</sup> *Udombana* (Fn. 13), S. 47. Siehe auch *Arthur E. Anthony*, *Beyond the Paper Tiger: The Challenge of a Human Rights Court in Africa*, in: *Texas International Law Journal* 32 (1997), S. 511-524 (S. 511).

<sup>55</sup> So *Gino J. Naldi*, *Future Trends in Human Rights in Africa: The Increased Role of the OAU?*, in: *Evans/Murray* (Fn. 51), S. 1-35 (S. 11), mit weiteren Hinweisen auf die Entscheidungen der Kommission.

<sup>56</sup> Hierzu sowie zum Gerichtshof allgemein *Nico Krisch*, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 58 (1998), S. 713-726 (S. 716), m.w.Nachw.; *Mutoy Mubiala*, *Le Protocole à la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples relatif à l’institution d’une Cour*, in: *Droits de l’homme* 4/1998, S. 27-30. Die Konferenz wurde von der Internationalen Juristenkommission initiiert.

<sup>57</sup> Vgl. *Ölz* (Fn. 46); *Udombana* (Fn. 13) und *Anthony* (Fn. 54). Dennoch behielt man sich die Möglichkeit einer späteren Errichtung über Art. 66 der Banjul-Charta durch ein Zusatzprotokoll vor.

Kommission zutage tretenden Unzulänglichkeiten spielten eine Rolle. De facto war auch der politische Wille der Regierungen schlicht nicht vorhanden, sich einem derartigen Instrumentarium zu unterwerfen. Über lange Zeit hinweg kam daher keine richtige Bewegung in das Thema, bis es 1994 – nach intensiver Lobbyarbeit von NRO und den VN – wieder auf die Agenda der OAU gesetzt wurde. Dem folgte ein fünfjähriger Entwurfsprozeß, bis das endgültige "Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights" am 9. Juni 1998 schließlich angenommen wurde.<sup>58</sup> Die Tatsache, daß im Rahmen der AEC ein Gerichtshof eingerichtet werden sollte<sup>60</sup>, hatte das Argument endgültig entkräftet, daß gerichtliche Kontrolle den afrikanischen Traditionen gegenläufig sei.<sup>61</sup>

Für das Inkrafttreten des Protokolls zur Errichtung des Gerichtshofs für die Rechte des Menschen und der Völker wurde eine Anzahl von 15 Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunden festgelegt (Art. 34 Abs. 3). Wiederum drängten vorwiegend NRO und Menschenrechtsaktivisten auf eine schnelle Ratifizierung und erreichten ihr Ziel am 26. Dezember 2003, als die Komoren die 15. Ratifikationsurkunde bei der AU hinterlegten. 30 Tage später, am 25. Januar 2004, trat das Protokoll in Kraft.<sup>62</sup> Afrika stattet sich damit wie Europa und die Amerikas mit einem Gerichtshof zum Schutz der Menschenrechte auf regionaler Ebene aus. Beim

Erhalt des Ratifikationsinstruments der Komoren unterstrich der Vorsitzende der AU-Kommission, *Alpha Oumar Konaré*, die Wichtigkeit des Gerichtshofs für die AU.<sup>63</sup> Bisher wurde das Protokoll von insgesamt 20 Staaten ratifiziert; die bisher letzte Urkunde hinterlegte Kenia am 18. Februar 2005.

Es wurde erwartet, daß im Februar 2005 der Sitz des Gerichtshofs festgelegt und die Richter gewählt werden.<sup>64</sup> Der Gerichtshof wurde bisher allerdings noch nicht errichtet. Während der sechsten ordentlichen Tagung des Exekutivrats und der neunten Tagung des Ausschusses der Ständigen Repräsentanten Ende Januar 2005 wurde im Zusammenhang mit den Überlegungen der Ausarbeitung eines Protokolls über eine Fusion des Gerichtshofs der AU mit dem Afrikanischen Gerichtshof für die Rechte des Menschen und der Völker nochmals darauf gedrängt, daß diese Frage die Errichtung des letztgenannten Gerichtshofs nicht unangemessen verzögern sollte.<sup>65</sup>

## 9. Zusammensetzung, Funktionen und Einschätzung des Gerichtshofs

Der Afrikanischen Gerichtshof für die Rechte des Menschen und der Völker wird aus elf Richter/innen bestehen, die unab-

<sup>58</sup> Oben Fn. 6.

<sup>59</sup> Zur Entstehungsgeschichte siehe *Julia Harrington*, *The African Court on Human and Peoples' Rights*, in: *Evans/Murray* (Fn. 51), S. 305-334 (S. 308ff.); *Ölz* (Fn. 46), S. 376ff.

<sup>60</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. e AEC-Vertrag.

<sup>61</sup> *Udombana* (Fn. 13).

<sup>62</sup> *The Protocol on the African Court on Human and Peoples' Rights to Come into Force Soon*, AU Press Release No. 121/2003, 26. Dezember 2003; sowie *Gina Bekker*, *Human Rights News: Africa*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 22 (2004), S. 137-143 (S. 138).

<sup>63</sup> AU Press Release No. 121/2003 (Fn. 62).

<sup>64</sup> Siehe *INTERIGHTS' Latest News*, Stand: 1. Oktober 2004, [www.interights.org/news/default.asp#East%20and%20South%20African%20Court%20headline](http://www.interights.org/news/default.asp#East%20and%20South%20African%20Court%20headline) (2. Oktober 2004).

<sup>65</sup> Report of the Ninth Ordinary Session of the Permanent Representatives' Committee, AU-Dok. PRC/Rpt (IX), Nr. 18 i) ("should not unduly delay the establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights"). Siehe auch *Rapporteur's Report of the Sixth Ordinary Session of the Executive Council*, AU-Dok. EX.CL/Rapt/Rpt (VI), Nr. 55 ("They proposed that, pending the merger of the two Courts, the African Court be effectively operationalized, since the required number of ratifications had been obtained.").

hängig und unparteiisch ihr Amt ausüben und u.a. ausgewiesene Fähigkeiten auf dem Gebiet der Menschenrechte haben sollen (Art. 11 und 16 des Protokolls über die Errichtung des Gerichtshofs). Sie werden von der Versammlung OAU/AU gewählt (Art. 12ff.). Dabei soll sichergestellt werden, daß die Zusammensetzung des Gerichts die verschiedenen Regionen Afrikas und der großen Rechtssysteme sowie eine angemessene Repräsentation der Geschlechter widerspiegelt. Außer dem Präsidenten des Gerichtshofs werden die Richter zunächst nur als Teilzeitkräfte beschäftigt. Grund für diese Vorschrift ist die Annahme, daß ein geringes Volumen an Fällen in den ersten Jahren eine Vollzeitbeschäftigung unnötig macht und ständige Kräfte daher zu teuer wären. Diese Regelung kann unter Umständen einen gravierenden Nachteil für die Arbeit des Gerichtshofs darstellen. Wie bei der Kommission erhöht diese Regelung die Gefahr, daß die Richter Posten annehmen, die mit ihren rechtlichen Pflichten unvereinbar sind, was wiederum zum Verlust ihrer Unabhängigkeit führen würde.<sup>66</sup> Es besteht die Gefahr, daß Ernennung, Zusammensetzung und Wahl der Richter politisch motiviert sein können. Die Verpflichtung der Richter muß jedoch dem gesamten afrikanischen Kontinent und seiner Bevölkerung gelten, nicht einem einzelnen Land.

Der Gerichtshof ist zuständig, über alle ihm unterbreiteten Fälle und Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, die die Auslegung und Anwendung der Banjul-Charta, das Protokoll über die Errichtung des Gerichtshofs und eines anderen Menschenrechtsinstruments, die von den betroffenen Staaten ratifiziert wurden (Art. 3 Abs. 1), betreffen. Über hierzu entstehende Rechtsfragen kann er nach Art. 4 auch Gutachten abgeben. Daß der Gerichtshof auch andere Menschenrechtsinstrumente anwenden kann (Art. 3 Abs. 1 und Art. 7<sup>67</sup>), ist sehr

bedeutsam, da auf jeden internationalen Menschenrechtsvertrag Bezug genommen werden kann. Beispielsweise können dadurch bei unzureichender Formulierungen in der Banjul-Charta andere Instrumente herangezogen werden, die konkretere oder weitergehendere Bestimmungen enthalten. Ein Problem ist dabei, festzustellen, welches Instrument insbesondere bei Gutachten anwendbar ist, da nicht unbedingt alle Staaten die in Frage kommenden Instrumente ratifiziert haben. Ein weiteres Problem könnte auftreten, wenn die Auslegung durch den Gerichtshof von der des jeweiligen eigentlichen Vertragsorgans abweicht. Ferner kann es zu Konflikten mit dem Gerichtshof der AU sowie den Gerichten sub-regionaler Organisationen (bspw. der Economic Community of West African States) kommen.<sup>68</sup>

Die Berechtigung, Fälle vor den Gerichtshof zu bringen, haben die Menschenrechtskommission, diejenigen Vertragsstaaten, die eine Beschwerde bei der Kommission eingereicht haben oder gegen die eine Beschwerde eingereicht wurde, die Vertragsstaaten, deren Staatsangehörige Opfer einer Menschenrechtsverletzung wurden und afrikanische Regierungsorganisationen (Art. 5 Abs. 1). NRO mit Beobachterstatus bei der Kommission und Individuen können einen Fall nur dann direkt beim Gerichtshof einreichen, wenn der betreffende Staat die entsprechende Zuständigkeit des Gerichtshof durch Erklärung anerkannt hat (Art. 5 Abs. 3 und 34 Abs. 6).<sup>69</sup> Die Zulässigkeitsvoraussetzungen richten sich nach Art. 56 der Banjul-Charta (Art. 6 Abs. 2 des Protokolls).

---

rights instruments ratified by the States concerned."

<sup>66</sup> Die Möglichkeit der Umwandlung in Vollzeitstellen ist im Protokoll jedoch gegeben (Art. 15 Abs. 4).

<sup>67</sup> "The Court shall apply the provisions of the Charter and any other relevant human

<sup>68</sup> Hierzu *Krisch* (Fn. 56), S. 723f.; *Udombana* (Fn. 3), S. 1245ff.; *Frans Viljoen/Evarist Baimu*, *Courts for Africa: Considering the Co-existence of the African Court on Human and Peoples' Rights and the African Court of Justice*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 22 (2004), S. 241-267.

<sup>69</sup> Zur eigenartigen Formulierung und Positionierung dieser Vorschriften siehe *Harrington* (Fn. 59), S. 319.

Im Protokoll ist die Möglichkeit einer friedlichen Streitbeilegung vorgesehen (Art. 9). Die Verhandlungen sind in der Regel öffentlich und die Parteien können sich rechtlich vertreten lassen. Wenn nötig, kann auch ein kostenfreier Rechtsbeistand bereitgestellt werden. Eine Schutzregelung für Zeugen oder Vertreter der Parteien ist ebenfalls vorgesehen (Art. 10). Beweisregeln finden sich in Art. 26. Danach können Untersuchungen vorgenommen und schriftliche wie mündliche Beweise entgegengenommen werden. Die Urteile des Gerichtshofs sind mit Mehrheit zu fällen und mit Gründen zu versehen (siehe im einzelnen Art. 28). Die genauen Regelungen des Verfahrens werden noch in einer vom Gerichtshof zu erlassenden Verfahrensordnung zu regeln sein (Art. 8 und 33).

Die Urteile des Gerichtshofs sind für die am Streit beteiligten Vertragsstaaten bindend, die auch deren Umsetzung (execution) zusichern (Art. 30). Wird die Verletzung eines Rechts festgestellt, kann der Gerichtshof jede geeignete Maßnahme zur Wiedergutmachung der Verletzung anordnen, einschließlich der Zahlung einer gerechten Entschädigung oder einer Reparationsgewährung (Art. 27 Abs. 1<sup>70</sup>). Der Gerichtshof wird auch ausdrücklich ermächtigt, in schwerwiegenden und dringenden Fällen vorläufige Maßnahmen anzuordnen, die zur Vermeidung irreparabler Schäden für Personen notwendig sind (Art. 27 Abs. 2).

Die Urteile werden nicht nur den Streitparteien bekanntgegeben, sondern auch den Mitgliedstaaten der AU und der Menschenrechtskommission übermittelt. Die Überwachung der Umsetzung eines Urteils obliegt dem Exekutivrat (vormals Ministerrat) im Auftrag der Versammlung der Union (Art. 29). Darüber hinaus wird der Versammlung der Staats- und Regierungschefs auch ein Jahresbericht übermittelt, in dem

insbesondere auch die Fälle der Nichtumsetzung der Urteile durch einen Staat aufgeführt werden sollen (Art. 31). Der Gerichtshof ist daher nicht durch die Verpflichtung zur Vertraulichkeit gehemmt, wie dies bei der Kommission der Fall ist. Hierdurch wird also auch ein „shaming mechanism“ zur Durchsetzung der Urteile eingeführt. Zwar enthält das Protokoll selbst keine ausdrückliche Vorschrift darüber, ob die Versammlung weitere Maßnahmen zur Durchsetzung eines Urteils beschließen kann; jedoch kann in Art. VIII der OAU-Charta bzw. nunmehr in Art. 6 Abs. 2 und 9 Abs. 1 der AU-Gründungsakte die Grundlage für ein solches Vorgehen gesehen werden.<sup>71</sup>

Der Erfolg und die effektive Arbeit des Gerichtshofs wird ganz wesentlich von folgenden Faktoren abhängen: Eine angemessene Personal-, Finanz- und Ressourcenausstattung ist zwingend notwendig. Aus den negativen Erfahrungen, die mit der Kommission in dieser Hinsicht gemacht wurden, müssen die nötigen Konsequenzen gezogen werden. Internationale Unterstützung wird dabei zunächst unerlässlich sein.<sup>72</sup> Die Richter sind gefordert, ihr eigenes Mandat sowie die Menschenrechtskonventionen, insbesondere natürlich die Banjul-Charta, breit auszulegen, um ihr oberstes Ziel zu erfüllen: den Schutz der Menschenrechte in Afrika.<sup>73</sup> Gleichzeitig müssen die Mitglied-

<sup>71</sup> Z.B. *Udombana* (Fn. 13), S. 95.

<sup>72</sup> Siehe *Udombana* (Fn. 13), S. 110.

<sup>73</sup> Die Interpretation der Banjul-Charta ist besonders kritisch, da in ihr Klauseln enthalten sind, die eine Einschränkung der Rechte unter bestimmten, sehr vage gehaltenen Bedingungen erlauben. Art. 6 Satz 2 der Banjul-Charta lautet beispielsweise in deutscher Übersetzung: „Niemandem darf seine Freiheit entzogen werden, es sei denn aus Gründen und unter Bedingungen, die vorher gesetzlich festgelegt worden sind.“ Diese Klauseln sind sehr flexibel auslegbar und wurden in der Vergangenheit von den Staaten auch oft für ihre eigenen Interessen mißbraucht. Im Gegensatz zur Banjul-Charta werden in anderen Konventionen zumindest einige grundlegende Rechte als notstandsfest definiert. Durch eine restrikt-

<sup>70</sup> « Lorsqu'elle estime qu'il y a eu violation d'un droit de l'homme ou des peuples, la Cour ordonne toutes les mesures appropriées afin de remédier à la situation, y compris le paiement d'une juste compensation ou l'octroi d'une réparation. »

tig müssen die Mitgliedstaaten gewillt sein, ihre absolute Souveränität zur Disposition zu stellen, um die universelle Befolgung der Banjul-Charta und Umsetzung der Beschlüsse des Gerichtshofs zu garantieren. "[L]ike any international institution, it can only be as strong as its member states allow it to be."<sup>74</sup>

#### 10. Das Verhältnis zur afrikanischen Menschenrechtskommission

Der Gerichtshof ist als Ergänzung des Schutzmandats der afrikanischen Menschenrechtskommission gedacht (Art. 2). Daher ist das Verhältnis dieser beiden Organe von besonderer Wichtigkeit, um unnötige Kompetenzüberschneidungen und -konflikte zu vermeiden und die größtmögliche Effizienz des afrikanischen Menschenrechtssystems zu gewährleisten. Da die Verfahrensregeln des Gerichtshofs noch nicht ausgearbeitet sind, kann über das Verhältnis noch keine endgültige Aussage getroffen werden.<sup>75</sup> Denkbar wäre eine verstärkte Konzentration der Kommission auf ihr Mandat zur Förderung der Menschenrechte und die Beschäftigung mit Fällen, die durch gütliche Einigung beigelegt werden können. Darüber hinaus könnte sie sich der Fälle annehmen, die von NRO und Individuen vorgebracht werden, vom Gerichtshof aufgrund beschränkter Zugangsbedingungen aber nicht behandelt werden können. Eine klare Trennung der Kompetenzen ist jedenfalls unerlässlich und würde die Legitimität der beiden Institutionen und damit die des afrikanischen

Menschenrechtssystems insgesamt erhöhen.<sup>76</sup>

Die Dringlichkeit eines effektiven Menschenrechtsschutzes in Afrika ist angesichts zahlreicher grausamer Konflikte und der aktuellen Lage in Sudan offensichtlich. Es ist an der Zeit, der Menschenrechtsrhetorik, die fast alle afrikanischen Länder beherrschen,<sup>77</sup> eine unabhängige Institution gegenüberzustellen, die den Menschenrechtsnormen zur Durchsetzung verhilft und die Staaten für den Mißbrauch ihrer Staatsgewalt zur Rechenschaft zieht.

---

tive Auslegung der Ausnahmebestimmungen könnte der Gerichtshof hier wichtige Maßstäbe setzen. Für eine Diskussion dieses Themas siehe *Udombana* (Fn. 13), S. 62f. Ein weiterer positiver Aspekt des Gerichtshofs ist außerdem, daß durch die Interpretation der Verträge für die nationalen Gerichte ein Fallrecht etabliert wird, auf das diese sich beziehen können.

<sup>74</sup> *Adow* (Fn. 10).

<sup>75</sup> Soweit es angebracht ist, hat der Gerichtshof bei der Ausarbeitung die Kommission zu konsultieren (Art. 33 Satz 2).

---

<sup>76</sup> *Udombana* (Fn. 13).

<sup>77</sup> Die meisten Staaten auf dem afrikanischen Kontinent können Menschenrechtsnormen in ihren Verfassungen vorweisen. Einige Staaten haben eine nationale Menschenrechtskommission, andere einen Ombudsmann und fast alle garantieren eine unabhängige Justiz. Massive Menschenrechtsverletzungen, Massaker, Folter und Völkermord finden dennoch statt und geschehen oftmals sogar ungestraft.