

Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 25 (2020) 2

2020 – 91 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-47400>



Empfohlene Zitation:

Kangnikoé Bado, Der Gerichtshof der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) als Verfassungsgericht, erschienen im Verlag Mohr Siebeck, Jus Internationale et Europaeum 126, Tübingen 2017, 297 Seiten, ISBN 978-3-16-154694-5. - rezensiert von Romy Klimke, In: MenschenRechtsMagazin 25 (2020) 2, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 157–160.
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-49893>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/des Rechteinhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Buchbesprechungen

Kangnikoé Bado, Der Gerichtshof der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) als Verfassungsgericht, erschienen im Verlag Mohr Siebeck, Jus Internationale et Europaeum 126, Tübingen 2017, 297 Seiten, ISBN 978-3-16-154694-5.

Lassen sich verfassungsgerichtliche Strukturen jenseits des Staates feststellen? Können die konstitutiven Elemente von Verfassungsgerichten überhaupt auf die supranationale oder internationale Rechtsebene übertragen werden? Mit diesen Fragen haben sich in den letzten Jahren vermehrt Beiträge auseinandergesetzt, so zum Beispiel im Hinblick auf die Europäischen und Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichte oder den Internationalen Gerichtshof.¹ Auch die Einrichtung eines eigenständigen, internationalen Verfassungsgerichtshofs wurde sowohl wissenschaftlich als auch politisch debattiert.² Die vorliegende Abhandlung fügt sich damit ein in eine wachsende und zunehmend komplexe Diskussion mit überaus widerstreitenden Thesen und Argumenten.

Der Verfasser *Kangnikoé Bado* untersucht die Qualität des Gerichtshofes der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) als Verfassungsgericht. Die ECOWAS ist eine regionale Wirtschaftsorganisation im Westen Afrikas, welcher derzeit fünfzehn Staaten angehören.³ Der Gemeinschaftsgerichtshof der ECOWAS-Staaten wurde im Jahr 1991 ins Leben gerufen. Entsprechend dem Fokus der Gemeinschaft auf regionale Wirtschaftsintegration war eine Zuständigkeit des Gerichtshofes für Menschenrechtsbeschwerden zunächst nicht vorgesehen. Erst die Annahme eines Zusatzprotokolls im Jahr 2005 machte den Gerichtshof zum Forum für die Verhandlung von Menschenrechtsstreitigkeiten.⁴ Seither ist der Gerichtshof befugt, Individualbeschwerden von Staatsangehörigen der ECOWAS-Staaten anzunehmen und innerstaatliche Urteile der Mitgliedstaaten auf ihre Menschenrechtskonformität zu überprüfen. Neben dem Gerichtshof der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) ist der ECOWAS-Gerichtshof derzeit der einzige Gerichtshof der regionalen Integrationsgemeinschaften in Afrika, vor welchem Menschenrechtsstreitigkeiten verhandelt werden.

Das Verfahren vor dem ECOWAS-Gerichtshof weist mehrere Besonderheiten gegenüber überkontinentalen Menschenrechtsgerichten auf, wie der Verfasser insbesondere im einleitenden Kapitel erläutert. So ist der Gerichtshof zunächst im Gegensatz zu den Menschenrechtsgerichten Europas und Amerikas nicht an die Auslegung und An-

1 Vgl. z. B. zum EGMR als Verfassungsgericht: *Andrea Edenharter*, Der EGMR als Verfassungsgericht der EU? – Mögliche Implikationen des Beitritts der EU zur EMRK, in: Dominik Elser et al. (Hrsg.), *Das letzte Wort – Rechtsetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie*. 53. Assistententagung Öffentliches Recht, 2014, S. 187–207; sowie zum IAGMR: *Ariel Dulitzky*, An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights, *Texas International Law Journal* 50 (2015), S. 45–93; *Andreas Müller*, Der Internationale Gerichtshof als Verfassungsgericht und Verfassungsvergleicher. Wähnen, Wunsch und Wirklichkeit, *Journal für Rechtspolitik* 18 (2010), S. 246–264.

2 Vgl. z. B. *Laith Nasrawin*, An International Constitutional Court: Future Roles & Challenges, *Digest of Middle East Studies* 25 (2016), S. 210–226; politisch hat sich vor allem Tunesien mit einer Initiative zur Errichtung eines internationalen Verfassungsgerichtshofes hervorgetan, vgl. z. B. die Zusammenfassung der Rede des tunesischen Präsidenten Moncef Marzouki am 27. September 2012 vor der UN-Generalversammlung, abrufbar unter: <https://gadebate.un.org/en/67/tunisia> (zuletzt besucht am 4. August 2020).

3 Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Côte d’Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

4 ECOWAS, Protocole Additionnel A/SP.1/01/05, vom 19. Januar 2005.

wendung bestimmter Menschenrechtskonventionen gebunden, sondern kann sich in seiner Rechtsprechung neben der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker⁵ (*Banjul-Charta*) auch auf sämtliche übrigen internationalen und afrikanischen Menschenrechtsinstrumente stützen (S. 19). Eine weitere Besonderheit liegt darin, dass Individualbeschwerden vor dem ECOWAS-Gerichtshof ohne vorherige Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zulässig sind (S. 166). Dem Verfasser ist dabei dahingehend zuzustimmen, dass die Zulässigkeit der Individualbeschwerde unabhängig von der Rechtswegerschöpfung durch die Versagung oder mangelhafte Gewährleistung des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene rechtspolitisch gerechtfertigt werden kann (S. 174). Die Bedeutung des Individualbeschwerdesystems auf regionaler Ebene lässt sich in der Tat erst vor dem Hintergrund, dass ein Teil der ECOWAS-Staaten ihren Bürger:innen ein Individualbeschwerderecht vor Verfassungsgerichten gänzlich vorenthält, in ihrer ganzen Tragweite ermessen. Der Verfasser plädiert dementsprechend auch dafür, die Zulässigkeit von Individualbeschwerden vor dem Gerichtshof erst dann von der Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges abhängig zu machen, wenn das Recht auf rechtliches Gehör aus Art. 7 *Banjul-Charta* sowie die Standards des ECOWAS-Protokolls über Demokratie und gute Regierungsführung in den Mitgliedstaaten hinreichend gewährleistet werden (S. 274).

Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage des Verhältnisses zwischen der Menschenrechtsgerichtsbarkeit des ECOWAS-Gerichtshofes und der Verfassungsgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten. Dieses Spannungsverhältnis illustriert der Verfasser anhand der Entscheidung *Ameganvi u. a. gegen Togo*⁶ (S. 20 ff.). In dem Verfahren ging es um den Mandatsverlust von neun Abgeord-

neten des togolesischen Parlaments, welche aus der Oppositionspartei UFC ausgetreten waren und eine neue Partei gegründet hatten (S. 21). Der Parlamentspräsident beantragte beim Verfassungsgerichtshof Togos, über den Ersatz der Abgeordneten zu befinden. Dieser bestätigte in seiner Entscheidung den Ausschluss der Abgeordneten und deren Ersetzung, ungeachtet dessen, dass die Abgeordneten den Verfassungsgerichtshof darüber in Kenntnis gesetzt hatten, dass sie keinen Rücktritt beabsichtigten (S. 37). Die betroffenen Abgeordneten wandten sich daraufhin an den ECOWAS-Gerichtshof. In seiner Entscheidung vom 7. Dezember 2011 stellte der Gerichtshof eine Verletzung der Artikel 1 und 33 des ECOWAS-Protokolls über Demokratie und gute Regierungsführung sowie der Rechte aus Artikel 7 und 10 der *Banjul-Charta* fest. Dieses Urteil war für den togolesischen Staat rechtsverbindlich.⁷ Jedoch diagnostiziert der Verfasser eine Rechtsschutzlücke bezüglich der innerstaatlichen Umsetzung des Urteils, da für Feststellungsurteile „weder auf Gemeinschaftsebene noch auf innerstaatlicher Ebene der Mitgliedstaaten“ entsprechende Regelungen etabliert worden seien (S. 28). Der ECOWAS-Gerichtshof selbst stellte klar, dass er lediglich die Wiedereinsetzung der Beschwerdeführer im innerstaatlichen Verfahrensgang anordnen, jedoch nicht die Entscheidung des togolesischen Verfassungsgerichts aufheben könne. Der togoische Staat lehnte den Antrag der Abgeordneten auf Wiedereinsetzung schließlich ab (S. 22).

Der Verfasser hat dieses Verfahren zum Anlass genommen, sich umfassend und tiefgreifend mit der Problematik der Umsetzung von Feststellungsurteilen überstaatlicher Gerichte im innerstaatlichen Recht auseinanderzusetzen. Zu diesem Zweck unternimmt er zunächst eine detaillierte Analyse der formellen und materiellen Rechtskraft von Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte im inner-

5 Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), vom 27. Juni 1981.

6 ECOWAS-Gerichtshof, *Madame Ameganvi Isabelle Manavi u. a. ./ Togo*, Jud. No. ECW/CCJ/JUD/09/11, vom 7. Dezember 2011.

7 Art. 15 Abs. 4 ECOWAS-Vertrag, Revised Treaty of the Economic Community of West African States vom 24. Juli 1993, abrufbar unter: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf> (zuletzt besucht am 4. August 2020).

staatlichen Recht (2. Kapitel), um darauf aufbauend die Überwindbarkeit der materiellen Rechtskraft durch überstaatliche Gerichtsurteile zu untersuchen (3. Kapitel). Dabei erörtert der Verfasser auch andere wegweisende Entscheidungen des ECOWAS-Gerichtshofes, wie in dem berühmt gewordenen Sklaverei-Verfahren *Hadijatou Mani Koraou v. Niger* (S. 97 ff.). Im vierten Kapitel beleuchtet er schließlich die Rezeption der rechtskräftigen Entscheidungen des Gerichtshofes durch die nationalen Rechtsordnungen.

Im Ergebnis seiner Analyse konstatiert der Verfasser eine völkerrechtliche Verpflichtung der ECOWAS-Staaten zur innerstaatlichen Umsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofes. Somit kann ein Mitgliedstaat die Unterlassung der Umsetzung auch im Falle des Feststellungsurteils, welchem grundsätzlich lediglich deklaratorische und keine innerstaatliche Durchgriffswirkung zukommt, nicht dadurch rechtfertigen, „dass das innerstaatliche Recht [...] der Umsetzung der Völkerrechtsverpflichtung entgegensteht“ (S. 230). Bereits in diesen Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Problematik, die sich bis heute auch für die innerstaatliche Durchsetzbarkeit von Feststellungsurteilen des EGMR in den Mitgliedstaaten des Europarates stellt, liegt ein wesentlicher Beitrag der Untersuchung, welcher für die deutschsprachige Forschung auch dadurch gewinnt, dass er die besonderen Rechts-traditionen der anglo- und frankophonen Staaten der westafrikanischen Integrationsgemeinschaft rechtsvergleichend in den Blick nimmt. Darauf aufbauend widmet sich der Verfasser der vor allem rechtspraktisch relevanten Frage, welche Mechanismen der ECOWAS-Gemeinschaft, dem Gerichtshof sowie Beschwerdeführer:innen nach erfolgreicher Individualbeschwerde zur Verfügung stehen, wenn der fragliche Staat seiner Pflicht zur Umsetzung des Urteils nicht nachkommt (S. 272 ff.). Die Rechtsschutzlücke zwischen den innerstaatlichen Rechtsordnungen und dem ECOWAS-Gerichtshof könne dauerhaft aber nur durch substanzielle und kohärente Reformen des Prozessrechts auf beiden Ebenen geschlossen werden. Auf mitgliedstaatlicher Seite

sei dazu vor allem die rechtsverbindliche Verankerung von Feststellungsurteilen des ECOWAS-Gerichtshofes als Wiederaufnahmegrund für innerstaatliche Verfahren notwendig, wie sie bereits in vielen europäischen Prozessrechtsordnungen zugunsten von Feststellungsurteilen des EGMR vorgenommen wurde. In Anbetracht des unbefriedigenden Umsetzungsstandes der Entscheidungen des ECOWAS-Gerichtshofes (S. 237) bleibt zu hoffen, dass diese berechtigten und konstruktiven Reformvorschläge des Verfassers Gehör finden werden.

Etwas kritischer anzumerken ist indes angesichts des Versprechens des Buches, die Qualität des Gerichtshofes als Verfassungsgericht zu analysieren, dass die konstitutiven Elemente der Verfassungsgerichtsbarkeit als solches als auch konkret am Beispiel des ECOWAS-Gerichtshofes nur rudimentär erörtert werden (S. 222 ff.). Die Verfassungsgerichtsqualität wird eher proklamiert, als tatsächlich rechtstheoretisch und -normativ untermauert. In Anbetracht der oben angedeuteten Vielzahl von Auseinandersetzungen und Standpunkten zu dem Themenbereich der überstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit wäre eine grundlegende Reflexion und Positionierung des Verfassers zu diesen Fragen wünschenswert gewesen. Auch die Eignung des Gemeinschaftsvertrages der ECOWAS als Verfassung wird nicht hinterfragt. Zwar wird der Verfassungsbegriffs heutzutage im trans-, supra- und nationalen Rechtsdiskurs in wachsendem Maße zur Beschreibung von Gründungsakten internationaler Organisationen verwendet. So ist überwiegend anerkannt, dass Gründungsverträge internationaler Organisationen für die durch sie errichteten internationalen Organisationen Verfassungscharakter haben.⁸ Darüber hinausgehend wenden kritische Stimmen jedoch ein, dass mit dem praktisch inflationären Attest des Verfassungscharakters die Gefahr der Sinnentleerung oder -verzerrung einhergeht und der Verfassungsbegriff auch im überstaatlichen Kontext stets ein-

8 Vgl. z. B. Anne Peters, Das Gründungsdokument internationaler Organisationen als Verfassungsvertrag, ZÖR 68 (2013), S. 1 ff.

gedenk seiner rechtshistorischen Evolution im Zuge des nationalen Konstitutionalismus verwendet werden sollte.⁹ Ob und inwieweit sich dieser Verfassungsbegriff mit dem klassisch-etatistischen Verfassungsverständnis deckt, kann und sollte demnach kritisch hinterfragt werden. Für eine derartige verfassungsrechtliche Analyse von Gründungsverträgen stehen zahlreiche „konstitutionelle Parameter“ zur Verfügung, wie die Frage der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit, der Stabilität des organisatorischen Systems als auch der Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten.¹⁰ Durch eine eingehende Prüfung anhand derartiger Kriterien hätte die vorliegende Untersuchung noch erheblich gewonnen.

In formeller Hinsicht fällt auf, dass der Fußnotenkorpus stellenweise sehr sparsam angelegt ist, wo ergänzende Vertiefungshinweise hilfreich gewesen wären. Mitunter erschließen sich zudem bestimmte Sinnzusammenhänge nur schwer, wenn beispielsweise zwischen der Wirkung *erga omnes* und *inter omnes* differenziert wird, ohne

dass die unterschiedliche Anwendung dieser praktisch gleichbedeutenden Termini näher begründet wird.

Ungeachtet dieser Anmerkungen dürfte die Abhandlung für alle Leser:innen, die sich eingehender mit den afrikanischen Integrationsgemeinschaften im Allgemeinen und der ECOWAS-Gemeinschaft im Besonderen auseinandersetzen möchten, instruktiv sein. Der Verfasser hat mit der Entwicklung und Bedeutung des ECOWAS-Gerichtshofes als Menschenrechtsgerichtshof für Westafrika eine spannende Rechtsentwicklung beleuchtet, welcher im deutschsprachigen Schrifttum der Rechtswissenschaft bisher zu wenig Aufmerksamkeit zu Teil geworden ist. Trotz der aufgeworfenen Fragen und Kritikpunkte empfiehlt sich die Untersuchung damit als ein relevanter Beitrag zum Recht der regionalen Wirtschaftsorganisationen in Afrika und deren Rolle innerhalb des regionalen Menschenrechtsschutzsystems.

Romy Klimke

9 Zusammenfassend und einordnend z.B. Tobias Winkler, Die Vereinten Nationen im Gefüge der internationalen Organisationen, 2019, S. 108 ff. m. w. N.

10 Thomas Kleinlein, Konstitutionalisierung im Völkerrecht: Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 231, 2012, S. 685.