

## 26. Das afrikanische Menschenrechtssystem

von Iris Breutz

### Einleitung

In Afrika wurde der Ruf nach Verankerung von Menschenrechten bereits in den 1960er Jahren nach Ende der Kolonialzeit und mit der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten laut. Afrikanische Expert\_innen und Jurist\_innen diskutierten auf zahlreichen Treffen die Möglichkeit eines regionalen Menschenrechtssystems mit einer Menschenrechtskommission als dessen Hüterin. Die Unabhängigkeit brachte jedoch auch Diktatoren, Militärregime und Einparteiensysteme an die Macht, die zur Destabilisierung des Kontinents beitrugen und keinen Raum für Menschenrechte boten. Die Gründung der Organisation für Afrikanische Einheit (Organisation of African Unity – OAU) erfolgte inmitten der Unabhängigkeitsbewegung 1963 in Addis Abeba, Äthiopien. Sie war inspiriert von Antikolonialismus und panafrikanistischen Strömungen, bestätigte aber die kolonialen Grenzen, um die noch jungen Staaten zu stabilisieren und ihre Rolle international zu stärken. Die Souveränität der Staaten stand im Vordergrund und damit auch das Nichteinmischungsprinzip. Die Charta der OAU erwähnte die Menschenrechte in der Präambel in Form der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Die dort niedergelegten Prinzipien sollten die Mitgliedstaaten beachten. Die Charta der OAU definierte allerdings weder gegen staatliche Institutionen durchsetzbare Menschenrechte noch enthielt sie einen Rahmen für ein Menschenrechtskonzept in Afrika.

Der normative Grundstein für ein afrikanisches Menschenrechtssystem wurde erst mit der Afrikanischen Charta für Menschenrechte und Rechte der Völker aus dem Jahre 1981 gelegt. Die Charta wird allgemein „Banjul-Charta“ genannt, weil ihr endgültiger Entwurf in Banjul, Gambia, verabschiedet wurde. Die Banjul-Charta war das erste kontinentale Menschenrechtsinstrument in Afrika. Ihr gingen verheerende Diktaturen voraus, z.B. in Uganda, der Zentralafrikanischen Republik, Äquatorialguinea oder Südafrika. Die OAU sah sich vermehrt der Kritik ausgesetzt, zwar das Apartheid-Regime in Südafrika zu verurteilen, gleichzeitig aber Menschenrechtsverletzungen in anderen Teilen des Kontinents hinzunehmen.

Diese Banjul-Charta wurde beim 18. Treffen der Staats- und Regierungschefs der OAU am 27. Juni 1981 in Nairobi einstimmig verabschiedet und trat am 21. Oktober 1986 in Kraft. Die OAU wurde durch die Afrikanische Union (AU) ersetzt. Deren Gründungsakte trat am 9. Juli 2002 in Kraft. Der Fokus der AU liegt auf politischer und wirtschaftlicher Integration in Afrika. Sie ist mit mehr Kompetenzen ausgestattet, und auch in Hinsicht auf die Menschenrechte unterscheidet sich die Gründungsakte der AU erheblich von der OAU-Charta. Gute

Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind verankerte Grundprinzipien, ebenso die Verpflichtung zur Einhaltung und Umsetzung der Banjul-Charta. Anders als in der Europäischen Union muss ein Mitgliedstaat jedoch keine menschenrechtlichen Mindeststandards erfüllen, um in die AU aufgenommen zu werden.

Die Banjul-Charta ist das rechtliche Basisdokument für afrikanische Menschenrechtsinstitutionen, wie z.B. die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und der Rechte der Völker (African Commission on Human and Peoples' Rights, ACHPR / Kommission), den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker, das Expertenkomitee für die Rechte und das Wohlergehen des Kindes (African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child / ACERWC sowie sub-regionale Gerichte, wie das Gericht der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Sie ist von afrikanischen Werten und der Kultur geprägt, was sie von anderen regionalen Menschenrechtsinstrumenten unterscheidet. So enthält die Banjul-Charta nicht nur Rechte des Einzelnen, sondern auch einen Pflichtenkatalog (Kapitel II der Banjul-Charta). Das Individuum hat demnach Pflichten gegenüber der Familie, der Gesellschaft und der internationalen Gemeinschaft (Art. 27). Es wird verpflichtet, seine Mitmenschen ohne Diskriminierung zu respektieren und im zwischenmenschlichen Miteinander Toleranz zu fördern, zu schützen und zu stärken (Art. 28). Der Einzelne hat gemäß Art. 29 für eine harmonische Familie zu sorgen, seine Eltern zu respektieren, seine intellektuellen und physischen Fähigkeiten in den Dienst der Gemeinschaft zu stellen, Steuern zu zahlen zum Wohle der Gemeinschaft, afrikanische kulturelle Werte aufrechtzuerhalten und die nationale Unabhängigkeit und territoriale Integrität seines Landes zu unterstützen. Der Pflichtenkatalog unterscheidet die Banjul-Charta stark von der europäischen Idee der Menschenrechte. Diese sieht den Einzelnen in erster Linie als Rechteinhaber und den Staat als Pflichtenträger. Mithin haben die Menschenrechte in Europa vornehmlich den Charakter von Abwehrrechten gegenüber dem Staat. In der afrikanischen Tradition geht man eher von einer Wechselwirkung zwischen Rechten und Pflichten aus, die den Einzelnen neben dem Staat auch zum Pflichtenträger erklärt.

Eine weitere Besonderheit in der Banjul-Charta ist die Zusammenführung von politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten in einem Rechtenkatalog. Sie sind nicht getrennt wie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Auch kollektive Menschenrechte fanden Einzug in die Banjul-Charta, beispielsweise als kollektives Recht auf Zugang zu einer gesunden Umwelt.

Das Recht auf Entwicklung (right to development) wurde erstmals in der Banjul-Charta kodifiziert. Danach haben alle Völker ein Recht auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle

Entwicklung. Die Staaten sind verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zur Ausübung dieses Rechts zu ergreifen. Die Vereinten Nationen haben das Recht auf Entwicklung im Jahre 1986 mit der „Erklärung zum Recht auf Entwicklung“ (Declaration on the Right to Development) anerkannt.

Neben den Menschenrechten schützt die Banjul-Charta die sogenannten „Rechte der Völker“. Bisher existiert keine verbindliche Definition, was unter diesem Begriff genau zu verstehen ist. Die Banjul-Charta enthält jedoch Rechte, die sich ausdrücklich auf ein Volk und nicht auf den Einzelnen beziehen. Als Reaktion auf die koloniale Vergangenheit Afrikas hat gemäß Art. 20 (1) jedes Volk ein Existenzrecht und ein Recht auf Selbstbestimmung (self-determination). Jedes kolonialisierte und unterdrückte Volk hat das Recht, sich mit allen international anerkannten Mitteln zu befreien (Art. 20 (2)). Der Schutzzumfang des Rechts auf Selbstbestimmung ist besonders dann umstritten, wenn hieraus heute ein Recht auf politische und territoriale Sezession abgeleitet werden soll. Die ACHPR hat im Verfahren *Katangese Peoples' Congress vs. Zaire* (No. 75/92 (1995)) entschieden, dass die behaupteten Menschenrechtsverletzungen eine Dimension erreichen müssten, die die territoriale Integrität des Landes infrage stelle. Zusätzlich müsse einer Volksgruppe die Teilnahme am politischen Leben verwehrt sein. Solange die Umstände nicht konkret bewiesen seien, müsse die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes im Einklang mit der Souveränität und territorialen Integrität des Landes erfolgen. Für Afrika spezifisch ist auch die Verpflichtung des Staates, die wirtschaftliche Ausbeutung durch internationale Monopole zu unterbinden (Art. 21 (5)). Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsinstrumenten enthält die Banjul-Charta keine Derogationsklausel, d.h. keines der Rechte ist absolut geschützt. Allerdings entspricht es internationalem Recht, besonders wichtige Menschenrechte absolut zu schützen. Sie dürfen zu keinem Zeitpunkt, auch nicht in Zeiten von Krieg und staatlichem Notstand, außer Kraft gesetzt werden. Typische Beispiele sind das Genozidverbot, das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung oder Strafe, das Sklavereiverbot und der Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“.

Das afrikanische Menschenrechtssystem hat sich auch nach der Banjul-Charta normativ weiterentwickelt. Ein wichtiges Zusatzprotokoll ist das Protokoll zum Schutz der Rechte der Frauen in Afrika (Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa), auch Maputo-Protokoll genannt. Im menschenrechtlichen Kontext wurden Frauenrechte häufig marginalisiert, obwohl Frauen und Mädchen in Afrika massiven Diskriminierungen ausgesetzt sind. Die Banjul-Charta nahm lediglich im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot vage Bezug auf Frauenrechte. Vor allem Nichtregierungsorganisationen haben sich daraufhin vehement für ein Zusatzprotokoll eingesetzt, das die Rechte der Frauen in Afrika spezifisch schützt. Das Maputo-Protokoll enthält nun erstmalig einen umfangreichen Katalog zu den Rechten afrikanischer Frauen.

Eingeschlossen sind unter anderem: die Garantie und Anerkennung ziviler, politischer, ökonomischer und kultureller Rechte für Frauen; die Sicherung aller elementaren, international anerkannten Menschenrechte für Frauen; der Schutz vor gesundheits-schädigenden traditionellen Praktiken wie der weiblichen Genitalverstümmelung; das Recht auf Gesundheit und reproduktive Rechte; die Gleichbehandlung und Gewährleistung gleichen Schutzes durch das Gesetz und gleichen Zugangs zu Recht von Frauen und Männern sowie die Berücksichtigung von Frauen im Eherecht, insbesondere in Bezug auf Polygamie, Zwangs- und Frühverheiratung sowie Rechte von Witwen. Das Maputo-Protokoll trat im Jahre 2005 in Kraft. Bisher haben nur 31 der 54 AU-Mitgliedstaaten ratifiziert, zahlreiche Staaten haben mit der Ratifizierung Vorbehalte eingereicht.

Ein weiteres regionales Menschenrechtsinstrument ist die Afrikanische Kinderrechtscharta (African Charter on the Welfare and Rights of the Child), das einzige regionale Instrument zum Schutz von Kinderrechten. Sie kam zustande, weil die afrikanischen Interessen bei der Entwicklung der UN-Kinderrechtskonvention nicht hinreichend repräsentiert waren. Die Kinderrechtscharta trat 1999 in Kraft. Alle Mitgliedstaaten der AU haben die Kinderrechtscharta unterzeichnet, 45 auch ratifiziert. Inhaltlich orientiert sich die Charta an der UN-Kinderrechtskonvention, ergänzt durch afrikanische Besonderheiten, wie z.B. das Recht auf soziale Absicherung, das Verbot gefährlicher kultureller Praktiken und Verpflichtungen gegenüber Familie und Gesellschaft. Die Umsetzung der Kinderrechtscharta wird vom Afrikanischen Expertenkomitee für die Rechte und das Wohlergehen des Kindes (African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child – ACERWC) überwacht. Ähnlich der ACHPR hat das ACERWC das Mandat, die Rechte des Kindes zu fördern, zu schützen und die Kinderrechtscharta zu interpretieren. In diesem Zusammenhang existiert ein Beschwerdeverfahren („communications“), welches dem der ACHPR ähnelt (siehe hierzu unter 2.). Bisher hat das ACERWC zwei Beschwerden erhalten und 2011 in einem Fall entschieden (Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative on Behalf of Children of Nubian Decent in Kenya vs. The Government of Kenya). Die Entscheidung fiel zugunsten der Beschwerdeführer aus und empfiehlt Kenia die Durchführung gesetzgeberischer und administrativer Maßnahmen, um die Rechte von Kindern mit nubischem Hintergrund zu schützen. Die ACERWC gehört neben der ACHPR, dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof und den regionalen Gerichten, wie dem ECOWAS-Gericht, welches ein ausdrückliches Menschenrechtsmandat hat, zu den Beschwerdemechanismen des afrikanischen Menschenrechtssystems. Im Folgenden sollen hingegen die AU-Organe ACHPR und Gerichtshof näher betrachtet werden.

Die jüngste Entwicklung im Menschenrechtssystem Afrikas ist das Inkrafttreten der Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung (African Charter on

Democracy, Elections and Governance) im Februar 2012, nachdem Kamerun als fünfzehntes Land ratifiziert hatte. Zum ersten Mal existiert damit in Afrika ein verbindliches Rechtsinstrument zur Einhaltung von demokratischen Prinzipien, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz im Management öffentlicher Angelegenheiten, Geschlechtergerechtigkeit, Gewaltenteilung und Antikorruption. Mit der Ablehnung jeglicher Form verfassungswidriger Regierungswechsel setzt die AU gewaltsamen und rechtsmissbräuchlichen Machtwechseln normativ ein Ende. Die Charta gilt bisher nur für die Staaten, die sie ratifiziert haben, und es wird noch einige Zeit dauern, bis eine volle Unterstützung der Charta durch konkrete Umsetzung erreicht ist. Diese Entwicklungen sind ungeachtet dessen zu begrüßen.

## Die Afrikanische Kommission zum Schutz der Menschenrechte und der Rechte der Völker

### *Mandat*

Die ACHPR wurde auf Grundlage der Banjul-Charta eingerichtet. Sie hat das Mandat, Menschenrechte auf dem afrikanischen Kontinent zu fördern und zu schützen (Art. 30 und 45 der Banjul-Charta). Außerdem hat sie das Recht und die Pflicht, die Charta zu interpretieren. Die ACHPR soll sich in der Ausübung ihres Mandats jedoch nicht auf die Banjul-Charta beschränken, sondern alle in Afrika geltenden Menschenrechtsinstrumente berücksichtigen. Explizit werden die Charta der Vereinten Nationen, die Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit (ersetzt durch die Gründungsakte AU) und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 genannt. Darüber hinaus gelten alle Menschenrechtsinstrumente, die durch die Vereinten Nationen und afrikanische Staaten angenommen wurden. Ergänzend soll die ACHPR – soweit vereinbar mit internationalem Recht – Gewohnheitsrecht, anerkannte Prinzipien des Rechts und afrikanische Praktiken heranziehen. Hierin liegt die Ergänzung des afrikanischen Menschenrechtsschutzes durch das internationale (Menschen-)Rechtssystem begründet.

Das Mandat zur Förderung der Menschenrechte übt die ACHPR auf unterschiedliche Arten aus. Es werden alle Aktivitäten umfasst, die geeignet sind, die Umsetzung und Geltung der Menschenrechte in Afrika zu stärken. Dies beinhaltet nicht nur die Aufklärung über Menschenrechte, sondern auch Resolutionen und offizielle Erklärungen zu thematischen oder staatenbezogenen Menschenrechtsfragen. Resolutionen zu thematischen Fragen dienen der Konkretisierung der Rechte der Banjul-Charta. Beispielhaft zu nennen sind die Resolutionen zur Meinungsfreiheit (2002), zum Folterverbot (Robben Island Guidelines 2002) oder zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (2011). Die ACHPR erfüllt

ihr Fördermandant auch durch Beratung von Regierungen hinsichtlich der Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene, z.B. durch Entwicklung von Modellgesetzen zum Zugang zu Informationen. Sie hat maßgebend zur Erstellung des Maputo-Protokolls beigetragen. In 2011 verabschiedete die Kommission die „Prinzipien und Richtlinien zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten“ (Principles and Guidelines on Economic, Social and Cultural Rights). Dieses Dokument beschreibt im Detail die Verpflichtung der Staaten, diese Rechte zu respektieren, zu schützen, zu fördern und einzuhalten. Es enthält Vorgaben zur Erstellung von Staatenberichten sowie für Eingaben zivilgesellschaftlicher Akteure (Parallelberichte). Diese haben das Recht, der ACHPR eigene Berichte – parallel zu den Staatenberichten – vorzulegen. Nichtregierungsorganisationen (NRO) dienen die Prinzipien zudem als Anhaltspunkt zur Überprüfung nationaler Politiken. Die ACHPR setzt sich zudem aktiv für die zivilgesellschaftliche und politische Unterstützung von Menschenrechtsinstrumenten ein (zuletzt der Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung). Im April 2014 hat die Kommission eine robuste Resolution erlassen, in der sie die Diskriminierung und Verfolgung von Homosexuellen verurteilt und zur Achtung von Rechten von LSTBI (Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Personen) aufruft. Dies ist ein bemerkenswerter Schritt der Kommission, da LSTBI-Rechte in Afrika noch sehr unterentwickelt sind. Die Resolution der Kommission kommt in einer Zeit, in der verschiedene afrikanische Staaten verschärft gegen Homosexuelle vorgehen.

Das Mandat zum Schutz der Menschenrechte besteht in der Untersuchung der Berichte über die Menschenrechtssituation auf dem eigenen Territorium, welche die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen einreichen müssen (so genanntes „state reporting“). Die Kommission kann weiterhin auf Menschenrechtsverletzungen in afrikanischen Staaten mit dringlichen Appellen (so genannte „urgent appeals“) an die betreffenden Regierungen reagieren und hat das Recht, Menschenrechtsverletzungen in einem afrikanischen Staat zu untersuchen, z.B. durch fact-finding-missions. Das bedeutendste Instrument für den Menschenrechtsschutz ist das Beschwerdeverfahren zu Menschenrechtsverletzungen (so genannte „communications“). Zu unterscheiden sind hierbei einerseits Verfahren zwischen Staaten, bei denen ein afrikanischer Staat eine Beschwerde über eine Menschenrechtsverletzung gegen einen anderen Staat einlegen kann, und andererseits das so genannte Individualbeschwerdeverfahren, welches von Individuen oder NROs betrieben wird. In der Praxis behandelt die ACHPR fast ausschließlich Individualbeschwerden. In der Geschichte der ACHPR hat es bisher nur einen Fall der Staatenbeschwerde gegeben. Die Demokratische Republik Kongo hatte sich 2003 mit Erfolg gegen Menschenrechtsverletzungen gewehrt, die im Land durch militärische Operationen der Länder Burundi, Ruanda und Uganda verursacht wurden.

### *Zusammensetzung*

Die Kommission setzt sich aus elf Kommissar\_innen zusammen. Diese werden zuvor durch die Mitgliedstaaten der AU nominiert und in geheimer Wahl auf der Generalversammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs der AU gewählt. Jeder Mitgliedstaat kann zwei Kandidat\_innen nominieren. Im Ergebnis darf jede Nationalität nur einmal vertreten sein. Bei der Wahl ist die gleichmäßige Repräsentation der verschiedenen Regionen Afrikas und der Geschlechter zu berücksichtigen. Die Kommissar\_innen müssen moralisch hoch geachtete Persönlichkeiten sein, hohe Integrität und Unparteilichkeit verkörpern und vorzugsweise einen juristischen Hintergrund haben. Letzteres ist jedoch keine Notwendigkeit. Die Kommissar\_innen üben ihr Mandat unabhängig aus, repräsentieren also nicht den Staat, durch den sie nominiert wurden. Die Verfahrensregeln der ACHPR schreiben vor, dass das Amt des Kommissars/der Kommissarin mit jedem anderen offiziellen Amt unvereinbar ist. Diese Regelung soll die Unparteilichkeit der einzelnen Kommissionsmitglieder sichern. In der Vergangenheit übten Kommissar\_innen oft gleichzeitig hohe politische Ämter in ihrem jeweiligen Land aus. Daraufhin erließ die AU im Jahre 2005 in einer Verbalnote an die Mitgliedstaaten Richtlinien, die Staatsbeamte und diplomatische Vertreter von der Nominierung ausschließen. Die Kommissar\_innen werden für sechs Jahre gewählt und können wiedergewählt werden.

Das so genannte Bureau der Kommission besteht aus dem/der Vorsitzenden der ACHPR und einem/einer Stellvertreter\_in. Beide werden von der Kommission für eine Amtszeit von zwei Jahren gewählt mit der einmaligen Möglichkeit der Wiederwahl. Das Bureau koordiniert die Aktivitäten der Kommission und hat die Aufsicht über deren Sekretariat. Das Bureau kann Entscheidungen in dringlichen Angelegenheiten zwischen den Sitzungen der ACHPR treffen, muss über diese jedoch in der folgenden Sitzung Bericht erstatten.

Die ACHPR verfügt über ein Sekretariat in Banjul, Gambia. Die Leitung des Sekretariats obliegt dem/der Exekutivsekretär\_in, die vom Vorsitzenden ernannt werden. Das Sekretariat ist ein zentrales operatives Organ der ACHPR. Es leistet administrative, logistische und vor allem rechtliche Unterstützung. Die Rechtsabteilung der Kommission bereitet eingegangene Beschwerden auf, prüft diese auf ihre Zulässigkeit und Begründetheit und leistet die damit verbundene Recherche. In der Praxis ist das Sekretariat weder finanziell noch personell ausreichend ausgestattet, um die ihm obliegenden Aufgaben effektiv zu erfüllen. Die ACHPR kann – anders als der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof – die Mitarbeiter des Sekretariats nicht selbst rekrutieren. Die Rekrutierung erfolgt durch die AU-Kommission. Es dauert zuweilen Jahre, bis genehmigte Positionen besetzt werden. Die ACHPR hat diesbezüglich kaum Einfluss auf die Kommission der AU.

### *Funktionsweise*

Die ACHPR kommt zweimal im Jahr zu Ordentlichen Sitzungen von zehn bis 15 Tagen zusammen. Die Sitzungszeiten sind nicht festgelegt. Während der Sitzungen untersuchen die Kommissar\_innen Staatenberichte, behandeln Beschwerden, erlassen Resolutionen, berichten über Ländermissionen und sonstige Förderaktivitäten. Die Sitzungen sind teilweise öffentlich. Im öffentlichen Teil sind unter anderem Vertreter von Menschenrechtsorganisationen, der AU-Organe sowie afrikanischer Staaten und nationaler wie internationaler Menschenrechtsinstitutionen anwesend. Im Vorfeld besteht für diese Vertreter die Möglichkeit, Vorschläge für die Tagesordnung einzubringen. Während der Sitzungen können sie sich aktiv beteiligen. Die Sitzungen der ACHPR sind damit auch immer ein Forum für die Interaktion und den Austausch mit der Zivilgesellschaft. Auf Antrag der oder des Vorsitzenden, der Kommission der AU oder einer Mehrheit der Kommissar\_innen können auch Außerordentliche Sitzungen einberufen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Kommission über ausreichende Mittel verfügt, Außerordentliche Sitzungen durchführen zu können. Dies ist nicht immer der Fall.

Über ihre Tätigkeiten während und zwischen den Sitzungen legt die ACHPR MRK in jährlichen Tätigkeitsberichten (activity reports) Rechenschaft gegenüber der Generalversammlung der AU ab. Der Exekutivrat der AU sichtet den Bericht für die Generalversammlung. Problematisch ist, dass die ACHPR Informationen über ihre in den Berichten enthaltenen Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte nur dann veröffentlichen darf, wenn die Generalversammlung und der Exekutivrat der AU die Berichte zuvor genehmigt haben. Die letzten beiden vorgelegten Berichte hat der AU-Exekutivrat aus unbekanntem Gründen nicht autorisiert. Der Autorisierungsvorbehalt politischer Gremien der AU wird im Hinblick auf die Unabhängigkeit der ACHPR kritisch betrachtet.

Die ACHPR wirkt weiterhin über spezielle Mechanismen. Ähnlich dem Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen verfügt auch die ACHPR über so genannte Sonderberichterstatter\_innen (Special Rapporteur), deren Aufgabe es ist, bestimmte Menschenrechtsthemen zu bearbeiten und zu verfolgen. Derzeit gibt es fünf Sonderberichterstatter\_innen in folgenden Bereichen: Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen; Gefängnisse und Haftbedingungen; Menschenrechtsverteidiger\_innen; Flüchtlinge, Asylsuchende, Migrant\_innen und Binnenflüchtlinge; Rechte der Frauen. Weiterhin bestehen Arbeitsgruppen und Ausschüsse, die sich ebenfalls einem bestimmten Thema widmen und entsprechend mit konkreten Aufgaben betraut werden. Es existieren derzeit sechs Arbeitsgruppen für die Themen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Todesstrafe; indigene Völker/Gemeinschaften in Afrika; Rechte älterer Menschen und Personen mit Behinderungen; Rohstoffindustrie, Umwelt und Menschenrechtsverletzungen sowie Beschwerdeverfahren.



Daneben bestehen Ausschüsse zur Verhinderung von Folter in Afrika, zum Schutz der Rechte von Personen mit HIV und Risikogruppen sowie ein beratender Ausschuss für Budget- und Personalfragen. Die genannten Aufgaben werden von den Kommissar\_innen wahrgenommen.

### *Das Beschwerdeverfahren*

Die Entscheidung über Menschenrechtsverletzungen im Beschwerdeverfahren der Kommission ist ein wesentlicher Bestandteil des afrikanischen Menschenrechtsschutzes.

Jedes Individuum und auch NROs können grundsätzlich eine Beschwerde bei der ACHPR einreichen. Eine Vertretung durch einen Anwalt ist nicht erforderlich. Damit ist der Zugang zur Kommission für den Rechtsuchenden sehr offen gestaltet. Die Beschwerde muss gewisse Zulässigkeitskriterien erfüllen, deren Anforderungen aber nicht zu hoch sind. Allerdings muss nach der Banjul-Charta jeder/jede Beschwerdeführer\_in bei Einreichung der Beschwerde nachweisen, dass er den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft hat. Ausnahmen sind nur dann möglich, wenn der Weg durch nationale Instanzen das Verfahren auf unangemessene Weise verlängern würde. Die Erfüllung dieses Kriteriums kann vor allem dann problematisch werden, wenn die nationalen Gerichte oder zuständigen Institutionen nicht effektiv arbeiten. Hinzu kommt, dass das Vertrauen der afrikanischen Bevölkerung in die jeweiligen staatlichen Institutionen, vor allem im Menschenrechtsbereich, nicht überall besonders ausgeprägt ist.

Die Kommissar\_innen entscheiden mit einfacher Mehrheit über die Annahme einer Beschwerde zur Entscheidung. Seit Bestehen der ACHPR hat sie über 200 Beschwerden angenommen. In Fällen systematischer, schwerer und umfangreicher Verletzungen soll die Kommission gemäß Art. 58 der Banjul-Charta die AU-Generalversammlung informieren. Diese kann dann von der Kommission eine tiefgehende Untersuchung des Falles verlangen. In der Praxis handelt es sich bei den meisten Beschwerden jedoch um Einzelfallverletzungen, die die genannte Dimension nicht erreichen. Die ACHPR hat entschieden, jede Beschwerde zu berücksichtigen, auch wenn es sich „nur“ um einzelne oder einmalige Verletzungen der Banjul-Charta handelt. Sie führt dazu aus, jede einzelne Verletzung sei auch immer eine Verletzung der Würde des Opfers und ein Bruch internationaler Menschenrechtsnormen. Die Kommission prüft sodann die Zulässigkeit und Begründetheit. Dabei prüft sie die vorgebrachten Tatsachen und Beweise sowie die Einlassungen des verklagten Staates. Die Beschwerdeparteien können bei Sitzungen der Kommission mündlich oder schriftlich vortragen. Gemäß Art. 46 der Banjul-Charta ist die Kommission berechtigt, alle „angemessenen Ermittlungsmethoden“ anzuwenden. Sie kann Anhörungen und Befragungen durchführen. In der Praxis ist oftmals

festzustellen, dass betroffene Staaten Verfahren verzögern, indem sie sich gar nicht oder mit großer Verspätung rechtlich einlassen oder wiederholt Fristverlängerungen beantragen.

Die Entscheidungen der ACHPR sind so genannte Empfehlungen (recommendations). Sie finden Eingang in den Tätigkeitsbericht der Kommission und dürfen nur dann veröffentlicht werden, wenn die AU den Bericht genehmigt. Die Empfehlungen sind für den betroffenen Staat nicht rechtlich bindend, können jedoch rechtliche und politische Implikationen entfalten. Letztendlich hängt die Umsetzung der Empfehlungen in Ermangelung von Durchsetzungsinstrumenten vom „good will“ der Staaten ab. In der Praxis setzen die Staaten Entscheidungen der Kommission nur in unzureichendem Maße um. Der Mehrheit der Empfehlungen wird keine Folge geleistet. Hier liegt eine gravierende Schwäche des Beschwerdeverfahrens, die den effektiven quasi-justiziellen Rechtsschutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen beeinträchtigt.

Den aufgezeigten Schwächen könnte zukünftig mit der neuen Verweisungspraxis zwischen ACHPR und Afrikanischem Menschenrechtsgerichtshof zumindest teilweise entgegengetreten werden. Die ACHPR kann seit 2010 gemäß ihrer Verfahrensregeln dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof Fälle vorlegen und dann selbst als Kläger auftreten. Die Vorlage von Fällen an den Gerichtshof ist zulässig, wenn a) systematische massive und schwere Menschenrechtsverletzungen vorliegen, b) ein Staat von der ACHPR angeordnete vorläufige Maßnahmen (provisional measures) nicht umsetzt, oder c) die Empfehlungen der ACHPR nicht umsetzt. Dass dieses Zusammenwirken zwischen ACHPR und Menschenrechtsgerichtshof erfolgreich sein kann, zeigte gleich der erste Fall, den die Kommission dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof im März 2011 vorgelegte. Die Beschwerde richtete sich gegen die schweren Menschenrechtsverletzungen durch die damalige libysche Regierung im Zusammenhang mit der gewaltsamen Niederschlagung von Protesten während des Arabischen Frühlings. Die Kommission reagierte sofort und überwies den Fall wegen der massiven Menschenrechtsverletzungen und der Dringlichkeit an den Gerichtshof. Bereits neun Tage nach Einreichung der Klage erließ der Gerichtshof eine einstweilige Anordnung gegen die libysche Regierung, in der das Gericht schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen feststellt und die Regierung auffordert, unverzüglich jegliche menschenrechtsverletzenden Handlungen einzustellen. Die Regierung wurde weiterhin aufgefordert, binnen 15 Tagen Bericht darüber zu erstatten, welche Maßnahmen getroffen wurden, um die Auflagen der Verfügung zu erfüllen. Der Fall ist immer noch anhängig. Die Afrikanische Menschenrechtskommission bat um eine Fristverlängerung von einem Jahr, um weitere Beweise zu sammeln und entsprechend vorzutragen. Im Jahre 2012 legte die ACHPR dem Gerichtshof den zweiten Fall vor (Centre for Minority Rights Development vs. Kenia) wegen mutmaßlicher Verletzung von Landrechten der Endorois, einer Minorität in Kenia. In diesem Fall ging es auch um das Recht auf Entwicklung. Er hatte die ACHPR

schon im Jahre 2003 erreicht, die angeordneten vorläufigen Maßnahmen wurden jedoch von Kenia nicht beachtet. Eine Entscheidung durch den Afrikanischen Menschenrechtsgeschichtshof steht noch aus.

Die ACHPR verfügt (noch) nicht über ein wirkungsvolles System zum Monitoring der Umsetzung von Empfehlungen. Die Erarbeitung eines solchen Systems wird jedoch diskutiert.

Während ihres 25-jährigen Bestehens hat die Kommission mehrere bemerkenswerte Grundsatzentscheidungen getroffen. Beispielhaft zu nennen ist die Entscheidung im Verfahren *Sir Dawda K. Jawara vs. The Gambia* (147/95-149/96), in der die Kommission die Voraussetzung der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges als Zulässigkeitskriterium einer Beschwerde umfassend interpretierte und konkretisierte. Der Beschwerdeführer, ehemaliges Staatsoberhaupt der Republik Gambia, erhob nach dem Militärputsch im Juli 1994 Beschwerde gegen die neuen Machthaber. Zur Begründung führte er an, die Militärjunta wolle ein Regime des Terrors, der Einschüchterung und der willkürlichen Verhaftung aufbauen. Die Charta der Grundrechte von 1970 sei durch ein Militärdekret ohne jegliche gerichtliche Überprüfung außer Kraft gesetzt worden. Weitere Beschwerdegründe waren die Verbannung von politischen Parteien sowie die Ermordung von Soldaten und früheren Ministern. Die Regierung verneinte die Anschuldigungen und berief sich auf die fehlende Erschöpfung des nationalen Rechtsweges durch den Beschwerdeführer. In ihrer Entscheidung legte die Kommission drei obligatorische Kriterien fest, die ein auszuschöpfendes Rechtsmittel erfüllen muss: Ein Rechtsmittel muss ohne Verzögerung geltend gemacht werden können (Erreichbarkeit), Aussicht auf Erfolg bieten (Effektivität) und die Möglichkeit der Kompensation einräumen (Zulänglichkeit). Diese Kriterien sind in jedem Einzelfall zu prüfen. Beschwerdeführer können z.B. nicht auf dysfunktionale nationale Gerichte verwiesen werden, wenn offensichtlich ist, dass ein faires Verfahren nicht gewährleistet werden kann. Sie müssen keine unangemessen lange Verfahrensdauer hinnehmen und auch nicht zur Ausschöpfung des Rechtsweges in ihr Land zurückkehren, wenn ihnen dort Folter oder Misshandlung droht. In dem Verfahren *Sir Dawda K. Jawara vs. The Gambia* wurde folgerichtig die Zulässigkeit bejaht. Die in dieser Entscheidung aufgestellten drei Kriterien zur Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges wurden auch in späteren Entscheidungen aufrechterhalten und führten zu einer klägerfreundlichen Zulässigkeitspraxis.

In einer weiteren Grundsatzentscheidung im so genannten Ogoniland-Fall aus dem Jahre 1996 (*Social and Economic Rights Action Centre vs. Nigeria*) entschied die ACHPR, dass universell geltende sozio-ökonomische Rechte von der Banjul-Charta auch dann umfasst seien, wenn sie dort nicht ausdrücklich genannt werden. So sei das Recht auf ausreichende

Ernährung zwar nicht explizit erwähnt, aber in dem Recht auf Menschenwürde, auf Leben und auf Entwicklung implizit enthalten.

Beachtenswert sind auch die Entscheidungen der Kommission im berühmten „Endorois-Fall“. In den 70er Jahren vertrieb die kenianische Regierung das Volk der Endorois aus ihrem traditionellen Gebiet in Zentralkenia. Diese Maßnahme gefährdete die traditionelle Lebensweise der Endorois, die entscheidend vom Zugang zu ihrem Land abhängt. Seither kämpfen die Endorois um ihr Land. Die Kommission hat in diesem Fall bereits in 2003 eine Empfehlung erlassen, in der sich zum ersten Mal konkret mit der indigenen Bevölkerung in Afrika beschäftigt. Die Kommission hat die Klage der Endorois gegen den Staat Kenia eindeutig zugunsten der Endorois entschieden. Die Empfehlung besagt, dass die Eigentumsrechte der Endorois berücksichtigt werden müssen und dass sie ein Anrecht auf Rückgabe ihres Landes haben. Kenia setzte diese rechtlich unverbindliche Empfehlung der Kommission nicht um. Diese verfolgte den Fall jedoch weiter und erließ zuletzt im November 2013 eine weitere Empfehlung, in der sie die Umsetzung der Empfehlung aus dem Jahr 2003 anmahnt.<sup>1</sup> Sollte Kenia weiterhin untätig bleiben, sollte die Kommission eine Verweisung dieses Falles an den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof vornehmen.

Die ACHPR war die erste supranationale Menschenrechtsinstitution in Afrika. Sie besteht seit nunmehr 25 Jahren und konnte in dieser Zeit vor allem mit ihrer Entscheidungspraxis und Interpretation der Banjul-Charta kontinentale Menschenrechtsstandards setzen und damit zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in Afrika maßgeblich beitragen. Der Zugang von Individuen und NROs zur Kommission ist offen, was im Sinne eines effektiven Menschenrechtsschutzes zu begrüßen ist. Problematisch ist die geringe finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission durch die AU. Dieser Umstand, gepaart mit strukturellen Schwächen der ACHPR, hat zu einem erheblichen Rückstau an unbearbeiteten Fällen und überlanger Verfahrensdauer geführt. Die Verfahrensdauer von bis zu zwei oder drei Jahren ist jedoch auch durch die Nichteinhaltung von Einlassungsfristen durch die betroffenen Staaten bedingt. Kritik hieran üben vor allem afrikanische Menschenrechtsorganisationen. Die Kommission hat die Problematik erkannt und arbeitet an Verfahren und Strukturen zur zügigeren Behandlung von Fällen. Die mangelnde Unterstützung der ACHPR durch die AU-Mitgliedstaaten zeigt sich ebenfalls in der mangelhaften Umsetzung der Empfehlungen und der verzögerten oder teilweise gänzlich fehlenden Abgabe von Staatenberichten. Der Umstand, dass Entscheidungen der ACHPR keine rechtliche Bindung für die betroffenen Staaten entfalten, schwächt das Beschwerdesystem. Eine Verbesserung des Rechtsschutzes kann inzwischen durch die vermehrte Kooperation der ACHPR mit dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof

---

<sup>1</sup> Resolution 257; *Calling on the Republic of Kenya to Implement the Endorois Decision*, veröffentlicht unter [www.achpr.org](http://www.achpr.org)

erreicht werden. Durch die nunmehr mögliche Verweisung von Fällen zwischen den Institutionen besteht die Möglichkeit, mehr Fälle einer gerichtlichen Klärung zuzuführen, da die Urteile des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs rechtlich bindend sind.

## Der Afrikanische Gerichtshof der Menschenrechte und der Rechte der Völker<sup>2</sup>

Das menschenrechtliche Schutzsystem in Afrika wurde durch die Einrichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs weiterentwickelt. Der Gerichtshof soll das Schutzmandat der ACHPR ergänzen und verstärken. Er ist die erste afrikanische gerichtliche Institution mit der Befugnis, den Menschenrechten durch rechtliche bindende Urteile Geltung zu verschaffen. Weltweit ist der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof neben dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof und dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte die dritte regionale gerichtliche Institution zur Durchsetzung der Menschenrechte.

Der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof wurde durch das Protokoll zur Afrikanischen Menschenrechtscharta über die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Rechte der Völker („Protokoll“) ins Leben gerufen. Das Protokoll wurde 1998 durch die Mitgliedstaaten der damaligen Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) in Burkina Faso angenommen. 2004 trat es in Kraft, nachdem die erforderliche Anzahl von Ratifikationen erreicht worden war. Die ersten Richter wurden 2006 in Khartum, Sudan, gewählt. Der Gerichtshof nahm seine Arbeit 2006 in Addis Abeba, Äthiopien, auf und verlegte seinen offiziellen Sitz 2007 nach Arusha, Tansania. Zwischen 2006 und 2008 war der Gerichtshof im Aufbau begriffen, errichtete interne Strukturen und die Registratur, rekrutierte Personal und gab sich eine vorläufige Geschäftsordnung. 2009 entschied der Gerichtshof seinen ersten Fall. Finanziert wird der Gerichtshof durch die Afrikanische Union. Er erhält zudem Gebermittel zur Durchführung programmatischer Aktivitäten und Zusammenreffen mit der ACHPR.

Bisher haben 27 der 54 Mitgliedstaaten der AU den Gerichtshof durch Ratifizierung des Protokolls anerkannt.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Im Folgenden Afrikanischer Menschenrechtsgerichtshof/Gerichtshof.

<sup>3</sup> Algerien, Burkina Faso, Benin, Burundi, Demokratische Arabische Republik Sahara, Elfenbeinküste, Komoren, Gabun, Gambia, Ghana, Kenia, Kongo (Brazzaville), Libyen, Lesotho, Mali, Malawi, Mosambik, Mauretanien, Mauritius, Nigeria, Niger, Ruanda, Südafrika, Senegal, Tansania, Togo, Tunesien, Uganda (Stand: Dezember 2014).

### *Mandat*

Der Afrikanische Gerichtshof hat die Aufgabe, die Schutzfunktion der ACHPR zu ergänzen und zu verstärken, indem er die in der Banjul-Charta verbrieften Rechte durchsetzt und schützt. Ähnlich wie bei der ACHPR ist das anwendbare Recht nicht auf die Banjul-Charta beschränkt. Gemäß Art. 3 des Protokolls kann der Gerichtshof jedes weitere Menschenrechtsinstrument anwenden, soweit es von dem betroffenen afrikanischen Staat ratifiziert wurde oder aber durch seine Universalität auch Geltung in Afrika beanspruchen kann.

Der Gerichtshof hat Rechtsprechungszuständigkeit für Streitige Fälle (Art. 3 des Protokolls). Art. 4 des Protokolls erlaubt dem Gerichtshof zusätzlich die Erstellung von Rechtsgutachten (advisory opinions) auf Antrag zu Fragen der Banjul-Charta und/oder weiterer anwendbarer Menschenrechtsinstrumente. Ein entsprechender Antrag kann von einem AU-Mitgliedstaat, der AU selbst, ihrer Organe oder jeder afrikanischen Organisation, welche von der AU anerkannt ist, gestellt werden. Das Protokoll führt nicht weiter aus, wie das Merkmal "von der AU anerkannt" auszulegen ist. Der Gerichtshof wird dies anhand eines konkreten Falles interpretieren müssen.

Gemäß Art. 5 des Protokolls sind klageberechtigt a) die ACHPR; b) ein Vertragsstaat, der eine Beschwerde bei der ACHPR eingereicht hat; c) ein Vertragsstaat, gegen den eine Beschwerde bei der ACHPR eingereicht wurde; d) ein Staat, dessen Bürger Opfer einer Menschenrechtsverletzung ist und e) afrikanische zwischenstaatliche Organisationen. Individuen und NROs können den Gerichtshof nur dann anrufen, wenn ihr Land das Protokoll ratifiziert und eine Sondererklärung (special declaration) gemäß Art. 34 (6) abgegeben hat. Diese Vorschrift regelt, dass eine Klage von Individuen und NROs nur dann vom Gerichtshof behandelt werden kann, wenn der verklagte Staat dies ausdrücklich durch Abgabe einer gesonderten Erklärung gestattet hat. Von den 28 Staaten, die die Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt haben, haben bisher nur sieben Staaten die Sondererklärung hinterlegt (Tansania, Mali, Malawi, Ghana, Ruanda, Elfenbeinküste und Burkina Faso). Damit ist der Zugang zum Gerichtshof stark eingeschränkt. Dies wird nicht nur vom Gerichtshof selbst, sondern auch von der afrikanischen Zivilbevölkerung kritisiert. Durch die Harmonisierung der Verfahrensregeln zwischen Gerichtshof und ACHPR besteht seit 2010 zumindest die Möglichkeit der Vorlage von Fällen durch die ACHPR an den Gerichtshof. Im Falle einer Verweisung ist unerheblich, ob der Staat, gegen den sich die Klage richtet, die Sondererklärung abgegeben hat, da die ACHPR selbst als Klägerin auftritt (siehe oben unter 2.).

### *Zusammensetzung*

Der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof besteht aus elf Richter\_innen. Bis auf den Gerichtspräsidenten üben alle Richter\_innen ihr Amt in Teilzeit aus. Sie müssen die Nationalität eines AU-Mitgliedstaates besitzen, wobei eine Nationalität nicht mehr als einmal in der Richterschaft vertreten sein darf. Die Richter\_innen werden von den AU-Mitgliedstaaten nominiert und in geheimer Wahl von der AU-Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs gewählt. Die Richter\_innen vertreten nicht ihren Staat, sondern üben ihr Amt in ihrer persönlichen Funktion als Richter aus. Gemäß Art. 17 (1) des Protokolls muss ihre Unabhängigkeit im Einklang mit internationalem Recht gesichert sein. Die Richterschaft wählt aus ihrer Mitte einen/eine Gerichtspräsident\_in sowie deren Stellvertreter\_in.

Das Gericht verfügt über eine Registratur. Der/die Registrator\_in leitet die Gerichtsverwaltung und untersteht der Gerichtspräsidenschaft. Die Registratur hat zehn Unterabteilungen, z.B. für Finanzen, Personal, Recht, Dokumentation und Information.

Richterschaft und Gerichtsmitarbeiter sollen alle Rechtssysteme, Rechtskulturen und Regionen Afrikas repräsentieren.

### *Funktionsweise*

Die Richterschaft kommt alle drei Monate für eine Dauer von 15 Tagen zu Ordentlichen Sitzungen zusammen. Bei Bedarf können Außerordentliche Sitzungen einberufen werden. Während der nicht-öffentlichen Sitzungen werden Fälle behandelt, öffentliche Anhörungen durchgeführt sowie administrative und personelle Angelegenheiten entschieden. Es gibt beim Afrikanischen Gerichtshof keine Trennung zwischen Richterschaft und Administration; für ein Gericht eine ungewöhnliche Konstruktion. Es herrscht das Verständnis, dass die Richterschaft das Gericht als Institution verkörpert und somit auch Entscheidungshoheit in allen administrativen Angelegenheiten hat. In der Praxis führt dies zu langwierigen und umständlichen Entscheidungsprozessen. Mit der zunehmenden Anzahl von Fällen verbleibt den Richter\_innen zudem kaum hinreichend Zeit, um Fälle zu behandeln und zu entscheiden.

Jeder Klageberechtigte kann eine Klage beim Gerichtshof einreichen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind denen der ACHPR ähnlich mit der Ausnahme, dass der Kreis der Klageberechtigten beim Gerichtshof sehr viel kleiner ist. Das Erfordernis der Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges gilt auch beim Gerichtshof (siehe oben zur ACHPR). Im Verfahren kann der Gerichtshof schriftliches Beweismaterial, mündliche Zeugenaussagen sowie Aussagen von Experten für ein Urteil heranziehen und darüber hinaus auch selbst Befragungen zur Sachverhaltsermittlung durchführen. Er kann mündliche Verhandlungen

unter Anwesenheit der Parteien durchführen. Die mündlichen Verhandlungen sind grundsätzlich öffentlich. Sollte der Gerichtshof eine Klage für zulässig und begründet ansehen, wird er in seinem Urteil die Menschenrechtsverletzung feststellen und dem betroffenen Staat angemessene Maßnahmen zur Abstellung und künftigen Verhinderung des rechtsverletzenden Verhaltens auferlegen. Auf Antrag des/der Kläger\_in hat er die Kompetenz, zur Zahlung von Schadenersatz zu verurteilen. Dies kann zur Verpflichtung des Staates führen, auf nationaler Ebene Maßnahmen zu ergreifen, die die Rechtsverletzung beenden und eine Wiederholung verhindern. Darunter können auch gesetzgeberische Maßnahmen fallen. In Fällen besonderer Dringlichkeit und Schwere darf der Gerichtshof vorläufige Maßnahmen (provisional measures) erlassen. Dies geschah bisher in zwei Fälle gegen Libyen und in einem Fall gegen Kenia.

Wenn die Beratungen über eine Klage abgeschlossen sind, muss der Gerichtshof innerhalb von 90 Tagen nach Ende der Beratungen ein Urteil erlassen. Eine einfache Mehrheit der Richter\_innen ist ausreichend. Jeder/jede Richter\_in kann eine abweichende Meinung (dissenting opinion) verfassen, welche dem Urteil beigefügt wird. In der Praxis des Gerichtshofs wurde bisher von dieser Möglichkeit umfangreich Gebrauch gemacht. Die Urteile sind endgültig und rechtlich bindend.

Die verurteilten Staaten haben die Pflicht, die Urteile zu befolgen und umzusetzen (Art. 30 des Protokolls). Ein Vollstreckungs- und Durchsetzungssystem existiert jedoch nicht. Das jeweilige Urteil ist neben den AU-Mitgliedstaaten und der AU-Kommission auch dem Ministerrat der AU zur Kenntnis zu bringen, der die Durchsetzung des Urteils im Namen der AU-Generalversammlung überwachen soll (Art. 29 des Protokolls). Es bleibt unklar, welche Maßnahmen oder Handlungen die Überwachungskompetenz des Ministerrates mit sich bringt. Sanktionen für die Nichtbefolgung des Urteils sind im Protokoll nicht vorgesehen, in der Praxis jedoch wahrscheinlich (siehe ECOWAS Androhung von Sanktionen gegen Gambia bei Missachtung eines Urteils des ECOWAS Gerichts). Der Gerichtshof ist angehalten, zu jeder Ordentlichen Sitzung der AU-Generalversammlung einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Die AU hat zugestimmt, dass das Gericht auch außerhalb des jährlichen Berichtszyklus über Nichtbefolgung von Urteilen informieren kann. Der Bericht soll darlegen, welche Staaten die Urteile des Gerichtshofs nicht umgesetzt haben. Allerdings wird nicht geregelt, welche Folgen die Nichtbeachtung des Urteils haben kann. Die Durchsetzung muss gegebenenfalls von der AU politisch erreicht werden. . Bisher haben die Staaten, gegen die einstweilige Anordnungen erlassen wurden, reagiert. Tansania wurde 2013 zu Massnahmen – ohne Fristsetzung – verurteilt; das Gericht hat nach einem Jahr den Fall auf Wiedervorlage gelegt, um die Umsetzung zu überprüfen (siehe hierzu unten). Die Befolgung der Gerichtsentscheidungen wird entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit des afrikanischen Menschenrechtssystems haben. Sie wird auch zeigen, wie es um den



politischen Willen der afrikanischen Staaten zur Etablierung eines effektiven Menschenrechtsschutzes steht.

### *Bisherige Praxis*

Bis 2011 hat es so gut wie kein Klageaufkommen gegeben. Der Gerichtshof hatte nur einen Fall zu entscheiden, der im Jahr 2009 (Application 001/2008 – Yogogombaye vs. Republic of Senegal) wegen Unzulässigkeit abgewiesen werden musste, da Senegal die Sondererklärung zur Gestattung der Individualbeschwerde nicht abgegeben hat. Das Gericht war in der afrikanischen Zivilbevölkerung und bei Regierungen kaum bekannt. Daher begann der Gerichtshof im Jahre 2011 kontinentweit mit Outreach- und Aufklärungsaktivitäten. Dies führte zu einem bemerkenswerten Anstieg der Fallzahlen in relativ kurzer Zeit. Dem Gerichtshof ist es gelungen, trotz der Zugangsbeschränkungen in mehreren substantiellen Schlussurteilen und Rechtsentscheidungen grundsätzliche Standards bezüglich des Schutzzumfangs, der Achtung, Gewährleistung und des Schutzes von Menschenrechten zu setzen und menschenrechtsverletzendes staatliches Handeln entsprechend zu sanktionieren. Die Urteile betrafen z. B. das Recht auf politische Teilhabe, Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, Diskriminierungsverbot, Versammlungsfreiheit, Schutz von Pressefreiheit/Rechte von Journalist\_innen, willkürliches Handeln der Justiz, staatliche Verpflichtung zur Verfolgung von Straftaten und das Recht auf faire Behandlung von Strafgefangenen. Nichtregierungsorganisationen haben in verstärktem Maße Anträge auf ein Rechtsgutachten (advisory opinion) eingereicht. Bisher hat der Gerichtshof jedoch noch kein Rechtsgutachten erlassen.

Zwei jüngere Entscheidungen sind exemplarisch hervorzuheben: Im Fall Rev. Mtikila vs. Tansania (Application 011/2011) stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen das Recht auf politische Teilhabe durch eine Vorschrift in der tansanischen Verfassung fest<sup>4</sup>. Diese besagte, dass sich ein Bürger nur dann zur Wahl aufstellen lassen kann, wenn er Mitglied einer politischen Partei ist oder von einer solchen unterstützt wird. In dem Urteil wurde Tansania aufgegeben, alle – auch gesetzgeberischen – Maßnahmen zu unternehmen, um den rechtsverletzenden Zustand abzustellen. Eine Frist enthielt das Urteil nicht. Tansania hatte in „angemessener“ Zeit zu handeln. Nachdem Tansania innerhalb eines Jahres nicht reagierte, gab der Gerichtshof dem Staat mit Entscheidung vom 13. Juni 2014 auf: a) innerhalb von 9 Monaten an den Gerichtshof zu berichten, welche Maßnahmen zur Umsetzung des Urteils unternommen wurden und b) eine Zusammenfassung des Urteils aus dem Jahre 2013 auf Englisch und Kiswaheli auf der offiziellen Website der Regierung, im öffentlichen Anzeiger und in einem nationalen Newsletter zu veröffentlichen.

---

<sup>4</sup> Urteil vom 14. Juni 2013, veröffentlicht unter [www.african-court.org/](http://www.african-court.org/)

Im Jahr 2012 hat der Gerichtshof eine einstweilige Anordnung gegen Kenia erlassen, um die von der Regierung veranlasste Vertreibung von Mitgliedern des Stammes der Ogiek aus dem Gebiet des Mau-Waldes, welches traditionelles Land der Ogiek ist, zu stoppen.<sup>5</sup> Der Fall wurde von der Afrikanischen Menschenrechtskommission an den Gerichtshof verwiesen. Im Dezember 2014 wurde der Fall mit großer Aufmerksamkeit öffentlich verhandelt. Sollte das Gericht in der Sache entscheiden, könnte dieses Urteil richtungsweisend für das sensible Thema der Landnutzung und -vertreibung sein.

## Potenzial und Bewertung des Schutzsystems

### *Verhältnis von Gerichtshof und Kommission*

Unmittelbar nach der Errichtung des Gerichtshofs war nicht abzusehen, wie sich das Verhältnis zwischen dem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof und der ACHPR ausgestalten wird. Das Protokoll schrieb eine Kooperation und Mandatsteilung ohne konkrete Hinweise vor. Es galt zunächst sicherzustellen, dass die Verfahrensregeln beider Institutionen so gestaltet werden, dass sie sich in ihrer Arbeit nicht behindern, sondern ergänzen. Es war zu regeln, wie die gegenseitige Verweisung von Fällen vorgenommen werden sollte, wie die Kooperation zu formalisieren sei und eine konkurrierende Interpretation der Banjul-Charta vermieden werden könne. Zwischen 2009 und 2010 haben Gerichtshof und Kommission durch intensiven Austausch ihre Verfahrensregeln harmonisiert. Die Voraussetzungen für einen „case-flow“ zwischen beiden Institutionen sind geschaffen; erste gegenseitige Verweisungen erfolgten bereits. Hierdurch wird eine Schutzlücke geschlossen, denn der Gerichtshof kann durch Vorlage von Fällen durch die ACHPR auch dann über Beschwerden von Individuen und NRO gerichtlich entscheiden, wenn eine Sondererklärung nach Art. 34 (6) des Protokolls nicht vorliegt. Umgekehrt kann der Gerichtshof mangels Klageberechtigung unzulässige Klagen an die ACHPR verweisen. Beide Institutionen dürfen nicht gleichzeitig mit demselben Fall befasst sein. Der Gerichtshof kann die ACHPR zu Zulässigkeitsfragen konsultieren. Auch der Informationsaustausch wird intensiv gefördert. So hat der Gerichtshof die Pflicht, die Kommission über jede Entscheidung zu informieren. Gerichtshof und ACHPR treffen sich mindestens einmal im Jahr, um weitere Fragen der Kooperation zu diskutieren und sich auszutauschen. In der Gesamtbetrachtung lässt sich sagen, dass beide Institutionen die erforderlichen Anstrengungen unternommen haben, um sich in der Ausübung ihres Schutzmandats sinnvoll zu ergänzen. Dieser Prozess ist sicherlich nicht beendet, da noch Hürden in der Kooperation existieren. Dies ist „learning on the job“, beiden Institutionen sollte deshalb die

---

<sup>5</sup> Application 006/2012; Entscheidung veröffentlicht unter [www.african-court.org/](http://www.african-court.org/)

Zeit zugestanden werden, die sie brauchen, um ein solch komplexes System zu harmonisieren.

### *Verhältnis zu internationalen Schutzmechanismen*

Der Gerichtshof hat seit seinem Bestehen einen regelmäßigen Austausch mit den Institutionen des europäischen und inter-amerikanischen Schutzsystems. Die Arbeitstreffen, vor allem mit dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, dienen nicht nur dem Erfahrungsaustausch, sondern bilden eine Plattform für gegenseitiges Lernen.

Es mag verwundern, dass bis vor kurzem keine wirkliche Zusammenarbeit zwischen dem afrikanischen und dem internationalen Menschenrechtssystem bestand. Beide Systeme hatten das Erfordernis der Kooperation lange erkannt, es dauerte jedoch bis zum Januar 2012, bevor in Addis Abeba, Äthiopien, die Kooperation zwischen Vertretern beider Systeme formell beschlossen werden konnte. Erste Anfänge finden sich in zwei formalisierten Dialogen zwischen den Mechanismen der Vereinten Nationen und des afrikanischen Systems, welches die ACHPR und den Gerichtshof einschließt. Die Dialoge beinhalten Arbeitstreffen, Informations- und Personalaustausch, gemeinsame Erklärungen und Aktivitäten. Die formalisierte Zusammenarbeit ist noch jung und befindet sich in einem dynamischen Prozess. Es ist zu begrüßen, dass sich beide Systeme hierzu entschlossen haben, wenn man bedenkt, dass sie sich ergänzen sollen und müssen.

Konfliktreicher ist das Verhältnis zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag. Der IStGH wird in Afrika als ein vom Westen geprägtes Organ angesehen, welches nicht objektiv handelt, sondern gezielt Täter\_innen in Afrika verfolgt. In der politischen und öffentlichen Debatte wird dabei häufig nicht berücksichtigt, dass in den meisten Fällen die Regierung des betroffenen afrikanischen Staates selbst um Ermittlungen gebeten hat. Von den acht afrikanischen Ländern, in denen gegen Individuen ermittelt wird, haben sich in fünf Fällen die Staaten selbst offiziell an den IStGH gewandt (Uganda, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste und jüngst Mali). In zwei Fällen (Sudan und Libyen) hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Situation an den IStGH verwiesen. In nur einem Fall (Kenia) hat der Ankläger des IStGH selbst die Eröffnung von Ermittlungen proprio motu beantragt. Unabhängig davon bleibt das Begehren, Afrikaner\_innen, die wegen Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschuldigt sind, vor ein afrikanisches Gericht zu stellen. Der Ruf nach einem afrikanischen Strafgerichtshof wurde lauter, nachdem mit Omar Hassan Al Bashir, dem Präsidenten des Sudan, zum ersten Mal ein amtierendes Staatsoberhaupt vor dem IStGH angeklagt worden war. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung der AU zu sehen, den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof mit dem bisher nur auf dem Papier

existierenden African Court of Justice zusammenzulegen. Dieser Gerichtshof soll dann auch die Rechtsprechungszuständigkeit für Völkerstrafrecht erhalten, d.h. für die Verfolgung und Verurteilung von Individuen in Afrika. Der neu zu errichtende African Court of Justice and Human Rights soll aus drei Kammern bestehen; einer für internationale Straftaten, einer Menschenrechtskammer (in der der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof aufgehen soll) und einer Kammer für Integrationsfragen in der AU mit der Gründungsakte der AU als anzuwendendem Rechtsinstrument. Auf dem AU-Gipfel im Juni 2014 wurde das Protokoll zur Errichtung des African Court of Justice and Human Rights von den Staats- und Regierungschefs der AU offiziell verabschiedet, Es wird nach 15 Ratifikationen in Kraft treten. Kritisch betrachtet wird die Klausel zur Immunität von amtierenden Staatsoberhäuptern und „senior officials“. Die Immunität gilt auch für schwere Straftaten wie z. B. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Grundsätzlich ist der afrikanische Wunsch nach einem kontinentalen Strafgerichtshof im Grundsatz nachvollziehbar und begrüßenswert. Es wird in der Praxis entscheidend darauf ankommen, ob das Ziel der Beendigung von Straflosigkeit für internationale Straftaten von allen afrikanischen Staaten mit dem erforderlichen politischen Willen konsequent verfolgt werden wird – und zwar auch dann, wenn Amtsinhaber\_innen betroffen sind. Vor diesem Hintergrund ist die Immunitätsregelung sehr bedenklich. Es wird weiter darauf ankommen, wie der neue Gerichtshof mit den bestehenden Mechanismen, wie dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, zusammenarbeitet. Problematisch sind zudem die Kosten des neuen Gerichtshofs, den die AU tragen müssen wird. Angesichts der schwierigen Haushaltslage der AU bleibt fraglich, ob sie die erforderlichen Mittel zur Verfügung haben wird. Eine Unterfinanzierung des zusammengelegten Gerichtshofs könnte dessen Effektivität erheblich beeinträchtigen. Die Zusammenlegung hat darüber hinaus Auswirkungen auf den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof und den Menschenrechtsschutz in Afrika. Es wird unter anderem kritisiert, dass ein Drei-Kammer-Gericht, welches gleichzeitig über die Strafbarkeit von Individuen und über Menschenrechtsverletzungen von Staaten entscheiden soll, schwer vereinbare Mandate zusammenführt. Die 28 Staaten, die bisher das Protokoll unterzeichnet haben, könnten zudem ihre Unterstützung für den Afrikanischen Gerichtshof wieder rückgängig machen, indem sie das Protokoll zur Errichtung des African Court of Justice and Human Rights nicht ratifizieren. Dies würde die bisherigen Errungenschaften des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof negativ beeinflussen.

### *Unterstützung des Menschenrechtssystems auf Regierungsebene und in der Zivilgesellschaft*

Die Unterstützung des afrikanischen Menschenrechtssystems durch die afrikanischen Regierungen ist immer noch schwach ausgeprägt. Dies zeigt sich vor allem an der geringen

Anzahl der Ratifikationen des Protokolls zur Errichtung des Menschenrechtsgerichtshofs und der noch geringeren Abgabe von Sondererklärungen, Individuen und NROs den Gang zum Gerichtshof zu gestatten. Auch die mangelnde Umsetzung von Empfehlungen der ACHPR ist ein Zeichen dafür, dass der politische Wille zur Realisierung der Menschenrechte in Afrika häufig fehlt. Demgegenüber steht ein großes Interesse der afrikanischen Zivilbevölkerung, ihre Menschenrechte gegenüber den Staaten durch effektiv arbeitende afrikanische Institutionen durchzusetzen. So haben sich in der „Afrikanischen Koalition für einen effektiven Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof“ (African Coalition for an Effective African Court on Human and Peoples’ Rights) insgesamt 350 Mitglieder (zumeist NROs und nationale Menschenrechtskommissionen) zusammengeschlossen, um an der Effektivität des Gerichtshofs aktiv mitzuwirken. Auch andere Vertreter der afrikanischen Zivilbevölkerung versuchen, mit Aufklärung und konstruktiver Kritik das Gelingen des Gerichtshofs mitzugestalten. 471 NROs haben Beobachterstatus bei der ACHPR (Stand Juni 2014). Dabei sind noch nicht die afrikanischen Organisationen und Individuen berücksichtigt, die sich ohne formalisierte Zusammenschlüsse auf lokaler und regionaler Ebene für einen effektiven Menschenrechtsschutz in Afrika einsetzen. Solange aber der Zugang für Individuen und NROs zum Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof eingeschränkt bleibt, kann das Menschenrechtssystem in Afrika sein Potenzial nicht voll nutzen. Die AU hat im Jahre 2011 ihre Menschenrechtsstrategie (Human Rights Strategy for Africa – HRSA) und einen entsprechenden Aktionsplan 2011–2016 verabschiedet. Aktionsplan und Strategie sollen über einen Zeitraum von fünf Jahren das Menschenrechtssystem in Afrika und seine Institutionen stärken. Die Erreichung der strategischen Ziele wird jedoch wieder entscheidend von den politischen Akteur\_innen auf nationaler und AU-Ebene abhängen.

## Bilanz und Ausblick

Die ACHPR war die erste supranationale Menschenrechtsinstitution in Afrika. Sie trat 1978 in Kraft und konnte seitdem vor allem mit ihrer Entscheidungspraxis und der Interpretation der Banjul-Charta kontinentale Menschenrechtsstandards setzen. Sie hat an der normativen Weiterentwicklung des regionalen Menschenrechtssystems mitgewirkt und damit zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in Afrika maßgeblich beitragen. Der Zugang von Individuen und NROs zur Kommission ist offen, was im Sinne eines effektiven Menschenrechtsschutzes zu begrüßen ist. Die Befolgung ihrer Empfehlungen durch die Staaten ist mangelhaft, sodass das System von den politischen Akteur\_innen geschwächt wird. Problematisch ist auch die geringe finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission durch die AU, die aufgrund dieser Defizite in der effektiven Ausübung ihres Mandats beeinträchtigt wird. Dieser Umstand, gepaart mit strukturellen Schwächen der

ACHPR, hat zu einem erheblichen Rückstau an unbearbeiteten Fällen geführt, der vor allem von afrikanischen Menschenrechtsorganisationen kritisiert wird. Die Kommission hat die Problematik erkannt und arbeitet an Verfahren und Strukturen zur zügigeren Behandlung von Fällen. Die Einrichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs ist ein Fortschritt in der Weiterentwicklung des regionalen Menschenrechtssystems in Afrika, da es die Arbeit der ACHPR sinnvoll ergänzt. Während der Zugang der Zivilbevölkerung zur ACHPR offen ist, diese aber keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen kann, besitzt der Gerichtshof zwar diese Kompetenz, der Zugang zu ihm ist allerdings noch eingeschränkt. Die Kooperation zwischen beiden Institutionen hat somit das Potenzial, eine Schutzlücke zu schließen. Erste Verweisungen von Fällen haben gezeigt, dass dieses Potenzial genutzt wird. Der Gerichtshof hat in vergleichsweise kurzer Zeit mit seiner Rechtsprechungstätigkeit begonnen und die ersten Fälle zügig bearbeitet. Beide Institutionen stehen vor politischen, strukturellen und finanziellen Herausforderungen. Maßgeblich für die Stärkung des afrikanischen Menschenrechtssystems ist der politische Wille der afrikanischen Staaten, der sich in der aktiven Unterstützung der vorhandenen Institutionen manifestieren sollte. Dies umfasst zum einen die Ratifizierung des Protokolls zur Errichtung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs und zum anderen die Gestattung der Individualbeschwerde durch Abgabe der Sondererklärung. 53 der 54 Mitgliedstaaten der AU haben die Banjul-Charta ratifiziert. Im Sinne eines effektiven Menschenrechtsschutzes in Afrika wäre es wünschenswert, wenn jene Institutionen, die zur Durchsetzung der Banjul-Charta mandatiert sind, eine ähnliche Unterstützung erhielten. Die Befolgung der Urteile des Gerichtshofs und der Empfehlungen der ACHPR durch die betroffenen Staaten ist ebenso relevant, um die Institutionen zu stärken und die Menschenrechte für die Bürger\_innen Realität werden zu lassen.

Führenden afrikanischen Wissenschaftler\_innen ist zuzustimmen, wenn sie betonen, dass die Zusammenlegung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs mit dem African Court of Justice nicht erforderlich sei, um den in Afrika anwendbaren Rechtsinstrumenten zu guter Regierungsführung und Menschenrechten Geltung zu verschaffen.<sup>6</sup> Der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof hat das Mandat, alle Menschenrechtsinstrumente anzuwenden, die von dem betroffenen Staat ratifiziert wurden (Art. 3 des Protokolls). Dieses Mandat kann weit ausgelegt werden, damit es auch die in dem Protokollentwurf für den zusammengelegten Gerichtshof erwähnten Instrumente umfasst, wie z.B. die Afrikanische Charta zu Demokratie, Wahlen und Regierungsführung. Sollte die AU an der Zusammenlegung festhalten, ist es aus hiesiger Sicht nicht ratsam, einen Strafgerichtshof mit einem Menschenrechtsgerichtshof und damit individuelle Strafbarkeit und Staatenverantwortlich-

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu: Viljoen, Frans: *AU Assembly should consider human rights implications before adopting the Amending Merged African Court Protocol*; [www.africlaw.com](http://www.africlaw.com)

keit zu vermengen. Hierbei sollte es sich um separate Gerichte handeln. Es bleibt zu hoffen, dass die AU die Errichtung des African Court of Justice and Human Rights, die erhebliche Auswirkungen auf die afrikanische und internationale Justizlandschaft haben wird, in einem konsultativen und inklusiven Prozess ohne Eile diskutiert und prüft. Es wird allgemein nicht davon ausgegangen, dass der zusammengelegte Gerichtshof innerhalb der nächsten fünf Jahre etabliert wird.

Die panafrikanischen Menschenrechtsinstitutionen stehen vor strukturellen und finanziellen Herausforderungen. In Bezug auf den Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof sind hier vor allem die Teilzeittätigkeit der Richter\_innen, die fehlende Trennung zwischen Richterschaft und Administration, unklare Kompetenzverteilungen, knappe personelle Ressourcen bei steigender Fallzahl und Schwächen in der Managementstruktur zu nennen. Im Übrigen verfügt der Gerichtshof noch immer nicht über ein Prozesskostenhilfe-System („legal aid“). Dieser Mangel ist gerade in Afrika, wo sich viele Bürger\_innen einen Prozess und Rechtsbeistand nicht leisten können, von entscheidender Bedeutung, da ein effektiver Rechtsschutz andernfalls nicht effektiv gewährleistet ist. Die AU hat dem Gerichtshof im letzten Finanzjahr keine Mittel für ein legal-aid-System bewilligt. Die ACHPR leidet ebenfalls unter geringen personellen Kapazitäten und teilweise ineffektiven internen Verfahren. Beide Institutionen haben jedoch das Potenzial, sich zu reformieren und die Strukturschwächen zu bewältigen. Voraussetzung hierfür ist allerdings auch, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Gericht und ACHPR sind immer noch auf Geber angewiesen. Es ist an der AU und ihren Mitgliedstaaten, ihre Institutionen finanziell so auszustatten, dass diese ihr Mandat effektiv ausüben können.

Bei allen Schwächen kann die Bilanz des afrikanischen Menschenrechtssystems im Vergleich zum europäischen und inter-amerikanischen Kontext als positiv gewertet werden. Das europäische Menschenrechtssystem wurde 1950 gegründet. Lange Zeit bestand es, ähnlich wie das afrikanische System, aus einer Kommission und einem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die Kommission hatte die Rolle eines Filters. Alle Klagen mussten zunächst die Kommission passieren, um vor den Gerichtshof zu gelangen. Problematisch daran war die Vertraulichkeit der Verfahren vor der Kommission, mit der eine gewisse Intransparenz einherging. Zudem setzte sich die Kommission hauptsächlich aus ehemaligen und amtierenden Minister\_innen zusammen, was ihre Unabhängigkeit beeinträchtigte. Dies ist weder bei der ACHPR noch beim Gerichtshof möglich, da sowohl Kommissar\_innen als auch Richter\_innen kein weiteres offizielles Amt innehaben dürfen. Es hat 48 Jahre gedauert, bis aus dem EGMR 1998 ein „Vollzeitgericht“, ohne die Zwischenschaltung der Kommission, wurde. Heute ist der EGMR derart überlastet, dass die Verfahrensdauer mehrere Jahre beträgt. Im inter-amerikanischen System ist dem Gerichtshof noch immer eine Kommission vorgeschaltet: Nur die Inter-Amerikanische

Menschenrechtskommission oder die Staaten können den Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshof anrufen. Ein Vorteil im inter-amerikanischen und europäischen System ist die Existenz von Prozesskostenhilfe, welches Kläger\_innen den Zugang zum System auch dann ermöglicht, wenn sie über entsprechende eigene Mittel nicht verfügen. Hier besteht seitens des Gerichtshofs dringender Handlungsbedarf.

Im Ergebnis kommt es immer darauf an, ob die Menschenrechtssysteme bei dem/der Bürger\_in und für den/die Bürger\_in wirken. Das afrikanische Menschenrechtssystem mit seinen bestehenden Institutionen hat Potenzial, hier ein gutes Stück voranzukommen, soweit der Wille auf politischer Ebene besteht. Die erforderlichen Regelwerke existieren in Afrika. Viele Staaten haben sich zu diesen durch Unterzeichnung und Ratifikation bekannt. Nun müssen sie für die Bürger\_innen Afrikas Realität werden. Eine starke Zivilgesellschaft kann und sollte Druck auf die Regierungen ausüben. Voraussetzung hierfür ist auch, dass Bürger\_innen vermehrt über ihre Rechte und die entsprechenden Durchsetzungsmechanismen aufgeklärt werden. Menschenrechtsbildung ist in Afrika immer noch schwach ausgeprägt. Viele Menschen haben weder Kenntnis von ihren Rechten noch wissen sie, dass es Institutionen zur Rechtsdurchsetzung gibt.

## Literatur

**Bekker, Gina** (2009): The African Human Rights System: An Uphill Struggle, in: German Yearbook of International Law, Nr. 52, S. 45–73.

**Dersso, Solomon A.** (2006): The Jurisprudence of the African Commission on Human and Peoples' Rights, African Human Rights Law Journal 6 (2006), S. 358–381.

**Evans, Michael / Murray, Rachel** (Hrsg.) (2008): The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System in Practice 1986–2006, 2. Aufl., Cambridge University Press, Cambridge.

**Heyns, Christoph** (Hrsg.) (1998): Human Rights Law in Africa, Kluwer Law International, Den Haag.

**International Council on Human Rights Policy** (2009): When Legal Worlds Overlap: Human Rights, State and Non-State Law, Versoix, Schweiz.

**Löffelmann, Markus** (2010): Menschenrechtsschutz in Theorie und Praxis – Der Afrika-nische Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker, Friedenswarte 85 (2010), 1/2.

**Musila, Godfrey M.** (2006): The Right to an Effective Remedy under the African Charter on Human and Peoples' Rights, African Human Rights Law Journal 6 (220), S.442–464.



**Roopanand Amara Mahadew** (2012): Should the African Union be accountable and answerable to the African Court on Human and Peoples' Rights?; <http://africlaw.com/2012/07/11/should-the-african-union-be-accountable-and-answerable-to-the-african-court-on-human-and-peoples-rights/#more-253> (aufgerufen am 11.07.2012).

**Nmehielle, Vincent Obisienunwo Orlu** (2001): The African Human Rights System: Its Laws, Practice and Institutions, Den Haag, Kluwer Law International.

**Ouguerouz, Fatsah** (2003): The African Charter on Human and Peoples' Rights – A Comprehensive Agenda for Dignity and Sustainable Democracy in Afrika, Kluwer Law International, 2003, Den Haag.

**Spliid, Ulrik** (2007): African Human Rights Complaints Handling Mechanisms – A Descriptive Analysis, Danish Institute for Human Rights; [http://www.crin.org/docs/Africa\\_HR\\_Complaints\\_Mechanisms.pdf](http://www.crin.org/docs/Africa_HR_Complaints_Mechanisms.pdf).

**Viljoen, Frans** (2007): International Human Rights Law in Africa, 1. Auflage, Oxford University Press.

## Links

African Court on Human and Peoples' Rights  
[www.african-court.org](http://www.african-court.org)

African Commission on Human and Peoples' Rights  
[www.achpr.org](http://www.achpr.org)

African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child  
[www.acerwc.org](http://www.acerwc.org)

African Human Rights Law Case Analyzer  
[caselaw.ihrda.org](http://caselaw.ihrda.org)