

BERICHTE UND URKUNDEN

Durchsetzung von Rechten des Menschen und der Völker in Afrika auf regionaler und nationaler Ebene

*Wolfgang Benedek*¹

Gliederung

- I. Kultur der Menschenrechte und Rechtsdurchsetzung
- II. Durchsetzung der Rechte des Menschen und der Völker auf regionaler Ebene
 - A. Entwicklungsstand des regionalen Systems zum Schutz der Menschenrechte in Afrika
 - 1. Aufbau eines Regionalsystems des Menschenrechtsschutzes
 - 2. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen im afrikanischen Menschenrechtsschutz
 - 3. Die Arbeit der Afrikanischen Kommission am Beispiel der 13. Session
 - B. Die Beschwerdeverfahren der Afrikanischen Charta
 - C. Probleme des Verfahrens der Afrikanischen Kommission
 - D. Vorzüge des Beschwerdeverfahrens nach der Afrikanischen Charta
 - E. Gründe für die geringe Inanspruchnahme des Beschwerdeverfahrens und Verbesserungsansätze
 - F. Die Forderung nach einem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte
 - G. Das Problem der Durchsetzbarkeit einzelner Rechte in der Afrikanischen Charta
- III. Durchsetzung von Rechten des Menschen und der Völker auf nationaler Ebene
 - A. Die Frage der Inkorporierungsform
 - B. Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit
 - C. Die Erschöpfung des nationalen Rechtsweges und die Funktion der nationalen Gerichtsbarkeit für den Menschenrechtsschutz
 - D. Die Bedeutung einer verbesserten Umsetzung der Afrikanischen Charta im innerstaatlichen Recht

Schlußbemerkung

¹ Univ. Doz. Mag. Dr. iur., Assistenzprofessor für Völkerrecht und Recht Internationaler Organisationen am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Graz. Der Autor war 1990/91 als Konsulent für die Afrikanische Kommission tätig und hat seit der 7. Session der Kommission an allen Sessionen teilgenommen. Der nachfolgende Beitrag beruht teilweise auf einem Vortrag vor der Gesellschaft für Afrikanisches Recht in Heidelberg am 7.11.1992, wobei die Entwicklung bis September 1993 berücksichtigt wurde.

I. Kultur der Menschenrechte und Rechtsdurchsetzung

Afrika befindet sich heute wieder in einer Phase des Umbruchs: Einerseits gibt es eine breite Bewegung zu Menschenrechtsschutz und Demokratisierung, andererseits besteht eine Reihe von Situationen schwerwiegender Verletzungen, die zum Teil eine Folge des Widerstands der alten Strukturen gegen demokratische Reformen ist, wie die Beispiele Togos, Zaires oder Burundis zeigen.

Auch wenn es unter den afrikanischen Staaten immer wieder Versuche gibt, die Universalität der Menschenrechte in Frage zu stellen, und die Diskussion um eine Relativierung der Menschenrechte unter kulturellen Gesichtspunkten auch auf wissenschaftlicher Ebene noch andauert², begnügen sich die afrikanischen Staaten als Gruppe doch damit, auf ihre besonderen historischen und kulturellen Gegebenheiten hinzuweisen, ohne deshalb die Universalität der Menschenrechte in Frage zu stellen³. Dementsprechend findet sich in der "Wiener Erklärung" der Weltkonferenz über Menschenrechte ein Bekenntnis zur Universalität der Menschenrechte unter Anerkennung der "Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen", während zugleich die Pflicht der Staaten zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehoben wird⁴.

Die Grundwerte des Europarates, auf die sich heute auch die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa berufen, nämlich pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, werden zunehmend von den neuen Demokratien Afrikas übernommen⁵.

Selbst die OAU bekennt sich heute zu diesen Werten und ist vom

² Vgl. W. Schmale (ed.), *Human Rights and Cultural Diversity* (Goldbach 1993), A. A. An-Na'im (ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives, A Quest for Consensus* (Philadelphia 1992), und L. Kühnhardt, *Die Universalität der Menschenrechte* (München 1987), insbes. 281 ff.

³ Siehe z. B. Report of the Regional Meeting for Africa of the World Conference on Human Rights, Tunis, 2–6 November 1992, Report, Final Declaration, para. 5, UN Doc. A/CONF. 157/AFRM/14.

⁴ Vgl. para. 5 der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm vom 25.6.1993, UN Doc. A/CONF. 157/23 vom 12.7.1993.

⁵ Siehe die Schlußresolution der Pan-African Conference on Democracy and the Control of Transition in Africa, in: W. Benedek/W. Heinz, *Regional Systems of Human Rights Protection in Africa, America and Europe, Contributions, Friedrich-Naumann-Stiftung* (Brussels 1992), 122 ff., und die Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Internationalen Colloquiums des Nord-Süd-Zentrums des Europarates über "Democracy and Human Rights" in Lissabon, 22.–24.4.1992 (Straßburg 1992).

Nichteinmischungsgrundsatz insofern abgerückt⁶. Menschenrechte und Demokratisierung wurden Teil der politischen Konditionalität des Nordens in der Entwicklungszusammenarbeit⁷, wodurch die Stärkung der zivilen Gesellschaft und der politischen Pluralität beschleunigt wurde. Die in Afrika in rascher Ausbreitung befindlichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) machen allerdings darauf aufmerksam, daß es sich oft nur um oberflächliche Phänomene handelt, die durch eine tieferegreifende, alle Bevölkerungsschichten einbeziehende Bewegung ergänzt werden müßte. Auch die UNO-Wirtschaftskommission für Afrika hat die Notwendigkeit der "popular participation" im Aktionsprogramm von Arusha in den Vordergrund gestellt⁸.

Es handelt sich somit um einen schwierigen Weg zu einer "Kultur der Menschenrechte", von der in Lateinamerika seit dem Sturz der Militärrégime bzw. in Afrika seit der Demokratisierungsbewegung viel die Rede ist⁹. Zu dieser Kultur der Menschenrechte gehörten insbesondere die freie Betätigung für unabhängige Gruppen und Vereinigungen als Hauptbestandteil der zivilen Gesellschaft, die Gewährleistung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit durch die Gerichte und damit auch ein neues Bürgerbewußtsein auf Grundlage garantierter Rechte, die nötigenfalls auch gegen den Staat durchgesetzt werden können. Deshalb sind effektive Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung im Bereich der Menschenrechte auf regionaler und nationaler Ebene von entscheidender Bedeutung¹⁰. Im

⁶ Siehe C. Welch, Jr., *The Organization of African Unity and the Promotion of Human Rights*, in: *The Journal of Modern African Studies* 29 (1991) 4, 535ff., 555.

⁷ Siehe z. B. C. Krause/A. Rosas (eds.), *Development Co-operation and Processes towards Democracy* (Helsinki 1991), sowie Art. 5 des IV. AKP-EG-Abkommens von Lomé von 1989 und die Entschließung des Rates der EG und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über "Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung" vom 28.11.1991, *Bull. EG* 11-1991, 128ff., sowie dazu L. R. Figueras, *Démocratie, droits de l'homme et développement, L'approche des Communautés Européennes*, in: Benedek/Heinz (Anm. 5), 101f.

⁸ Siehe den Text in: Krause/Rosas (Anm. 7), 121ff., sowie dazu K. Ginther, *The Domestic Policy Function of a Right of Peoples to Development: Popular Participation a New Hope for Development and a Challenge for the Discipline*, in: S. R. Chowdhury et al. (eds.), *The Right to Development in International Law* (Dordrecht 1992), 61-82.

⁹ Vgl. M. T. Bruni Celli, *Regional Systems of Human Rights: Achievements and Problems*, in: Benedek/Heinz (Anm. 5), 28, sowie *International Commission of Jurists (ICJ), Summary Report on Brainstorming Session on the African Charter on Human and Peoples' Rights*, Dakar, 13-15 January 1993, para. D. 6.

¹⁰ Siehe allgemein W. Benedek, *The African Charter and Commission on Human and Peoples' Rights, How to Make it More Effective*, *Netherlands Quarterly of Human Rights (NQHR)* 11 (1993) 1, 25-40.

folgenden soll zuerst ein Blick auf die aktuellen Rahmenbedingungen des regionalen afrikanischen Menschenrechtsschutzes geworfen und dann das Beschwerdeverfahren der Afrikanischen Charta als Hauptgegenstand dieses Beitrages untersucht werden, bevor abschließend kurz auf die Frage der Rechtsdurchsetzung auf nationaler Ebene eingegangen wird.

II. Durchsetzung der Rechte des Menschen und der Völker auf regionaler Ebene

A. Entwicklungsstand des regionalen Systems zum Schutz der Menschenrechte in Afrika

1. Aufbau eines Regionalsystems des Menschenrechtsschutzes

In Reaktion auf die massiven Menschenrechtsverletzungen im Afrika der 70er Jahre sowie auf auswärtigen Druck wurde im Rahmen der OAU im Jahre 1981 die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker beschlossen¹¹. Diese trat 1986 in Kraft und sah die Einrichtung einer Afrikanischen Kommission für die Rechte des Menschen und der Völker vor, die im Jahr 1987 ihre Arbeit aufnahm. Heute haben bereits 49 der 52 OAU-Mitglieder die Afrikanische Charta ratifiziert¹².

Die Afrikanische Kommission besteht aus 11 Mitgliedern, die auf 6 Jahre von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU gewählt werden und unbegrenzt wiederwählbar sind. Die meisten Mitglieder sind Juristen und als Beamte, Richter, Rechtsanwälte oder Professoren tätig¹³. Vor allem die Unabhängigkeit der staatlichen Funktionäre wird von den NGOs manchmal bezweifelt und die Frage der Inkompati-

¹¹ Siehe die in diesem Beitrag herangezogene deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1990, 348–352, sowie dazu U. O. Umzurike, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, in: *American Journal of International Law* 77 (1983), 902ff., sowie B. Ramcharan, *The Travaux Préparatoires of the African Commission on Human Rights*, EuGRZ 1992, 307ff., und den Literaturüberblick in Benedek (Anm. 10), 39f. Siehe weiter F. Ougergouz, *La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples* (Genf 1993).

¹² Die jüngsten Ratifikationen waren: Namibia 30.7.92, Mauritius 19.6.92, Seychellen 13.4.92, Madagaskar 9.3.92, Lesotho 10.2.92, Kenia 23.1.92 und Elfenbeinküste 6.1.92. Danach fehlen nur noch die Ratifikationen von Äthiopien, Swaziland und Eritrea, wobei sich Äthiopien bereits im Ratifikationsstadium befindet.

¹³ Siehe U. O. Umzurike, *The African Commission on Human and Peoples' Rights, An Introduction, Review of the African Commission on Human and Peoples' Rights* 1 (1991), 5ff., insbes. Anm. 2.

bilität der Ämter aufgeworfen¹⁴. Die Afrikanische Kommission tagt in halbjährigem Rhythmus, wobei die Sessionen etwa 10 Tage dauern. Die 13. Session fand vom 29. März–7. April 1993 in Banjul statt, die folgende Sitzung wurde erstmals seit der Gründungssitzung der Kommission wieder in Addis Abeba am Sitz der OAU abgehalten¹⁵.

Zur Verstärkung der Beteiligung afrikanischer NGOs veranstaltet die Internationale Juristenkommission seit der 10. Session der Afrikanischen Kommission jeweils vor Beginn der Session einen dreitägigen NGO-Workshop, wo NGOs in die Arbeitsweise der Kommission eingeführt und wichtige Tagesordnungspunkte oder NGO-Anliegen¹⁶ unter Teilnahme interessierter Kommissionsmitglieder und des Sekretariats der Kommission erörtert werden¹⁷.

Bei dieser Gelegenheit werden die NGOs auch regelmäßig mit dem Beschwerdeverfahren der Kommission vertraut gemacht, um damit eine größere Zahl von Mitteilungen an die Kommission zu erreichen. Zu diesem Zweck hat die Internationale Juristenkommission auch eine Broschüre in englischer und französischer Sprache veröffentlicht¹⁸.

2. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen im afrikanischen Menschenrechtsschutz

Die Afrikanische Kommission hat ihre grundsätzliche Offenheit gegenüber der Mitarbeit von afrikanischen und internationalen NGOs durch eine Reihe von Maßnahmen unter Beweis gestellt. So hat sie bereits 110 NGOs, darunter etwa einem Viertel internationaler Natur, auf Antrag einen Beobachterstatus zuerkannt und sich damit deren Mitarbeit versi-

¹⁴ Der Vorsitzende für die Periode 1991/93, Dr. Badawi, war Botschafter Ägyptens in Simbabwe, ein ehemaliges Mitglied, A. Gabou aus Kongo, war zeitweise zugleich Innenminister seines Landes.

¹⁵ Ausschlaggebend für diese Entscheidung war die Finanzkrise der OAU. Die Afrikanische Kommission sieht den Tagungsort als Ausnahme und ist um die Erhaltung ihrer Autonomie im Rahmen der OAU besorgt. Die vom 1.–10.12.1993 stattgefundene 14. Session konnte für diesen Beitrag nicht mehr berücksichtigt werden; siehe dazu NQHR 12 (1994) 1, 85–88.

¹⁶ Siehe dazu Benedek (Anm. 10), 34f.

¹⁷ Die Berichte der "Workshops on NGO Participation in the Work of the African Commission" sind über das Sekretariat der Internationalen Juristenkommission erhältlich. Mitveranstalter waren meist das African Centre on Democracy and Human Rights Studies, Banjul, sowie die Afrikanische Kommission selbst.

¹⁸ How to Address a Communication to the African Commission on Human and Peoples' Rights, International Commission of Jurists (Geneva 1992). Andere Broschüren wurden z. B. von Amnesty International, aber auch von afrikanischen NGOs erstellt.

chert¹⁹. NGOs wird das Recht eingeräumt, die Aufnahme eines bestimmten Punktes auf die Tagesordnung der Kommission zu verlangen. Seit den ersten Sessionen, die fast ausschließlich vertraulicher Natur waren, hat die Kommission auf sanften Druck der NGOs²⁰, aber auch im wohlverstandenen Eigeninteresse, ihre Sitzungen zunehmend geöffnet, so daß heute der überwiegende Teil öffentlich ist²¹. Die Mitarbeit der NGOs erfolgt neben der Einbringung von Mitteilungen vor allem durch Stellungnahmen zur Menschenrechtssituation im Heimatstaat oder anderen Ländern Afrikas sowie durch die Mitwirkung bei der Prüfung der nach Art. 62 grundsätzlich alle zwei Jahre fälligen periodischen Berichte der Vertragsstaaten über Maßnahmen zur Implementierung der Afrikanischen Charta in Form schriftlicher Stellungnahmen und durch mündliche Informationen. Schließlich bleibt die beobachtende Teilnahme der NGOs an den öffentlichen Sitzungen der Kommission, etwa über Fragen der Promotion, nicht ohne Einfluß auf die Mitglieder der Kommission. Diese haben sich die promotionelle Betreuung der afrikanischen Staaten aufgeteilt, was im regionalen Menschenrechtsschutz eine Besonderheit darstellt²².

Die Präsenz und die kritischen Anfragen der NGOs stellen eine treibende Kraft für Fortschritte in der Arbeitsweise der Kommission dar. Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen jedes Workshops werden der Afrikanischen Kommission in öffentlicher Sitzung vorgetragen. Zu den wichtigsten Forderungen der NGOs gehören die Forderungen nach einer Beschleunigung des Verfahrens sowie mehr Transparenz in der Behandlung der Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen. Angesichts der unnötig weiten Interpretation des Vertraulichkeitsprinzips im Beschwerdeverfahren²³ verlangen die NGOs die Veröffentlichung zumindest der Grunddaten der Beschwerden²⁴.

¹⁹ Siehe das Final Communiqué of the 13th Session, para. 9 und 10.

²⁰ So wurden während des 4. Workshops in Banjul im Vorfeld der 13. Session u.a. Möglichkeiten von Beschwerden hinsichtlich wirtschaftlicher und sozialer Rechte diskutiert sowie Thesenpapiere über öffentliche Verantwortlichkeit, Menschenrechte der Frau und Menschenrechtserziehung erarbeitet; siehe Conclusions and Recommendations of the Fourth Workshop on NGO Participation in the African Commission on Human and Peoples' Rights, 26–28 March 1993, Banjul.

²¹ Eine Ausnahme bildete jedoch die 13. Session, bei der die Behandlung von Mitteilungen und die Lösung interner Probleme der Kommission im Vordergrund standen.

²² Siehe auch bei Anm. 34.

²³ Siehe dazu schon W. Benedek, *The 9th Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, HRLJ 12 (1991) 5, 216f.

²⁴ Siehe dazu bei Anm. 50ff.

3. Die Arbeit der Afrikanischen Kommission am Beispiel der 13. Session

Einen Hauptgegenstand der 13. Session²⁵ bildete die "Aufarbeitung" der anhängigen Beschwerden, während die 12. Session neben einer Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens Fragen der "Promotion" der Menschenrechte²⁶ und die 11. Session der Fortentwicklung einzelner Bestimmungen der Afrikanischen Charta, wie des Rechts auf ein faires Verfahren, besonderes Augenmerk gewidmet hatten²⁷. Die von allen Seiten wiederholt geforderte und seit der 8. Session betriebene Gesamtrevision der Verfahrensregeln der Afrikanischen Kommission wurde neuerlich verschoben, obwohl die Kommission in Teilbereichen bereits einschlägige Beschlüsse gefaßt hatte²⁸. Dadurch bietet sich allerdings auch die Möglichkeit, die während der 12. und 13. Session erfolgte Fortentwicklung der Praxis der Kommission in der Behandlung von Beschwerden anlässlich der 14. Session in neuen Verfahrensregeln zu berücksichtigen²⁹. Am Beginn der Session hatten die NGOs die Möglichkeit, zur Menschenrechtssituation in ihren Ländern und zu ihren Aktivitäten kurze Statements abzugeben. Die Auflistung einer Reihe von Mitteilungen zum 6. Jahresbericht stellt nunmehr den ersten Schritt der Kommission dar, diesem Anliegen der NGOs Rechnung zu tragen. Auch in dieser für eine regionale Menschenrechtskommission einmaligen Praxis kommt die besondere Einbindung der NGOs in die Arbeit der Kommission zum Ausdruck. Freilich bedarf es auch einer gewissen Disziplin, da keine Zeit besteht, eine breite Generaldebatte zur Menschenrechtssituation in Afrika zu führen.

Ein wichtiger Teil jeder Session ist der Prüfung von Staatenberichten gewidmet, die gemäß Art. 62 der Afrikanischen Charta alle zwei Jahre fällig sind. Tatsächlich gingen bei der Afrikanischen Kommission bis zu ihrer 13. Sitzung nur die Berichte von insgesamt 14 Staaten ein, und zwar

²⁵ Siehe dazu W. Benedek, Human Rights News – Africa, in: NQHR 11 (1993) 2, 202–204, und Report on the 13th Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, African Society of International and Comparative Law, Banjul 1993.

²⁶ Siehe Report on the 12th Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights in Banjul, 12–21 October 1992, The African Society of International and Comparative Law, Banjul 1993.

²⁷ Siehe Final Communiqué of the 11th Ordinary Session, Tunis, 9 March 1992, oder 5th Annual Report, Annex VI. Siehe zur 11. und 12. Session auch Benedek (Anm. 10), sowie zur 10. Session Ph. V. Ramaga, The 10th Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Banjul, The Gambia, 8–15 October 1991, in: NQHR 10 (1992) 3, 356–370.

²⁸ Siehe Benedek (Anm. 10), 30.

²⁹ Dies betrifft etwa die Frage der Abweisung von Beschwerden, die bereits vor anderen internationalen Organen anhängig sind. Siehe dazu auch bei Anm. 52f.

von Ägypten, Benin, Gambia, Ghana, Cap Verde, Libyen, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Senegal, Simbabwe, Tansania, Togo und Tunesien. Während der 13. Sitzung wurde die Prüfung der Berichte von Togo und Nigeria wie üblich in öffentlicher Sitzung vorgenommen, wobei die Mitglieder der Kommission von den Informationen, die die NGOs zur Verfügung gestellt hatten, in ihren Fragen reichlich Gebrauch machten. Dennoch ist das Prüfungsverfahren noch unbefriedigend, sowohl was die Qualität der Staatenberichte als auch das Fehlen von schriftlichen Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Kommission betrifft³⁰. Bisher war das Sekretariat der Kommission nicht in der Lage, Protokolle der Überprüfungsitzungen anzufertigen³¹.

Eines der Haupthindernisse für raschere Fortschritte der Afrikanischen Kommission stellt weiterhin die völlig unbefriedigende Ausstattung und Arbeitsweise des Sekretariats der Kommission in Banjul dar. Nachdem wiederholte Kritik von seiten der NGOs ohne Ergebnis geblieben war, verlangten diese in den Schlußfolgerungen und Empfehlungen des dritten NGO-Workshops, der im Oktober 1992 vor der 12. Session der Kommission stattfand, einhellig die Ablöse des Sekretärs der Kommission, da dieser sich als ein Haupthindernis für den Fortschritt der Arbeit der Kommission erwiesen habe. Zur 13. Session erschien ein Stellvertreter des OAU-Generalsekretärs und es kann davon ausgegangen werden, daß die Afrikanische Kommission ihrerseits intern dieselbe Forderung erhoben hat. Dies führte in der Folge zur Entscheidung über die Abberufung des Sekretärs, die nach der 14. Session wirksam werden soll, sobald die Nachfolge geregelt ist. Im Juli 1992 erhielt die Kommission den ersten "legal officer", der sich vor allem der Bearbeitung der Beschwerden widmen sollte, aber auch als stellvertretender Sekretär fungierte, bis er im Sommer 1993 nicht zuletzt wegen der unbefriedigenden Arbeitsbedingungen zu den Vereinten Nationen wechselte. Eine qualifizierte und motivierte Besetzung des Sekretariats der Kommission wird daher für die zukünftige Erfüllung der Aufgaben der Kommission von erstrangiger Bedeutung sein.

³⁰ In den öffentlichen Dokumenten der Kommission finden sich dazu keine inhaltlichen Aussagen.

³¹ Derzeit werden mit dänischer Hilfe die Tonbänder der entsprechenden Sitzungen seit der 9. Session der Kommission transkribiert.

B. Die Beschwerdeverfahren der Afrikanischen Charta

Die Afrikanische Charta enthält getrennte Verfahren für Staatenbeschwerden und sog. "andere Mitteilungen". Bisher ist noch keine einzige Staatenbeschwerde erhoben worden, obwohl es an Anlässen nicht mangeln würde. Diese Möglichkeit könnte angesichts der unnatürlichen afrikanischen Grenzen insbesondere bei Verletzungen von kollektiven Rechten, wie den in der Charta enthaltenen Rechten der Völker, von Bedeutung sein, wenn etwa die eigene Volksgruppe im Nachbarstaat in Bedrängnis gerät. Es wäre auch denkbar, daß im Zuge des Demokratisierungsprozesses und seiner Rückschläge demokratische Staaten Verletzungen regional garantierter Menschenrechte in noch autoritär regierten Staaten zum Gegenstand von Beschwerden machen, da das OAU-Prinzip gegenseitiger Nichteinmischung nicht mehr die Bedeutung hat wie in der Vergangenheit. Tatsächlich zeigen sowohl die afrikanischen Staaten als auch die OAU jedoch bisher wenig Neigung, die Afrikanische Kommission in den meist als politisch sensibel eingestuften Streitigkeiten ins Spiel zu bringen.

In der Praxis gibt es somit bisher nur sog. "andere Mitteilungen". Was ist damit gemeint? Zur Entstehungszeit der Afrikanischen Charta zwischen 1979 und 1981 war die Aufnahme eines Individualbeschwerdeverfahrens nach dem Vorbild der Europäischen oder der Inter-Amerikanischen Konvention in die Charta politisch nicht machbar. Die unter der Leitung von Kéba Mbaye, damals Präsident des Senegalesischen Höchstgerichts und später Richter am Internationalen Gerichtshof, stehenden Experten versuchten daher, zumindest eine Tür für ein solches Verfahren offenzuhalten, indem sie die Möglichkeit sog. "anderer Mitteilungen" vorsahen und der Kommission in deren Behandlung weitgehend freie Hand ließen³². Dementsprechend wies der seinerzeitige Generalsekretär der OAU, Edem Kodjo, in der Folge darauf hin, daß es an der Kommission liege, "ihre Rolle ohne Komplexe und Zögern zu festigen, ihre Rechtssprechung zu entwickeln und das Recht in Erwartung besserer Verhältnisse anzuwenden"³³.

Gemäß Art. 55 stellt das Sekretariat der Kommission vor jeder Sitzung

³² K. Mbaye, Vorsitzender der Expertengruppe: "The future is not blocked. On the contrary, the Charter looks towards the future ...", Introduction to the African Charter on Human and Peoples' Rights, in: Human and Peoples' Rights in Africa and the African Charter, International Commission of Jurists, Geneva 1986, 50.

³³ Siehe E. Kodjo, Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker in ihrem historischen Zusammenhang, EuGRZ 1990, 310.

eine Liste dieser "anderen Mitteilungen" zusammen, was ihrer Registrierung entspricht. Auf Vorschlag des jeweiligen Berichterstatters, der derzeit in der Regel, wenn auch nicht ausschließlich nach den ihm für die promotionellen Aktivitäten zugeordneten Ländern bestimmt wird³⁴, entscheidet die Kommission mit absoluter Mehrheit – in der Praxis im Konsens – über die Zulässigkeit. Zuvor ist zu prüfen, ob die Mitteilung die Beschwerdevoraussetzungen des Art. 56 erfüllt, wie insbesondere die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges, das Nichtüberschreiten einer vernünftigen Frist oder das Nichtanhängigsein bei einer anderen internationalen Instanz. Zu diesem Zweck ist die Mitteilung dem betroffenen Staat zur Kenntnis zu bringen³⁵ und sind allenfalls nähere Erläuterungen vom Autor der Mitteilung einzuholen.

Wird die Beschwerde zugelassen, dann wird wiederum der betroffene Staat um eine Erklärung bzw. die Angabe allfälliger Maßnahmen der Abhilfe ersucht sowie der Autor der Beschwerde eingeladen, dazu Stellung zu nehmen. Erst dann kann die Kommission in der Substanz entscheiden. Sie tut dies auf Empfehlung des Berichterstatters, der einen Berichtsentwurf auszuarbeiten hat, oder einer für diesen Fall eingesetzten Arbeitsgruppe. Die Berichte der Kommission zu einzelnen Fällen sollten sodann als Anhang zum Jahresbericht der Kommission der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU im Wege des OAU-Generalsekretärs zugeleitet werden.

Dies ist bereits das Ergebnis einer interpretativen Fortentwicklung der Charta, denn in Art. 58 para. 1 der Afrikanischen Charta ist nur für "besondere Fälle", wenn die Kommission das Bestehen einer "Gesamtheit von schweren oder massiven Menschenrechtsverletzungen" feststellt, vorgesehen, daß die Kommission die Aufmerksamkeit der Versammlung der Staats- und Regierungschefs als des obersten Organs der OAU darauf zu lenken hat. Dies erinnert an das 1503-Verfahren der UNO-Menschenrechtskommission. Nach Kéba Mbaye wurde durch die abweichende

³⁴ Damit ergibt sich die Gefahr, daß der Berichterstatter bei Beschwerden aus dem eigenen Land gegebenenfalls seine Befangenheit erklären muß. Jedes Kommissionsmitglied ist für promotionelle Aktivitäten in mehreren Staaten seiner Region einschließlich seines Heimatstaates zuständig und dient den dort tätigen NGOs als Ansprechpartner. Eine Übersicht zu den Verantwortlichkeiten, die freilich häufig wechseln, findet sich in Benedek/Heinz (Anm. 5), 138, bzw. in Anhang VI zum 6. Jahresbericht der Kommission (Anm. 39).

³⁵ Auf ihrer 13. Sitzung entschied die Kommission, die Notifikationen nötigenfalls auch auf diplomatischem Wege über das Sekretariat der OAU in Addis Abeba zu übermitteln, um den Empfang nachweisen zu können.

Wortwahl jedoch ein erweiterter Anwendungsbereich angestrebt, und sind die gewählten Begriffe einer extensiven Interpretation zugänglich. Die ursprüngliche Intention war jedoch zu vermeiden, daß Einzelfälle, in denen keine schwerwiegende Verletzung vorliegt, vor die OAU-Versammlung gebracht werden können³⁶.

Als einzige Reaktions- bzw. Sanktionsmöglichkeit der – nur einmal jährlich stattfindenden – Versammlung ist vorgesehen, die Afrikanische Kommission mit einer vertieften Untersuchung und der Erstellung eines Berichts samt Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu beauftragen. Dieser Bericht ist durch den Vorsitzenden der Kommission zu veröffentlichen, nachdem die OAU-Versammlung den entsprechenden Beschluß gefaßt hat. Da noch keine der bis April 1993 105 registrierten Beschwerden³⁷ alle Stadien durchlaufen hat, läßt sich auch noch wenig über die Wirksamkeit dieses Verfahrens sagen. Die Charta enthält auch nichts über Maßnahmen zur Durchsetzung der Empfehlungen der Kommission nach ihrer Annahme durch die Staats- und Regierungschefs. Im Fehlen geeigneter Sanktionen liegt somit eine Hauptschwäche dieses Verfahrens³⁸. Zudem wird der ohnedies hohe Zeitaufwand für das komplizierte Verfahren durch die allgemein sehr geringe Kooperationsbereitschaft der betroffenen Staaten und die notorischen Kommunikationsprobleme in Afrika noch erhöht, was auch ein Hauptgrund dafür ist, daß das Beschwerdeverfahren der Afrikanischen Charta von möglichen Beschwerdeführern noch wenig “angenommen” worden ist. Die 13. Sitzung brachte in dieser Hinsicht allerdings einen Durchbruch: Nicht weniger als 55 Beschwerden wurden behandelt und erstmals wurde der Versammlung der Staats- und Regierungschefs in summarischer Form über die Entscheidungen der Kommission berichtet³⁹.

³⁶ Siehe K. Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique* (Paris 1992), 248f., insbes. Anm. 34. Vgl. auch Art. 56 des früheren Entwurfs der Charta, in: Ph. Kunig/W. Benedek/C.R. Mahalu, *Regional Protection of Human Rights by International Law: The Emerging African System* (Baden-Baden 1985), 118. Dort war noch von “exceptional situations apparently reveal(ing) the existence of serious or executive violations ...” die Rede gewesen. Siehe dazu auch unter C.

³⁷ Vgl. die Schlußkommuniqués der 12. und 13. Session, wonach bis zur 12. Session zu 76 registrierten Mitteilungen 15 neue hinzukamen, während bis zur 13. Session 14 weitere registriert wurden. Die in den Veröffentlichungen der Kommission angegebenen Zahlen stimmen allerdings nicht immer überein. Siehe dazu auch unter E.

³⁸ Vgl. I. A. Badawi El-Sheikh, *Regional Systems of Human Rights: Achievements and Problems*, in: Benedek/Heinz (Anm. 5), 29ff., 32.

³⁹ Siehe Final Communiqué of the 13th Ordinary Session, Banjul, 29 March–7 April 1993, para. 16, sowie Sixth Annual Activity Report of the African Commission of Human

In den Verfahrensregeln der Kommission ist auch die Möglichkeit zu einem Dringlichkeitsverfahren sowie zu einem Notstandsverfahren vorgesehen. Im Dringlichkeitsfall kann die Kommission, um einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zu verhindern, den betreffenden Staat gemäß Art. 109 der Verfahrensregeln um "vorläufige Maßnahmen" ersuchen, noch bevor sie in die Diskussion der Zulässigkeit der Beschwerde eingetreten ist⁴⁰. Im Fall eines Notstandes kann die Kommission die Angelegenheit ebenfalls noch vor einer näheren Prüfung dem Vorsitzenden der Konferenz der Staats- und Regierungschefs unterbreiten⁴¹. Von beiden Möglichkeiten wurde in der Praxis auch bereits Gebrauch gemacht⁴², allfällige Ergebnisse sind jedoch schwer überprüfbar bzw. blieben aus. So wandte sich die Kommission in mehreren Notstandsfällen an den jeweiligen geschäftsführenden Vorsitzenden der Versammlung der Staats- und Regierungschefs, erhielt jedoch keine Reaktion⁴³.

C. Probleme des Verfahrens der Afrikanischen Kommission

Die einzigen Fälle, die in der Vergangenheit von der Kommission erfolgreich gelöst wurden, betreffen Interventionen von Kommissionsmitgliedern im Sinne einer "gütlichen Regelung". Eine solche war im Verfahren bezüglich anderer Mitteilungen im Gegensatz zum Staatenbeschwerdeverfahren ursprünglich gar nicht vorgesehen. Gerade angesichts der allgemeinen afrikanischen Rechtstradition, worauf auch in Art. 61 der Afrikanischen Charta als Interpretationsmaxime Bezug genommen wird, erscheint der Versuch einer gütlichen Regelung jedoch einem Beschwerdeverfahren im Bereich der Menschenrechte inhärent oder zumindest

and Peoples' Rights for 1992–1993, Assembly of Heads of State and Government, Twenty-ninth Ordinary Session, 28–30 June 1993, Cairo, Egypt, OAU Doc. AHG/1991 (XXIX). Siehe auch bei Anm. 51f.

⁴⁰ Vgl. Art. 109 der Verfahrensregeln der Afrikanischen Kommission. Die Verfahrensregeln sind im Anhang der UN Textausgabe der Afrikanischen Charta abgedruckt bzw. in: HRLJ 9 (1988), 2–3, 326ff.

⁴¹ Siehe Art. 58 para. 3 der Charta.

⁴² Siehe Final Communiqué of the 10th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Banjul, 8–15 October 1991, para. 20, wonach die Kommission in zwei Fällen von Art. 58 para. 3 Gebrauch gemacht und in einem Fall den betreffenden Staat um eine zeitweilige Aufschiebung der geplanten Maßnahme ersucht hat. Im Final Communiqué of the 13th Ordinary Session, para. 17, ist nur in allgemeiner Form von der Anwendung von Art. 58 para. 3 die Rede.

⁴³ Der Anhang zum 6. Jahresbericht der Kommission (Anm. 39) nennt die Fälle des Sudan und Ruandas.

doch naheliegend. Dementsprechend wurde vorgeschlagen, ein Schlichtungsverfahren, so wie es im Fall des europäischen oder des interamerikanischen Systems besteht, auch als formalen Schritt in das Beschwerdeverfahren der Afrikanischen Charta aufzunehmen. Tatsächlich entschloß sich die Afrikanische Kommission anlässlich ihrer 12. Session im Oktober 1992, ihre guten Dienste analog zum Schlichtungsverfahren bei Staatenbeschwerden auch im Verfahren für "andere Mitteilungen" anzubieten⁴⁴.

Weiter stellte sich bisher die Frage, was mit "gewöhnlichen Beschwerden" zu geschehen hat, die nicht auf eine Situation schwerer und massiver Menschenrechtsverletzungen hinweisen, wenn also "gewöhnliche" Menschenrechtsverletzungen im Einzelfall festgestellt werden. Hier besteht in der Afrikanischen Charta eine Lücke, die auch durch die Verfahrensregeln der Kommission bisher nicht gefüllt wurde. In den ersten Jahren schien die Kommission dazu zu neigen, Menschenrechtsverletzungen allgemein als schwerwiegend zu betrachten und somit mit Ausnahme von Bagatellfällen auf eine Prüfung der Schwere und Massivität der Verletzung zu verzichten. Im Schlußkommuniqué der 13. Session wird hingegen erstmals eine solche Feststellung getroffen⁴⁵. Im 6. Jahresbericht der Kommission wiederum findet sich kein Hinweis auf eine derartige Unterscheidung⁴⁶.

Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang stellt die Information des betroffenen Staates bzw. des Beschwerdeführers über das Ergebnis des Verfahrens dar. Während ihrer 12. Session hatte die Kommission bereits eine grundsätzliche Einigung erzielt, ihren Bericht analog zur Praxis der anderen regionalen Menschenrechtskommissionen mit einer faktischen und rechtlichen Beurteilung des Falles sowie ihren Empfehlungen sowohl den betroffenen Staaten als auch den Beschwerdeführern zur Kenntnis zu bringen, was auch im Hinblick auf eine gütliche Erledigung sinnvoll ist. Diese Vorgangsweise wurde allerdings bisher noch nicht angewendet.

Es erscheint zielführender, die Berichte, bevor sie der OAU-Versammlung vorgelegt werden, erst den betroffenen Staaten zu übermitteln und diesen Gelegenheit zur Reaktion zu geben, wie dies etwa die Interamerikanische Menschenrechtskommission praktiziert⁴⁷. Die Veröffentlichung

⁴⁴ Vgl. Benedek (Anm. 10), 31. Im konkreten ist eine Ergänzung von Art. 117 der Verfahrensregeln analog zu Art. 97 vorgesehen.

⁴⁵ Vgl. para. 16 des Final Communiqué of the 13th Session, 19 March-7 April 1993.

⁴⁶ Vgl. Anhang XI zum 6. Jahresbericht (Anm. 39).

⁴⁷ Vgl. Art. 47 der Verfahrensregeln der Interamerikanischen Menschenrechtskommission.

der Fälle im Wege des Jahresberichts oder gemäß Art. 59 para. 2 aufgrund eines Beschlusses der OAU-Versammlung könnte sodann später, etwa als Folge der Nichtberücksichtigung der Vorschläge der Kommission, erfolgen. Die derzeitige Praxis der Kommission einer Vorlage der Ergebnisse der Kommission direkt an die OAU-Versammlung, ohne dem Staat die Möglichkeit zur Reaktion zu geben, stellt somit einen unnötigen Verzicht auf eine Möglichkeit zur positiven Beendigung des Verfahrens unter der Ebene der OAU-Versammlung dar, der für die Erledigung der Beschwerde auch dadurch von Nachteil ist, daß die OAU-Versammlung nur ein einziges Mal im Jahr zusammentritt. Es liegt an der Kommission selbst, im Rahmen ihrer Verfahrensregeln einen entsprechenden Verfahrensschritt vorzusehen, auch wenn die Afrikanische Charta zu dieser Frage schweigt⁴⁸. Als weiteres Druckmittel könnte die Kommission der Versammlung der Staats- und Regierungschefs nach deren Kenntnisnahme vom Bericht der Kommission über die Durchführung ihrer Empfehlungen durch die betreffenden Staaten berichten. In manchen Fällen wird es jedoch nicht zuletzt von der Publizität des Falles abhängen, ob sich der betroffene Staat zu einer Abhilfe bereit findet.

Das richtige Verständnis von der Verpflichtung zur Vertraulichkeit ist ein grundsätzliches Problem des afrikanischen Verfahrens, mit dem die Kommission seit längerem ringt. Art. 59 der Afrikanischen Charta verlangt die Vertraulichkeit allerdings nur hinsichtlich von "Maßnahmen", die im Rahmen des Verfahrens von der Kommission ergriffen wurden, bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Konferenz der Staats- und Regierungschefs anders entscheidet, d. h., einer Veröffentlichung zustimmt. Dies wirft die Frage auf, bei welchen Schritten der Kommission es sich um "Maßnahmen" im Sinne des Art. 59 handelt. Diese Frage wird von Beobachtern der Tätigkeit der Kommission generell offener gesehen als von der Kommission selbst. Zum Beispiel vertrat der Präsident der Europäischen Menschenrechtskommission anlässlich einer Begegnung der regionalen Kommissionen in Straßburg die Auffassung, daß die einfache Nennung der Fälle im Sinne einer Auflistung keine von der Vertraulichkeit erfaßte Maßnahme darstellt.

Allgemein sollten "ergriffene Maßnahmen" so eng wie möglich interpretiert werden, da gerade die Publizität eines Falles oft die einzig wirksame Sanktion darstellt, die einen Staat veranlassen kann, sein Verhalten

⁴⁸ Anders Art. 50 para. 2 der Interamerikanischen Konvention über Menschenrechte von 1969. Im Fall der Europäischen Menschenrechtskonvention wird der Bericht gemäß Art. 31 para. 2 sowohl dem Ministerkomitee als auch dem betreffenden Staat übermittelt.

in Einklang mit den internationalen Verpflichtungen zu bringen. So wäre zu argumentieren, daß die bloße Erstellung eines Berichts und die darin enthaltenen Beurteilungen, Begründungen und Empfehlungen nicht als "Maßnahmen" im Sinne des Art. 59 aufzufassen sind. Eine dynamische Interpretation der Vertraulichkeitsbestimmungen entspricht auch dem heutigen politischen Umfeld, das somit einer solchen Praxis der Kommission kaum Widerstand entgegenzusetzen würde.

Trotz der anlässlich ihrer 12. Session von der Afrikanischen Kommission in öffentlicher Sitzung gezeigten Bereitschaft, zukünftig Namen und Gegenstand erhaltener Mitteilungen zu veröffentlichen, enthalten die Schlußkommuniqués der Sessionen der Kommission mit 2 bedeutsamen Ausnahmen⁴⁹ bisher keine derartigen Angaben. Während der 12. Session kündigten die NGOs die Einrichtung eines öffentlichen Zentralregisters der Fälle von ihrer Seite aus an. Als ein Ergebnis des 4. NGO-Workshops vor der 13. Session der Afrikanischen Kommission wurde im März 1993 ein solches Register bei der Internationalen Juristenkommission in Genf eingerichtet. Mit dieser beispiellosen Vorgangsweise sollen die Afrikanische Kommission und die afrikanischen Staaten an die Notwendigkeit der Publizität im Bereich des Beschwerdeverfahrens gewöhnt, sowie eine kontrollierende Öffentlichkeit hinsichtlich einer zügigen Behandlung der Beschwerden geschaffen werden. Auch das Expertentreffen zur Afrikanischen Charta vom Januar 1993 in Dakar hatte regelmäßige Informationen über die eingegangenen Mitteilungen und ihren Status in Form von Presseaussendungen zu Beginn und am Ende der Sessionen gefordert⁵⁰.

Der 6. jährliche Tätigkeitsbericht der Afrikanischen Kommission über das Jahr 1992–1993 enthielt erstmals einen Anhang mit einer Übersicht über die Tätigkeit der Kommission hinsichtlich von "anderen Mitteilungen", wobei der Anhang ausdrücklich als vertraulich bezeichnet wurde⁵¹. In die Publikation des 6. Jahresberichts der Kommission durch ihr Sekretariat in Banjul wurde dieser Anhang jedoch nicht aufgenommen, obwohl gemäß Art. 59 para. 3 der Afrikanischen Charta der gesamte Bericht nach

⁴⁹ Im Schlußkommuniqué der 12. Session wurde erstmals ein bei der Kommission anhängiger Fall wegen der ungeklärten Umstände des Ablebens des Betroffenen erwähnt sowie die Massenausweisung von nigerianischen Staatsbürgern durch Gabun kritisiert, vgl. Benedek (Anm. 10), 30.

⁵⁰ Vgl. ICJ, Brainstorming Session on the African Charter on Human and Peoples' Rights, Summary Report, Dakar, 13–15 January 1993, International Commission of Jurists, Geneva 1993, para. D. 2.

⁵¹ Siehe Anhang XI des Berichts (Anm. 39): "Confidential information on communications other than those of member states".

seiner Vorlage an die OAU-Versammlung durch den Vorsitzenden der Kommission zu veröffentlichen ist. Nach Protesten der NGOs wurde der Anhang schließlich von der Kommission während ihrer 14. Session freigegeben. Die Veröffentlichung des Anhangs über „andere Mitteilungen“ bedeutet einen wesentlichen Fortschritt. Allerdings wurden der Versammlung wiederum keine Berichte zu einzelnen Beschwerden vorgelegt, sondern nur eine nach Erledigungsformen gegliederte Gesamtübersicht zu insgesamt 46 gegenüber mehr als 100 bisher bei der Kommission eingegangenen Mitteilungen, die wie folgt gegliedert ist⁵²:

- A. als unzulässig erklärte Mitteilungen (3)
- B. als zulässig erklärte Mitteilungen (5)
- C. Mitteilungen, hinsichtlich derer der betreffende Staat um seine Stellungnahme bzw. zusätzliche Informationen ersucht wurde (13)
- D. Mitteilungen, hinsichtlich derer der Beschwerdeführer um zusätzliche Informationen ersucht wurde (8)
- E. Abgeschlossene Mitteilungen bzw. Fälle (9)
- F. Vorgeschlagene Besuche in Ruanda und Sudan, welche 3 bzw. 4 Mitteilungen betreffen, da bei beiden Ländern eine Befassung des geschäftsführenden OAU-Vorsitzenden gemäß Art. 58 para. 3 ohne Erfolg geblieben war.

Die Fälle im Bericht sind erstmals mit Registrierungsnummern, Jahreszahl und Namen der Beschwerdeführer bzw. des betreffenden Staates angeführt, während sich zum Gegenstand der Beschwerde und zur Begründung der angegebenen Erledigung, etwa der Erklärung als „unzulässig“, keine Aussagen finden. Dabei zeigt sich, daß in 29 von 46 Fällen NGOs als Beschwerdeführer auftraten, wobei es sich in 17 Fällen um internationale oder regionale NGOs handelte⁵³. Da es sich bei den solcherart veröffentlichten Informationen durchaus auch um Maßnahmen der Kommission im Sinne von Art. 59 para. 1 der Afrikanischen Charta handelt, ist die Autorisierung der Publikation des Jahresberichts durch die OAU-Versammlung von Kairo im Rahmen ihrer Resolution über die Afrikanische Kommission auch als Autorisierung im Sinne von Art. 59 para. 2 der Charta zu interpretieren. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission dieser Praxis auch in Zukunft folgen wird.

Hervorzuheben ist, daß die Kommission nur 5 neue Beschwerden als

⁵² Siehe dazu auch W. Benedek, Human Rights News – Africa, in: NQHR 11 (1993) 4, 494f.

⁵³ Die meisten Mitteilungen von internationalen NGOs kamen von Amnesty International, International Pen und International Commission of Jurists.

zulässig erklärte. Hinsichtlich der Kategorie C. wird nicht zwischen der Notifikation der Beschwerde an den betroffenen Staat nach Art. 57 der Charta und der Einholung weiterer Informationen nach Art. 115 der Verfahrensordnung unterschieden. Unklar bleibt auch, was mit den nichtangeführten mehr als 50 weiteren Mitteilungen geschehen ist, die die Kommission bisher erhalten hat.

D. Vorzüge des Beschwerdeverfahrens nach der Afrikanischen Charta

Neben den erörterten Schwächen ist auch auf einige Vorzüge des Verfahrens hinzuweisen, die wohl nur aufgrund der Schwäche des Verfahrens in der Sanktion für die Staaten annehmbar waren. Dies betrifft in erster Linie den Zugang zum Verfahren, der im Fall der Afrikanischen Charta weit offener gestaltet ist als etwa im Fall der Europäischen Menschenrechtskonvention.

So bedarf es keiner Unterwerfungserklärung durch die Vertragsstaaten, um gegen diese eine Beschwerde einbringen zu können. Hinsichtlich der Beschwerdevoraussetzungen besteht keine 6-Monats-Frist wie im europäischen System, sondern nur die Bedingung eines "vernünftigen Zeitraums" bzw. eine von der Kommission festzulegende Frist, so daß die Kommission je nach den Umständen entscheiden kann. Die Voraussetzung der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel gilt nur, wenn solche vorhanden sind, und sich das Verfahren der Behandlung dieser Rechtsmittel nach Auffassung der Kommission nicht in unangemessener Weise in die Länge zieht⁵⁴.

Es wird kein Nachweis der Opfereigenschaft für die Beschwerdelegitimation verlangt, so daß auch Dritte, insbesondere jedoch NGOs, im Namen des Opfers bzw. der Opfer als Autoren von Mitteilungen fungieren können. Dabei besteht keine Beschränkung auf afrikanische NGOs. Internationale NGOs können ebenso Mitteilungen einbringen und haben dies auch in der Vergangenheit mehrfach getan⁵⁵.

⁵⁴ Vgl. Art. 56 der Afrikanischen Charta sowie Art. 114 der Verfahrensregeln.

⁵⁵ Vgl. dazu bei Anm. 53.

E. Gründe für die geringe Inanspruchnahme des Beschwerdeverfahrens und Verbesserungsansätze

Die geringe Zahl der bisher erhaltenen Mitteilungen sowie der zugelassenen Beschwerden hat mehrere Gründe. Anfangs war vor allem die Unkenntnis über die Möglichkeiten und Voraussetzungen einer Beschwerde dafür verantwortlich. So wurden Mitteilungen auch gegen Nichtvertragsstaaten der Charta, ja selbst gegen nichtafrikanische Staaten eingebracht. Zudem mußte die Kommission sich erst selbst darüber klar werden, was als "Mitteilung" im Sinne der Charta aufzufassen war, um die Vielzahl der von internationalen Organisationen, wie z.B. Amnesty International oder der Weltorganisation gegen die Folter, einlangenden allgemeinen Fallinformationen von den Mitteilungen mit Beschwerdecharakter zu trennen. Aus diesem Grund gibt es aus der Frühzeit der Kommission auch sehr unterschiedliche Zahlenangaben zu den erhaltenen bzw. registrierten Mitteilungen.

Ein weiterer Grund dürfte in der Angst möglicher Beschwerdeführer vor Repressalien liegen, da afrikanische Staaten sich sehr sensibel gegenüber einer "Internationalisierung" von Beschwerdefällen zeigen. Dies gilt vor allem für afrikanische NGOs, die immer wieder erleben müssen, daß die Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen in ihrem Heimatstaat als unpatriotischer, ja subversiver Akt aufgefaßt wird, und sie damit ins Visier der jeweiligen Regierung kommen. Es mangelt hier auch an einer Tradition der Einforderung der Rechte der Bürger, die sich der Willkür des Staates seit jeher hilflos ausgeliefert sehen. Aus diesem Grund schieben afrikanische NGOs manchmal lieber internationale NGOs vor und nützen deren größere Professionalität und Autorität. Auch hier sind eine Reihe negativer Reaktionen von Staaten bekannt. Internationalen NGOs wurde z.B. die Aufenthaltserlaubnis entzogen. Dies ist jedoch weniger bedrohlich als die Repressionen gegen Menschenrechtsaktivisten in Afrika, die häufig im Gefängnis landen, Reiseverbot erhalten oder anderen Schikanen ausgesetzt sind. Für diese kann ein enger Kontakt zur Afrikanischen Kommission auch einen Schutzeffekt zur Folge haben.

Der wichtigste Grund für die mangelnde Inanspruchnahme liegt jedoch in den Unzulänglichkeiten des Verfahrens selbst. Der Betroffene einer Menschenrechtsverletzung benötigt in der Regel rasche Hilfe, insbesondere wenn man die vorherrschende Natur der meisten Verletzungen in Betracht zieht, die sich von den im europäischen Menschenrechtssystem verhandelten Fällen sehr grundlegend durch ihre Schwere unterscheidet. Die lange Verfahrensdauer und die geringe Aussicht auf Abhilfe mangels

echter Sanktionsmöglichkeiten oder Publizität boten bisher wenig Anreiz, sich mit einer Beschwerde ins Schußfeld der Autoritäten zu bringen, wobei bei dieser Gelegenheit jedoch auf die von Land zu Land sehr unterschiedlichen Bedingungen hingewiesen werden muß. Da die Kommission nur zweimal jährlich zusammentritt und bisher die Praxis verfolgte, vor weiteren Schritten die Stellungnahme des Staates einzuholen, kann das ganze Verfahren durchaus mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Da bisher alles unter dem Siegel der Vertraulichkeit stattfand, d.h. der Öffentlichkeit nicht einmal der Name des Autors der Mitteilung bzw. der Beschwerdegrund bekannt war, hatte dieser auch keinen Schutz durch die Publizität des Falles. Diese Praxis wirkt naturgemäß nicht gerade als Anreiz für die Einbringung neuer Mitteilungen, da es unter diesen Umständen viel effektiver ist, Fälle über internationale NGOs, etwa über ihre *urgent action*-Netzwerke, an die Öffentlichkeit zu bringen und damit Druck auf die jeweiligen Regierungen auszuüben.

In der Zwischenzeit kam es in dieser Hinsicht zu gewissen Verbesserungen im Sinne einer Beschleunigung des Verfahrens. Nunmehr erhalten Staaten eine Frist von drei Monaten für ihre Stellungnahme. Reagieren sie nicht, so werden nochmals zwei Monate Nachfrist gegeben. Liegt auch dann noch keine Reaktion vor, kann die Kommission sich bei der Entscheidung über die Zulässigkeit auch allein auf die Angaben des Beschwerdeführers stützen. Durch die geplante Einrichtung einer inter-sessionalen Arbeitsgruppe⁵⁶ besteht zudem die Möglichkeit einer weiteren Beschleunigung in der Behandlung der Beschwerden. Gewisse formale Schritte, wie die Aussendung des Erinnerungsschreibens oder die Einholung fehlender Informationen von Beschwerdeführern, wurden dem Sekretariat delegiert. Für die Rückantwort des Staates im Verfahren selbst wurde die Frist von 4 auf 2 Monate verkürzt⁵⁷.

Ein weiteres Problem kann die Komplexität mancher Beschwerden darstellen, vor allem wenn es sich um den Vorwurf des Bestehens einer Situation schwerwiegender und massiver Menschenrechtsverletzungen handelt, was naturgemäß mit einer Vielzahl von Einzelheiten zu belegen ist. So hat z.B. eine amerikanische Menschenrechtsorganisation ihren mehr

⁵⁶ Diese schon für Anfang 1992 geplante Arbeitsgruppe konnte aufgrund finanzieller und organisatorischer Probleme noch nicht realisiert werden.

⁵⁷ Vgl. Art. 117, para. 2. Die während der 12. Session der Kommission im Oktober 1992 in Banjul in Anwesenheit der NGOs vereinbarten Beschleunigungsmaßnahmen haben bisher noch keinen formalen Niederschlag in den öffentlichen Berichten oder Verfahrensregeln der Kommission gefunden.

als 200 Seiten starken Bericht über die Menschenrechtssituation in Zaire⁵⁸ oder Amnesty International seinen Länderbericht zu Tunesien⁵⁹ der Kommission als Mitteilung nach Art. 55 übermittelt. Die Prüfung einer solchen Beschwerde erfordert naturgemäß eine eingehende Untersuchung durch die Kommission, die auch ein *fact finding* vor Ort einschließen sollte, wie es etwa im interamerikanischen System üblich ist. Versuche der Afrikanischen Kommission in diese Richtung gab es, doch scheiterten sie bisher sowohl an der mangelnden Kooperationsbereitschaft afrikanischer Staaten, die der Kommission die für den Besuch notwendige Einladung verweigerten, als auch daran, daß die Kommission dafür kein Budget hat. Während der 13. Session hat die Kommission jedoch neuerlich von der in Art. 46 enthaltenen Möglichkeit zu eigenständigen Ermittlungen in Verbindung mit Mitteilungen Gebrauch gemacht, indem sie verschiedene Staaten um die Erlaubnis zu einem Besuch gebeten hat, um die erhobenen Beschuldigungen vor Ort zu überprüfen. Dabei zeichnen sich zwei Hauptfälle für ein solches Ersuchen ab: Einerseits stellt die Kommission ein derartiges Ersuchen im Zusammenhang mit dem Wunsch nach weiteren Informationen, also als Mittel der Untersuchung im Normalverfahren, andererseits als letztes Mittel bei Versagen des vorgesehenen Notstandsverfahrens⁶⁰.

Schließlich besteht noch eine weit verbreitete Unkenntnis über die Afrikanische Charta und die in ihr enthaltene Beschwerdemöglichkeit. Selbst der Text der Afrikanischen Charta ist nicht allgemein bekannt und vor allem noch nicht in die meisten afrikanischen Sprachen übersetzt. Manche Länder haben auch im Gegensatz zur ausdrücklichen Verpflichtung in der Charta⁶¹ wenig zur Veröffentlichung des Textes beigetragen, in Einzelfällen wurde nicht einmal die Ratifizierung bekanntgegeben⁶². Die Frage der Menschenrechtserziehung ist daher für Afrika von erstrangiger Bedeutung. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß in manchen afrikanischen Ländern keine oder nur wenige NGOs bestehen, die zur

⁵⁸ Siehe Lawyers' Committee for Human Rights, *Repression as Policy, A Human Rights Report*, New York 1990.

⁵⁹ Siehe Amnesty International, *Tunisia: Prolonged Incommunicado Detention and Torture*, Doc. MDE 30/04/92, und "update report" vom selben Jahr.

⁶⁰ Anhang XI des 6. Jahresberichtes nennt den Tschad, Mauretanien, Nigeria und Togo als Fälle, in denen die Kommission derartige Ansuchen im normalen Verfahren gestellt hat.

⁶¹ Vgl. Art. 25 der Afrikanischen Charta.

⁶² So erfuhren selbst im Menschenrechtsbereich tätige kenianische NGOs von der Ratifikation der Charta durch ihr Land erst anlässlich des NGO-Workshops in Banjul im Oktober 1992.

Verbreitung der Afrikanischen Charta beitragen und bei Beschwerden Hilfestellung leisten können. In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß bei der Implementierung derartiger Instrumente nicht von europäischen Konzeptionen der Rechtsstaatlichkeit ausgegangen werden kann, wobei sich die Problematik natürlich nicht nur auf die Umsetzung der Afrikanischen Charta bezieht, sondern genereller Natur ist. Afrika ist ein Kontinent, der auch "rechtlich in der Krise" ist, wie es ein afrikanischer Teilnehmer einer Konferenz ausdrückte⁶³. Die hohe Dringlichkeit effektiver Rechtsschutzverfahren kontrastiert dabei mit dem zu großen Zeitbedarf ihrer Verwirklichung.

F. Die Forderung nach einem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte

Die Schwäche der Kommission, Abhilfe zu gewährleisten, sowie die Tatsache, daß ihr Bericht keine Rechtswirkungen gegenüber einem Verletzterstaat entfalten kann, sind wichtige Gründe für die Forderung nach einem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dieser könnte in größerer Unabhängigkeit für die Mitgliedstaaten verbindliche Urteile sprechen, wodurch das Schicksal der Beschwerde dem Ermessen der politischen Instanzen entzogen wäre. Nach allgemeiner Auffassung von Vertretern der Gerichtshöfe und Kommissionen des europäischen und interamerikanischen Menschenrechtssystems anlässlich einer Konferenz im Juni 1992 kann ein effektiver Menschenrechtsschutz ohne gerichtsförmige Instanz letztlich nicht gewährleistet werden⁶⁴.

Die Forderung nach einem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde bereits 1961 erhoben⁶⁵, in der Folge jedoch wegen ihrer Unrealisierbarkeit angesichts der politischen Entwicklungen in Afrika zu autoritären Regimen und Diktaturen nicht weiterverfolgt. So wurde auch in der Afrikanischen Charta von einer gerichtsförmigen Erledigung von Beschwerden abgesehen. Dies wurde u.a. mit dem afrikanischen Rechtsverständnis, das der nichtgerichtlichen Streiterledigung den Vorzug gibt,

⁶³ Vgl. C. Nwankwo, Constitutional Rights Project, Nigeria, in: W. Benedek, Conference Report, in: W. Benedek/W. Heinz (eds.), Proceedings of the Conference on Regional Systems of Human Rights Protection in Africa, America and Europe, Strasbourg, 15-19 June 1992, Friedrich-Naumann-Stiftung (Brussels 1992), 17.

⁶⁴ Siehe die Beiträge von R. Ryssdal und S. Picado, in: Benedek/Heinz (Anm. 5), 109ff.

⁶⁵ Vgl. Law of Lagos, African Conference on the Rule of Law, Lagos, Nigeria, International Commission of Jurists, Geneva 1961, 11.

begründet⁶⁶. Zuletzt hat eine hochrangige Expertengruppe auf Einladung der Internationalen Juristenkommission, die schon in der Vergangenheit wichtige Schrittmacherdienste für das afrikanische Menschenrechtssystem geleistet hat, sich im Januar 1993 in Dakar versammelt, um über Verbesserungsmöglichkeiten des afrikanischen Systems des Menschenrechtsschutzes zu beraten. Dabei wurde neben einer Stärkung der Afrikanischen Kommission auch die Formulierung eines Zusatzprotokolls über die Einrichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorgeschlagen⁶⁷, das in der Folge ein Gegenstand des 5. NGO-Workshops war, der vor der 14. Session der Afrikanischen Kommission in Addis Abeba abgehalten wurde.

Bedenken, daß die Einrichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs so lange als verfrüht zu betrachten wäre, als die Afrikanische Kommission noch nicht über angemessene Mittel verfügt bzw. daß die Gefahr besteht, eine weitere afrikanische Institution zu schaffen, die nicht funktionsfähig wäre, sind ernst zu nehmen. Im Hinblick auf die geringe Zahl von Beschwerden an die Kommission stellt sich auch die Frage, ob der Gerichtshof ausreichend in Anspruch genommen werden würde. Angesichts des erforderlichen Zeitbedarfs für die Schaffung einer solchen Institution und der derzeit relativ günstigen Umstände für seine Realisierung erscheint es jedoch richtig, schon jetzt in diese Richtung voranzugehen. Damit könnte auch indirekt eine Stärkung der Afrikanischen Kommission erzielt werden. Die Ressourcenfrage ließe sich u.a. durch Umschichtung lösen, etwa dadurch, daß die Aufgaben der in der Afrikanischen Konvention zum Schutz des Kindes vorgesehenen 11-köpfigen Kommission⁶⁸ der Afrikanischen Kommission übertragen werden, und die Mittel damit auf die bestehende Kommission und den zukünftigen Gerichtshof konzentriert werden.

⁶⁶ Siehe Mbaye (Anm. 36), 164f. Dies hindert nach dessen Auffassung jedoch nicht, im Lichte der neuen Entwicklung zu Demokratie und Menschenrechten die ursprüngliche Idee eines Gerichtshofes wieder aufzunehmen.

⁶⁷ ICJ, Brainstorming Session (Anm. 50), para. C. 2.

⁶⁸ Diese Kommission wurde noch nicht eingerichtet, da die Afrikanische Konvention zum Schutz des Kindes noch nicht in Kraft getreten ist. Bis September 1993 lagen nach Auskunft des OAU-Sekretariats erst 6 Ratifikationen vor.

G. Das Problem der Durchsetzbarkeit einzelner Rechte in der Afrikanischen Charta

Ein weiteres Problemfeld ist die Frage der Durchsetzbarkeit der in der Afrikanischen Charta garantierten Rechte des Menschen und der Völker auf regionaler und nationaler Ebene. Die Afrikanische Charta ist das bisher umfassendste Menschenrechtsdokument, da sie alle drei Kategorien oder Dimensionen des Menschenrechtsschutzes, die bürgerlichen und politischen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie die Rechte der Völker unter einem Dach vereint. Diese hohe Quantität ging freilich manchmal auf Kosten der Qualität der Formulierung einzelner Rechte. Die unterschiedliche Natur der Rechte wirft auch die Frage auf, ob alle Rechte auf gleiche Weise durchgesetzt werden können bzw. sollen. Die Nichtaufnahme der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Amerikanische Konvention bzw. ihre Behandlung in getrennten Instrumenten mit eigenen Durchsetzungsmechanismen⁶⁹ ist eine Folge ihrer unterschiedlichen Durchsetzbarkeit bzw. Justitiabilität. So kann etwa das Recht auf Arbeit oder gar das Recht auf Entwicklung nicht in gleicher Weise durchgesetzt werden, wie das Verbot der Folter oder das Recht auf ein faires Verfahren.

Grundsätzlich besteht nach der Afrikanischen Charta die Möglichkeit, die Einhaltung aller Rechte im Wege einer Mitteilung an die Kommission überprüfen zu lassen. Wie diese allerdings im Fall einer behaupteten Verletzung wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Rechte vorgehen würde, ist unklar. Bisher gab es noch keine Anläßfälle. Diese Rechte sind ja nur graduell erfüllbar, sie haben meist eher einen programmatischen Charakter und eignen sich daher nur teilweise für eine Überprüfung in einem quasi-gerichtlichen Verfahren. In jüngster Zeit wurde die Auffassung vertreten, daß im Fall von Mitteilungen über Verletzungen wirtschaftlicher und sozialer Rechte nach der Charta die Kommission die Einhaltung von Mindeststandards prüfen sollte⁷⁰. Dies erscheint als ein möglicher Weg,

⁶⁹ Siehe zu den jüngsten Verbesserungen des Verfahrens der Europäischen Sozialcharta von 1961 A. Leclerc, in: Benedek/Heinz (Anm. 5) 43 ff.; siehe auch das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Protokoll von San Salvador) von 1988, das noch nicht in Kraft ist.

⁷⁰ N. K. A. Busia/B. G. Mbaye, Towards a Framework for the Filing of Communications (Complaints) on Economic and Social Rights under the African Charter – Phase I, paper presented at Fourth NGO-Workshop, vgl. Anm. 20.

auch wenn in der Praxis vielfältige Schwierigkeiten, etwa in der Bestimmung der Mindeststandards und beim Nachweis ihrer Verletzung, zu überwinden sein werden.

Als geeignetere Durchsetzungsverfahren dieser Rechte erscheint derzeit die Prüfung der periodischen Berichte, in denen die Staaten über ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Charta Auskunft zu geben haben. Das Berichtsverfahren hat auch den Vorteil, daß die Kommission unabhängig vom Vorliegen einer Mitteilung in regelmäßigen Abständen die Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Rechte in allgemeiner Form überprüfen kann. Dabei wird als ein Prüfungsmaßstab in der Praxis ebenfalls die Einhaltung von Mindeststandards zu beachten sein. So kann etwa die Afrikanische Kommission aufgrund der Überprüfung Diskrepanzen feststellen und Empfehlungen an den jeweiligen Staat richten, seine Rechtsordnung in Einklang mit den Verpflichtungen aus der Charta zu bringen⁷¹.

Sowohl in den bisher eingegangenen Berichten⁷² als auch in den Fragestellungen der Kommission wurden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte jedoch häufig vernachlässigt. Dies mag sich teilweise daraus erklären, daß bisher nur sog. "Erstberichte" allgemeiner Natur ("initial reports") geprüft werden konnten, und die vorhandenen Richtlinien für die Abfassung von Staatenberichten nicht zuletzt wegen ihrer großen Detailliertheit als unpraktikabel empfunden wurden⁷³. Dieser Bereich der Rechtsdurchsetzung bedarf offensichtlich noch weiterer Entwicklung⁷⁴. Erstaunlicherweise wurde jedoch gerade das Recht auf Entwicklung in den Richtlinien nicht angeführt, so daß die Afrikanische Kommission auf ihrer 13. Session im Hinblick auf die Weltkonferenz über Menschenrechte eine eigene Resolution annahm, in der die Vertragsstaaten aufgefordert werden, in ihren Folgeberichten auch auf die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung einzugehen⁷⁵.

⁷¹ Diesen Weg hat auch das Protokoll von San Salvador eingeschlagen, siehe Anm. 69.

⁷² Siehe bei Anm. 30.

⁷³ Guidelines for National Periodic Reports, in: HRLJ 11 (1990), 403 ff., bzw. Documentation, African Commission on Human and Peoples' Rights 1 (1992), 45 ff.

⁷⁴ Verbesserungen der Berichtspraxis lassen sich von Seminaren über die Berichterstattungspflichten nach der Afrikanischen Charta erwarten, die die Kommission mit Hilfe des Raoul Wallenberg Instituts erstmals im Sommer 1993 veranstaltete.

⁷⁵ Vgl. para. B. 4. der Resolution der Versammlung der OAU-Staats- und Regierungschefs von Kairo 1993 über die Afrikanische Kommission, 6. Jahresbericht der Kommission (Anm. 39), 12.

III. Durchsetzung von Rechten des Menschen und der Völker auf nationaler Ebene

A. Die Frage der Inkorporierungsform

Hinsichtlich der Durchsetzung von Menschenrechten auf nationaler Ebene kann grundsätzlich zwischen der Durchsetzung national garantierter Rechte und international garantierter Rechte unterschieden werden. Für letztere stellt sich zusätzlich zu den allgemeinen Problemen der Rechtsdurchsetzung in Afrika noch die Frage der Inkorporierung dieser Rechte in das nationale Recht, die je nach Rechtstradition unterschiedlich zu beantworten ist. Ähnlich wie im Fall der Europäischen Menschenrechtskonvention⁷⁶ bleibt es den Vertragsstaaten der Afrikanischen Charta freigestellt, die Afrikanische Charta in ihre nationale Rechtsordnung zu transformieren oder nicht. Dies wirft das allgemeine Problem des Verhältnisses von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht auf. Die Staaten haben ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu genügen, sind jedoch frei in der Wahl der Mittel. Dementsprechend haben manche afrikanische Staaten die Charta in nationales Recht transformiert, andere nicht. Dabei kann auch wesentlich sein, auf welcher Stufe die völkerrechtliche Norm transformiert wurde, ob im Gesetzes- oder Verfassungsrang⁷⁷.

Wo dies nicht geschehen ist, besteht das Problem, daß die regionale Norm von Verwaltung und Gerichten als Fremdkörper in der Rechtsordnung aufgefaßt und weitgehend ignoriert wird. Selbst wenn die Charta durch ein allgemeines Gesetz inkorporiert wurde, können ähnliche Probleme auftreten, da einzelne Richter manche Bestimmungen für nicht anwendbar erachten oder die Anwendung innerstaatlicher Normen, etwa eines Grundrechtskataloges, vorziehen können⁷⁸. Eine eigentliche Durchführungsgesetzgebung ist im Bereich des Menschenrechtsschutzes selten. Meist wird auf innerstaatlich vorhandene Normen rekuriert, die an der internationalen Norm dann nur im Einzelfall überprüfbar sind.

⁷⁶ Siehe dazu A. Z. Drzemczewski, *European Human Rights Convention in Domestic Law* (Oxford 1983).

⁷⁷ So hat z. B. Österreich als einziges Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention dieser einen Verfassungsrang eingeräumt, wofür hauptsächlich innerstaatliche rechtssystematische Gründe maßgeblich waren.

⁷⁸ Siehe dazu die eingehende Analyse für die Commonwealth-Staaten von Th. Allen, *Constitutional Interpretation and the Opening Provisions of Bills of Rights in African Commonwealth Countries*, in: *Proceedings of the 5th Annual Conference of the African Society of International and Comparative Law in Accra 1993* (London 1993).

B. Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit

Aus der Sicht des Betroffenen stellt sich die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit bzw. der *self executing*-Natur der in der Charta verbrieften Rechte. Davon ist abhängig, ob der einzelne sich vor nationalen Gerichten direkt auf die Charta berufen kann oder ihm nur nach Erschöpfung des nationalen Instanzenzuges ein zusätzlicher Rekurs an die Afrikanische Menschenrechtskommission zusteht. Freilich ist zugleich festzuhalten, daß aus der Form der Transformation in Afrika kaum Schlüsse auf den tatsächlichen Stellenwert der Afrikanischen Charta in der Praxis gezogen werden können. Dies soll an einigen typischen Fällen verdeutlicht werden. Im Fall des Senegal ist die Afrikanische Charta zwar unmittelbar anwendbar und geht den nationalen Gesetzen vor, in der Praxis kommt es jedoch kaum zu einer Berufung darauf vor den Gerichten⁷⁹. In Tansania besteht keine unmittelbare Anwendbarkeit, der Richter hat die Afrikanische Charta jedoch in Betracht zu ziehen, was in der Praxis auch öfter vorkommt⁸⁰. In Nigeria hat das Parlament anlässlich der Ratifikation der Charta im Jahr 1983 bestimmt, daß diese mit ihrem Inkrafttreten zu einem später bekanntzugebenden Zeitpunkt Teil des nigerianischen Rechts werden soll, was erst im Jahr 1990 eintrat⁸¹. Die Charta ist jedoch nur insoweit anwendbar, als sie nicht im Widerspruch zur nigerianischen Verfassung von 1979 steht. Diese wurde durch Verordnungen der Militärregierung von 1984 und 1985 zwar teilweise außer Kraft gesetzt, ihre Menschenrechtsbestimmungen blieben jedoch weiterhin anwendbar⁸². Aus der Praxis wird berichtet, daß nigerianische Richter die Afrikanische Charta weitgehend ignorieren. Es gibt auch Länder wie Kenia, wo die Ratifikation der Afrikanischen Charta der Bevölkerung im Widerspruch zu Art. 25 der Charta von der Regierung gar nicht erst bekanntgegeben wurde. Im Fall Benins hingegen, das im Zuge des Demokratisierungspro-

⁷⁹ Gemäß Art. 79 der Verfassung der Republik Senegal stehen völkerrechtliche Verpflichtungen nach ihrer Ratifikation über den nationalen Gesetzen. Die von Senegal der Afrikanischen Kommission gemäß Art. 62 vorgelegten Berichte in Form eines Erstberichts und eines regulären Berichts vom März 1992 enthalten jedoch keinen Hinweis auf Fälle einer Anwendung der Afrikanischen Charta durch die Gerichte.

⁸⁰ Vgl. C. M. Peter, *Human Rights in Africa: A Comparative Study of the African Human and Peoples' Rights Charter and the New Tanzanian Bill of Rights* (New York 1990).

⁸¹ Siehe *African Charter on Human and Peoples' Rights (Ratification and Enforcement) Act 1983*, und *Laws of the Federation of Nigeria*, Vol. 1 (1990), chapter 10.

⁸² So zumindest der Nigerianische Bericht an die Afrikanische Kommission gemäß Art. 62 vom April 1993.

zesses im Jahr 1990 eine neue Verfassung erhielt, wurde die Afrikanische Charta als integrierender Bestandteil in die Verfassung aufgenommen und überdies jedem Bürger das Recht eingeräumt, sich in Menschenrechtsangelegenheiten direkt an das Verfassungsgericht zu wenden⁸³.

C. Die Erschöpfung des nationalen Rechtsweges und die Funktion der nationalen Gerichtsbarkeit für den Menschenrechtsschutz

Eine allen völkerrechtlichen Formen der Rechtsdurchsetzung gemeinsame Voraussetzung ist die Bedingung der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges. Sie hängt allerdings vom Bestehen einer funktionierenden Rechtsordnung ab. Dies ist gerade in Entwicklungsländern oft nicht der Fall. Kann ein Kläger auf nationaler Ebene keine rechtliche Genugtuung erfahren – völkerrechtlich spricht man von einer Rechtsverweigerung (“denial of justice”) –, so kann die Erschöpfung des nationalen Instanzenzuges wegen Unbilligkeit nicht verlangt werden. Dies kann etwa auch dann vorliegen, wenn die Dauer des nationalen Verfahrens eine vernünftige oder zumutbare Grenze übersteigt, wie dies für Fälle, wo sich das Verfahren nach Ansicht der Kommission in unangemessener Weise in die Länge zieht, in der Afrikanischen Charta bereits anerkannt wird⁸⁴.

Die Prüfung der Voraussetzung der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges kann sich unter afrikanischen Bedingungen somit nicht auf eine formale Kontrolle der Ausschöpfung aller möglichen Instanzen beschränken, sondern bedarf einer an den afrikanischen Gegebenheiten orientierten materiellen Prüfung. Zwar hat dieses Problem in der Praxis der Afrikanischen Kommission bisher keine besondere Rolle gespielt, kann jedoch jederzeit auftauchen. Von Interesse ist hier die Praxis der interamerikanischen Menschenrechtsorgane, die auch in Fällen, wo die Verteidigung wegen des hohen Sicherheitsrisikos für den Anwalt unzumutbar war oder der Beschwerdeführer aus Kostengründen es sich nicht leisten konnte, das Verfahren auf nationaler Ebene bis in die letzte Instanz zu ziehen, von einer Erschöpfung des nationalen Rechtsweges ausgehen⁸⁵. Eine ähnliche Vorgangsweise wird angesichts der Bedingungen in manchen Ländern auch in Afrika erforderlich sein.

⁸³ Siehe die Art. 7 und 122 der Verfassung der Republik Benin vom 11.12.1990.

⁸⁴ Vgl. Art. 56 para. 5 sowie Art. 114 para. 3(g) der Verfahrensregeln.

⁸⁵ Siehe A Court H.R. Exceptions to the Exhaustion of Domestic Remedies (Art.46 (1), 46 (2)(a) and 46 (2)(b) American Convention on Human Rights) Advisory Opinion OC-11/90 of August 10, 1990, Series A no. 11.

Weiter stellt sich die Frage nach den Folgen von rechtlichen Feststellungen der Afrikanischen Menschenrechtskommission, sei es in einem Beschwerdefall, sei es bei der Interpretation der in der Afrikanischen Charta garantierten Rechte, wie im Fall des Rechts auf ein faires Verfahren. Sind nationale Gerichte gezwungen, interpretative Entwicklungen der Bestimmungen internationaler Konventionen durch deren Organe mitzumachen? Dies wird im Fall der verbindlichen Erkenntnisse eines Menschenrechts-Gerichtshofs eher anzunehmen sein als im Fall der Berichte einer Kommission. Die Problematik ist uns aus dem europäischen Menschenrechtssystem bestens bekannt. Unter afrikanischen Bedingungen stellt sich das Problem freilich als noch schwieriger dar, was ein wichtiger Grund für den Ruf nach Schaffung eines Afrikanischen Gerichtshofs ist. Ein solcher Gerichtshof hätte auch die entsprechende Autorität, mit seinem Fallrecht zu einer Harmonisierung der Praxis der Anwendung der Afrikanischen Charta in den Mitgliedstaaten der Charta beizutragen und dieser gegenüber dem nationalen Recht entsprechende Beachtung zu verschaffen. Ein Problem stellt auch die mangelnde Publizität der Aktivitäten der Afrikanischen Kommission im Bereich der Interpretation von Bestimmungen der Charta dar, da es der Afrikanischen Kommission nach ersten Ansätzen bisher noch nicht gelungen ist, ein regelmäßiges Publikationsorgan für ihre Praxis zu schaffen⁸⁶.

Jedenfalls kommt der nationalen Gerichtsbarkeit sowohl für das System des afrikanischen regionalen Menschenrechtsschutzes als auch für eine Kultur der Menschenrechte in Afrika eine Funktion zu. Deren Erfüllung wird wesentlich von dem Bestehen einer entsprechend ausgebildeten und unabhängigen Richterschaft in den einzelnen Ländern abhängen. Dies ist freilich in den meisten afrikanischen Ländern nicht der Fall, so daß die Beachtung der Afrikanischen Charta durch den afrikanischen Richter oft nicht gewährleistet ist. Wenn von der Stärkung der regionalen Organe des Menschenrechtsschutzes die Rede ist, wird somit immer auch an die Stärkung der nationalen Ebene zu denken sein⁸⁷. Das Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen könnte im Rahmen seiner Bera-

⁸⁶ Siehe Review of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Vol. 1 (1991). Die beste Quelle für die Dokumente der Afrikanischen Kommission ist derzeit die African Review of International and Comparative Law; zur Praxis siehe auch die Rubrik "Human Rights News – Africa" des Netherlands Quarterly of Human Rights.

⁸⁷ In diesem Zusammenhang sind die vom Commonwealth Secretariat zusammen mit "interights" seit 1988 jährlich abgehaltenen Kolloquien über die innerstaatliche Anwendung internationaler Menschenrechtsnormen von grundlegender Bedeutung, siehe z. B. Commonwealth Secretariat/interights, Developing Human Rights Jurisprudence, Vol. 4,

tungsdienste, der sog. "advisory services", hier eine Hilfestellung bieten, und auch die Afrikanische Kommission plant, ähnliche Dienst aufzubauen.

D. Die Bedeutung einer verbesserten Umsetzung der Afrikanischen Charta im innerstaatlichen Recht

Die Frage der Transformation der Verpflichtungen der Afrikanischen Charta in die nationalen Rechtssysteme Afrikas bildete den Gegenstand eines von der Afrikanischen Kommission zusammen mit dem Raoul Wallenberg Institut der Universität Lund organisierten Seminars über "Nationale Umsetzung der Afrikanischen Charta", das im Oktober 1992 in Banjul stattfand. Das Seminar erarbeitete eine Reihe von Schlußfolgerungen und Empfehlungen⁸⁸, die für die aufgeworfenen Fragen von Interesse sind. Hinsichtlich des Status der Afrikanischen Charta im nationalen Recht soll im Fall eines Konfliktes zwischen den Bestimmungen der Charta und dem nationalen Recht die Charta vorgehen. Das innerstaatliche Recht darf nicht als Grund für die mangelnde Einhaltung von Verpflichtungen der Charta herangezogen werden. Im nationalen Recht in Kraft stehende Bestimmungen der Afrikanischen Charta dürfen nur im Einklang mit dem Völkerrecht aufgehoben, abgeändert oder suspendiert werden.

Hinsichtlich der Methode der Transformation wird eine automatische oder generelle Übernahme der Charta in das innerstaatliche Rechtssystem empfohlen. Die Bedeutung der Rolle des nationalen Rechts für die Durchsetzung der Menschenrechte wird hervorgehoben und in diesem Zusammenhang die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Richterschaft, die auch in Art. 26 der Afrikanischen Charta verankert ist, unterstrichen. Die Afrikanische Charta soll im Lichte vergleichbarer Menschenrechtsbestimmungen in universellen und regionalen Rechtsinstrumenten interpretiert werden⁸⁹. Bei der Interpretation des na-

Fourth Judicial Colloquium on The Domestic Application of International Human Rights Norms, Abuja, Nigeria, 9–11 December 1991 (London 1992).

⁸⁸ Seminar on the National Implementation of the African Charter on Human and Peoples' Rights in the Internal Legal Systems in Africa, Banjul, 26–30 October 1992, Conclusions and Recommendations, Anhang No. VIII zum 6. Jahresbericht der Afrikanischen Kommission (Anm. 39) bzw. Raoul Wallenberg Institute, Lund.

⁸⁹ Dies ist für das Verständnis der in Art. 60 und 61 der Afrikanischen Charta enthaltenen Interpretationsgrundsätze von Bedeutung, da dort nur Menschenrechtsinstrumente im Bereich der Vereinten Nationen und Afrikas ausdrücklich als für die Arbeit der Kommis-

tionalen Rechts sollen völkerrechtliche Verpflichtungen berücksichtigt werden. Der Zurverfügungstellung von Rechtshilfe soll mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verbreitung der Charta und zur Menschenrechtserziehung wird hervorgehoben. Eine Revision der Charta einschließlich der Schaffung eines Afrikanischen Gerichtshofs wird als wünschenswert bezeichnet. Die Afrikanische Kommission soll sich um Mittel bemühen, um den afrikanischen Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen durch Beratungsdienste zur Seite stehen zu können.

Auch das Expertentreffen der Internationalen Juristenkommission über die Afrikanische Charta vom Januar 1993 betonte die Bedeutung der nationalen Umsetzung der Charta und die Rolle der nationalen Gerichtsbarkeit. Die Afrikanische Charta sollte möglichst auf Verfassungsebene in das nationale Recht inkorporiert und unmittelbar anwendbar gemacht werden. Mit Hilfe der Internationalen Juristenkommission sollen regelmäßige Treffen zwischen Mitgliedern der Afrikanischen Kommission und Vertretern nationaler Höchstgerichte stattfinden⁹⁰.

Schlußbemerkung

Das zu Beginn der 80er Jahre unter schwierigen politischen Bedingungen geschaffene System des afrikanischen regionalen Menschenrechtsschutzes in Form der Afrikanischen Charta bedarf der Anpassung an die menschenrechtlichen Erfordernisse der 90er Jahre. Die Defizite des Rechtsschutzsystems sind inzwischen deutlich geworden, hinsichtlich der erforderlichen Reformmaßnahmen auf der Ebene des Rechts und der Praxis herrscht weitgehende Übereinstimmung. Unterschiedliche Auffassungen bestehen hinsichtlich der geeignetsten Vorgangsweise. Hier sollte einer evolutiven Fortentwicklung der Charta durch die Praxis der Kommission und deren Konsolidierung in einer Revision der Verfahrensregeln gegenüber einem langwierigen Revisionsverfahren der Afrikanischen Charta selbst aus Gründen der Zeitökonomie und Praktikabilität der Vorzug gegeben werden. Meinungsverschiedenheiten bestehen auch hinsichtlich der Dringlichkeit eines Afrikanischen Gerichtshofes. Arbeiten an einem Zusatzprotokoll zur Verwirklichung dieses Projekts erscheinen im Hinblick auf die Bedeutung und Dauer eines solchen Vorhabens jedoch

sion anwendbar erklärt werden, aber auch allgemein auf das Völkerrecht der Rechte des Menschen und der Völker als Interpretationsquelle verwiesen wird.

⁹⁰ Siehe ICJ, Summary Report (Anm. 50), para. D. 1. und 4.

gerechtfertigt. Schließlich sollte durch Publikationen und Seminare ein engerer Kontakt zur afrikanischen Richterschaft und Verwaltung gesucht werden, um mehr Verständnis für die Afrikanische Charta zu wecken und deren Anwendung zu fördern. Auf diese Weise und angesichts des wachsenden Stellenwerts der Menschenrechte in Afrika steht zu hoffen, daß eine Verbesserung der Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten auf regionaler und nationaler Ebene erzielt werden kann.

Summary⁹¹

Legal Implementation of Human and Peoples' Rights in Africa on the Regional and National Level

The African regional system of protection and promotion of human and peoples' rights, dating from 1981, is still in an early stage although the African Charter has already been ratified by all but three African states. There is a significant development towards a culture of human rights in Africa which is based on the principle of universality of human rights, taking into account historical and cultural particularities. However, the African Commission on Human and Peoples' Rights, established in 1987, as the main body of the regional system is still facing many problems, both with regard to the proper interpretation of its large mandate and its lack of adequate resources.

The complaints procedure of the African Charter, which is introduced in the second part of this article, if compared to other regional human rights mechanisms shows a number of advantages as well as shortcomings. For example, no previous consent is needed by a state before a communication against it can be considered by the Commission. However, the Commission can only report to the OAU Assembly of Heads of State and Government which in turn can ask the Commission to prepare an in-depth study. The African human rights system also contains a reporting obligation which, however, is largely neglected in practice. Recent improvements with regard to the problem of excessive confidentiality of the Commission on protective matters are reported and the very particular role of African and international NGOs in assisting but also surveying the work of the Commission is described in this article. The reasons for the very limited use

⁹¹ Summary by the author.

which has been made of the regional protection system until now are explained and a number of propositions are made for its improvement. In this context, the request for an African Court of Human Rights is also discussed, and it is concluded that the time is ripe to work on such a project. Special consideration is given to the problem of enforceability of the rights of the African Charter, in particular with regard to economic, social and cultural rights, as well as peoples' rights.

The third part of the article focusses on the problem of implementing the African Charter on the national level. In particular, the consequences of different forms of transformation and, in this context, the issue of direct applicability are discussed together with the problem of exhaustion of local remedies under African conditions. From this follows a recognition of the important role of the national judiciary for the protection of human rights. Generally, there is a need for efforts towards a better implementation of the African Charter in the national legal systems for which some principles have been developed by a recent seminar. The African regional system of human rights protection which was elaborated under the circumstances of the late 70s, has to be adjusted to the human rights needs of the 90s. Improvements may best be achieved through a dynamic practice of the African Commission which should be consolidated in revised Rules of Procedure. Given the fact that the establishment of an African Human Rights Court may take a long time, the Commission should also develop closer contacts to the judiciary and national administrations to enhance knowledge about as well as application of the African Charter.