

25. Das Interamerikanische Menschenrechtssystem

von Michael Krennerich

Einleitung

Auf der IX. Panamerikanischen Konferenz in Bogotá, Kolumbien, wurde 1948 die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) als Nachfolgerin der Panamerikanischen Union gegründet. Der OAS gehören offiziell 35 Staaten Nord-, Mittel- und Südamerikas sowie der Karibik an (allerdings wurde Kuba per Resolution im Jahre 1962 von der Mitwirkung in der OAS ausgeschlossen. Gemäß einer Resolution von 2009 kann in einem von Kuba initiierten politischen Dialog die erneute Mitwirkung wieder vereinbart werden). Ähnlich wie die VN-Charta den Ausgangspunkt für den universellen Menschenrechtsschutz darstellt, ist die am 30. April 1948 unterzeichnete und am 13. Dezember 1951 in Kraft getretene OAS-Charta der Ausgangspunkt für den regionalen Menschenrechtsschutz in Amerika. Die OAS-Charta dient allerdings vorrangig der völkerrechtlichen Friedenssicherung in Amerika und enthält nur an einigen wenigen Stellen ein allgemeines Bekenntnis zu den Menschenrechten, ohne diese näher zu bestimmen oder gar aufzulisten.

Konkretisiert wurden jedoch entsprechende Menschenrechtsbestimmungen in der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen“. Diese wurde im Rahmen der Gründung der OAS am 2. Mai 1948 ebenfalls auf der IX. Panamerikanischen Konferenz verkündet, also noch einige Monate vor der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) durch die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948. Die Amerikanische Menschenrechtserklärung sieht sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte vor und betrat damit nicht nur auf dem amerikanischen Kontinent völkerrechtlich Neuland. Die Rechte entsprechen im Wesentlichen jenen der später verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, an deren Ausarbeitung lateinamerikanische Delegierte maßgeblich beteiligt waren. Allerdings enthält die Amerikanische Erklärung darüber hinaus einen detaillierten Pflichtenkatalog für die Rechteinhaber. Dieser soll das gegenseitige Verhältnis von Rechten und Pflichten zum Ausdruck bringen. Rechtspraktische Bedeutung entwickelte der Pflichten- teil aber nicht.

Wie die AEMR stellt die „Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ lediglich eine Deklaration und keinen völkerrechtlichen Vertrag dar. Formal-rechtlich ist sie daher ursprünglich nicht bindend, doch wurde sie in verschiedenen Resolutionen der OAS-Generalversammlung und in einem Rechtsgutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte von 1989 inzwischen als Quelle völkerrechtlicher Pflichten der OAS-

Staaten anerkannt. Nach dem Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) stellt die Deklaration aber faktisch nur noch ein default instrument dar, auf dessen Grundlage die Interamerikanische Menschenrechtskommission prüfen kann, inwieweit auch jene OAS-Staaten, welche die Konvention *nicht* ratifiziert haben, die Menschenrechte umsetzen. Dabei behält die Erklärung allerdings ihre Bindungswirkung auch gegenüber den Vertragsstaaten der Konvention und kann zudem bei der Konventionsauslegung als Interpretationshilfe herangezogen werden.

Das zentrale Interamerikanische Menschenrechtsabkommen stellt gleichwohl die Amerikanische Menschenrechtskonvention dar, die am 22. November 1969 von 12 OAS-Mitgliedsstaaten als regionaler, multilateraler Vertrag zum Schutz der Menschenrechte geschaffen wurde und als „Pakt von San José“ bekannt ist. Die AMRK trat nach der notwendigen Zahl an Ratifikationen am 18. Juli 1978 in Kraft und wurde bis 2014 von 25 Mitgliedsstaaten der OAS ratifiziert, von denen zwei – Trinidad und Tobago (1998) sowie Venezuela (2012) – allerdings wieder vom Vertrag zurückgetreten sind. Die Vertragsstaaten der Konvention stammen dabei überwiegend aus Lateinamerika. Hingegen haben die USA, Kanada und eine Reihe karibischer Staaten die AMRK nicht ratifiziert. Ähnlich wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält die AMRK vorwiegend bürgerlich-politische Rechte. Im Unterschied zu diesen Abkommen garantiert die AMRK aber beispielsweise ein Recht auf Asyl und schützt auch das Recht auf Eigentum, das der Zivilpakt nicht enthält und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erst per Zusatzprotokoll verankert wurde.

Die fortschreitende Ausgestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) wird den Vertragsstaaten der AMRK lediglich empfohlen. Erst mit dem Zusatzprotokoll über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von San Salvador (El Salvador) vom 17. November 1988, das am 16. November 1999 in Kraft trat, wurde auf interamerikanischer Ebene ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, der die wsk-Rechte umfassend verankert. Das „San Salvador-Protokoll“ orientiert sich erkennbar an dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt von 1966, seit 1976 in Kraft), geht aber im Umfang stellenweise darüber hinaus. Bis September 2014 wies das San Salvador-Protokoll lediglich 16 Vertragsstaaten auf. Ein weiteres Zusatzprotokoll der AMRK sieht die Abschaffung der Todesstrafe vor. Es wurde 1990 verabschiedet, trat ein Jahr später in Kraft und wurde bis September 2014 von 13 Staaten ratifiziert.

Weitere regionale Menschenrechtsabkommen jüngerer Datums sind:

- die Interamerikanische Antifolterkonvention (von 1985/seit 1987 in Kraft), die nochmals ausdrücklich Folter verbietet und die im Inhalt der UN-Antifolterkonvention von 1984 ähnelt. Die Konvention wurde bis September 2014 von 18 Staaten ratifiziert;
- die Interamerikanische Konvention zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (Convención de Belém do Pará) (1994/1995), die das Recht von Frauen betont, frei von häuslicher, gesellschaftlicher und staatlicher Gewalt zu sein und den Staat verpflichtet, aktiv gegen die Gewalt vorzugehen und der Gewalt vorzubeugen. Sie wurde von 32 Staaten ratifiziert;
- die Interamerikanische Konvention gegen das „Verschwindenlassen“ von Menschen (1994/1996), die lange vor der entsprechenden UN-Konvention gegen das „Verschwindenlassen“ (2006/2010) verabschiedet wurde und bisher 15 Vertragsstaaten aufweist;
- die Interamerikanische Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen (1999/2001), die allerdings keinen so weitreichenden Inklusionsansatz verfolgt wie die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006, die 2008 in Kraft trat. Die Interamerikanische Konvention weist 19 Vertragsstaaten auf.

Von den OAS-Staaten noch zu ratifizieren sind zudem die beiden Interamerikanischen Konventionen von Juni 2013 zum einen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung, zum anderen gegen alle Formen von Diskriminierungen und Intoleranz.

Zu erwähnen ist weiterhin die „Interamerikanische Demokratische Charta“, welche die Generalversammlung der OAS im September 2001 verabschiedete und die für alle OAS-Staaten bindend ist. Sie beinhaltet das Recht der amerikanischen Völker auf eine repräsentative Demokratie und verpflichtet die amerikanischen Staaten, diese Staatsform, einschließlich der damit verbundenen Menschenrechte, zu achten, zu schützen und zu fördern. Die Charta ist vor allem ein politisches Instrument, bekräftigt aber nochmals das Recht der Menschen, Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes geltend zu machen. Zugleich hebt sie den Stellenwert der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für die Demokratie hervor, die es zu fördern und zu überwachen gilt.

Hinzu kommen verschiedene subregionale Menschenrechtsdokumente in Lateinamerika und der Karibik. Darunter fallen etwa die „Andine Charta über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte“ der Anden-Gemeinschaft aus dem Jahre 2002 oder das Protokoll von Asunción hinsichtlich der Verpflichtung zur Förderung und zum Schutz der

Menschenrechte im subregionalen Integrationsverbund des MERCOSUR aus dem Jahre 2005.

Die Institutionen des Interamerikanischen Menschenrechtssystems

Das Interamerikanische Menschenrechtssystem verfügt über Institutionen, welche die Umsetzung der Menschenrechte in der Region überwachen und fördern. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte und der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte. Deren Verfahrensordnungen wurden im Laufe der Jahrzehnte verschiedentlich reformiert – und die Reformdiskussion halten an. Dabei geht es nicht nur darum, das Interamerikanische Menschenrechtssystem zu stärken, sondern es bestehen auch politische Forderungen, die Kommission abzuschaffen oder die Kompetenzen der Kontrollorgane des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes zu beschneiden. Massive Kritik an den vermeintlich parteiischen und anmaßenden Interamerikanischen Menschenrechtsorganen wurde in den vergangenen Jahre etwa von den linksgerichteten Regierungen Boliviens, Ecuadors, Nicaraguas und (bis zum Austritt) auch von jener Venezuelas geäußert.

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKMR) wurde 1959 in Santiago de Chile auf einem Außenministertreffen der OAS gegründet. Als solche stellte sie zunächst kein Organ, sondern lediglich eine „autonome Einheit“ mit eigener Rechtspersönlichkeit im Schoße der OAS dar. Ihr kam zunächst nur die Aufgabe zu, allgemein die Menschenrechte zu fördern. Als Kontrollinstanz war die IAKMR ursprünglich nicht konzipiert. Indem die Kommission jedoch ihr Mandat umfassend interpretierte, weitete sie, abgestützt durch Statut-Änderungen, ihre Kompetenzen allmählich aus. Seit 1961 führte die IAKMR Untersuchungen vor Ort durch, verfasste 1962 den ersten Länderbericht zu Kuba und durfte seit 1965 ausdrücklich Individualbeschwerden annehmen und behandeln. Auf diese Weise konnte sie die Verwirklichung der in der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen“ niedergelegten Rechte überwachen.

Im Zuge einer Reform der OAS-Charta, die 1967 verabschiedet wurde und 1970 in Kraft trat, wurde die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte zu einem Hauptorgan der OAS, betraut mit der Aufgabe, die Überwachung der Menschenrechte zu fördern und die OAS in Menschenrechtsangelegenheiten zu beraten. Seither nimmt die Kommission eine Doppelfunktion ein: Zum einen wurde sie zum Kontrollorgan der (späteren) Amerikanischen Menschenrechtskonvention, die 1969 verabschiedet und 1978 in Kraft trat. Als solches überwacht sie die Umsetzung der AMRK seitens der Konventionsstaaten. Zum

anderen fungiert sie weiterhin als allgemeines Menschenrechtsorgan der OAS. Auf Grundlage vor allem der „Amerikanischen Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen“ kann die IAKMR dabei die Umsetzung der Menschenrechte auch in jenen OAS-Mitgliedsstaaten fördern und überwachen, die – wie etwa die USA und Kanada – die AMRK nicht ratifiziert haben. In beiden Fällen stehen der Kommission Beschwerde-, Berichts- und Untersuchungsverfahren zur Verfügung.

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte hat ihren Sitz in Washington D.C. (USA) und finanziert sich über Beiträge und Spenden der OAS-Mitgliedsstaaten und Spenden weiterer Geber. Laut Statut setzt sich die Kommission aus sieben Personen mit großer moralischer Autorität und menschenrechtlichem Sachverstand zusammen. Diese werden von den Regierungen der OAS-Mitgliedstaaten gestellt und von der OAS-Vollversammlung auf vier Jahre gewählt. Eine Wiederwahl ist einmalig möglich. Tatsächlich gehörten bisher viele hoch angesehene Jurist_innen der Kommission an. Die Kommissionsmitglieder kommen in ordentlichen und außerordentlichen Sitzungen mehrmals im Jahr zusammen.

Zugleich fungieren die einzelnen Kommissionsmitglieder nicht nur als Berichterstatter_innen für jeweils mehrere Länder, sondern auch als thematische Berichterstatter_innen, namentlich zu den Rechten indigener Völker, den Rechten von Frauen, den Rechten von Wanderarbeitnehmer_innen und ihren Familien, den Rechten von Kindern, zu den Rechten von Personen, die ihrer Freiheit beraubt werden, zu den Rechten von Afro-Descendants, zum Problem der rassistischen Diskriminierung sowie zur Lage von Menschenrechtsverteidiger_innen. Hinzu kommen eine weitere Berichterstatterin zum Recht auf Meinungsfreiheit sowie seit 2011 eine Einheit für die Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans- und Intersexuellen Personen (LGBTI) und seit 2012 eine Einheit zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) wurde im Jahr 1979 als weiteres, nunmehr zentrales Kontrollorgan der AMRK eingerichtet. Im Unterschied zur Kommission handelt es sich um eine echte Gerichtsinstanz mit streitentscheidender Kompetenz, die über die Verletzung der Rechte der Konvention entscheidet. Ähnlich wie im Falle des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vor 1998 können jedoch Betroffene von Menschenrechtsverletzungen nicht direkt beim Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Individualbeschwerde einreichen. Dem Gerichtshof ist die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte vorgeschaltet. Erst nach der Annahme und Behandlung der Beschwerden durch die Kommission werden diese an den Gerichtshof weitergeleitet. Darüber hinaus verfügt der IAGMR über die Kompetenz,

Gutachten zur Auslegung der AMRK und anderer Menschenrechtsverträge zu erstellen. Einem Rechtsgutachten des Gerichtshofes von 1989 zufolge fällt darunter auch die Auslegung der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“, obwohl diese eigentlich keinen Vertrag darstellt.

Die streitige Gerichtsbarkeit im Rahmen des Beschwerdeverfahrens kann der Gerichtshof allerdings nur gegenüber jenen Vertragsstaaten der AMRK ausüben, die sich der Jurisdiktion des IAGMR unterworfen haben. Die Anerkennung ist fakultativ. Sie kann bedingungslos erfolgen oder an Vorbehalte geknüpft werden, etwa an die Bedingung der Gegenseitigkeit oder verbunden mit zeitlichen und inhaltlichen Beschränkungen. Zu den Vertragsstaaten der AMRK, welche die streitige Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes anerkannt haben, gehören: Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam sowie Uruguay. Auch ad hoc – etwa in einem konkreten Rechtsstreit – können die Vertragsstaaten der AMRK die Zuständigkeit des IAGMR anerkennen.

Der Gerichtshof hat seinen Sitz in San José (Costa Rica) und besteht aus sieben unabhängigen, ehrenamtlichen Richtern, die nicht unbedingt aus einem Vertragsstaat der AMRK, wohl aber aus einem OAS-Mitgliedsstaat stammen müssen. Die Amtsperiode beträgt sechs Jahre, verbunden mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl. Auch die Liste der bisherigen Richter_innen am Gerichtshof wies bislang namhafte Jurist_innen aus der Region auf. Im Falle, dass ein/eine Richter_in dieselbe Staatsangehörigkeit wie einer der beiden Streitparteien aufweist, kann ein zusätzlicher Ad-hoc-Richter benannt werden. Der nicht-ständige Gerichtshof kommt mehrfach im Jahr zu ordentlichen und außerordentlichen Sitzungen zusammen.

Per Vertrag zwischen dem IAGMR und der Regierung Costa Ricas wurde 1980 zudem das „Interamerikanische Institut für Menschenrechte“ gegründet, das sich als unabhängige internationale Organisation dem Studium, der Vermittlung und der Förderung der Menschenrechte in der Region widmet. Das Institut hat ebenfalls seinen Sitz in San José (Costa Rica) und befindet sich ganz in der Nähe des Gerichtshofes.

Weitere Institutionen

Neben den beiden zentralen Institutionen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes können sich die allgemeinen Organe der OAS, etwa die Generalversammlung, die Außenministerkonferenz oder das Generalsekretariat, mit Menschenrechtsangelegenheiten befassen. Zahlreiche Resolutionen der Generalversammlung behandeln etwa die Menschenrechte und mandatieren Menschenrechtsmaßnahmen.

Eigens zu erwähnen sind ferner: das Interamerikanische Institut für Kinder und Jugendliche, das bereits 1927 gegründet wurde, seit 1949 Teil der OAS ist und sich für die Rechte und die Förderung von Kindern und Jugendlichen einsetzt; die – bereits 1928 gegründete – Interamerikanische Kommission der Frau, die ein Forum darstellt, um die Umsetzung von Frauen(menschen)rechten und Gender-Gerechtigkeit zu diskutieren; der Interamerikanische Wirtschafts- und Sozialrat sowie der Interamerikanische Rat für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, denen u.a. die Aufgabe zukommt, die Staatenberichte im Rahmen des San Salvador-Protokolls zu prüfen.

Die Verfahren des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes

Das Berichtsverfahren

Ein Staatenberichtsverfahren, wie es bei UN-Menschenrechtsverträgen üblich ist, sieht die AMRK (ebenso wie die EMRK) nicht vor. Gemäß Art. 42 der AMRK müssen die Vertragsstaaten der Kommission lediglich eine Ausfertigung ihrer Berichte vorlegen, die sie jährlich dem Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialrat und dem Interamerikanischen Rat für Bildung, Wissenschaft und Kultur abgeben, so dass die Kommission über die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wachen kann (für die mit wenigen Ausnahmen keine Beschwerdemöglichkeiten bestehen). Das Zusatzprotokoll von San Salvador, das dem besonderen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dient, verpflichtet die Vertragsstaaten nochmals konkreter, „regelmäßig Berichte über die schrittweisen Maßnahmen vorzulegen, die sie ergriffen haben, um die gebührende Achtung der in diesem Protokoll niedergelegten Rechte sicherzustellen“ (Art. 19 Abs. 1). Auch in den weiteren Interamerikanischen Menschenrechtskonventionen sind mitunter Informations- und Berichtsmechanismen gegenüber besonderen Gremien oder der Kommission vorgesehen. Sie dienen vor allem der Selbstkontrolle, sind zumeist nicht-öffentlich und nehmen bislang keinen großen Stellenwert im Rahmen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes ein.

Länderbezogene und thematische Untersuchungen und Berichte der Kommission

Öffentlichkeitswirksam und weit bedeutsamer sind hingegen die Besuche vor Ort und die eigenständigen Untersuchungsberichte der Interamerikanischen Kommission über die Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten. Beginnend mit Kuba 1962 liegen bisher 64 Länderberichte vor, die allerdings nicht zwingend auf Vor-Ort-Untersuchungen der Kommission beruhen. Die jüngsten Berichte behandelten die Menschenrechtssituation in Kolumbien (2014), Jamaika (2012), Honduras (2010, 2009) und Venezuela (2009). Die meisten Länderberichte verfasste die Kommission zu Kuba (1962, 1963, 1967, 1970, 1976,

1979, 1983), zu Haiti (1969, 1979, 1988, 1990, 1993, 1994, 1995, 2005, 2008) und zu Guatemala (1981, 1983, 1985, 1993, 1994, 2001, 2003). Mit Ausnahme der Berichte zu Kuba, das im Fokus der frühen Berichterstellung stand, bezogen sich die Länderberichte bislang lediglich auf die Menschenrechtsslage in Vertragsstaaten der AEMR.

In der 2000er Dekade ging die Kommission dazu über, verstärkt thematische Berichte zu einzelnen Rechten und zu besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen auf dem amerikanischen Kontinent zu erstellen. Etliche davon betreffen Frauen: den Status von Frauen (1998); die legalen Standards bezüglich Gender-Gerechtigkeit und Frauenrechte (2011); die Probleme der Gewalt gegen Frauen und der Diskriminierung von Frauen, namentlich in Ciudad Juárez, Mexiko (2003), im bewaffneten Konflikt in Kolumbien (2006) und in Haiti (2009); den Zugang zu Rechtsmitteln für Frauen, die von Gewalt betroffen sind (2007, 2011); die politische Partizipation von Frauen (2011); den Zugang von Müttern zu Gesundheitsleistungen (2011) sowie den Zugang zu Informationen zur reproduktiven Gesundheit (2011).

Andere Berichte behandeln die Menschenrechtsslage und die Rechte von Wanderarbeitnehmer_innen (1999, 2005, 2013), von indigenen Völkern (2000, 2009, 2013), von Menschenrechtsverteidiger_innen (2006, 2012), von Kindern (2008, 2013) sowie von Afro-Amerikaner_innen (2011). Hinzu kommen: Empfehlungen zur Förderung und zum Schutz psychisch kranker Menschen (2000) sowie Berichte zu Körperstrafen gegenüber Kindern und Jugendlichen (2009) und zum Jugendstrafrecht (2011). Weitere Themen sind: Terrorismus und Menschenrechte (2002), Sicherheit der Bürger und Menschenrechte (2009) und Präventivhaft (2014). Eine besondere Bedeutung kommt schließlich der Meinungs- und Informationsfreiheit zu, zu der etliche Berichte (2002, 2007, 2009, 2011, 2013) vorliegen, sowie der Gewalt gegen Journalist_innen (2013). Darüber hinaus wurden die Rechtsmittel bei Verletzung der wsk-Rechte dargelegt (2007) und Richtlinien zur Erstellung von Fortschrittsindikatoren im Bereich der wsk-Rechte verfasst (2008).

Auch in ihren Jahresberichten nimmt die Kommission weithin sichtbar zur Menschenrechtsslage in einzelnen Staaten und zu menschenrechtlichen Problemen in der Region kritisch Stellung. Insgesamt ist die Erstellung – gerade der länderbezogenen und thematischen – Kommissionberichte mit großem Arbeits- und Zeitaufwand verbunden und spielt eine große Bedeutung in den Bemühungen der Kommission, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Zugleich ruft die in den Kommissionsberichten geäußerte menschenrechtliche Kritik immer wieder Gegenkritik der betroffenen Staaten an der Arbeit der Kommission hervor.

Die Beschwerdeverfahren

Individualbeschwerden bieten Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen dann ein Rechtsmittel, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft oder verstellt ist. Beschwerdeberechtigt sind im Interamerikanischen Menschenrechtssystem nicht nur Einzelpersonen und Personengruppen, sondern auch registrierte Nichtregierungsorganisationen (NRO), selbst wenn diese keine Rechtsverletzung erlitten haben (*acto popularis*). Tatsächlich wurde bislang die Mehrzahl der Individualbeschwerden von NRO eingebracht. Auch Staaten können Beschwerden einlegen, doch *de facto* spielen Staatenbeschwerden im Interamerikanischen Menschenrechtssystem – ebenso wie in jenem der Vereinten Nationen – keine Rolle. Eine Ausnahme stellt die Staatenbeschwerde dar, die Nicaragua 2007 gegen Costa Rica vorgebracht hat, aber letztlich nicht angenommen wurde.

Auch das Individualbeschwerde-Verfahren ist bis in die 1980er Jahre hinein nur vereinzelt in Anspruch genommen worden, wird jedoch inzwischen zusehends genutzt und ist mittlerweile von zentraler Bedeutung für den Interamerikanischen Menschenrechtsschutz. Die Zahl der Individualbeschwerden, die bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte von 2000 bis einschließlich 2010 eingereicht wurden, belief sich auf 13354 (zuzüglich der 3783 Beschwerden des Jahres 2002 wegen der Notmaßnahmen der argentinischen Regierung im Rahmen der Bankenkrise sowie eine nicht bezifferte Zahl an Beschwerden aus dem Jahr 2009, welche den Staatsstreich in Honduras betrafen). Hinzu kamen 2011 nochmals 1658, 2012 insgesamt 1936 sowie 2013 sogar 2061 eingereichte Beschwerden.

Die Beschwerden können nur bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission eingereicht werden, die dem Gerichtshof vorgeschaltet ist und eine wichtige Filterfunktion ausübt. Ein Großteil der Beschwerden wird als unzulässig aussortiert; 2013 waren dies über 80 Prozent der geprüften, eingereichten Beschwerden. Sofern die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind, kann die Kommission Beschwerden sowohl gegen Vertragsstaaten der AMRK behandeln als auch gegen Staaten, welche die AMRK nicht ratifiziert haben. Im letzteren Fall kam vor der Änderung der Verfahrensordnung von 2001 nur ein verkürztes Berichtsverfahren zur Anwendung. Inzwischen gelten jedoch die gleichen Regeln für die Berichterstellung wie für Beschwerden gegen Konventionsstaaten der AMRK.

In einem mehrstufigen Berichtsverfahren holt die Kommission zunächst Informationen ein und klärt den Sachverhalt. Anschließend versucht sie zwischen den Streitpartien zu vermitteln. Kommt es zu einer gütlichen Einigung, wird der Sachverhalt und der Inhalt der Einigung in einem Schlussbericht festgehalten und der Streitfall abgeschlossen. Kann keine Einigung erzielt werden, erstellt die Kommission einen vertraulichen Bericht, der eine rechtliche Beurteilung des Sachverhalts sowie ggf. Empfehlungen enthält, welche die Streitpartien binnen drei Monaten zu erfüllen haben. Werden die Kommissionsempfehlungen

nicht innerhalb der dreimonatigen Frist umgesetzt, dann kann die Kommission den Berichtsinhalt veröffentlichen. Für Nicht-Vertragsstaaten der AMRK ist damit das Verfahren abgeschlossen.

Richten sich die Beschwerden jedoch gegen Vertragsstaaten der AMRK, ist der Gang vor den Interamerikanischen Gerichtshof dann möglich, wenn der beklagte Staat die Gerichtsbarkeit des IAGMR anerkannt hat oder diese ad hoc anerkennt. Bereits während der dreimonatigen Umsetzungsfrist der Kommissionsempfehlungen können der beklagte Staat oder die Kommission – nicht aber der Beschwerdeführer, der dies nur beantragen kann – den Gerichtshof anrufen. Setzt der beklagte Staat die Kommissionsempfehlungen nicht in den drei Monaten um, wird – gemäß der Verfahrensreform von 2001 – nunmehr die Beschwerde automatisch an den Gerichtshof weitergeleitet, sofern sich die Kommission nicht mit absoluter Mehrheit in einer begründeten Entscheidung dagegen entscheidet. Nur ein geringer Teil der bei der Kommission eingegangenen Beschwerden gelangt letztlich vor den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im Jahre 2013 wurden dem Gerichtshof beispielsweise nur elf neue Streitfälle vorgelegt. Dabei kann der Gerichtshof, obwohl er keine Berufungsinstanz darstellt, auch die Entscheidungen der Kommission überprüfen.

Vor dem Gerichtshof besteht das eigentliche Verfahren in einem Austausch von Schriftsätzen sowie in einem mündlichen Hauptverfahren. Während ursprünglich die Kommission die Beschwerdeführer vor dem Gerichtshof vertrat, treten diese – dank entsprechender Reformen der Verfahrensordnung – inzwischen als eigenständige Verfahrenspartei auf, so dass die Betroffenen im Prozess, ganz im Sinne eines kontradiktorischen Verfahrens, Beweise und Argumente unmittelbar vorbringen können. Bleibt der beklagte Staat dem Verfahren fern, kann der IAGMR auch ohne dessen Beteiligung ein Urteil treffen. Das Urteil muss begründet sein, ist endgültig und unanfechtbar. Rechtsbehelfe zwecks inhaltlicher Prüfung oder Aufhebung des Urteils sind nicht möglich. Unstimmigkeiten bei der Urteilsauslegung räumt der Gerichtshof ggf. durch zusätzliche, interpretierende Entscheidungen aus. Die Neuaufnahme des Verfahrens ist nur bei neuer Beweislage möglich. Dem Jahresbericht 2013 zufolge wurden an den Gerichtshof zwischen 1986 und 2013 insgesamt 197 Streitfälle überwiesen. Die Homepage des Gerichtshofs (www.corteidh.or.cr) weist insgesamt 280 Entscheidungen und Urteile aus, von denen mehrere ein und denselben Fall (etwa wenn es sich um interpretierende Urteile handelt, um Unstimmigkeiten bei der Urteilsauslegung auszuräumen) und Rechtsauslegungen betreffen können.

Die im Vergleich zum EGMR geringe Zahl der Verfahren vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass es den OAS-Staaten freisteht, sich der Gerichtsbarkeit des IAGMR zu unterwerfen. Erst im Laufe

der Jahre nahm die Zahl jener Staaten zu, welche die Jurisdiktion des Gerichtshofes anerkannten. Die vergleichsweise geringe Zahl an Klagen vor dem IAGMR hat aber auch damit zu tun, dass die Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte – nicht zuletzt aus Sorge, ihre Kompetenzen einzubüßen – anfänglich nur sehr zögerlich Streitfälle an den erst 1979 gegründeten Gerichtshof überwies. Ausgenommen einer nicht angenommenen Beschwerde von 1981 datieren die drei ersten übermittelten und behandelten Streitfälle auf das Jahr 1986. Mit der Zeit verbesserte sich die schwierige und nicht immer konfliktfreie Kooperation von IAKMR und IAGMR. Vor allem in den vergangenen zehn Jahren nahm die Zahl der Streitfälle vor dem Gerichtshof zu. Förderlich war hierbei die bereits genannte Verfahrensänderung von 2001, wonach die Kommission im Regelfall all jene Fälle an den Gerichtshof weiterleitet, in denen die Staaten die Empfehlungen der Kommission nicht binnen einer dreimonatigen Frist umsetzen – immer vorausgesetzt, dass sich die jeweiligen Staaten der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfen haben oder diese ad hoc anerkennen.

Die Verfahren vor Kommission und Gerichtshof dauern insgesamt oft mehrere Jahre. Darunter kann der individuelle Rechtsschutz leiden, zumal dem Verfahren oft bereits ein jahrelanger Rechtsstreit auf nationaler Ebene vorausgegangen ist. Zwischenzeitlich hat immerhin der Gerichtshof die Verfahrenslänge erheblich verkürzt, von einem Hoch von 40,5 Monaten im Jahr 1996 auf durchschnittlich 17,4 Monate in den Jahren 2006 bis 2010. Im Jahre 2011 betrug die durchschnittliche Prozessdauer einer Beschwerde vor dem IAGMR 16,4 Monate, seitdem stieg sie aber wieder auf 21,6 Monate (2013).

Bei anhängigen Beschwerdeverfahren kann zudem die Kommission „precautionary measures“ und der Gerichtshof „provisional measures“ anordnen, um die Betroffenen, deren Angehörige und etwaige Zeugen zu schützen und irreversible Folgen staatlichen Handelns zu vermeiden. Kommission und Gerichtshof machen davon ausgiebig Gebrauch. Die Maßnahmen sind für den Menschenrechtsschutz von allergrößter Bedeutung, stoßen aber bei den betroffenen Regierungen immer wieder auf Kritik.

Die meisten geprüften Beschwerdeverfahren enden mit der Feststellung staatlicher Menschenrechtsverletzungen. Das Beschwerdeverfahren schützt also durchaus die Rechte betroffener Menschen, wenn sie auf nationaler Ebene kein Recht erfahren. Dieser subsidiäre Rechtsschutz ist insofern von großer Bedeutung, als das Unrecht, das die Menschen erlitten haben, gerichtlich und damit „amtlich“ festgestellt wird. Zugleich sehen die Urteile oft umfassende monetäre und symbolische Wiedergutmachungen für die Betroffenen und/oder ihre Angehörigen vor und zielen darüber hinaus darauf ab, dass die Täter_innen bestraft und vergleichbare Menschenrechtsverletzungen vermieden werden.

Ein Beispiel: Im Rechtsstreit *Barrios Altos vs. Peru*, der die Ermordung von 15 Peruanern durch staatlich unterstützte Todesschwadronen im Jahr 1991 behandelte, ordnete der Gerichtshof in seinem Urteil von 2001 nicht nur hohe Entschädigungszahlungen für die vier Überlebenden des Massakers und die Familien der Opfer an. Er verlangte auch, dass den Familienangehörigen freie medizinische Versorgung und Unterstützung bei der Bildung gewährt werden. Weiterhin forderte er, dass die Amnestiegesetzgebung zurückgenommen und der Straftatbestand der extralegalen Tötung ins nationale Recht aufgenommen werden sollten. Auch sollte das Urteil des Gerichtshofes publik gemacht, eine öffentliche Entschuldigung ausgesprochen und ein Mahnmal zum Gedenken der Opfer des Massakers errichtet werden.

Auch viele weitere Urteile des Gerichtshofes sehen nicht nur eine umfassende Wiedergutmachung vor, sondern weisen weit über die Einzelfälle hinaus. Obwohl sich der IAGMR anfänglich nur zögerlich und einzelfallbezogen zur Vereinbarkeit von nationalem Recht mit der AKMR äußerte, erklärte er später immer wieder nationale Rechtsvorschriften nicht nur in Bezug auf die konkreten Rechtsverletzungen, sondern allgemein für konventionswidrig. Schon früh ordnete der Gerichtshof beispielsweise an, die Militärgerichtsbarkeit gegenüber Zivilpersonen abzuschaffen, und bekräftigte diese Forderung in ständiger Rechtsprechung. Von großer Bedeutung ist zudem die ablehnende Haltung des IAGMR gegenüber den Amnestiegesetzen, die während der autoritären Regime oder der Transition zur Demokratie in vielen lateinamerikanischen Staaten verabschiedet wurden und die strafrechtliche Verfolgung all jener Menschenrechtsverbrechen verhinderten, die unter den Diktaturen begangen worden waren. Bemerkenswert ist weiterhin, dass dank der Urteile des Gerichtshofes mitunter nationale Strafverfahren gegen Menschenrechtsverbrecher_innen oder auch gegen Militärs, die Menschenrechtsverbrechen zuließen, eröffnet bzw. wiederaufgerollt und hohe Haftstrafen verhängt wurden. Für Letzteres steht etwa der vom Gerichtshof 2005 entschiedene Fall des *Mapiripán*-Massakers in Kolumbien, das 1997 von Paramilitärs mit Wissen der dortigen Regierungstruppen verübt worden war. Der lokale Militärkommandant wurde 2009 in Kolumbien zu 40 Jahren Haft verurteilt.

Vielfach kommt den Urteilen des Gerichtshofes der Charakter von Leiturteilen zu, die von rechtsdogmatischer Bedeutung sind. Wichtig war beispielsweise, dass sich der Gerichtshof mit dem gewaltsamen Verschwindenlassen beschäftigte, das in den 1970er und Anfang der 1980er Jahren von zahlreichen autoritären Regimen in der Region praktiziert worden war. Bereits in der 1986 angenommenen Rechtssache des 1981 verschleppten *Velásquez Rodríguez* machte der Gerichtshof in seinem Urteil von 1988 den honduranischen Staat für das Verschwinden und den anzunehmenden Tod des Honduraners verantwortlich. Er sah gleich mehrere Menschenrechte durch den honduranischen Staat verletzt und verurteilte diesen zu einer Entschädigungszahlung an die Angehörigen des Opfers. Im Verfahren

konnte nachgewiesen werden, dass die Entführer_innen im Auftrag des Militärs gehandelt hatten und dass in Honduras in der ersten Hälfte der 1980er Jahre eine von staatlichen Kräften betriebene oder tolerierte Praxis des Verschwindenlassens von Regimegegnern betrieben worden war.

Bezüglich indigener Rechte entwickelte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte eine – auch im internationalen Vergleich – progressive Rechtsprechung. Der Gerichtshof erkannte indigene Gemeinschaften als juristische Personen an, die als solche auch Rechtsmittel gegen Verletzungen ihrer Rechte ergreifen können. Er gestand indigenen Gruppen das Recht zu, an Entscheidungen, die sie betreffen, informiert teilzuhaben, und berücksichtigte in seinen eigenen Urteilen das Gewohnheitsrecht und die Werte indigener Gruppen. Weiterhin hob er die Bedeutung des traditionell bewohnten Landes für die Integrität, die Kultur und das wirtschaftliche Überleben indigener Gruppen hervor und legte das Recht auf Eigentum so aus, dass es nicht nur individuellen, sondern auch den kollektiven Besitz von Indigenen schützt.

In einigen Streitfällen forderte der Gerichtshof die Rückgabe von Ländereien oder alternativ die Vergabe gleichwertiger Ländereien bzw. Entschädigungen. Auch ordnete er – wie im Falle von Nicaragua und Paraguay – die Identifizierung, Markierung und rechtliche Anerkennung indigener Landbesitzes seitens des betreffenden Staates an. Zudem behandelte er Konflikte um den Abbau bzw. die Kontrolle natürlicher Ressourcen und um Umweltverschmutzungen, welche indigene Gemeinschaften in ihrer Subsistenz und Integrität bedrohten. Im Juni 2012 erlangte der Fall Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador internationale große Aufmerksamkeit. Der ecuadorianische Staat hatte Ende der 1990er Jahre einem privaten ausländischen Erdölkonzern ohne Konsultation der dort ansässigen indigenen Bevölkerung eine Konzession zur Ölförderung gegeben. Der Gerichtshof sah hierdurch u.a. die Rechte auf Konsultation, kommunalen Landbesitz und kulturelle Identität der indigenen Gemeinde verletzt.

Im Urteil vom 20. November 2013 zum Fall Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia erkannte der Gerichtshof auch für afro-amerikanische Gemeinden kollektive Landbesitzrechte an. Die im Rahmen einer Militäraktion 1997 vorgenommenen Zwangsvvertreibungen von Hunderten Bewohner_innen der Dörfer in der Region erachtete der IAGMR als eine Menschenrechtsverletzung und berief sich hierbei – neben den Rechten u.a. auf Leben, auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Freizügigkeit – eben auch auf das Recht auf Eigentum des Art. 21 der AMRK.

Von großer rechtsdogmatischer Bedeutung war ferner die umfassende Auslegung des Rechts auf Leben, das laut Rechtsprechung des Gerichtshofes mit der Verpflichtung verbunden ist, die Bedingungen für ein würdiges Leben (*vida digna*) zu schaffen und zu erhalten. Der Gerichtshof begründete in diesem Zusammenhang ganz allgemein „positive“ Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten, die mittelbar auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte betrafen. Auch über weitere Rechte der AMRK – etwa die Rechte auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, auf ein faires Gerichtsverfahren sowie auf Eigentum – hat der Gerichtshof indirekt die *wsk*-Rechte geschützt.

Im November 2012 hatte der IAGMR im Fall *Murillo y otros (Fecundación In Vitro) vs. Costa Rica* schließlich über das Verbot der In-Vitro-Fertilisation zu entscheiden. Das Verfahren ist in Lateinamerika nicht unüblich. Auch in Costa Rica wurde es per Exekutivdekret von April 1995 erlaubt und geregelt – und bis zum Jahre 2000 in 15 Fällen durchgeführt. Im März 2000 erachtete der dortige *Sala Constitucional de la Corte Suprema* jedoch das Dekret als verfassungswidrig. Der IAGMR wiederum sah in dem absoluten Verbot des Verfahrens in Costa Rica u.a. einen unzulässigen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit, das sehr weit interpretiert wurde, sowie in das Recht auf Privat- und Familienleben.

Progressiv nimmt sich in dem katholisch geprägten Kontext Lateinamerikas auch das Urteil vom 24. Februar 2012 im Falle einer lesbischen chilenischen Mutter (*Atala Riffo and daughters vs. Chile*) aus. Chilenische Gerichte hatten der Mutter aufgrund ihrer sexuellen Orientierung das Sorgerecht verwehrt. Der Gerichtshof sah hier u. a. das Diskriminierungsverbot verletzt und ordnete eine umfassende Wiedergutmachung an. Die chilenische Regierung erkannte das Urteil an.

Bemerkenswert ist ferner, dass der Gerichtshof inzwischen eine deutliche Rechtsprechung auch zum Schutz der Rechte von Migrant_innen entwickelt hat, etwa bei unverhältnismäßigen Strafmaßnahmen und Freiheitsentzug aufgrund von Verstößen gegen das Ausländerrecht oder hinsichtlich menschenunwürdiger Arrestbedingungen dieser Personen. Auch forderte der Gerichtshof rechtsstaatliche Verfahren und ggf. Entschädigungen für Migrant_innen ein.

Die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission und der Entscheidungen des Gerichtshofes ist jedoch nicht immer garantiert. Vor allem die Empfehlungen der Kommission, deren rechtliche Verbindlichkeit nicht gegeben oder zumindest umstritten ist, werden in der Praxis nur selten umfassend umgesetzt. Verschiedentlich haben Staaten die Berichte und Empfehlungen der Kommission zurückgewiesen und setzen diese nicht oder nur teilweise um. Die Urteile des Gerichtshofes wiederum sind eindeutig rechtlich bindend, endgültig und unanfechtbar. Die AMRK verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, die Urteile des IAGMR zu befolgen. Der Gerichtscharakter sowie die rechtliche Verbindlichkeit

und Öffentlichkeitswirksamkeit der Urteile begünstigen die tatsächliche Anerkennung der Entscheidungen des Gerichtshofes im Vergleich zu jenen der Kommission. Allerdings befindet sich etwa die Hälfte der Urteile des Gerichtshofes in der Phase der Überwachung der vollständigen Urteilsumsetzung, wobei zu erwähnen ist, dass in vielen Fällen die überwachten Urteile bereits in wesentlichen Punkten umgesetzt worden sind.

Hin und wieder werden die Urteile jedoch grob missachtet. Ein krasses Beispiel stammt aus Peru in der autoritären Endphase der Herrschaft von Alberto Fujimori dar, der zwischen 1990 und 2000 das Land regierte: Der IAGMR sah im Fall Castillo Petruzzi et al. vs. Peru in der Verurteilung von vier chilenischen Staatsangehörigen vor einem peruanischen Militärgericht wegen Hochverrats gleich mehrere Rechte der AMRK verletzt. Er ordnete an, ein neues Verfahren unter rechtsstaatlichen Bedingungen durchzuführen, den Betroffenen eine Entschädigung zu zahlen und die Militärgerichtsbarkeit für Zivilisten aufzuheben. Peru weigerte sich, dieses und ein weiteres Urteil des Gerichtshofes aus dem Jahr 1999 zu befolgen. Zugleich zog Peru seine Anerkennung der streitigen Gerichtsbarkeit des IAGMR zurück, und zwar auch für zwei weitere eingegangene Beschwerden. Der Gerichtshof erkannte die Rücknahme der Erklärung nicht an und bekräftigte seine Kompetenz auch in diesen beiden Streitfällen, was jedoch an der Haltung der damaligen peruanischen Regierung nichts änderte. Die OAS-Organe versäumten es seinerzeit, den Interamerikanischen Menschenrechtsorganen den Rücken zu stärken und die damalige peruanische Regierung zur Einhaltung der Menschenrechte und zur Befolgung der Gerichtsentscheidungen zu drängen.

Ein jüngeres, nicht minder krasses Beispiel stammt aus Venezuela. Der damalige, Präsident Hugo Chávez, der von 1999 bis zu seinem Tod im Jahr 2013 das Land zusehends im populistisch-autoritären Stil regierte, war über ein Urteil des IAGMR so erzürnt, dass er den sofortigen Austritt aus dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte ankündigte. Anlass war ein Urteil von April 2012, in dem der IAGMR die absichtlichen Verletzung der persönlichen Integrität und die unmenschlichen Behandlung des Venezolaners Raúl Díaz Peña bei seiner Gefangennahme und in der Haft beanstandete und den venezolanischen Staat zu einer Entschädigungszahlung an den Betroffenen verurteilte. Der Beschwerdeführer war wegen seiner mutmaßlichen Beteiligung an Anschlägen auf die spanische Handelsvertretung und das kolumbianische Generalkonsulat in Caracas im Jahr 2003 zunächst verhaftet und dann 2008 zu neun Jahren und vier Monaten Haft verurteilt worden. Als „Freigänger“ floh er 2010 nach Miami (USA), beantragte Asyl und reichte von dort aus Beschwerde bei der IAKMR ein. Obwohl er den innerstaatlichen Rechtsweg nicht ausgeschöpft hatte, wurde die Beschwerde zugelassen. Chávez sah in dem Urteil ein (weiteres) Indiz für die vermeintliche Komplizenschaft der Interamerikanischen Menschenrechtsorgane mit seinem selbst ernannten Erzfeind USA.

Der Gerichtshof verfügt letztlich über keine Sanktionsmacht im engeren Sinne, um die Befolgung seiner Urteile sicherzustellen. Er kann lediglich den Vollzug der Urteile beobachten und darüber Bericht erstatten. Regelmäßig fordert er die betreffenden Staaten auf, über die Umsetzung seiner Urteile zu berichten, und führt vertrauliche oder gar öffentliche Gespräche mit den Verfahrensbeteiligten durch, die der Umsetzung der Urteile dienen. Über den Vollzug der Urteile erstattet der Gerichtshof der OAS-Generalversammlung dann jährlich Bericht. Darüber hinaus ist er aber auf den guten Willen und die Kooperation der Regierungen der betreffenden Staaten angewiesen. Dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem mangelt es ebenso wie dem Menschenrechtssystem des Europarates an einer regionalen Vollstreckungsgewalt. Im Unterschied zum Ministerkomitee des Europarates, der die Staaten des Europarates dazu drängt, die Urteile des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte umsetzen, üben die OAS-Organen jedoch kaum politischen Druck aus, um die Umsetzung der Urteile des IAGMR zu gewährleisten.

Das Gutachterverfahren

Der Gerichtshof kann auf Antrag eines OAS-Staates oder eines OAS-Organes Rechtsgutachten zur Auslegung der AMRK, aber auch anderer bilateraler oder multilateraler, regionaler oder internationaler Abkommen erstellen, an denen OAS-Staaten beteiligt sind und die den Menschenrechtsschutz in Amerika betreffen. Das erste Rechtsgutachten stammt aus dem Jahre 1982 und behandelte just die Frage, welche anderen Verträge durch den IAGMR begutachtet werden können. Die seither insgesamt 21 Advisory Opinions (Stand September 2014) beschäftigten sich zu einem guten Teil mit prozeduralen Fragen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes, etwa mit den Kompetenzen, der Berichtserstellung und der rechtlichen Kontrolle der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte. In dem vorletzten Gutachten im Jahre 2009 ging es um die Ernennung von Ad-hoc-Richtern am IAGMR. Mitunter behandeln Gutachten auch inhaltliche Fragen wie die Einschränkungen der Todesstrafe in der AMRK oder die Rechtsgarantien im Ausnahmezustand. Auch die rechtliche Situation von Migrant_innen ohne Papiere und zuletzt von minderjährigen Migrant_innen war schon Gegenstand von Gutachten. Zudem können die OAS-Staaten den Gerichtshof ersuchen, die Vereinbarkeit von innerstaatlichen Gesetzesentwürfen mit der AMRK und anderen Menschenrechtsabkommen zu prüfen – eine Möglichkeit, die beispielsweise Costa Rica nutzte. Die Rechtsauslegungen des Gerichtshofes sind formal-rechtlich nicht bindend, genießen aber große Autorität und können von den OAS-Staaten nicht einfach ignoriert werden.

Bewertung und Herausforderungen

Der Menschenrechtsschutz in Amerika wurde in rechtlich-institutioneller Hinsicht in den vergangenen Jahrzehnten erheblich ausgebaut. Er fügt sich nahtlos in das umfassende Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ein, das gerade von den latein-amerikanischen Staaten aktiv mitgetragen wird. So bestehen auf globaler und regionaler Ebene völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtsabkommen, die zahlreiche Staaten der Region ratifiziert haben. Ebenso sind die Menschenrechte vielerorts im nationalen Recht fest verankert. Im Sinne der Rechtsvorstellung eines „Verfassungsblocks“ (bloque constitucional) werden die Menschenrechte in Lateinamerika mitunter sowohl als Völkerrecht als auch als Teil des Verfassungsrechts erachtet und sind teilweise direkt anwendbar. Zudem enthalten gerade die jüngeren Verfassungen in Lateinamerika ein breites Spektrum an bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Weiterhin bestehen nationale, regionale und globale Institutionen und Verfahren, welche die Menschenrechte in der Region schützen. Der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte und dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte kommen hierbei eine zentrale, proaktive Rolle für den regionalen Menschenrechtsschutz zu. So gewähren der IAKMR und der IAGMR – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – individuellen Rechtsschutz für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, haben sich um eine progressive Auslegung der Menschenrechte verdient gemacht und sind darüber hinaus Impulsgeber für rechtliche und politische Reformen in den Staaten der Region. Gegen viele Widerstände haben die Interamerikanischen Menschenrechtsorgane damit den regionalen Menschenrechtsschutz beachtlich vorangetrieben.

Allerdings weist das Interamerikanische Menschenrechtssystem auch institutionelle Unzulänglichkeiten auf, die gerade im Vergleich zu jenem des Europarates deutlich zu Tage treten. Während die EMRK von allen Staaten des Europarates ratifiziert wurde, sind nicht alle OAS-Staaten der AMRK beigetreten. Zugleich ist die Unterwerfung der Vertragsstaaten der AEMR unter die Jurisdiktion des IAGMR nur fakultativ und nicht obligatorisch (die Vertragsstaaten der EMRK sind hingegen zwingend der Gerichtsbarkeit des EGMR unterworfen). Trotz entsprechender Aufforderungen der OAS-Generalversammlung erachten es einige Mitgliedsstaaten – auch unter Hinweis auf den vermeintlich vorbildlichen Grundrechtsschutz auf nationaler Ebene – irrigerweise nicht für nötig, die AMRK und weitere Konventionen zu ratifizieren und sich der streitigen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes zu unterwerfen. Das konventionsgestützte regionale Menschenrechtssystem wird daher vor allem von den lateinamerikanischen Staaten getragen, und es behandelt vor allem die dortige Menschenrechtslage. Dabei stoßen Entscheidungen von Kommission und Gerichtshof immer wieder auf Kritik einzelner Regierungen Lateinamerikas.

Institutionelle Einschränkungen ergeben sich weiterhin dadurch, dass weder die Kommission noch der Gerichtshof ständige Organe sind und dass sie mit vergleichsweise geringen finanziellen Ressourcen auskommen müssen. Die Doppelstruktur von Kommission und Gerichtshof, die der Europarat 1998 abschafft hat, birgt einen finanziellen und bürokratischen Mehraufwand – und ist willkommener Kritikpunkt für all jene Regierungen, denen die menschenrechtskritischen Berichte und Entscheidungen vor allem der Kommission zu weit gehen. Allerdings ist eine Abschaffung des zweigliedrigen Systems kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten – und möglicherweise angesichts der wichtigen Arbeit der Kommission nicht anstrebenswert. Von der Rechtsauslegung *beider* Menschenrechtsorgane gehen wichtige Impulse für eine Rechtsharmonisierung aus, die von etlichen lateinamerikanischen Ländern aufgegriffen wurden. Dabei haben die Gerichte in einigen Staaten Lateinamerikas durch ihre progressiven Interpretationen nationaler Verfassungsrechte und internationaler Menschenrechte ihrerseits den Menschenrechtsschutz in der Region vorangetrieben.

Das größte Problem liegt zweifelsohne in der Umsetzung der Menschenrechte. Der Menschenrechtsschutz in der Region ist in hohem Maße auf die Mitwirkung der jeweiligen Staaten angewiesen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen der interamerikanischen Menschenrechtsorgane als auch hinsichtlich der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung der Menschenrechte auf nationaler Ebene. Viele Staaten der Regionen kamen in der Vergangenheit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht oder nur widerwillig nach. Dies ist insofern nicht erstaunlich, als über lange Zeitphasen hinweg repressive, autoritäre Regime in weiten Teilen Lateinamerikas herrschten. Vor allem in den 1970er Jahren wurde Lateinamerika – mit wenigen Ausnahmen – fast durchweg autoritär regiert. Schwerste Menschenrechtsverbrechen in Staaten wie Argentinien, Brasilien, Chile oder, unter den Bedingungen der Bürgerkriege, in Guatemala und El Salvador prägten das Bild blutiger, antikommunistischer Diktaturen in der Region. Dabei war die Außen- und Sicherheitspolitik der Hegemonialmacht USA den Menschenrechten in der Region beileibe nicht immer förderlich. Erst im Zuge der (Re-) Demokratisierungs- und Friedensprozesse der 1980er und 1990er Jahre veränderten sich in weiten Teilen Lateinamerikas die verfassungsrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Menschenrechtsschutzes.

Trotz aller Verbesserungen gegenüber der Zeit der Diktaturen steht es indes auch unter demokratischen Vorzeichen noch nicht gut um die Menschenrechte in der Region. Ungeachtet gravierender Länderunterschiede ist der Menschenrechtsschutz gerade in Lateinamerika noch zu wenig rechtsstaatlich abgestützt und weist eine ausgeprägte soziale Schieflage auf. So werden gerade sozial benachteiligte Menschen, Minderheiten und gesellschaftliche Randgruppen sowie all jene, die sich für den Schutz der Menschenrechte

und die Ahndung von Menschenrechtsverbrechen einsetzen, vielerorts in ihren Rechten verletzt und zu wenig geschützt. Besonders dramatisch ist die Lage in Staaten mit gewaltsam ausgetragenen Konflikten und mit einem insgesamt hohen Gewaltniveau. Trotz wegweisender Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofes und einzelner nationaler Gerichte ist die Straflosigkeit (impunidad) gegenüber Menschenrechtsverbrechen noch immer endemisch. Zugleich untergräbt das hohe Maß an Armut und sozialer Ungerechtigkeit die demokratischen und menschenrechtlichen Errungenschaften. Hinzu kommt, dass die Regierenden in verschiedenen Staaten antidemokratische Verhaltensweisen an den Tag legen, indem sie beispielsweise die Pressefreiheit einschränken oder die Justiz zu kontrollieren versuchen.

Es ist offenkundig, dass die Normen, Institutionen und Verfahren des Interamerikanischen Menschenrechtssystems die alltäglichen Menschenrechtsverletzungen nicht wirklich eindämmen und die tatsächliche Menschenrechtslage in der Region nur bedingt beeinflussen können. So wichtig die Rechtsauslegung und die Rechtsprechung des IAKMR und des IAGMR sind, müssen die Menschenrechte in der Region vor allem auf nationaler Ebene zur Geltung gebracht werden. So betrachtet, hängt die Menschenrechtslage daher von der Wirksamkeit des nationalen Menschenrechtsschutzes ab, der auf einen funktionsfähigen Rechtsstaat, das menschenrechtliche commitment der Regierenden und eine lebendige Zivilgesellschaft angewiesen ist. Dabei sind allerdings die gerichtliche Einklagbarkeit und die politische Einforderbarkeit der Menschenrechte eng miteinander verbunden. Politische Forderungen, Menschenrechte umzusetzen, gewinnen ihre Legitimität und Schubkraft gerade dadurch, dass die Menschenrechte im Völkerrecht und im Verfassungsrecht verankert sind. Als Bezugspunkte für das Wirken nationaler und transnationaler Menschenrechtsbewegungen, die sich gegen Unrecht, Unterdrückung und Not wehren, sind die kodifizierten Menschenrechte daher auch in Nord-, Mittel- und Südamerika sowie in der Karibik prinzipiell von unschätzbarem Wert. So nutzen zivilgesellschaftliche Gruppen und eine aktive Menschenrechtsbewegung die inzwischen gut ausgebauten Institutionen und Verfahren des nationalen, regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes, um national wie transnational die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte einzufordern.

Internetquellen

www.oas.org

Auf der Website der Organisation Amerikanischer Staaten finden sich umfassende Informationen zu den verschiedenen Aktivitäten der OAS. Dort lassen sich auch alle Dokumente der OAS – von der Charta über Deklarationen und Resolutionen bis hin zu völkerrechtlichen Verträgen – abrufen. Die OAS-Website ermöglicht auch den Zugang zu den Organen des Interamerikanischen Menschenrechtssystems.

www.cidh.org

Die Website der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte ist das digitale Herzstück des Menschenrechtsbereichs der OAS. Sie enthält u.a. die im Text genannten Jahres-, Länder- und thematischen Berichte sowie detaillierte Informationen zu den einzelnen Beschwerdefällen und den precautionary measures der Kommission. Auch finden sich dort allgemeine Angaben zum Beschwerdeverfahren.

www.corteidh.or.cr

Die Website des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte gibt Auskunft über die Struktur und die Zusammensetzung des IAGMR und stellt detaillierte Informationen zu der Rechtsprechung, den provisional measures und den Gutachten des Gerichtshofes bereit. Unter den Publikationen finden sich auch die Jahresberichte, die zusammenfassend über die Aktivitäten des IAGMR informieren.

www.iidh.ed.cr

Die Website des Interamerikanischen Instituts für Menschenrechte enthält allgemeine und spezifischen Publikationen zu einer Vielzahl an Menschenrechtsthemen. Teils sind diese didaktisch aufgearbeitet. Vielfach sind die Publikationen aber kostenpflichtig.

Weiterführende Literatur

Blome, Kerstin 2012: Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest – Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens, in: MenschenRechtsMagazin, Heft 1/2012, S. 81–96.

Burgorgue-Larsen, Laurence / Ulbeda de Torres, Amaya 2011: The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary, Oxford.

- Dulitzky, Ariel** 2011: The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes, in: Quebec Journal of International Law (Special Edition), S. 127–164.
- Hennebel, Ludovic** 2011: The Inter-American Court of Human Rights: The Ambassador of Universalism, in: Quebec Journal of International Law (Special Edition), S. 57–97.
- Feria Tinta, Mónica** 2007: Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System of Protection of Human Rights: Beyond Traditional Paradigms and Notions, in: Human Rights Quarterly, 29: 2, S. 431–459.
- Feria Tina, Mónica** 2008: The landmark rulings of the Inter-American Court of Human Rights on the rights of the child protecting the most vulnerable at the edge, Leiden u.a.
- Huhle, Rainer** 2002: Menschenrechte in Lateinamerika, in: Hasse, Jana et al. (Hrsg.): Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden, S. 197–220.
- Hummer, Waldemar** 2009: Menschenrechtsschutz in beiden Amerikas, in: Hummer, Waldemar/ Karl, Wolfram (Hrsg.): Regionaler Menschenrechtsschutz. Dokumente samt Einführungen. Band 1: Allgemeiner Schutzbereich, Teilband I/2, Baden-Baden, S. 639–921.
- Krennerich, Michael** 2013: Gewalt und Menschenrechte in Lateinamerika, in: Zeitschrift für Menschenrechte. Journal for Human Rights, Jg. 8, Nr. 1, S. 184–202.
- Medina Quiroga, Cecilia** 2009: The Inter-American System for the Protection of Human Rights, in: Krause, Catharina/Scheinin, Martin (eds.): International Protection of Human Rights: A Textbook, Turku/Åbo, S. 475–501.
- MacKay** 2002: A Guide to Indigenous Peoples' Rights in the Inter-American Human Rights System, Kopenhagen.
- Pasqualucci, Jo M.** 2006: The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System, in: Human Rights Law Review, 6: 2, S. 281–322.
- Pasqualucci, Jo M.** 2008: The right to a dignified life (vida digna). The integration of economic and social rights with civil and political rights in the Inter-American Human Rights system, in: Hastings International and Comparative Law Review, 31: 2, S. 1–32.
- Pasqualucci, Jo M.** 2014: The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights, 2. Aufl., Cambridge.
- Seifert, Karsten** 2008: Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung, Frankfurt/M.
- Shelton, Dinah** (ed.) 2008: Regional Protection of Human Rights, Oxford.