

Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest – Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens

Kerstin Blome

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Überblick über das Interamerikanische Menschenrechtssystem
- III. Aspekte eines effektiven Individualrechtsschutzes
- IV. Das Interamerikanische Individualbeschwerdeverfahren in der Praxis
- V. Fazit

I. Einführung

Das Individualbeschwerdeverfahren ist ein elementarer Bestandteil des interamerikanischen Menschenrechtssystems. Ziel dieses Verfahrens ist es in erster Linie, ein effektives Rechtsmittel für Opfer staatlicher Menschenrechtsverletzungen in den Ländern Nord-, Mittel- und Südamerikas bereitzustellen, wenn nationale Rechtssysteme versagen. Eine weitere Funktion ist die Änderung nationaler Vorschriften oder Praktiken, wenn diese nicht mit der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK)¹ im Einklang stehen. Hiervon profitiert nicht nur der Beschwerdeführer sondern auch andere potenziell Betroffene. Des Weiteren bietet ein solches internationales Verfahren den staatlichen Vertragsparteien eine Orientierung für die Auslegung und Anwendung des entsprechenden Vertrages.²

¹ American Convention on Human Rights vom 22. November 1969, in Kraft getreten am 18. Juli 1978, OAS, Official Records, OEA/Ser.K/XVI/II, Document 65, Rev. 1, Corr. 2. Alle im Folgenden nicht anders bezeichneten Artikel sind solche der AMRK.

² *Andrew Byrnes, An Effective Complaints Procedure in the Context of International Human*

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf den ersten Aspekt und fragt nach der Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens aus Sicht der Betroffenen. Nach einem kurzen Überblick über das interamerikanische Menschenrechtssystem und den Ablauf des Beschwerdeverfahrens wird zunächst geklärt, welche Aspekte ein effektiver Individualrechtsschutz idealtypisch umfasst, um im Anschluss zu überprüfen, inwieweit das interamerikanische Verfahren diesen Anforderungen genügt. Zudem geht es darum aufzuzeigen, welche Faktoren die Effektivität des Verfahrens maßgeblich begünstigen oder behindern.

II. Überblick über das Interamerikanische Menschenrechtssystem

Die Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes begann auf dem amerikanischen Kontinent bereits 1948 mit der Verabschiedung der Amerikanischen Deklaration über die Rechte und Pflichten des Menschen³ durch die Neunte Konferenz Amerikanischer Staaten, die zeitgleich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ins Leben rief.⁴ Rund ein Jahrzehnt

Rights Law, in: Anne F. Bayefsky (Hrsg.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, 2000, S. 139-162 (S. 142).

³ American Declaration on the Rights and Duties of Man, OAS Res. XXX, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 17 (1992).

⁴ *Organization of American States/Inter-American Commission on Human Rights (OAS/IACHR), Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OEA/Ser.L/V/II.4 rev. 12, updated 2007, S. 4. Für einen Überblick über das interamerikanische System siehe z. B.: *Juliane Kokott, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte,*

später, 1959, wurde die Interamerikanische Menschenrechtskommission (IAMRK) mit Sitz in Washington D.C. errichtet. Bis zur Verabschiedung der AMRK bildete die rechtlich unverbindliche Deklaration die Grundlage der Arbeit der Kommission. Die Hauptaufgabe der Kommission, die mit sieben unabhängigen Experten besetzt ist, besteht darin, den Schutz der Menschenrechte voranzutreiben und diese zu verteidigen (Art. 41 AMRK). Hierzu führt sie unter anderem Länderbesuche durch und erstellt Studien zur Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten. Zudem ist sie seit 1966 offiziell dazu ermächtigt, Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Diese Funktion war ursprünglich nicht vorgesehen, wurde aber angesichts der starken „Nachfrage“ nach und nach von der Kommission übernommen und dann auch formal in das Aufgabenspektrum integriert.⁵ Die IAMRK besitzt eine obligatorische Zuständigkeit für alle Staaten der OAS. Bei ihr gehen alle Beschwerden von Staaten, Individuen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO) über Menschenrechtsverletzungen ein (Art. 44 AMRK). Sie überprüft zunächst die Einhaltung der vorgeschriebenen formalen Kriterien, unter anderem die Vollständigkeit der Beschwerde und die Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs (Art. 46 AMRK) und versucht dann, eine gütliche Einigung zwischen den Streitparteien zu erzielen (Art. 48 I lit. f AMRK). Kommt diese nicht zustande, erstellt die Kommission einen vertraulichen Bericht, in dem sie die Situation beurteilt und gegebenenfalls Empfehlungen zur Beendigung der Rechtsverletzungen sowie zur Entschädigung ausspricht (Art. 50 AMRK). Diese Empfehlungen muss der Staat innerhalb einer dreimonatigen Frist umsetzen, andernfalls kann die Kommission eine Klage vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) einreichen (Art. 51 AMRK) – vorausgesetzt, der betroffene Staat hat

die Jurisdiktion des Gerichtshofs anerkannt.

Der Gerichtshof wurde 1979 auf der Grundlage der Artikel 52-69 der AMRK in San José (Costa Rica) errichtet und ist mit sieben unabhängigen Richtern besetzt. Nach Abschluss der ersten Verfahrensphase können die Kommission oder der Staat, nicht aber der private Beschwerdeführer, eine Klage vor dem Gerichtshof einreichen.⁶ Anders als zum Beispiel im heutigen europäischen Menschenrechtssystem besteht für die Betroffenen somit kein direkter Zugang zum Gericht, sie müssen sich mit ihrer Beschwerde an die vorgeschaltete Kommission wenden. Ursprünglich war im weiteren Verfahrensverlauf auch keine Parteistellung für die privaten Beschwerdeführer vorgesehen, sie wurden stattdessen von der Kommission vor dem Gerichtshof vertreten. Ihre Position wurde jedoch im Zuge diverser Reformen zunehmend gestärkt. Sie gelten mittlerweile offiziell als Verfahrenspartei⁷ und können eigenständig vor dem Gericht auftreten, Aussagen machen, Beweise beibringen, Entschädigungsforderungen stellen etc. Gelangen die Richter zu der Einschätzung, dass ein Staat die in der Konvention geschützten Rechte verletzt, ordnen sie die Beendigung dieser Verletzungen an und, soweit möglich, die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes sowie Entschädigungen (Art. 63 AMRK). Die Urteile sind rechtsverbindlich und verpflichten die Staaten, sie innerhalb der vorgegebenen Frist umzusetzen (Artikel 67 und 68 AMRK). Der Gerichtshof überwacht die Befolgung seiner Urteile, besitzt aber nicht die Kompetenz, gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen. Er verabschiedet jedoch in unregelmäßigen Ab-

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 92, 1986.

⁵ Ebd. S. 79.

⁶ Setzt ein Staat die von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen nicht um, hat jedoch die Gerichtsbarkeit des IAGMR nicht anerkannt, kann die Kommission lediglich ihren Bericht veröffentlichen, um so Druck zu erzeugen und den Staat zur Umsetzung zu bewegen (Art. 51 III AMRK).

⁷ Siehe Artikel 2 der Verfahrensordnung des IAGMR, abgedruckt in: *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 208ff.

ständen Resolutionen, die den aktuellen Stand der Umsetzung dokumentieren. Zudem erstattet er der Generalversammlung der OAS regelmäßig über seine Arbeit Bericht, insbesondere über Fälle, in denen Staaten seine Anordnungen nicht befolgen (Art. 65 AMRK).

III. Aspekte eines effektiven Individualrechtsschutzes

Im nationalstaatlichen Kontext bilden Gerichte das institutionelle Rückgrat des Rechtsstaats.⁸ Sie bieten den Bürgern Rechtsschutz im Verhältnis untereinander aber auch gegenüber dem Staat, indem sie die Rechtmäßigkeit staatlicher Akte überprüfen, um so Willkür und Machtmissbrauch zu verhindern. Um diese Schutzfunktion erfüllen zu können, muss der gerichtliche Rechtsschutz als individuelles Verfahrensrecht ausgestaltet sein. Die rechtliche Verankerung einer solchen Rechtsweggarantie allein genügt jedoch nicht. Nur wenn Gerichte tatsächlich einen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten, kann von einem funktionierenden rechtsstaatlichen System die Rede sein. Dieses Effektivitätsgebot beinhaltet diverse Aspekte, unter anderem darf der Zugang zu Gerichten nicht unnötig beschränkt werden. Zudem muss das Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden und wesentliche Verfahrensgrundsätze wie Fairness und Waffengleichheit berücksichtigen.⁹ Der Grundsatz eines wirkungsvollen Rechtsschutzes ist nicht nur in den Verfassungen vieler Länder verankert, sondern auch in internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen wie der AMRK (Art. 8 und 25).

In zunehmendem Maße ergänzen internationale Gerichte beziehungsweise gerichtähnliche Instanzen die Rechtsschutzfunkti-

on nationaler Gerichte. Waren traditionell internationale Gerichte nur für zwischenstaatliche Streitigkeiten zuständig, öffnen viele von ihnen ihre Türen auch für nichtstaatliche Akteure, seien es Individuen, Firmen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO). Im Hinblick auf die Schutzfunktion von Individualrechten gegenüber staatlichen Übergriffen spielen die regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe eine zentrale Rolle. Auch für sie gilt der Grundsatz, dass sie einen effektiven Individualrechtsschutz bieten müssen, wenn Sinn und Zweck des jeweiligen Schutzsystems erfüllt werden sollen.¹⁰ Für Opfer staatlicher Menschenrechtsverletzungen, die im nationalen Rechtssystem keinen Schutz finden, sind internationale Instanzen häufig die letzte Hoffnung.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Annahmen wird im Folgenden ein mehrdimensionaler Effektivitätsbegriff in Bezug auf Individualbeschwerdeverfahren vor internationalen Instanzen zugrunde gelegt, der folgende Aspekte umfasst: 1. die Zugänglichkeit des Verfahrens, 2. die zügige Bearbeitung der Beschwerde, 3. einen ordnungsgemäßen Verfahrensverlauf, 4. eine eindeutige Entscheidung hinsichtlich der Frage der Rechtsverletzung sowie gegebenenfalls Entschädigungen, 5. die unverzügliche und vollständige Umsetzung der Entscheidung.¹¹ Hierzu im Einzelnen:

Zu Punkt 1: Zunächst einmal ist ein Verfahren nur dann leicht zugänglich, wenn es einen ausreichenden Bekanntheitsgrad ge-

⁸ Bernhard Zangl, Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit, 2006, S. 11.

⁹ Zum Effektivitätsgebot der Rechtsweggarantie im deutschen Grundgesetz siehe z. B. Peter Michael Huber, in: Christian Starck (Hrsg.): GG-Kommentar, Bd. 1, 6. Auflage, 2005, Art. 19 IV Rn. 358 sowie 459ff.

¹⁰ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seiner sog. Effektivitätsdoktrin klargestellt, dass Sinn und Zweck der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) der Schutz des Individuums sei. Daher müsse er alle Vorgaben der Konvention so interpretieren und anwenden, dass die Vorschriften effektiv und praktikabel seien, nicht aber theoretisch und illusorisch. Laurence R. Helfer/Anne Marie Slaughter, Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, in: Yale Law Journal 1997, S. 273-391 (S. 311).

¹¹ Diese Faktoren orientieren sich an einer Definition, mittels derer die Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens zum UN-Zivilpakt untersucht wurde. Byrnes (Fn. 2), S. 143.

nießt, wenn also potenzielle Beschwerdeführer wissen, dass sie unter bestimmten Umständen eine Beschwerde vor einer internationalen Instanz einreichen können. Zudem muss rechtliche Expertise vorhanden sein, zum Beispiel in Form von NRO oder Anwälten mit entsprechenden Kenntnissen.¹² Darüber hinaus sollte jede Beschränkung des Zugangs zum Verfahren vermieden werden, die nicht eindeutig der Verhinderung einer missbräuchlichen Nutzung dient.¹³ Institutionelle Verfahrenshürden, wie ein indirekter Zugang oder komplizierte Verfahrensregeln oder aber ökonomische Hürden, wie das Fehlen von Prozesskostenbeihilfe, können sich negativ auf die Zugänglichkeit eines Verfahrens auswirken.

Zu Punkt 2: Aus Sicht des Beschwerdeführers ist eine möglichst zügige Bearbeitung seiner Beschwerde wünschenswert, denn 'justice delayed is justice denied'. Unnötige Verzögerungen unterminieren den Sinn und Zweck von Gerichtsverfahren: Rechtsschutz und -sicherheit zu gewährleisten. Zudem verursachen sie zusätzliche Kosten. Eine angemessene Verfahrensdauer lässt sich jedoch nicht abstrakt ermitteln, sondern nur im Verhältnis zur Komplexität des individuellen Falles.¹⁴ Hierbei gilt es, die Zeit, die zur Feststellung und Bewertung der Fakten notwendig ist, nicht zu überschreiten.

Zu Punkt 3: Zunächst sollte das Verfahren insofern ordnungsgemäß ablaufen, als die zugrundeliegenden Normen beachtet und Störungsversuche unterbunden werden.

¹² Ebd. S. 144.

¹³ Anne Vandenbogaerde/Wouter Vandenhole, The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process, in: Human Rights Law Review 2010, S. 207-237 (235).

¹⁴ European Commission for the Efficiency of Justice, Time Management Checklist (Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice system), CEPEJ (2005) 12 REV, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1031259&Site=COE> (zuletzt besucht am 16. Februar 2012).

Des Weiteren sollte ein Mindestmaß an Verfahrensgerechtigkeit gewährleistet sein, das heißt alle beteiligten Parteien müssen gleichermaßen über die notwendigen Informationen und den Verlauf des Verfahrens in Kenntnis gesetzt werden, und alle müssen ausreichend Gelegenheit bekommen, ihre Sichtweise darzulegen.¹⁵ Dazu zählt ebenfalls, dass das zuständige Organ seine Entscheidung unabhängig und unparteilich allein auf der Basis der Fakten in Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsgrundlagen trifft.

Zu Punkt 4: Ein eindeutiger Ausgang des Verfahrens erfordert eine klare und begründete Entscheidung darüber, ob und wenn ja welche Rechtsnorm verletzt wurde. Dies umfasst eine klare Zuschreibung von Verantwortlichkeit für den rechtsverletzenden Akt zu einem spezifischen Akteur sowie eindeutige Anweisungen zur Beendigung der Rechtsverletzung und angemessene Entschädigungsleistungen.¹⁶

Zu Punkt 5: Nicht zuletzt ist eine unverzügliche und vollständige Umsetzung des Urteils ein wesentlicher Aspekt eines effektiven Individualrechtsschutzes. Nur wenn der entsprechende Staat eine Rechtsverletzung tatsächlich beendet und angeordnete Reparationen auch tatsächlich leistet, bietet das Verfahren einen effektiven Rechtsschutz.

IV. Das Interamerikanische Individualbeschwerdeverfahren in der Praxis

In den folgenden Abschnitten wird das interamerikanische Individualbeschwerdeverfahren anhand der im vorigen Kapitel erarbeiteten fünf Indikatoren bewertet. Darüber hinaus wird erläutert, welche Faktoren sich positiv oder negativ auf die Effektivität auswirken.

¹⁵ National Center for State Courts, Trial Courts Performance Standards and Measurement System, Performance Area 3: Equality, Fairness, Integrity, abrufbar unter: http://www.ncsconline.org/D_Research/tcps/area_3.htm (zuletzt besucht am 10. Februar 2012).

¹⁶ Ebd.

1. *Zugänglichkeit des Verfahrens: Beschwerdezahlen*

Gemessen an der problematischen Menschenrechtssituation in vielen Ländern des amerikanischen Kontinents,¹⁷ werden erstaunlich wenige Beschwerden bei der Kommission eingereicht. Auch wenn die Beschwerdezahlen kontinuierlich steigen – von zum Beispiel 64 im Jahr 1970 auf 435 im Jahr 1997 auf 1.323 im Jahr 2008¹⁸ – bewegen sie sich immer noch auf sehr niedrigem Niveau. Im Vergleich hierzu wurden beim EGMR allein im Jahr 2008 49.900 Beschwerden eingereicht.¹⁹ Angesichts der häufig nur schwach ausgeprägten rechtsstaatlichen Strukturen,²⁰ die einen effektiven Rechtsschutz zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene beziehungsweise verhindern, deuten die niedrigen Beschwerdezahlen auf eine geringe Zugänglichkeit des Verfahrens hin.

Die Zugänglichkeit eines Verfahrens hängt neben dem institutionellen Design (zum Beispiel davon, dass überhaupt ein privates Beschwerderecht besteht) von weiteren Faktoren, wie dem Bekanntheitsgrad des Verfahrens im Kreis potenzieller Beschwerdeführer oder dem Vorhandensein

rechtlicher Expertise ab. Potenzielle Beschwerdeführer des interamerikanischen Systems stammen mehrheitlich aus den ärmeren Bevölkerungsschichten, verfügen häufig über einen niedrigen Bildungsgrad²¹ und haben keine Kenntnis von der Möglichkeit, eine Beschwerde bei der IAMRK einzureichen. Angesichts des mangelnden Bekanntheitsgrades spielen zivilgesellschaftliche Gruppen bei der Anrufung der interamerikanischen Institutionen eine zentrale Rolle. Sie machen die Opfer überhaupt erst mit der Möglichkeit vertraut, eine Beschwerde vor einem internationalen Organ einzureichen und unterstützen sie im Verlauf des Prozesses. In der Vergangenheit wurde die Mehrzahl der Beschwerden von Menschenrechtsorganisationen bei der IAMRK eingereicht.²² Möglich ist dies aufgrund des sehr liberalen Beschwerderechts, denn laut Artikel 44 AMRK können nicht nur Staaten oder Betroffene eine Beschwerde einreichen, sondern auch NRO ohne selbst eine Rechtsverletzung erlitten zu haben. Allerdings setzen sich bei zivilgesellschaftlichen Gruppen die Kenntnisse über die Möglichkeiten des regionalen Systems sowie die notwendige rechtliche Expertise zu dessen Nutzung erst langsam durch. In den meisten zentral- und südamerikanischen Staaten hat sich

¹⁷ Regelmäßig weisen Menschenrechtsorganisationen auf zahlreiche Missstände bezüglich der Achtung der Menschenrechte hin, so z. B. Amnesty International in seinem Jahresbericht 2008. *Amnesty International*, Amnesty Report 2008, Amerika, abrufbar unter: www.amnesty.de/jahresbericht/2008/amerika#justizundstraflosigkeit (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

¹⁸ IAMRK, Annual Report 1970 und 2008, abrufbar unter: <http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp>.

¹⁹ EGMR, 50 Years of Activity. The European Court of Human Rights. Some Facts and Figures, 2010, S. 4, abrufbar unter: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/65172EB7-DE1C-4BB8-93B1-B28676C2C844/0/FactsAndFiguresEN.pdf> (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

²⁰ Siehe z. B. *Carlos Santiso*, The Elusive Quest for the Rule of Law: Promoting Judicial Reform in Latin America, in: *Brazilian Journal of Political Economy*, 2003, S. 112-134.

²¹ Dies lässt sich am Beispiel Perus verdeutlichen: Im Kontext eines bewaffneten Konflikts zwischen der Regierung und diversen Guerillagruppen in den 1980er und 1990er Jahren wurden von beiden Seiten massive Menschenrechtsverletzungen begangen. Laut dem Bericht der zur Aufarbeitung der Verbrechen eingesetzten Wahrheitskommission befanden sich unter den ca. 69.000 Opfern des Konflikts mit rund 75 % überproportional viele Indigene. Die Mehrzahl der Opfer des Konflikts sprach lediglich Quechua oder eine andere indigene Sprache, zudem lag ihr Bildungsniveau weit unter dem peruanischen Durchschnitt. *Truth and Reconciliation Commission Peru*, Final Report – General Conclusions, Section I, 2003, abrufbar unter: www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/conclusiones.php (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

²² *Mónica Pinto*, NGOs and the Inter-American Court of Human Rights, in: Tullio Treves et al. (Hrsg.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, 2005, S. 47-55 (S. 50).

erst in den 1990er Jahren eine organisierte Zivilgesellschaft herausgebildet und erst allmählich entdeckt diese die Vorzüge des interamerikanischen Systems.²³ Nur wenn Menschenrechtsorganisationen existieren, die das interamerikanische System nicht nur kennen sondern auch mit entsprechend spezialisierten Rechtsanwälten zusammenarbeiten, sind Beschwerden aus einem Land zu erwarten.

Des Weiteren war der Zugang auch durch eine ökonomische Hürde beschränkt, denn bis vor Kurzem gab es für Beschwerdeführer ohne ausreichende finanzielle Mittel keinerlei Rechtskostenbeihilfe. Zwar ist die Einleitung des Verfahrens kostenfrei, das heißt die Betroffenen können eine Beschwerde per Post versenden oder online einreichen und es entstehen keine weiteren finanziellen Belastungen. NRO mit Beschwerdeerfahrung weisen jedoch darauf hin, dass die Erfolgsaussichten steigen, wenn die Opfer einen Rechtsbeistand haben, unmittelbar am Verfahren teilnehmen, Aussagen machen sowie Experten, Zeugen und Beweismaterial beibringen.²⁴ Hierdurch entstehen aber erhebliche Kosten, laut einer Modellrechnung des *Center for Justice and International Law* (CEJIL) rund 113.000 US\$ pro Verfahren.²⁵ Diese Summe ist für die Mehrzahl der potenziellen Beschwerdeführer unerschwinglich. Ohne die Unterstützung von lokalen und internationalen NRO, die nicht nur die Rechtsberatung der Opfer übernehmen, sondern auch die Prozesskosten tragen, wäre für die meisten Betroffenen eine Inanspruchnahme des Systems undenkbar. Somit hing der Zugang zum System bislang in starkem

Maße davon ab, inwieweit NRO in der Lage waren, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Eine Situation, die im Hinblick auf einen effektiven Individualrechtsschutz als sehr unbefriedigend einzustufen ist. Im günstigsten Fall ordnete bislang der Gerichtshof eine teilweise Rückerstattung der entstandenen Kosten durch den verurteilten Staat an. Diese Regelung beseitigt jedoch nicht das Problem, dass die Mittel vorab bereitgestellt werden müssen. Nachdem Forderungen zur Einführung einer Form der Beihilfe jahrelang unberücksichtigt blieben, entschied die Generalversammlung der OAS im Juni 2008 schließlich, einen Rechtskostenbeihilfe-Fonds einzurichten. Am 1. Juni 2010 ist die Verfahrensordnung zum Einsatz dieses Fonds in Kraft getreten.²⁶ Zumindest für die zweite Verfahrensphase vor dem Gerichtshof besteht nun die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, falls die finanziellen Mittel zur Durchführung der Klage nicht ausreichen. Ob die Einrichtung des Fonds zu einer Erhöhung der Anzahl der eingereichten Beschwerden führen wird, bleibt abzuwarten.

2. Zugänglichkeit des Verfahrens: Anzahl der Verfahren vor dem Gerichtshof

Neben dem Umstand, dass insgesamt wenige Beschwerden bei der Kommission eingehen, fällt weiterhin auf, dass bislang vom Gerichtshof nur eine äußerst geringe Anzahl von Verfahren durchgeführt wurde. Der IAGMR hat seit seiner Installierung im Jahre 1979 bis Ende 2008 lediglich Urteile in 105 Fällen gesprochen.²⁷ Zum Vergleich: Der EGMR hat seit seinem Bestehen mehr als 12.000 Urteile gefällt.²⁸ Dies deutet neben der geringen Zugänglichkeit des

²³ Interview mit *Elisabeth Salmón Gárate*, vom *Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, August 2007.

²⁴ Interview mit *Javier Mujica Petit*, Verantwortlicher des Menschenrechtsprogramms der peruanischen NRO *Centro de Asesoría Laboral del Perú*, Lima, August 2007.

²⁵ *CEJIL*, *The Urgent Need for a Legal Aid Fund in the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights*, Position Paper No. 4, 2006, S. 23.

²⁶ *Rules of Procedure for the Operation of the Legal Assistance Fund of the Inter-American Human Rights System*, OEA/Ser.G CP/RES. 963 (1728/09) (2009).

²⁷ *IAGMR*, *Informe Anual 2008*, S. 60, abrufbar unter: www.corteidh.or.cr/docs/informes/eng_2008.pdf (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

²⁸ *EGMR* (Fn. 19), S. 3.

Verfahrens insgesamt auf eine erschwerte Zugänglichkeit zum Gerichtshof hin.

In der einschlägigen Literatur wird immer wieder darauf verwiesen, dass eine fehlende obligatorische Zuständigkeit als eines der größten Hindernisse auf dem Weg einer effektiven internationalen Gerichtsbarkeit zu werten ist.²⁹ Das interamerikanische Menschenrechtssystem belegt diese Annahme eindrucklich. Für die Mitgliedstaaten der OAS besteht kein Unterwerfungszwang unter die Jurisdiktion des IAGMR. Im Gegenteil, es ist jedem Staat freigestellt, die Zuständigkeit des Gerichtshofs anzuerkennen oder nicht. Insbesondere in den Anfangsjahren haben dies nur sehr wenige Staaten getan, in der ersten Dekade nach seiner Errichtung gerade mal 10 der 35 Mitgliedstaaten.³⁰ Somit konnte lediglich ein Bruchteil der bei der Kommission eingegangenen Beschwerden überhaupt an den Gerichtshof weitergeleitet werden. Mittlerweile haben immerhin 21 Staaten die Jurisdiktion des IAGMR anerkannt (Stand Februar 2012).³¹ Staaten wie die USA und Kanada fehlen jedoch weiterhin, ebenso die meisten englischsprachigen Karibikstaaten. Eine Reform der Konvention zur Einführung der obligatorischen Zuständigkeit des Gerichtshofs ist unwahrscheinlich, da sie der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Die USA, der mächtigste Staat der Region, haben bislang jedoch kein einziges internationales Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert. Zudem gibt es bedenkliche Fälle, in denen die Anerkennung des IAGMR wieder zurückgenommen wurde.³²

²⁹ Z. B. *Jean Allain*, *A Century of International Adjudication: The Rule of Law and its Limits*, 2000, S. 92.

³⁰ *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 51.

³¹ Abrufbar unter: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/4.RATIFICATIONS%20AMERICAN%20CONVENTION.pdf> (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

³² Z. B. kündigte Trinidad und Tobago im Mai 1998 seine Mitgliedschaft der Amerikanischen Konvention und somit auch die Anerkennung des Gerichtshofs. Abrufbar unter:

Darüber hinaus hat sich vor allem in den Anfangsjahren nach der Errichtung des Gerichtshofs negativ ausgewirkt, dass der Zugang indirekt gestaltet ist und den „Umweg“ über die vorgeschaltete Kommission erfordert. Bis zum Jahr 1986 leitete die Kommission keinen einzigen Fall an den Gerichtshof weiter. Diese Situation verdammt die Richter zur Untätigkeit (mit Ausnahme ihrer Gutachterfunktion nach Artikel 64 AMRK). Eine Erklärung hierfür liegt sicherlich in der spezifischen Entstehungsgeschichte des Systems. Die IAMRK existierte lange vor dem Gerichtshof und übernahm mit der Beurteilung der Individualbeschwerden nach und nach auch eine quasi-juristische Funktion. Mit der Errichtung des IAGMR änderte sich die Situation, nun sollte der Gerichtshof als Hauptrechtssprechungsorgan des Systems fungieren und die Kommission ihm zuarbeiten. Die Kommission schien zunächst aber nicht bereit, ihre etablierte Position an den neu errichteten Gerichtshof abzutreten.³³ Es dauerte rund ein Jahrzehnt, bis die IAMRK den Rollenwechsel akzeptierte. Erst ab den 1990er Jahren überwies sie, wenn zunächst auch zögerlich, regelmäßig einzelne Fälle an den Gerichtshof (zum Beispiel 3 Fälle im Jahr 1990 oder 7 in 1999).³⁴ Mittlerweile scheint die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Gerichtshof problemlos zu funktionieren, dies belegt die kontinuierlich steigende Anzahl an Fällen, die dem IAGMR jährlich vorgelegt werden.³⁵ Im

<http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/todasRatEng.pdf> (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

³³ *Allain* (Fn. 29), S. 114.

³⁴ *IAMRK*, Annual Report 2008, Chap. III, abrufbar unter: <http://www.cidh.org/annualrep/2008eng/Chap3.c.eng.htm> (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

³⁵ Eine andere Begründung für die geringen Fallzahlen des Gerichtshofs in dessen Anfangsjahren liefert der frühere Kommissionspräsident *Robert K. Goldman*. Er argumentiert, dass sensible Fragen, z. B. wie mit nationalen Amnestieregungen umzugehen sei, Neuland für internationale Menschenrechtsorgane gewesen seien. Es existierte keine Rechtsprechung zu diesem Thema. Laut *Goldman* sei daher die IAMRK der Ansicht gewesen, die Zeit sei noch nicht reif,

Jahr 2001 hat sich die Zusammenarbeit von Kommission und Gerichtshof zudem auch formal geändert. Mit dem Inkrafttreten einer neuen Verfahrensordnung der Kommission ist diese gehalten, jede Beschwerde an den Gerichtshof weiterzuleiten, wenn der betroffene Staat die Empfehlungen nicht in der vorgeschriebenen Frist umsetzt (und die Zuständigkeit des IAGMR anerkannt hat). Bei ihrer Entscheidung soll die Kommission die Position des Beschwerdeführers maßgeblich berücksichtigen, Art. 44 II lit. a der Verfahrensordnung (VO).³⁶ Das Nichtweiterleiten einer Beschwerde bedarf einer begründeten Mehrheitsentscheidung (Art. 44 I VO).

Doch trotz insgesamt steigender Beschwerdezahlen, einer vermehrten Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshofs sowie einer verbesserten Zusammenarbeit von Kommission und Gerichtshof werden weiterhin sehr wenige Verfahren vor dem IAGMR eröffnet – vor allem aufgrund von äußerst knappen Ressourcen. Die Kommission und der Gerichtshof müssen mit einem Bruchteil des Budgets sowie Personals auskommen, das zum Beispiel dem europäischen Menschenrechtssystem zur Verfügung steht. Während der EGMR im Jahr 2008 über ein Budget von rund 53,5 Mio. € verfügte und neben seinen 47 Richtern noch weitere 600 Mitarbeiter beschäftigte,³⁷ musste sich der IAGMR mit umgerechnet ca. 1,2 Mio. €, sieben Richtern und 13 An-

wälten begnügen.³⁸ Trotz steigender Beschwerdezahlen ist das Budget der Kommission und des Gerichtshofs über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben.³⁹ Beide Institutionen sind nicht in der Lage, Vollzeit zu arbeiten und treffen sich in der Regel zu drei bis vier regulären Sitzungsperioden pro Jahr, die jeweils ein bis zwei Wochen dauern. Auch wenn die Beschwerdezahlen auf jährlich über 1.000 angestiegen sind, trifft die Kommission in der Regel nur rund 60 bis 70 Zulässigkeitsentscheidungen pro Jahr.⁴⁰ Zudem ist der Gerichtshof nach Einschätzung von Experten mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage, mehr als 10–15 Fälle pro Jahr zu behandeln.⁴¹ Um einen Kollaps des Systems zu vermeiden, ist der IAGMR gezwungen, seine Arbeit durch zusätzliche Quellen zu finanzieren. Zu den regelmäßigen Geldgebern zählen unter anderem die Europäische Union, die Interamerikanische Entwicklungsbank und das Land Costa Rica. Insbesondere die Zahlungen des Mitgliedstaats haben jedoch Kritik hervorgerufen, da eine Einschränkung der gerichtlichen Unabhängigkeit befürchtet wird.⁴²

3. Die Verfahrensdauer

Eine exemplarische Untersuchung aller Verfahren, die in den Jahren 2001 bis einschließlich 2003 mit einem Urteil des IAGMR endeten, ergab eine durchschnittli-

dem Gerichtshof solche Fragen vorzulegen. Stattdessen hätte die Kommission die späteren Urteile zunächst in ihren Empfehlungen vorbereitet (Interview, Washington, September 2007). Während diese Argumentation für sehr sensible, umstrittene Rechtsmaterien sicherlich plausibel ist, erklärt sie jedoch nicht, warum in den ersten Jahren überhaupt keine Fälle an den IAGMR weitergeleitet wurden.

³⁶ Verfahrensordnung der IAMRK, abgedruckt in: *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 171ff.

³⁷ *EGMR*, Annual Report 2008, abrufbar unter: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

³⁸ Die Angaben zum Budget stammen aus: *IAGMR* (Fn. 27), S. 81. Die Angaben zur Mitarbeiterzahl des Gerichtshofs stammen aus: *Robert K. Goldman*, *History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights*, in: *Human Rights Quarterly* 2009, S. 856-887 (S. 883).

³⁹ Das Budget der Kommission machte in den vergangenen Jahren stets nur rund 4% des gesamten OAS Budgets aus, das Budget des Gerichtshofs sogar nur rund 2%. *IAGMR* (Fn. 27), S. 81.

⁴⁰ Siehe Jahresberichte der *IAMRK* (Fn. 18).

⁴¹ Interview mit *Michael Camilleri*, Anwalt beim *Center for Justice and International Law* (CEJIL), Washington, August 2007.

⁴² *Allain* (Fn. 29), S. 121.

che Verfahrensdauer von 7,5 Jahren.⁴³ Die zum Teil exzessive Verfahrensdauer ist einer der von NRO am häufigsten kritisierten Aspekte des interamerikanischen Systems. Angesichts der Tatsache, dass die Opfer in der Regel schon jahrelange Prozesse auf nationaler Ebene durchlaufen haben, ist ihre Desillusionierung im Hinblick auf einen Zugang zu Gerechtigkeit verständlich. Es ist problematisch, wenn der IAGMR häufig anmahnt, die Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten müssten innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden, weil ansonsten das in der Konvention verankerte Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzt würde, gleichzeitig aber die Verfahren vor dem Gerichtshof selbst diesem Kriterium nicht genügen. Gemessen an seinen eigenen Standards gewährleistet der IAGMR häufig ebenfalls keinen effektiven Rechtsschutz.

Ein Aspekt, der sich neben den knappen Ressourcen negativ auf die Verfahrensdauer auswirkt, und auf den die Institutionen keinen Einfluss haben, ist die Art der zu untersuchenden Rechtsverletzungen. Die Kommission und der Gerichtshof wurden in der Vergangenheit mehrheitlich mit massiven und zum Teil systematischen Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verschwindenlassen und extralegalen Hinrichtungen konfrontiert.⁴⁴ Bei der Aufarbeitung solch schwerwiegender Rechtsverlet-

zungen in großer Zahl sind die interamerikanischen Institutionen in der Vergangenheit häufig an ihre Grenzen gestoßen. Exemplarisch sei hier auf den von der Kommission untersuchten Fall *Pasache Vidal et al.* verwiesen, der aus 25 Einzelbeschwerden aus den Jahren 1984 bis 1993 besteht, die das Verschwindenlassen beziehungsweise extralegale Hinrichtungen von insgesamt 119 Personen in Peru betreffen. Die Verfahrensdauer für die 25 Einzelbeschwerden betrug zwischen 7 und 13 Jahren.⁴⁵

Wenn zudem die Betroffenen nicht in der Lage sind, ihre Beschuldigungen zu belegen – das Beibringen von Beweismaterial ist im Falle von Verschwindenlassen nahezu unmöglich, da es ja gerade Sinn und Zweck dieses Verbrechens ist, keinerlei Nachweis über den Verbleib einer Person zu ermöglichen – muss die Kommission selbst aufwendige Untersuchungen durchführen, was sich angesichts der äußerst knappen Ressourcen in einer überlangen Verfahrensdauer niederschlägt. Häufig mangelt es den beteiligten Regierungen an der Bereitschaft, bei der Aufklärung der Fälle mitzuarbeiten. Die Aufforderung der Kommission, Informationen zu einer Beschwerde bereitzustellen, wird vielfach von den Staaten schlicht ignoriert oder aber nur mit erheblicher Verspätung erfüllt, so zum Beispiel im Fall der 119 verschwundenen beziehungsweise getöteten Personen in Peru. Hier kam die peruanische Regierung ihrer Auskunftspflicht entweder gar nicht oder erst nach Jahren nach.

Die interamerikanischen Institutionen haben jedoch 2001 mit einer Verfahrensreform auf das Problem reagiert. Das gesamte Verfahren wurde gestrafft, unter anderem wurde die Frist für die Staaten, in der sie auf die Vorwürfe reagieren können, verkürzt und die Möglichkeit, wiederholte Fristverlängerungen zu beantragen, abge-

⁴³ Der Berechnung liegen 26 Urteile zugrunde. Gerechnet wurde vom Datum der Einreichung der Beschwerde bis zum Datum des Sach- bzw. Reparationsurteils. 7 Verfahren wurden innerhalb von bis zu 5 Jahren abgeschlossen, 13 innerhalb von 10 Jahren und 6 in einer Zeitspanne von über 10 Jahren. Die Daten entstammen der Internetseite des IAGMR (<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>).

⁴⁴ Neben Verletzungen justizieller Rechte (Art. 8 und 25 AMRK) zählen vor allem Verletzungen des Rechts auf menschenwürdige Behandlung (Art. 5 AMRK), des Rechts auf Freiheit (Art. 7 AMRK) sowie des Rechts auf Leben (Art. 4 AMRK) zu den am häufigsten verletzten Rechten. IAGMR (Fn. 27), S. 77. Zum Vergleich: Lediglich rund 9 % aller Verletzungen die bislang vom EGMR festgestellt wurden, betrafen das Recht auf Leben (Art. 1 EGMR) bzw. das Verbot von Folter (Art. 2 EGMR). EGMR (Fn. 19), S. 6.

⁴⁵ IAMRK, Case 10.247 et al., Report No. 101/01, 11. Oktober 2001.

schaft.⁴⁶ Zudem hat der Gerichtshof die Hauptverhandlung erheblich verkürzt (von 5-10 Tage auf rund 1,5 Tage). Die Verkürzung der Anhörungsfristen wird jedoch von NRO kritisch beurteilt, da dadurch auch die Möglichkeit, Zeugen und Beweise zu präsentieren, eingeschränkt wird.⁴⁷ Insgesamt haben die Reformen aber zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer beigetragen. Nach eigenen Angaben betrug diese vor dem IAGMR vor den Änderungen im Schnitt ca. 40 Monate und verkürzte sich nach Inkrafttreten der Reformen auf durchschnittlich 19 Monate.⁴⁸

4. Der Verfahrensverlauf

Während beim Zugang und der Verfahrensdauer erhebliche Rechtsschutzdefizite festzustellen sind, ist der Verlauf des Individualbeschwerdeverfahrens selbst als effektiv zu bewerten. In den Worten eines NRO-Mitarbeiters mit Prozesserfahrung:

“At the victim level I would say it is generally a process that legitimizes victims, that gives them voice, that allows them real hearing, often times for the first time...”.⁴⁹

Die Beschwerdeführer erhalten in der Regel die Möglichkeit, gleichberechtigt am Verfahren teilzunehmen, um ihre Argumente und Beweise (schriftlich oder mündlich) vorzubringen, die dann in die Bewertung des Sachverhalts mit einfließen. Darüber hinaus haben beide Institutionen unterschiedliche Strategien entwickelt, um Obstruktionsversuche der Regierungen zu unterbinden, unter anderem durch eine großzügige Auslegung der Zulassungskri-

terien. Häufig beantragen beschuldigte Regierungen, Beschwerden aufgrund der Nichteinhaltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für unzulässig zu erklären. Regelmäßig wird die Nichterschöpfung des nationalen Rechtswegs als Argument vorgebracht.⁵⁰ Die Kommission hat dieses Recht der Regierungen insofern beschränkt, als sie festgelegt hat, dass dieses Argument lediglich in der Anfangsphase des Verfahrens vorgebracht werden kann, andernfalls müsse unterstellt werden, der Staat hätte stillschweigend darauf verzichtet.⁵¹ Darüber hinaus vertritt sie die Position, dass die Regierung die Beweislast trägt, wenn es darum geht, nachzuweisen, dass der nationale Rechtsweg nicht ausgeschöpft wurde und nicht etwa der Beschwerdeführer.⁵² Das Nichtausschöpfen formal vorhandener Rechtsmittel führt somit im interamerikanischen System nicht automatisch zur Abweisung einer Individualbeschwerde. Vielmehr hat der Gerichtshof klargestellt, “... the persons must be offered the real possibility of filing a simple and prompt recourse...”.⁵³

Andernfalls sind Beschwerdeführer vom Kriterium der Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs befreit.

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Gewährleistung eines störungsfreien Ablaufs des Verfahrens ist die von beiden Institutionen angewendete Strategie der Beweislastumkehr. Im Allgemeinen muss die Partei, die eine Rechtsverletzung behauptet, diese auch nachweisen. Gerade bei Men-

⁴⁶ Siehe Verfahrensordnung der IAMRK und des IAGMR abgedruckt in: *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 171ff. und S. 209ff.

⁴⁷ Interview *Camilleri* (Fn. 41).

⁴⁸ Intervention of the President of the Inter-American Court of Human Rights Judge Cecilia Medina Quiroga before the Plenary of the General Assembly of the Organization of American States, June 3, 2009, abrufbar unter: http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina_03_06_09_ing.pdf (zuletzt besucht am 30. Januar 2012).

⁴⁹ Interview *Camilleri* (Fn. 41).

⁵⁰ In der AMRK selbst sind diverse Ausnahmen von dieser Regel vorgesehen, wenn z. B. das innerstaatliche Recht kein rechtsstaatliches Verfahren zur Verfügung stellt, der Partei der Zugang zu innerstaatlichen Rechtsmitteln verweigert wurde, oder die abschließende Entscheidung über ein Rechtsmittel in unberechtigter Weise verzögert worden ist (Art. 46 II lit. a-c AMRK).

⁵¹ *IAMRK* (Fn. 45), Abs. 151ff.

⁵² *IAMRK*, Informe No. 66/00, Caso 12.191, 3. Oktober 2000, Abs. 8ff.

⁵³ *IAGMR*, Case of the Constitutional Court ./ Peru, Urteil vom 31. Januar 2001, Series C No. 71, Abs. 90.

schenrechtsverletzungen ist dies aber für die Opfer beziehungsweise Angehörigen häufig nicht möglich, da allein staatliche Stellen über die notwendigen Beweise verfügen, wenn solche überhaupt existieren. Verweigert eine Regierung die Kooperation, hat die Kommission in der Vergangenheit versucht, nachzuweisen, dass es bestimmte systematische Praktiken in einem Land gibt, die die Menschenrechte verletzen – zum Beispiel mit Hilfe offizieller Berichte internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen – und dass eine konkrete Individualbeschwerde in das Bild dieser systematischen Rechtsverletzungen passt. Dies reichte ihr als Nachweis der begangenen Rechtsverletzung. In solchen Fällen musste nicht der Beschwerdeführer die konkrete Rechtsverletzung nachweisen, sondern der betroffene Staat hätte nachweisen müssen, dass er die behauptete Rechtsverletzung nicht begangen hat, denn

“[i]n contrast to domestic criminal law, in proceedings to determine human rights violations the State cannot rely on the defense that the complainant has failed to present evidence when it cannot be obtained without the State's cooperation.”⁵⁴

Der ordnungsgemäße und störungsfreie Verlauf eines Verfahrens hängt zunächst davon ab, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen Garantien für ein faires Verfahren enthalten und die zuständigen Institutionen autorisieren, auf eventuelle Störungsversuche zu reagieren. Darüber hinaus spielt aber auch eine zentrale Rolle, wie die Organe die Rechtsgrundlagen im konkreten Fall auslegen und interpretieren. Insbesondere die großzügige Auslegung der Zulässigkeitskriterien durch die Kommission – gestützt durch die Rechtsprechung des IAGMR – hat sich als entscheidender Faktor für einen effektiven Rechtsschutz herausgestellt. Gerade angesichts der zahlreichen Zugangsprobleme, mit denen das System zu kämpfen hat, ist es wichtig, die Beschwerden, die es ins Ver-

fahren schaffen, nicht durch eine rigide Auslegung der Vorschriften vorzeitig zu beenden. Andernfalls wäre das Verfahren zur völligen Bedeutungslosigkeit verdammt. Gleichwohl müssen die Kommission und der Gerichtshof die Balance zwischen staatlicher Souveränität und den Interessen der Opfer wahren. Eine zu weit gehende einseitige „Parteinahme“ würde ihre Arbeit diskreditieren. Angesichts der häufig prekären Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsländern erscheint aber ein striktes Pochen auf die Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs nicht angebracht, vielmehr macht es Sinn, dass die interamerikanischen Institutionen auf die Realitäten in ihren Mitgliedstaaten reagieren und die Vorschriften praxisnah anwenden. Nur so kann letztlich das Hauptziel des regionalen Systems gewährleistet werden: der effektive Schutz individueller Rechte.

5. *Der Ausgang des Verfahrens*

Die Mehrzahl der von der Kommission für zulässig erklärten Verfahren endet mit der Feststellung einer Rechtsverletzung sowie der eindeutigen Zuschreibung der Verantwortlichkeit für diese Verletzung zu einer staatlichen Behörde. Diese offizielle Feststellung der staatlichen Verantwortlichkeit ist für die Opfer beziehungsweise ihre Angehörigen ein erster wichtiger Schritt in Richtung Gerechtigkeit, nachdem die nationale Justiz häufig die staatliche Verantwortung verneint oder eine effektive juristische Aufarbeitung der Verbrechen nicht stattfindet. In dieser Hinsicht bietet das Individualbeschwerdeverfahren also durchaus einen effektiven Individualrechtsschutz.

Darüber hinaus enden die Verfahren im interamerikanischen System in der Regel mit umfangreichen Wiedergutmachungen. Auf der Basis von Artikel 63 AMRK hat der Gerichtshof in der Vergangenheit den Opfern staatlicher Menschenrechtsverletzungen und/oder Angehörigen die volle Bandbreite möglicher Wiedergutmachungen zuerkannt:

⁵⁴ IAGMR, Case of Velásquez-Rodríguez ./ Hon. duras, Urteil vom 29. Juli 1988, Series C No. 4, Abs. 135.

- *Restitution*: Das heißt Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes; zum Beispiel ordnete der Gerichtshof an, einer Person, der die Staatsbürgerschaft von staatlichen Behörden willkürlich aberkannt worden war und die deshalb nicht mehr als Mehrheitseigner der Aktien eines Fernsehsenders fungieren konnte, ihre Rechte als Mehrheitseigner wieder zuzugestehen, einschließlich der entgangenen Dividenden.⁵⁵

- *Monetäre Entschädigung für erlittene materielle und immaterielle Schäden*: Zum Beispiel ordnete der IAGMR für die Opfer eines Massakers (und deren Angehörige), das von einer Todesschwadron mit Verbindungen zum staatlichen Geheimdienst und Militär verübt wurde, eine Entschädigung in Höhe von je US\$ 175.000 an sowie die volle Übernahme der Kosten der medizinischen Versorgung der Überlebenden und der Kosten für die Ausbildung der Kinder der Opfer.⁵⁶

- *Symbolische Entschädigungen*: Unter anderem ordnete der Gerichtshof öffentliche Entschuldigungen an sowie die Errichtung von Gedenkstätten für die Opfer staatlicher Gewalt⁵⁷

- *(Teil-)Erstattung der Prozesskosten*.⁵⁸

- *Strafverfolgung auf nationaler Ebene*: In der Regel ordnet der IAGMR eine effektive strafrechtliche Verfolgung sowie Verurteilung der Täter an.⁵⁹

Neben diesen Entschädigungsmaßnahmen, die in erster Linie den Opfern und ihren Angehörigen zugute kommen, ordnet der Gerichtshof häufig auch *generelle Maßnahmen* an, das heißt er fordert einen Staat entweder dazu auf, ein internationales Abkommen zu ratifizieren (zum Beispiel die Konvention über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Kriegs-

verbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit)⁶⁰ oder nationale Gesetze und staatliche Praktiken zu ändern, um sie in Einklang mit den Vorschriften der AMRK zu bringen. Beispiele sind die Anordnung, den Straftatbestand der extralegalen Hinrichtung in das nationale Strafrecht einzuführen, sowie die Anordnung, nationale Amnestiegesetze nicht mehr anzuwenden, da sie nach Einschätzung des Gerichtshofs nicht mit der AMRK vereinbar sind.⁶¹

Insbesondere die Anordnung genereller Maßnahmen, die explizit die Abänderung nationaler Gesetze und Praktiken fordern, und somit tief in die nationale Souveränität eingreifen, ist nicht unumstritten. Umso erstaunlicher ist es, dass die interamerikanischen Institutionen trotz mangelnder Präzedenzfälle in diesem Bereich als Pioniere bei der Weiterentwicklung des internationalen Rechts fungieren. Zwar begünstigt die Formulierung von Artikel 63 AMRK eine weite Auslegung, es bedurfte jedoch auch der Bereitschaft der Institutionen, die Vorschriften in der Praxis tatsächlich weit auszulegen.⁶² Die detaillierten, umfassenden und vor allem innovativen Reparationen haben erheblich zu einer Weiterentwicklung der Reparationsregelungen im internationalen Recht beigetragen.⁶³

6. Die Umsetzung der Anordnungen durch die Staaten

Für die Beurteilung der Effektivität des Individualrechtsschutzes ist nicht zuletzt von zentraler Bedeutung, inwieweit die Anordnungen von den Staaten befolgt wer-

⁵⁵ IAGMR, Case of Ivcher-Bronstein ./ Peru, Urteil vom 6. Februar 2001, Series C No. 74.

⁵⁶ IAGMR, Case of Barrios Altos ./ Peru, Urteil vom 30. November 2001, Series C No. 87.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ IAGMR (Fn. 53).

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ IAGMR (Fn. 56).

⁶¹ Ebd.

⁶² Im Gegensatz dazu, hat sich z. B. der EGMR im Hinblick auf die Reparationen bislang meist strikt am Wortlaut der Konvention (Art. 41 EMRK) orientiert und lediglich monetäre Entschädigungen zugesprochen.

⁶³ Karin Oellers-Frahm, Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 385-430 (S. 409).

den. In dieser Hinsicht erzielt das interamerikanische System eine gemischte Bilanz:

“The Inter-American system has provided relief to thousands of victims and made significant contributions to non-recurrence of abuses, yet it remains imperfect. While its decisions are rightly heralded for their progressive affirmations of victims’ rights, particularly in the area of reparations, full compliance with the judgments of the Commission and the Court has frequently proven a challenge. It goes without saying that a subsidiary system of human rights protection such as the Inter-American – whose fundamental purpose is to ensure respect for certain basic rights across countries – cannot be considered truly effective unless its judgments are successfully implemented.”⁶⁴

Zunächst einmal muss zwischen Kommissionsberichten und Urteilen des Gerichtshofs unterschieden werden. Nach wie vor endet die Mehrzahl der Verfahren im interamerikanischen System mit einem Kommissionsbericht. Mehrheitlich werden die darin ausgesprochenen Empfehlungen nicht beziehungsweise nicht vollständig von den betroffenen Staaten umgesetzt.⁶⁵ Hierbei scheint der rechtliche Status durchaus eine Rolle zu spielen.⁶⁶ Während sowohl die Kommission als auch der IAGMR die Auffassung vertreten, die Mitgliedstaaten seien zur Umsetzung der Empfehlungen verpflichtet, wird dies von vielen Staaten nicht akzeptiert.⁶⁷ Obwohl beide Institutionen nicht über Sanktionsmöglichkeiten verfügen, sind die Staaten

eher bereit, die rechtlich verbindlichen Urteile des Gerichtshofs zu befolgen.

In Bezug auf die Umsetzung der Anordnungen des Gerichtshofs muss jedoch zwischen den unterschiedlichen Formen differenziert werden: Während (symbolische und monetäre) Entschädigungen in der Regel – wenn auch häufig mit Verspätung – von den OAS-Mitgliedstaaten bezahlt beziehungsweise umgesetzt werden, folgen sie nur selten der Anordnung, die festgestellten Rechtsverletzungen auf nationaler Ebene angemessen strafrechtlich aufzuarbeiten.⁶⁸ Eine spektakuläre Ausnahme ist die Verurteilung des ehemaligen peruanischen Präsidenten *Alberto Fujimori* im April 2009 zu einer Haftstrafe von 25 Jahren aufgrund seiner Verstrickung in die während seiner Amtszeit begangenen Menschenrechtsverletzungen. Vergleichsweise häufig werden die Anordnungen, Gesetze und staatliche Praktiken zu ändern, die – wie die Aufforderungen zu nationalen Strafverfolgung – tief in die staatliche Souveränität eingreifen, befolgt, wenn auch nicht im gleichen Ausmaß wie die Anordnungen Schadensersatz zu leisten.⁶⁹ Im Hinblick auf diese allgemeinen Trends gibt es jedoch erhebliche Varianzen zwischen den Mitgliedstaaten. Während zum Beispiel Argentinien und Kolumbien gute Fortschritte bei der Urteilsbefolgung gemacht haben, verweigern andere Staaten, wie zum Bei-

⁶⁴ Michael J. Camilleri/*Viviana Krsticevic*, Making International Law Stick: Reflections on Compliance with Judgments in the Inter-American Human Rights System, in: Joaquín González Ibáñez (Hrsg.), *Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho*, 2009, S. 235-247 (S. 236).

⁶⁵ Für den Zeitraum 2001-2006 berichtete die Kommission z. B., dass lediglich 5,3% ihrer Empfehlungen vollständig befolgt worden seien. Ebd. S. 238.

⁶⁶ Interview mit *Carlos Rivera Paz*, Rechtsanwalt der peruanischen Menschenrechtsorganisation *Instituto de Defensa Legal*, Lima, August 2007.

⁶⁷ *Jo M. Pasqualucci*, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, 2003, S. 343.

⁶⁸ Kerstin Blome, Wie erfolversprechend ist die Reproduktion institutionellen Designs? Individualbeschwerden im Kontext des interamerikanischen Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems der Andengemeinschaft, Universität Bremen, TransState Working Paper No. 144, 2011, S. 22f. Siehe hierzu auch: *Camilleri/Krsticevic* (Fn. 64), S. 241.

⁶⁹ *Blome* (Fn. 68), S. 23 oder *Camilleri/Krsticevic* (Fn. 64), S. 241. Zu einer anderen Einschätzung im Hinblick auf die Umsetzung genereller Maßnahmen gelangen jedoch z. B. *Darren Hawkins/Wade Jacoby*, *Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts of Human Rights*, 2008, abrufbar unter: <http://www.stevendroper.com/ECHR%20Hawkins%20and%20Jacoby%20APS%202008.pdf> (zuletzt besucht am 6. Februar 2012).

spiel Trinidad und Tobago, diese vehement.⁷⁰

Am Beispiel des OAS-Mitgliedstaats Peru lässt sich exemplarisch verdeutlichen, dass die politische Situation im betroffenen Land in Bezug auf dessen Bereitschaft zur Befolgung von Urteilen des Gerichtshofs eine nicht unerhebliche Rolle spielt. Das Land litt insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren an einem internen Konflikt, in dessen Verlauf eine Vielzahl schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen begangen wurde, die zahlreiche Beschwerden vor der IAMRK nach sich zogen. Nach einem Staatsstreich im Jahre 1992 versuchte Präsident *Fujimori* der Lage durch einen massiven Militär- und Polizeieinsatz Herr zu werden. Zudem setzte er demokratische und rechtsstaatliche Strukturen und Institutionen zunehmend außer Kraft. Während das autoritäre Regime anfänglich noch mit den regionalen Institutionen kooperierte und sogar einige der Anordnungen des Gerichtshofs umsetzte (zum Beispiel zahlte das Regime zunächst Entschädigungen und entließ auf Anordnung des IAGMR Gefangene),⁷¹ verweigerte es nach der Verkündung einiger unpopulärer Entscheidungen und zunehmender Kritik seitens der interamerikanischen Institutionen am autoritären Regierungsstil jegliche Kooperation und zog sich aus dem System zurück. Den weiterhin vom Gerichtshof durchgeführten Verfahren und den daraus hervorgehenden Urteilen schenkte es keinerlei Beachtung. Nach *Fujimoris* Rücktritt im November 2000 ordnete die Übergangsregierung umgehend zahlreiche Maßnahmen an, um die Menschenrechtslage im Land zu verbessern, unter anderem wurde die Jurisdiktion des IAGMR wieder anerkannt. Darüber hinaus erkannte die Regierung offiziell die Verantwortung für zahlreiche Rechtsverletzungen in noch nicht abgeschlossenen Verfahren sowohl vor der

Kommission als auch dem Gerichtshof an. Neben zahlreichen gütlichen Einigungen, die unter der Aufsicht der Kommission ausgehandelt wurden,⁷² setzte die Regierung die Hauptforderungen der zu dieser Zeit vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahren noch vor der Urteilsverkündung um.⁷³ Der Befolgung der bereits gefällten Urteile des IAGMR wurde seitens der Regierung eine hohe Priorität eingeräumt, sicherlich auch, um der internationalen Gemeinschaft die Rückkehr des Landes zu demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen zu demonstrieren. Diese Politik wurde später von der gewählten Regierung unter Präsident *Toledo* fortgesetzt.⁷⁴

Allerdings erfolgte auch nach der Rückkehr zu demokratischen Strukturen keine umfassende gerichtliche Aufarbeitung der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene. Mit Ausnahme einiger spektakulärer Fälle müssen hochrangige Militär- oder Polizeikräfte in der Regel nach wie vor nicht mit einer Strafverfolgung rechnen. Neben politischem Willen bedarf es auch der Unabhängigkeit von Richtern und Staatsanwälten. Diese ist jedoch in Peru – und in anderen Ländern der

⁷⁰ *Camilleri/Krsticevic* (Fn. 64), S. 242.

⁷¹ *Douglass Cassel*, Peru withdraws from the Court: Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge? In: *Human Rights Law Journal* 1999, S. 167-175 (S. 167).

⁷² Gemäß einer gemeinsamen Pressemitteilung der Kommission und dem peruanischen Justizminister wurden rund 50% der gegen Peru anhängigen Beschwerden im Rahmen der von der neuen Regierung verfolgten Menschenrechtspolitik gütlich beigelegt. *IACHR*, Joint Press Release, abrufbar unter: <http://www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm> (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

⁷³ *Blome* (Fn. 68), S. 25.

⁷⁴ Allerdings verschlechterte sich die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den interamerikanischen Institutionen nach der Wahl Alan Garcías zum Präsidenten im Jahr 2006 erneut angesichts von Untersuchungen der Kommission hinsichtlich von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der ersten Amtsperiode Garcías in den 1980ern. Interview mit *Farid Kahhat*, vom *Center for Sociological, Economical, Political, and Anthropological Studies*, der katholischen Universität Peru, Lima, August 2007. Dies Beispiel verdeutlicht, dass nicht allein das politische System eine Rolle spielt, sondern auch die Haltung einzelner, einflussreicher Politiker.

Region – häufig nicht gegeben, Korruption im Justizwesen ist ein weitverbreitetes Problem.⁷⁵ Zudem behindern häufig Amnestiegesetze oder Verjährungsfristen eine strafrechtliche Verfolgung.

Darüber hinaus fehlt es den Menschenrechtsinstitutionen an Rückhalt und Unterstützung durch die politischen Organe der OAS. Der Generalversammlung wird in Artikel 65 AMRK eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Urteile durch die Staaten zugedacht, die sie bislang in der Praxis nicht erfüllt. So gab es bislang kaum Debatten darüber, wie mit nichtbefolgenden Staaten umzugehen sei. Nach Ansicht von *Douglass Cassel* lässt sich der mangelnde politische Rückhalt der interamerikanischen Institutionen mit einer schwachen Verankerung von Menschenrechtsnormen in den nationalen Systemen erklären.⁷⁶ Auch über 10 Jahre nach dieser Einschätzung hat sich die Situation nicht grundlegend geändert. Es fehlt weiterhin an politischer Unterstützung für die Kommission und den Gerichtshof. Die beiden Institutionen versuchen jedoch, die mangelnde Kontrolle seitens politischer Organe zu kompensieren, indem sie selbst eine Kontrollfunktion übernehmen. Die Kommission veröffentlicht seit 2001 den aktuellen Stand der Umsetzung aller Empfehlungen in ihren jährlichen Berichten und der Gerichtshof verabschiedet in unregelmäßigen Abständen Resolutionen, in denen er den Stand der Urteilsbefolgung auf der Basis von Informationen der beteiligten Parteien beurteilt. Darüber hinaus wachen auch NRO – insbesondere die, die am Verfahren direkt beteiligt waren – über die Umsetzung und informieren die interamerikanischen Institutionen regelmäßig über Fortschritte und Versäumnisse, so dass sich die Kommission und der Gerichtshof nicht allein auf die Berichte der Regierungen stützen müssen.

V. Fazit

Im Hinblick auf die Effektivität des Individualrechtsschutzes im Kontext des interamerikanischen Menschenrechtssystems lässt sich eine gemischte Bilanz ziehen. Problematisch sind vor allem der erschwerte Zugang zum Verfahren, die häufig überlange Verfahrensdauer, die unzureichende Umsetzung der Kommissionsempfehlungen sowie der Anordnungen des Gerichtshofes, Strafverfahren auf nationaler Ebene durchzuführen. Äußerst effektiv sind demgegenüber der Verlauf des Verfahrens und die Entscheidungen sowie relativ effektiv die Umsetzung der Urteile im Hinblick auf Entschädigungen und generelle Maßnahmen.

Wie in den vorangegangenen Abschnitten ausgeführt, ist eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren für diese Kombination aus effektiven und weniger effektiven Verfahrenselementen verantwortlich. Diese Faktoren lassen sich grob unter die Kategorien *Verfahrensdesign (einschließlich der Rechtsgrundlagen)*, *institutionelle Dynamiken*, *politische sowie sozio-ökonomische Strukturen in den Mitgliedstaaten* sowie *politische Unterstützung durch Staaten und OAS-Organen* subsumieren, um nur die wichtigsten zu nennen.

Hinsichtlich der Effektivität eines Verfahrens spielt zunächst das Design eine wesentliche Rolle, zum Beispiel behindern die mangelnde obligatorische Zuständigkeit des Gerichtshofes und die bislang fehlende Prozesskostenbeihilfe den Zugang zum Verfahren erheblich. Anfänglich hat zudem der indirekte Zugang den Weg für Betroffene zum Gericht verwehrt. Verschärft wird die Zugangsproblematik durch den unzureichenden Bekanntheitsgrad des Verfahrens. Aber auch die mangelnde politische Unterstützung der Mitgliedstaaten macht sich negativ bemerkbar, unter anderem bei der unzureichenden Ressourcenausstattung. Die interamerikanischen Institutionen sind chronisch unterfinanziert und mit zu wenig Personal ausgestattet, was sich erheblich auf die Verfahrensdauer auswirkt. Auch fehlt es den Institutionen

⁷⁵ U.a. Interview *Mujica Petit* (Fn. 24).

⁷⁶ *Cassel* (Fn. 71), S. 169f.

eindeutig an politischem Rückhalt durch die OAS Organe.

Positiv wirken sich hingegen die von den Institutionen selbst angestoßenen Reformen aus, unter anderem zur Stärkung der Rolle des Beschwerdeführers im Verfahren oder zur Optimierung des Verfahrensverlaufs sowie die großzügige und innovative Auslegung der Konvention und der Verfahrensordnungen. Hierdurch werden ein ordnungsgemäßer Verfahrensverlauf gewährleistet und Blockaden durch die Staaten vermieden. Des Weiteren tragen die klaren Entscheidungen, die die Verantwortung für die Rechtsverletzungen eindeutig zuschreiben sowie umfassende und innovative Entschädigungen anordnen, zur Effektivität des Individualrechtsschutzes bei. Die institutionellen Dynamiken allein können den Mangel an politischem Rückhalt aber letztlich nicht völlig ausgleichen. Interessanterweise ist dies aber nicht allein eine Frage der politischen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Während in den letzten Jahrzehnten demokratische Strukturen immer weitere Verbreitung in der Region fanden, bot diese Entwicklung für sich genommen noch keine Gewähr für einen Erfolg des interamerikanischen Systems, der mit dem des europäischen Systems vergleichbar wäre. Weder hat die Generalversammlung der OAS bei der Überwachung der Urteilsbefolgung eine ähnlich aktive Rolle wie das Ministerkomitee des Europarates eingenommen, noch haben einflussreiche Staaten wie die USA oder Kanada ihre feindliche Haltung gegenüber dem System geändert. Ohne substantiellen Rückhalt in den Mitgliedstaaten, der sich in ausreichenden Ressourcen und einer verlässlichen Urteilsbefolgung beziehungsweise politischem Druck auf notorische Verweigerer niederschlägt, ist aber kaum eine Verbesserung zu erwarten. Gleichwohl haben die interamerikanischen Institutionen in den vergangenen Jahrzehnten ein angesichts der problematischen Rahmenbedingungen erstaunliches Maß an Rechtsschutz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen gewährleistet.