

ANALYSEN UND BERICHTE

Menschenrechtsschutz im Inter-Amerikanischen System: Modell für Europa?

Von *Thilo Rensmann*

I. Einleitung

Sieben Monate bevor die UN-Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte¹ verabschiedete und zweieinhalb Jahre bevor die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)² unterzeichnet wurde, verkündete die Neunte Inter-Amerikanische Konferenz im Mai 1948 die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen.³ Damit bildete die amerikanische Hemisphäre nach dem Zweiten Weltkrieg auf übernationaler Ebene die Avantgarde des menschenrechtlichen *Standard-Setting*. Es dauerte jedoch bis Ende der siebziger Jahre, bis mit dem Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK)⁴ im Jahre 1978 ein effektiver Durchsetzungsmechanismus nach dem Modell des europäischen Menschenrechtsregimes geschaffen wurde. Obwohl das Inter-Amerikanische System – wie noch bis vor kurzem sein europäisches Pendant – die Überwachung der Menschenrechte einer Kommission und einem Gerichtshof anvertraute, ließ sich in der Praxis das europäische Modell nicht einfach in die amerikanische Hemisphäre transplantieren. Im europäischen Menschenrechtssystem hatten sich stabile rechtsstaatliche Demokratien gesammelt, das Inter-Amerikanische System mußte sich dagegen in einer Hemisphäre bewähren, die sich lange im Griff diktatorischer Regimes befand.

¹ Vom 10.12.1948, UN GAOR III, Resolutions (UN Dok. A/810), S. 71 ff.

² Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 4.11.1950, BGBl. 1952 II, S. 686 ff. i.d.F. des Protokolls Nr. 11 v. 11.5.1994, BGBl. 1995 II, S. 579 ff.

³ American Declaration of the Rights and Duties of Man, 2.5.1948, abgedruckt in: *Th. Buergenthal / D. Shelton*, Protecting Human Rights in the Americas (4. Aufl. 1995), S. 612 ff.

⁴ American Convention on Human Rights, 22.11.1969, abgedruckt in: *Buergenthal / Shelton* (Fn. 3), S. 617 ff.

Mit der Öffnung der Europäischen Menschenrechtskonvention für die Staaten Mittel- und Osteuropas ist aber auch für das Straßburger Menschenrechtssystem die Zeit wohlbehüteter rechtsstaatlicher Beschaulichkeit vorbei, die in den vergangenen Jahren lediglich durch die Menschenrechtssituation in der Türkei nachhaltig gestört worden war. Die Gewichtsverlagerung läßt sich daran ablesen, daß Rußland im Jahre 1999 bereits an der Spitze der beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingegangenen Individualbeschwerden stand.⁵ Die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien⁶ und der Tschetschenien-Krieg⁷ führen in dramatischer Weise vor Augen, daß massive Menschenrechtsverletzungen und Bürgerkriege in Zukunft für den europäischen Menschenrechtsschutz zum Tagesgeschäft werden können.⁸ Aber auch wenn es künftig nicht zu weiteren gewalttätigen Eruptionen ethnischer Spannungen kommt, wird sich der europäische Menschenrechtsschutz vielfach in einer Rechtswirklichkeit bewähren müssen, in der sich rechtsstaatliche Strukturen noch nicht endgültig verfestigt haben.

Damit konvergieren die Herausforderungen, die der regionale Menschenrechtsschutz in Europa und in der amerikanischen Hemisphäre zu meistern hat. Der Blick, der bislang meist über den Atlantik nach Europa schweifte, wird sich nun häufiger von Europa auf das Inter-Amerikanische System richten. Hier hat sich ein wertvoller Erfahrungsschatz über Möglichkeiten und Grenzen des Menschenrechtsschutzes im Ausnahmezustand und in der Transformation zur Rechtsstaatlichkeit angesammelt. Dies soll anhand einiger jüngerer Entwicklungen im Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystem illustriert werden.

II. Die Flankierung des Individualrechtsschutzes durch Länderberichtsverfahren

Während das Europäische Menschenrechtssystem sich von Anfang an im Schwerpunkt als justizförmiges Individualrechtsschutzsystem begriff, setzte das Inter-Amerikanische System zunächst primär auf das politische Instrument der Länderberichte.⁹ Das Inter-Amerika-

⁵ Von insgesamt 8.396 registrierten Beschwerden stammten 972 aus Rußland, vgl. Pressemitteilung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte v. 24.1.2000, <http://www.echr.coe.int/eng/PRESS/New%20Court/Press%20releases.htm>.

⁶ Bislang gehören nur Kroatien, Slowenien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien zu den Vertragsstaaten der EMRK.

⁷ Rußland hat die EMRK am 5.5.1998 ratifiziert.

⁸ Vgl. EGMR, *Loizidou v. Turkey*, 18.12.1996, Reports 1996-VI, S. 2216 (2250) (*diss. op. Jam-brek*): "... the Court might have to look at what happened in the Croat region of Krajina, in the Republika Srpska, in other parts of Bosnia and Hercegovina, or in Chechnya."

⁹ Vgl. zur Entwicklung des Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystems *Buergethal / Shelton* (Fn. 3), S. 37 ff.; *T. Farer*, *The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox*, *Human Rights Law Quarterly* 19 (1997), S. 510 ff.; *J. Kokott*, *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte* (1986), S. 10 ff.; *C. Medina*, *The Inter-*

nische Menschenrechtssystem war mit massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen konfrontiert, die sich nicht adäquat mit der punktuellen Momentaufnahme der Individualbeschwerde erfassen ließen. Die beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission erlaubten ohnehin keine Prüfung von Individualbeschwerden in großem Umfang. Die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen in Einzelfällen wurde von den autoritären Regimes schlichtweg ignoriert. Auch über die politischen Organe der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) konnte kein Druck auf die betroffenen Staaten ausgeübt werden, da die Mehrzahl der Mitgliedstaaten sich bis in die achtziger Jahre kaum als enthusiastische Verfechter der Menschenrechte verstanden.

Die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte, die bereits 1959 ins Leben gerufen worden war,¹⁰ konzentrierte daher ihre Bemühungen auf die Ausarbeitung von Berichten über die Menschenrechtslage in den Mitgliedstaaten, obwohl sie seit 1965 auch mit dem Mandat zur Behandlung von Individualbeschwerden ausgestattet war.¹¹ Durch die Aufdeckung massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen konnte die Kommission auch ohne die Unterstützung der politischen Organe öffentlichen Druck auf die beschuldigten Staaten ausüben.

Mit dem Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und der Schaffung eines Inter-Amerikanischen Gerichtshofs, der im Gegensatz zur Kommission¹² ein ausschließlich judikatives Mandat hat¹³, verschoben sich allmählich die Gewichte von der Überwachung der Menschenrechte durch Länderberichte zu einer stärkeren Inanspruchnahme des justizförmigen Individualbeschwerdeverfahrens.¹⁴ Allerdings bearbeitete die Kommission zunächst nur wenige Individualbeschwerden und machte äußerst zurückhaltenden Gebrauch von der Möglichkeit, Individualbeschwerden dem Gerichtshof zu unterbreiten. Erst sieben Jahre nach seiner Gründung im Jahre 1979 leitete die Inter-Amerikanische Kommission dem Gerichtshof die erste Individualbeschwerde in einem streitigen

American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on a Joint Venture, *Human Rights Quarterly* 12 (1990), S. 439 ff.

¹⁰ Resolution VII, Fifth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, Final Act, OAS Off. Rec. OEA/Ser.C/II.5 (1960).

¹¹ Resolution XXII, Second Special Inter-American Conference, OAS Off. Rec. OEA/Ser. E/XIII.I Doc. 150 Rev. (1965).

¹² Vgl. zu den Aufgaben der Kommission Art. 41 AMRK.

¹³ Siehe Art. 61 ff. AMRK.

¹⁴ Siehe C. Grossman, Strengthening the Inter-American Human Rights System: The Current Debate, *ASIL Proceedings* 92 (1998), S. 186 (190).

Verfahren zu.¹⁵ Obwohl der Gerichtshof, insbesondere mit seiner Rechtsprechung zum Verschwindenlassen von Regimegegnern (*forced disappearances*), innovative Ansätze zur Instrumentalisierung von Individualbeschwerden zur Bewältigung von systematischen Menschenrechtsverletzungen entwickelt hat (dazu sogleich unter IV), widmet die Kommission nach wie vor einen erheblichen Teil ihrer Ressourcen der Ausarbeitung von Länderberichten. Vor allem aus den Reihen des Gerichtshofs wird gemahnt, daß mit der damit verbundenen Vernachlässigung des individuellen Rechtsschutzes ein wichtiges Potential des Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystems ungenutzt bleibt.¹⁶

Die aktuelle Lage in der amerikanischen Hemisphäre zeigt allerdings, daß der Individualrechtsschutz – trotz der großen Fortschritte auf dem Weg zur Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit – nach wie vor der Flankierung durch Berichtsverfahren bedarf.¹⁷ Dies wird durch die Lage in Kolumbien exemplifiziert. Hier ist ein großer Teil des Staatsgebietes der effektiven Kontrolle der Regierung entzogen. Mit dem Verlust der Kontrolle bricht der im Individualbeschwerdeverfahren unabdingbare Zurechnungszusammenhang zum Staat ab: Flagrante und systematische Menschenrechtsverletzungen durch paramilitärische Kräfte und Guerillabewegungen lassen sich (auch bei weiter Ausdehnung des Schutzpflichtgedankens)¹⁸ nicht der Regierung zurechnen und können damit auch nicht Gegenstand von Individualbeschwerden sein.

Länderberichte sind dagegen nicht auf die Beurteilung staatlicher Akteure beschränkt: Der jüngste Bericht der Inter-Amerikanischen Kommission über die Menschenrechtslage in Kolumbien setzt sich daher nicht nur mit der Mißachtung von Menschenrechten durch staatliche Organe auseinander, sondern prangert darüber hinaus mit detaillierten Belegen die Menschenrechtsverletzungen paramilitärischer Organisationen und Guerillabewegungen an.¹⁹ Damit wird nicht nur eine vollständige und realistische Einschätzung der Menschenrechtslage ermöglicht, sondern auch die Glaubwürdigkeit regionaler Menschenrechtsüberwachung erhöht.

¹⁵ *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Preliminary Objections, Urt. v. 26.6.1987, Ser. C No. 1, abgedruckt in: *Buergenthal / Shelton* (Fn. 3), S. 171 ff.; Urt. v. 29.7.1988, Ser. C No. 4; HRLJ 1988, S. 212 ff.

¹⁶ *Th. Buergenthal / D. Cassel*, The Future of the Inter-American Human Rights System, in: J.E. Méndez / F. Cox (Hrsg.), *El Futuro Del Sistema Interamericano de Protección De Los Derechos Humanos* (1998), S. 539 ff.

¹⁷ *Farer* (Fn. 9), S. 510 ff.; *Grossman* (Fn. 14), S. 187 f.

¹⁸ Hierzu unter IV.

¹⁹ Vgl. etwa *Inter-American Commission on Human Rights*, Third Report on the Situation of Human Rights in Colombia (January 1999), Chapter IV, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99en/chapter-4.htm>.

In Europa wächst ebenfalls die Einsicht, daß das regionale Individualbeschwerdesystem der EMRK insbesondere angesichts der mit der Öffnung nach Osten verbundenen Herausforderungen der Flankierung durch politische Überwachungsmechanismen bedarf.²⁰ Für den besonderen Bereich der Folter besteht im Rahmen der Europäischen Folterkonvention bereits seit ihrem Inkrafttreten im Februar 1989 die Möglichkeit von Vor-Ort-Inspektionen durch einen zu diesem Zweck geschaffenen Ausschuß.²¹ Kontrollbesuche des Ausschusses setzen dabei lediglich die vorherige Notifikation, nicht jedoch die Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates im Einzelfall voraus.²² Die entsprechenden Berichte des Ausschusses bleiben aber in der Regel vertraulich. Sie dürfen nur mit Zustimmung der betroffenen Staaten veröffentlicht werden.²³

Auf dem Wiener Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993 wurde die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (*European Commission against Racism and Intolerance*) aus der Taufe gehoben.²⁴ Dieses Expertengremium hat es sich vor allen Dingen zur Aufgabe gestellt, in periodischen Länderberichten Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten des Europarates aufzudecken.²⁵

Mit der Berufung eines Menschenrechtskommissars (*Council of Europe Commissioner for Human Rights*), der im Oktober 1999 seine Tätigkeit aufgenommen hat, wird die Hoffnung verbunden, daß das Menschenrechtssystem des Europarates (ohne materielle Beschränkung auf Folter oder Diskriminierung) nunmehr rascher und effektiver auf massenhafte Menschenrechtsverletzungen reagieren kann.²⁶ Das dem Menschenrechtsbeauftragten vom Ministerkomitee anvertraute Mandat ist weit genug gefaßt, um auch in Länderberichte mündende Menschenrechtsmissionen in Krisenregionen abzudecken.²⁷ Ob der Menschen-

²⁰ Vgl. *Loizidou-Fall* (Fn. 8), S. 2249 f. (*diss. op. Jambrek*): "Courts are adjudicating in individual and in concrete cases according to prescribed legal standards. They are ill-equipped to deal with large-scale and complex issues ... The Court might have to look at what happened in the Croat region of Krajina, in the Republika Srpska, in other parts of Bosnia and Hercegovina, or in Chechnya. There, alleged violations of Convention-protected human rights and fundamental freedoms would be counted in millions, not 'only' in hundreds and thousands of possible cases."

²¹ Siehe Art. 2 i.V.m. Art. 7 ff. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, 26.11.1987, BGBl. 1989 II, S. 946 ff.

²² Art. 2 i.V.m. Art. 8 Europäisches Folterübereinkommen.

²³ Art. 11 Europäisches Folterübereinkommen.

²⁴ Gipfeltreffen des Europarates, Wiener Erklärung vom 9.10.1993, Bull. BReg 1993, Nr. 91, S. 1021 ff., Anhang III.

²⁵ Die Länderberichte können über <http://www.ecri.coe.int/en/02/02/05/e02020502.htm> abgerufen werden.

²⁶ In diesem Sinne die Stellungnahme von *Amnesty International* zur Schaffung des Menschenrechtskommissars, abgedruckt in: *Council of Europe, Directorate of Human Rights, Human Rights Information Bulletin* Nr. 46 (March-June 1999), S. 25.

²⁷ Resolution 99 (5), 7.5.1999, abgedruckt in: *Human Rights Information Bulletin* (Fn. 26), S. 56 f.

rechtsbeauftragte tatsächlich in diese Funktion einrücken kann, wird nicht zuletzt von der ihm gewährten finanziellen und personellen Ausstattung abhängen.

III. Akzeptanz des regionalen Menschenrechtsschutzes in der Transformation zur Rechtsstaatlichkeit

Die Effektivität von Entscheidungen regionaler Kontrollorgane in menschenrechtlichen Individualbeschwerdeverfahren hängt in erheblichem Maße von ihrer Akzeptanz im betroffenen Staat und vom Durchsetzungswillen der politischen Organe des Kontrollsystems ab.²⁸ Gerade in Staaten, die sich in der Transformation zur Rechtsstaatlichkeit befinden, stößt die Akzeptanz regionaler Menschenrechtsüberwachung aber auf Widerstände. Während der Diktator die öffentliche Meinung ignorieren kann, ist der Machterhalt im demokratischen System aufs engste mit einem positiven Bild der Amtsinhaber in der öffentlichen Meinung seines Landes verbunden. Die Niederlage in einem Verfahren vor menschenrechtlichen Kontrollorganen wird von der betroffenen Regierung daher vielfach noch nicht als rechtsstaatliche Normalität, sondern als Bedrohung ihrer Machtposition begriffen. Wenn sich rechtsstaatliche Strukturen noch im Aufbau befinden, erscheint es gelegentlich auch leichter, Judikate internationaler Menschenrechtsorgane als unfairen Akt äußerer Einmischung zu brandmarken, als den angemahnten Mißständen im eigenen Lande abzuhelpfen. Angesichts der Sensibilität der jungen Demokratien gegenüber menschenrechtlicher Kontrolle von außen kämpfen die Überwachungsorgane regionaler und internationaler Menschenrechtssysteme daher stets mit der Gefahr, daß zu starker Eifer bei der Durchsetzung von Menschenrechten eine Verweigerungshaltung herausfordert, die die Einflußnahme auf die Menschenrechtslage im betroffenen Mitgliedstaat vollends unmöglich macht.

Die Ereignisse, die im Juli 1999 in die Aufkündigung der Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs durch Peru gipfelten, bilden ein Musterbeispiel für diesen Konflikt. Im Mai 1999 stellte der Gerichtshof im Falle *Castillo Petruzzi* fest, daß die Verurteilung von vier vermeintlichen Mitgliedern der terroristischen Gruppierung Tupac Amaru durch ein peruanisches Militärstrafgericht wegen schwerwiegender Verfahrensmängel die Amerikanische Menschenrechtskonvention verletze.²⁹ Der Gerichtshof annullierte die Strafurteile und verlangte eine Reform des peruanischen Militärstrafrechts. In der peruanischen Öffentlichkeit entstand offenbar der Eindruck, daß der Gerichtshof damit die Freilassung der vermeintlichen Terroristen angeordnet habe. Tatsächlich läßt die Annullierung der Urteile aber die Möglichkeit eines neuen Strafverfahrens vor

²⁸ Zum folgenden insbesondere *Buergenthal / Cassel* (Fn. 16), S. 553; *Grossman* (Fn. 14), S. 186 ff.

²⁹ *Castillo Petruzzi v. Peru (Merits)*, Urt. v. 30.5.1999, http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PUBLICAC/SERIE_C/C_52_ESP.HTM; vgl. auch Urt. v. 4.9.1998 (*Preliminary Objections*), HRLJ 1999, S. 176 ff.

ordentlichen Gerichten unberührt.³⁰ Der peruanische Präsident Alberto Fujimori nutzte diese Gelegenheit jedoch, um aus dem Inter-Amerikanischen Kontrollsystem auszuscheren: Er widerrief unter Bezugnahme auf die *Castillo Petruzzi*-Entscheidung "mit sofortiger Wirksamkeit" die peruanische Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs.³¹

Den wahren Grund für den Rückzug aus dem Überwachungsmechanismus der Konvention dürfte aber weniger die Furcht vor einem Wiederaufleben des von Fujimori erfolgreich bekämpften Terrorismus bilden, als vielmehr die Sorge um zwei noch vor dem Gerichtshof anhängige Verfahren, die Fujimoris robusten Umgang mit den grundlegenden rechtsstaatlichen Instituten der Pressefreiheit und der richterlichen Unabhängigkeit offenlegen. Im ersten Falle hatte Peru dem Eigentümer eines Fernsehsenders in Lima die (zuvor durch Einbürgerung erworbene) peruanische Staatsangehörigkeit – und damit auch das Recht zum Betrieb des Fernsehsenders – wieder aberkannt.³² Der Fernsehsender hatte über das angebliche Millioneneinkommen des Chefs des militärischen Geheimdienstes (eines engen Vertrauten Fujimoris) sowie von ihm zu verantwortende Folterhandlungen berichtet. Das andere Verfahren betrifft die Absetzung von drei Verfassungsrichtern im Gefolge einer Entscheidung des peruanischen Verfassungsgerichtshofs, in der ein Gesetz für unanwendbar erklärt wurde, das Fujimori eine weitere Amtszeit ermöglichen sollte.³³

Die Krise um die von Peru erklärte Aufkündigung der Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs wirft ein Schlaglicht auf ein Grunddilemma des Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystems: Die im Vergleich zu den anderen regionalen Menschenrechtsregimes weitreichenden rechtlichen Befugnisse des Gerichtshofs laufen leer, wenn sie nicht von einem entsprechenden Durchsetzungswillen der politischen Organe flankiert werden. Während der Europäische Gerichtshof in Straßburg lediglich die Verletzung von Konventionsrechten feststellt und allenfalls im Einzelfall eine "gerechte Entschädigung" nach Art. 41 EMRK zuzubilligen vermag, kann der Inter-Amerikanische Gerichtshof die volle Bandbreite völkerrechtlicher Wiedergutmachungsansprüche in den Entschei-

³⁰ Siehe die entsprechende Klarstellung in der Pressemitteilung des Gerichtshofs vom 27.9.1999, CDH-CP 11/99, <http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PRENSA/Indice.HTM>.

³¹ Schreiben des Ständigen Vertreters von Peru bei der OAS, *B. Ramacolotti*, v. 1.7.1999 sowie "Resolución Suprema" v. 8.7.1999, <http://www.his.com/~dlevy/peru.pdf>. Hierzu eingehend *D. Cassel*, *Peru Withdraws From the Court: Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge?*, HRLJ 1999, S. 167 ff.

³² *Ivcher Bronstein v. Peru (Jurisdiction)*, Urt. v. 24.9.1999, http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PUBLICAC/SERIE_C/C_54_ESP.HTM.

³³ *Constitutional Court Case (Jurisdiction)*, Urt. v. 24.9.1999, http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PUBLICAC/SERIE_C/C_55_ESP.HTM.

dingstenor aufnehmen.³⁴ Mit der Annullierung eines Strafurteils, wie sie der Inter-Amerikanische Gerichtshof nun erstmals in zwei Verfahren gegen Peru ausgesprochen hat, wagt er sich in juristisches Neuland vor. Auch in Europa würde die Aufhebung eines strafgerichtlichen Urteils durch einen internationalen Menschenrechtsgerichtshof als tiefer Einschnitt in die staatliche Souveränität empfunden.³⁵

Die fehlende Unterstützung durch die politischen Organe der OAS mußte der Gerichtshof bereits schmerzhaft im Falle von Trinidad und Tobago erfahren. Trinidad und Tobago mißachtete vom Gerichtshof erlassene einstweilige Verfügungen, die die Aufschiebung der Vollstreckung mehrerer Todesurteile bis zur endgültigen Entscheidung über die Vereinbarkeit der jeweiligen Strafverfahren mit der AMRK angeordnet hatten.³⁶ Auch im Hinblick auf die Anordnung einstweiliger Maßnahmen gehen die Kompetenzen des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs erheblich über die Befugnisse seines europäischen Pendant hinaus. In der AMRK ist ausdrücklich niedergelegt, daß der Gerichtshof "in cases of extreme gravity and urgency, and when necessary to avoid irreparable damage to persons" einstweilige Maßnahmen erlassen kann.³⁷ Die EMRK kennt keine entsprechende Vorschrift. Da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte somit Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes lediglich auf seine Verfahrensordnung stützen kann,³⁸ kommt ihnen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Bindungswirkung zu.³⁹ Im Gegensatz zu den Straßburger Organen, die bislang nur selten mit Situationen konfrontiert waren, in denen die Bedrohung von Leib oder Leben der Rechtsschutzsuchenden unmittelbares Einschreiten erforderte,⁴⁰ haben die Inter-Amerikanische Kommission und der Gerichtshof von der

³⁴ Vgl. Art. 63 Abs. 1 Satz 2 AMRK. Hierzu auch *D. Shelton*, Remedies in the Inter-American System, ASIL Proceedings 92 (1998), S. 202 ff.

³⁵ Siehe zur beschränkten Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im deutschen Strafverfahren etwa BVerfG, 2 BvQ 60/99 v.12.1.2000, Absatz-Nr. 9, <http://www.bverfg.de>.

³⁶ Siehe Annual Report of the Inter-American Commission of Human Rights 1998, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/98eng/Table%20of%20Contents.htm>, Chapter III 3 A, Tz. 70 ff.

³⁷ Art. 63 Abs. 2 AMRK. Die entsprechende Befugnis der Inter-Amerikanischen Kommission ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 der Regulations of the Inter-American Commission on Human Rights, abgedruckt in: *Buergenthal / Shelton* (Fn. 3), S. 653 ff. Vgl. hierzu *D.J. Padilla*, Provisional Measures under the American Convention on Human Rights, in: *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio* (1998), S. 1189 ff.

³⁸ Siehe Art. 39 Abs. 1 der am 1.11.1998 in Kraft getretenen Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

³⁹ Siehe EGMR, *Cruz Varas v. Sweden*, Ser. A No. 201, Tz. 90 ff. Kritisch dazu *K. Oellers-Frahm*, Zur Verbindlichkeit einstweiliger Anordnungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte, EuGRZ 1991, S. 197 ff.

⁴⁰ Vor allen Dingen in Ausweisungs- und Auslieferungsfällen, vgl. *J. Frowein / W. Peukert*, EMRK-Kommentar (2. Aufl. 1996), Art. 25 Rn. 2, 52 m.w.N. Siehe auch die Aufforderung des Gerichtshofs an die Türkei zur Aussetzung der Todesstrafe im *Öcalan-Fall* v. 30.11.1999, EuGRZ 1999, S. 716.

Möglichkeit, in solchen Fällen einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren, in viel größerem Umfange Gebrauch gemacht.⁴¹ Gegenüber Trinidad und Tobago war den Anordnungen des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs jedoch keine Effektivität beschieden, da die OAS-Generalversammlung ihre Kooperation verweigerte.⁴² Die Generalversammlung, die nach der Amerikanischen Menschenrechtskonvention mit der Ahndung der Nichtbefolgung von Urteilen des Gerichtshofs betraut ist⁴³, nahm trotz heftigen Protestes des Gerichtshofs die Angelegenheit noch nicht einmal in ihre Tagesordnung auf.⁴⁴ Auch der von Trinidad und Tobago im Mai 1998 erklärte Austritt aus der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (der nach der Konvention erst binnen Jahresfrist wirksam wird)⁴⁵ blieb ohne jegliche Resonanz in der OAS-Generalversammlung.

Es verwundert daher nicht, daß auch der von Peru erklärte Rückzug aus dem Inter-Amerikanischen Überwachungssystem bislang von den politischen Organen der OAS mit Schweigen begleitet wurde. Der Gerichtshof hat in zwei jüngst ergangenen Entscheidungen mit einem riskanten Schachzug versucht, den politischen Schaden für den regionalen Menschenrechtsschutz in der amerikanischen Hemisphäre zu begrenzen.⁴⁶ Peru wollte sich im Unterschied zu Trinidad und Tobago ausschließlich von der Gerichtsbarkeit des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs befreien, im übrigen aber Konventionsstaat bleiben. Auf den ersten Blick scheint ein solches Vorgehen nicht ganz fernliegend, da die Konvention zur Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofs eine gesonderte Unterwerfungserklärung verlangt.⁴⁷ Der Gerichtshof läßt jedoch in seiner rechtlichen Bewertung des von Peru erklärten Widerrufs der Unterwerfungserklärung einen bloßen *actus contrarius* nicht genügen.⁴⁸ Da die Konvention den separaten Widerruf der Unterwerfung unter die Entscheidungsgewalt des Gerichtshofs nicht ausdrücklich vorsehe, stehe nur der Weg der mit ein-

⁴¹ Siehe etwa für das Jahr 1998: Annual Report of the Inter-American Commission of Human Rights 1998 (Fn. 36), Chapter III 2 A (einstweilige Anordnungen der Kommission) und Chapter III 3 A (einstweilige Anordnungen des Gerichtshofs).

⁴² Einen erstaunlichen Vorgang bildet eine in diesem Zusammenhang ergangene Entscheidung des *Privy Council*, in der Trinidad und Tobago bescheinigt wird, daß der Inter-Amerikanische Gerichtshof mit seiner einstweiligen Anordnung seine Kompetenzen überschritten habe, vgl. *Briggs v. Baptiste*, Urt. v. 28.10.1999, Times Law Report v. 3.11.1999.

⁴³ Vgl. Art. 65 AMRK.

⁴⁴ Siehe Pressemitteilung des Gerichtshofs vom 1.6.1999, CDH-CP 5/99, <http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PRENSA/Indice.HTM>.

⁴⁵ Vgl. Art. 78 AMRK.

⁴⁶ Vgl. Fn. 32 und 33.

⁴⁷ Art. 62 AMRK.

⁴⁸ Vgl. auch Observations of the Inter-American Commission on Human Rights Concerning the Return of the Application in the Case of the Constitutional Court v. Peru (11.760), and the Jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights", <http://www.cidh.oas.org/Otros/ConstitutionalCourt.htm>.

jähriger Frist zu erklärenden Aufkündigung der gesamten Konvention (Art. 78 AMRK) offen.

Der Gerichtshof baut offensichtlich darauf, daß Peru vor der politischen Signalwirkung eines völligen Bruchs mit dem regionalen Menschenrechtsschutz zurückschrecken wird. Daß die Gefahr eines Lawineneffektes, der über die amerikanische Hemisphäre hinaus den internationalen Menschenrechtsschutz insgesamt zurückwerfen könnte, noch nicht gebannt ist, wird durch einen ungewöhnlichen Vorgang dokumentiert: Der Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Luzius Wildhaber, drückte in einem kürzlich veröffentlichten Schreiben an seinen Inter-Amerikanischen Kollegen Antônio A. Cançado Trindade die Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs für die vom Inter-Amerikanischen Gerichtshof vertretene Rechtsauffassung zum peruanischen Widerruf der Unterwerfungserklärung aus. Das Schreiben schließt mit folgenden mahnenden Worten:⁴⁹

"... the consequences of such action are serious for the development of the international protection of human rights. ... Finding ourselves as close as we are to the end of a century that has witnessed the most horrible human rights violations, it can only be inferred that any movement that attempts to defy the principle of international competence is a step backward at a time when developing the protection of the basic rights constitutes a ray of hope for the new millennium."

IV. Die Rezeption der Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs zum Verschwindenlassen von Regimegegnern in Europa

Das staatlich veranlaßte Verschwinden von Regimegegnern ist ein bedrückendes Phänomen, das in den achtziger Jahren mit besonderer Intensität in Lateinamerika anzutreffen war. Mit *Velásquez Rodríguez*⁵⁰ gelang dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof eine juristische Pioniertat.⁵¹ Er entwickelte eine Theorie, die es im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens ermöglichte, Staaten für das zwangsweise Verschwindenlassen von Regimegegnern (*forced disappearances*) zur Verantwortung zu ziehen.⁵²

⁴⁹ Pressemitteilung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs v. 2.10.1999, CDH-CP 13/99, <http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PRENSA/Indice.HTM>.

⁵⁰ *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Urt. v. 29.7.1988, Ser. C No. 4; HRLJ 1988, S. 212 ff.

⁵¹ Siehe allerdings bereits zuvor die Rechtsprechung des UN-Menschenrechtsausschusses, insbesondere *Quinteros v. Uruguay*, Communication No. 107/1981, 21.7.1983, HRLJ 4 (1983), S. 196 ff.

⁵² Vgl. auch *Godínez Cruz v. Honduras*, Urt. v. 20.1.1989, Ser. C No. 5; *Caballero-Delgado and Santana v. Colombia*, Urt. vom 8.12.1995, Ser. C No. 22; *Nichlas Chapman Blake v. Guatemala*, Urt. v. 24.1.1998, Ser. C No. 36, HRLJ 1998, S. 393 ff.

Es gehört zur Strategie der *forced disappearances*, daß alle Spuren, die auf eine staatliche Beteiligung an der Verschleppung der Regimegegner hindeuten, verwischt werden. Häufig bedient sich der Staat paramilitärischer Einheiten, die nicht unmittelbar in seinem Dienste stehen. Es wird eine Atmosphäre des Terrors und der Einschüchterung geschaffen, die auch die wenigen Zeugen meist aus Furcht vor staatlicher Repression schweigen läßt. Allein im *Velásquez Rodríguez*-Fall wurden drei Zeugen erschossen, nachdem sie vor dem Gerichtshof gegen die honduranische Regierung ausgesagt hatten.⁵³ Die Möglichkeit der Beweisführung bleibt weitgehend auf Indizien und Vermutungen beschränkt. Im Einzelfall ist es nach herkömmlichen Darlegungs- und Beweislastregeln daher fast ausgeschlossen, dem verantwortlichen Staat eine Menschenrechtsverletzung nachzuweisen.

Der Gerichtshof hat versucht, durch Darlegungs-, Beweislast- und Zurechnungsregeln den Beschwerden von Angehörigen der verschwundenen Regimegegner auch in Einzelfällen unter bestimmten Bedingungen zum Erfolg zu verhelfen. Nach Ansicht des Gerichtshofs genügt es, wenn zum einen eine offizielle Praxis des durch die Regierung veranlaßten oder jedenfalls geduldeten Verschwindenlassens nachgewiesen wird und zum anderen das Verschwinden der betroffenen Person mit dieser Praxis in Verbindung gebracht werden kann.⁵⁴ Auch im Hinblick auf die zulässigen Beweismittel für den Nachweis dieser beiden Punkte gewährt der Gerichtshof Erleichterungen und läßt Indizien und *prima facie*-Beweise genügen.⁵⁵ Faktisch wird die Beweislast zum Teil dadurch umgekehrt, daß der Gerichtshof aus der Verteidigungsstrategie des beschuldigten Staates, insbesondere aus dem Schweigen oder ausweichenden Reaktionen auf bestimmte Vorwürfe, das Eingeständnis der Wahrheit bestimmter tatsächlicher Umstände ableitet.⁵⁶

Die menschenrechtliche Bewältigung der *forced disappearances* wird auch durch das vom Gerichtshof vertretene integrale Verständnis dieses Phänomens erleichtert: Das Verschwindenlassen wird als ein einheitlicher, fortwirkender Vorgang verstanden, in dem eine Vielzahl von Konventionsverletzungen (Verschleppung, willkürliche Freiheitsentziehung, Verletzung rechtsstaatlicher Garantien, Folter und willkürliche Exekution) zusammenfließen.⁵⁷ Diese Gesamtschau führt zum einen zu Beweiserleichterungen im Hinblick auf den Nachweis einzelner, typischerweise mit dem Verschwindenlassen verbundener Konventionsver-

⁵³ Vgl. *H.J. Steiner / Ph. Alston*, *International Human Rights in Context* (1996), S. 652.

⁵⁴ *Velásquez Rodríguez* (Fn. 50), Tz. 126.

⁵⁵ *Velásquez Rodríguez* (Fn. 50), Tz. 127 ff.; *Godinez Cruz* (Fn. 52), Tz. 137; *Niclas Chapman Blake* (Fn. 52), Tz. 49.

⁵⁶ *Velásquez Rodríguez* (Fn. 50), Tz. 138.

⁵⁷ *Velásquez Rodríguez* (Fn. 50), Tz. 155 ff. Siehe auch *Blake v. Guatemala* (Fn. 52), S. 402 (Tz. 66) und S. 409 ff. (*sep. op. A.A. Cançado Trindade*).

letzungen.⁵⁸ Zum anderen weckt die integrale Erfassung des Verschwindenlassens das Verständnis dafür, daß der Unrechtsgehalt der *forced disappearances* über die bloße Addition der einzelnen Konventionsverletzungen hinausgeht:

"The practice of disappearances, in addition to directly violating many provisions of the Convention, ... constitutes a radical breach of that treaty in that it implies a crass abandonment of the values which emanate from the concept of human dignity and of the most basic principles of the Inter-American system and the Convention ..."⁵⁹

Zum integralen Verständnis der *forced disappearances* gehört schließlich auch die Ausdehnung des Kreises der Opfer auf die Angehörigen der Verschwundenen.⁶⁰ Hier hat der Inter-Amerikanische Gerichtshof in seiner jüngeren Rechtsprechung einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung der einschlägigen menschenrechtlichen Standards geleistet, indem er anerkannt hat, daß das Verschwindenlassen auch eine unmenschliche Behandlung der Angehörigen (Art. 5 AMRK) darstellt.⁶¹ Darüber hinaus liegt nach Ansicht des Gerichtshofs in der unterlassenen oder schleppenden Aufklärung des Schicksals der Verschwunden auch eine Verletzung des Justizgewährungsanspruches der Angehörigen (Art. 8 Abs. 1 AMRK).⁶²

Zurechnungsprobleme bei der Einschaltung von nicht-staatlichen Handlangern überwindet der Gerichtshof mit einem extensiven Verständnis der aus Art. 1 Abs. 1 der Konvention abgeleiteten Schutzpflichten.⁶³ Danach obliegt es dem betroffenen Vertragsstaat, Übergriffen von Akteuren, deren Handeln dem Staat nicht unmittelbar zurechenbar ist, durch entsprechende polizeiliche Maßnahmen zu verhindern oder jedenfalls durch strafrechtliche Ermittlungen aufzuklären.⁶⁴ Wegen der auf der Grundlage dieser Prinzipien festgestellten Konventionsverletzungen hat der Gerichtshof den Angehörigen der Verschwundenen in einer Reihe von Fällen Schadensersatz zugesprochen.⁶⁵

Das Verschwindenlassen von Regimegegnern ist auch in den Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention kein unbekanntes Phänomen. Vor dem Europäischen

⁵⁸ Hierzu C. Martin / D. Rodriguez, Caballero Delgado and Santana: A Problematic Application of the American Convention, Human Rights Brief 3 (1996), No. 3.

⁵⁹ Velásquez Rodríguez (Fn. 50), Tz. 158.

⁶⁰ Siehe bereits UN-Menschenrechtsausschuß, *Quinteros v. Uruguay* (Fn. 51), Tz. 14.

⁶¹ *Blake v. Guatemala* (Fn. 52), S. 406 f. (Tz. 109 ff.); S. 413 (*sep. op. A.A. Cançado Trindade*).

⁶² *Blake v. Guatemala* (Fn. 52), S. 404 f. (Tz. 87 ff.); S. 413 (*sep. op. A.A. Cançado Trindade*).

⁶³ Art. 1 (1) AMRK: "The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms." [Hervorhebung vom Verf.]

⁶⁴ Velásquez Rodríguez (Fn. 50), Tz. 174 ff.

⁶⁵ Siehe oben Fn. 50 und 52.

Gerichtshof für Menschenrechte sind eine Reihe von Individualbeschwerden anhängig, in denen es um das Verschwinden von Kurden im Südosten der Türkei geht.⁶⁶ Darüber hinaus muß sich der Gerichtshof in einem Staatenbeschwerdeverfahren mit der Behauptung Zyperns auseinandersetzen, daß die Türkei nach der Besetzung Nordzyperns eine große Zahl griechischer Zyprioten hat verschwinden lassen.⁶⁷ Zwei jüngere Judikate haben dem Gerichtshof nunmehr die Gelegenheit zu einer ersten juristischen Positionsbestimmung gegeben.⁶⁸ Der Gerichtshof (wie vor ihm bereits die Kommission⁶⁹) rezipieren die in der Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs entwickelten Grundsätze, wenden sie aber behutsam auf die Lage in der Türkei an.

Der Straßburger Gerichtshof sieht in beiden Fällen nicht den Nachweis geführt, daß in den kurdischen Gebieten der Türkei eine systematische Praxis des Verschwindenlassens politischer Gegner besteht.⁷⁰ Daher könne nicht (wie im *Velásquez Rodríguez*-Fall) ohne weitere Anhaltspunkte vom staatlich veranlaßten oder geduldeten Verschwinden auf eine dem Vertragsstaat zurechenbare unmenschliche Behandlung (Art. 3 EMRK) und Tötung (Art. 2 EMRK) des Verschwundenen geschlossen werden.⁷¹ Der Gerichtshof erkennt aber die Schwierigkeiten der Beschwerdeführer bei der Beweisführung an und gewährt in Anlehnung an die Judikatur des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs erhebliche Darlegungs- und Beweislasterleichterungen im Hinblick auf die Tatbestandsmerkmale der gerügten Konventionsverletzungen. So werden Indizien und *prima facie*-Beweise als ausreichend angesehen, solange der betroffene Vertragsstaat keine schlüssige Erklärung für das Schicksal der Verschwundenen liefern kann. Zurechnungsprobleme werden nach dem Muster von *Velásquez Rodríguez* durch die großzügige Anerkennung von Schutzpflichten bei Art. 2 und 3 EMRK überwunden.⁷² Liegen über die Tatsache der heimlichen Verhaftung des Verschwundenen durch staatliche Sicherheitskräfte hinaus keine konkreten Anhaltspunkte für weitere Konventionsverletzungen vor, konstatiert der Gerichtshof jedenfalls eine flagrante Verletzung der in Art. 5 EMRK niedergelegten Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung.⁷³ Schließlich

⁶⁶ Siehe etwa *Ertak v. Turkey*, Appl. No. 20764/92; *Timurtas v. Turkey*, Appl. No. 22723-25/93, vgl. Human Rights Information Bulletin (Fn. 26), S. 11, 15.

⁶⁷ *Cyprus v. Turkey*, Appl. No. 25781/94, Bericht der Kommission v. 4.6.1999, Tz. 147 ff., bisher nur veröffentlicht unter <http://www.echr.coe.int/Report%20Cyprus%20v%20Turkey.htm>.

⁶⁸ *Kurt v. Turkey*, Urt. v. 25.5.1998, Reports 1998-III, S. 1152 ff.; *Cakici v. Turkey*, Urt. v. 8.7.1999, bisher nur veröffentlicht unter www.dhcour.coe.fr.

⁶⁹ Vgl. etwa *Kurt v. Turkey*, Bericht v. 5.12.1996, Reports 1998 III (vgl. Fn. 68), S. 1203 (1214, Tz. 188) unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs.

⁷⁰ *Kurt v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 108, 116; *Cakici v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 81 ff.; 88 ff.

⁷¹ *Kurt v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 100 ff.; 110 ff.

⁷² *Cakici v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 85 ff.; 88 ff.

⁷³ *Kurt v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 118 ff.; *Cakici v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 100 ff.

nimmt der Straßburger Gerichtshof auch das vom Inter-Amerikanischen Gerichtshof vertretene weite Verständnis der Opfereigenschaft auf und sieht im Grundsatz auch die Angehörigen als mögliche Opfer des Verschwindenlassens an. Allerdings differenziert der Gerichtshof nach dem verwandtschaftlichen Näheverhältnis und den weiteren Umständen des Einzelfalles. So qualifiziert der Gerichtshof zwar die Mutter eines Verschwunden als Opfer einer unmenschlichen Behandlung i.S.v. Art. 3 EMRK,⁷⁴ will die Verletzteneigenschaft aber anders als der Inter-Amerikanische Gerichtshof (ohne das Hinzutreten besonderer Umstände) nicht den Geschwistern zubilligen.⁷⁵

Es verwundert nicht, daß die Absenkung von Beweisstandards unter den Europäischen Richtern auf Widerstände stößt. Zu laxen Anforderungen an die Beweisführung rühren an das rechtsstaatliche Selbstverständnis des Gerichtshofs und können, wenn sie zu fehlerhaften Schlußfolgerungen führen, nachhaltig die Glaubwürdigkeit des Straßburger Menschenrechtssystems erschüttern. Andererseits kann nur durch Beweiserleichterungen die Kapitulation des regionalen Menschenrechtsschutzes vor dem Phänomen des Verschwindenlassens verhindert werden. Richter Pettiti wirft in einem abweichenden Votum⁷⁶ seinen Kollegen vor, daß sie die Verurteilung der Türkei wegen des Verschwindens eines Staatsbürgers kurdischer Abstammung auf bloßes "Hörensagen" und Spekulation gestützt hätten. Verschließt man sich mit Pettiti der Gewährung von Beweiserleichterungen, so stellt man grundsätzlich die Individualbeschwerde als taugliches Instrument zur Bewältigung des staatlich veranlaßten Verschwindenlassens in Frage. Der von ihm vorgeschlagene Ausweg einer Staatenbeschwerde, die dann zu einer systematischen Untersuchung des Problems führen würde, scheidet nämlich leider allzu häufig an dem entsprechenden politischen Willen der anderen Vertragsstaaten. Der Vorwurf Pettitis, daß es von "Feigheit" der anderen Vertragsstaaten zeuge,⁷⁷ die Lösung des Problems Individualbeschwerden zu überlassen, zeigt eine idealisierende Verkennung der politischen Realitäten, die auch in Europa weniger von missionarischem Mut, als von politischem Pragmatismus geprägt werden, bei dem die Menschenrechte nur einen unter vielen Entscheidungsfaktoren bilden.⁷⁸

Auch der von Pettiti ins Spiel gebrachte Ausschuß der Europäischen Folterkonvention vermag die bei zu strengen Beweisanforderungen gerissene Schutzlücke nicht zu schließen.

⁷⁴ *Kurt v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 133 ff.

⁷⁵ *Cakici v. Turkey* (Fn. 68), Tz. 97 ff.

⁷⁶ *Kurt v. Turkey* (Fn. 68), S. 1201 f.

⁷⁷ "It is for one or more member States of the Council of Europe to lodge an application against the State concerned. It would be cowardly to avoid the problem by leaving the Court to decide on the basis of an application by an individual."

⁷⁸ Siehe allerdings das vor dem Gerichtshof anhängige Verfahren zur Lage auf Zypern *Cyprus v. Turkey* (Fn. 67). Hier hat Zypern ein offenkundiges Eigeninteresse an der Feststellung der Menschenrechtsverletzungen durch die türkische Besatzungsmacht im Norden der Insel.

Eine Initiative der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, die Kompetenz des Ausschusses (vor allen Dingen angesichts der Herausforderungen in den neuen Mitgliedstaaten) auf Fälle des Verschwindenlassens zu erstrecken,⁷⁹ wurde jüngst vom Ministerkomitee zurückgewiesen.⁸⁰

V. Regionaler Menschenrechtsschutz und Humanitäres Völkerrecht

Die Bestimmung des Verhältnisses zwischen menschenrechtlichen Standards und dem humanitären Völkerrecht in internationalen oder internen bewaffneten Konflikten harrt noch abschließender Klärung. Die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission trägt mit ihrer jüngeren Rechtsprechung⁸¹ und Berichtspraxis⁸² dazu bei, Licht in diese Grauzone zu bringen. Auch hier zeigt das Inter-Amerikanische System in der Auseinandersetzung mit den besonderen Verhältnissen der amerikanischen Hemisphäre, in der viele Staaten lange von der Geißel des Bürgerkrieges geplagt waren und zum Teil noch sind, Mut zu innovativen Schritten.

Die Straßburger Konventionsorgane haben sich dagegen explizit⁸³ bislang nur im Rahmen der ersten Staatenbeschwerden Zyperns gegen die Türkei wegen der Besetzung Nordzyperns mit dem Verhältnis der Konventionsrechte zum humanitären Völkerrecht beschäftigt.⁸⁴ Zypern hatte vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte vorgebracht,

⁷⁹ Recommendation 1323 (1997) on Strengthening the Machinery of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 21.4.1997, <http://stars.coe.fr/ta/ta97/erec1323.htm>.

⁸⁰ Vgl. Antwort des Ministerkomitees v. 19.1.1999, <http://www.coe.fr/cm/dec/1999/656/42.htm>.

⁸¹ *Juan Carlos Abella v. Argentina*, Report No. 55/97, Case 11.137, 22.12.1997, Annual Report 1997, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97eng/97encontan.htm>, Chapter III 2 E c.; *Arturo Ribón Avilán et al. v. Colombia*, Report No. 26/97, Case 11.142, 30.9.1997, Annual Report 1997, a.a.O., Chapter III 2 E g.

⁸² Vgl. Third Colombia Report (Fn. 19), Chapter IV.

⁸³ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bislang auch in internen Konflikten, wie der Auseinandersetzung zwischen türkischen Regierungskräften und der PKK im Südosten der Türkei, die der Gerichtshof selbst als "severe civil strife" bezeichnet, nicht explizit auf das humanitäre Völkerrecht rekurriert, vgl. *Akdivar v. Turkey*, 16.9.1996, Reports 1996 IV, S. 1192 (1211 f./ Tz. 70; 1213/Tz. 73). Siehe zu stillschweigenden Anleihen beim humanitären Völkerrecht in der jüngeren Rechtsprechung der Straßburger Organe zur Menschenrechtslage im Südosten der Türkei, *A. Reidy*, La pratique de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme en matière de droit international humanitaire, *Revue Internationale de la Croix-Rouge* 1998, S. 551 ff.

⁸⁴ Europäische Kommission für Menschenrechte, *Cyprus v. Turkey*, Appl. Nos. 6780/74 & 6950/75, Bericht v. 10.7.1976, Council of Europe Dok. 45.82306.2, S. 108 f. Im jüngsten Staatenbeschwerdeverfahren zwischen Zypern und der Türkei, das zur Zeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig ist, hat sich die Kommission in ihrem Bericht ebenfalls einer

daß die Behandlung von Kriegsgefangenen durch die türkische Besatzungsmacht Art. 5 EMRK (Freiheit der Person) verletzte. Die Kommission stellte fest, daß auf die Behandlung der Kriegsgefangenen im türkisch besetzten Teil Zyperns das III. Genfer Abkommen⁸⁵ Anwendung finde und daß das Internationale Komitee vom Roten Kreuz die Kriegsgefangenen regelmäßig vor Ort besucht habe. Daher befand es die Kommission "nicht für nötig", die Frage der Verletzung des Art. 5 EMRK näher zu untersuchen. Offenbar sah die Kommission das Genfer Abkommen hier als *lex specialis* an und maß dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz eine ausschließliche Kompetenz zur Überwachung der dort verbrieften Schutzgewährungen für Kriegsgefangene zu.⁸⁶

Die Inter-Amerikanische Schwesterorganisation teilt diese Skrupel nicht. In einem vergleichbaren Fall, in dem es um die Behandlung von Gefangenen durch die Vereinigten Staaten bei der Invasion Grenadas ging, bekräftigte die Inter-Amerikanische Kommission jüngst, daß die Menschenrechtsgewährleistungen des Inter-Amerikanischen Systems⁸⁷ auch in internationalen bewaffneten Konflikten zur Anwendung gelangten und daß damit die Zuständigkeit der Inter-Amerikanischen Kontrollorgane zur Feststellung von Menschenrechtsverletzungen unangetastet bleibe.⁸⁸ Das humanitäre Völkerrecht modifiziere lediglich als *lex specialis* den Gewährleistungsumfang der einschlägigen Menschenrechte.⁸⁹

In ihrer jüngeren Rechtsprechung zu internen bewaffneten Auseinandersetzungen geht die Kommission noch einen Schritt weiter, indem sie die Regeln des humanitären Völkerrechts nicht nur als Auslegungshilfe bei der Bestimmung des Schutzzumfangs der Konventionsrechte im bewaffneten Konflikt, sondern unmittelbar als Entscheidungsmaßstab in Individualbeschwerdeverfahren anwendet.⁹⁰ Damit hat sie einen bislang einmaligen Präzedenzfall für den internationalen Menschenrechtsschutz gesetzt.

Prüfung der von Zypern angeführten Normen des humanitären Völkerrechts enthalten, vgl. *Cyprus v. Turkey* (Fn. 67), Tz. 161, 286.

⁸⁵ III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen v. 12.8.1949, BGBl. 1954 II, S. 838 ff.

⁸⁶ Vgl. *J.A. Frowein*, *The Relationship Between Human Rights Regimes and Regimes of Belligerent Occupation*, *Israel Yearbook on Human Rights* 28 (1998), S. 1 (10 f., 16); *Reidy* (Fn. 83), S. 561 ff. Beachte auch Art. 17 Abs. 3 des Europäischen Folterübereinkommens (Fn. 21), der Orte, die vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz regelmäßig besucht werden, aus der Zuständigkeit des Ausschusses zur Verhütung von Folter ausnimmt.

⁸⁷ Im vorliegenden Fall bildete die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen (Fn. 3) den Prüfungsmaßstab, da die Vereinigten Staaten die Amerikanische Menschenrechtskonvention noch nicht ratifiziert hatten.

⁸⁸ *Coard et al v. United States*, Report No. 109/99, 29.9.1999, Tz. 39-44, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99eng/Merits/UnitedStates10.951.htm>.

⁸⁹ Ebenda, Tz. 40 – 42.

⁹⁰ Vgl. Fn. 81.

Zur Begründung führt die Kommission an, daß in internen bewaffneten Konflikten die menschenrechtlichen Normen und die Regeln des humanitären Völkerrechts notwendig ineinander greifen. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention – wie auch andere Menschenrechtsinstrumente – regele ausdrücklich, daß bestimmte Rechte in bewaffneten Auseinandersetzungen und anderen Notstandssituationen nicht abdingbar seien.⁹¹ Die Konvention enthalte aber keine spezifischen Regeln, die die Grenzen zulässiger militärischer Gewalt in bewaffneten Konflikten definierten. Dazu zählten etwa Kriterien für die Unterscheidung von Zivilen und Kombattanten, für die Rechtmäßigkeit des Angriffs auf zivile Ziele und für die Rechtfertigung von Verlusten unter Zivilisten als Kollateralschäden.⁹² Diese Fragen könnten nur unter Rückgriff auf das humanitäre Völkerrecht beantwortet werden. Die Kommission äußert die Befürchtung, daß sie im Hinblick auf (interne) bewaffnete Konflikte mangels adäquater normativer Standards die Ausübung ihrer Gerichtsbarkeit verweigern müßte, wenn ihr der Rekurs auf das humanitäre Völkerrecht versagt sei.⁹³ Dies würde nach Ansicht der Kommission zu dem absurden Ergebnis führen, daß sie sich der rechtlichen Würdigung von Menschenrechtsverletzungen gerade dann verschließen müßte, wenn die menschenrechtlichen Gewährleistungen in so großem Maßstabe verletzt würden, daß sie als interner bewaffneter Konflikt zu qualifizieren seien.⁹⁴

Der berechtigten Sorge um die Effektivität des Menschenrechtsschutzes in bewaffneten Konflikten hätte die Inter-Amerikanische Kommission aber auch durch eine Auslegung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention im Lichte des humanitären Völkerrechts Rechnung tragen können.⁹⁵ Mit der unmittelbaren Anwendung des humanitären Völkerrechts überspannt die Kommission den Topos des *effet utile*. Die von der Kommission angeführten normativen Ansatzpunkte für die Erstreckung ihrer Kompetenz auf die unmittelbare Feststellung von Verletzungen des humanitären Völkerrechtes in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention⁹⁶ vermögen nicht zu überzeugen.⁹⁷ Das Recht auf effektiven Rechtsschutz vor nationalen Gerichten bei Grundrechtsverletzungen (Art. 25 AMRK), beruft die Kommission nicht zum Ersatzforum, auch wenn man das humanitäre Völkerrecht den Grundrechten (*fundamental rights*) zuordnen könnte. Auch die *most-favorable-to-the-individual-clause* des Art. 29 lit. b AMRK, derzufolge kein Konventionsrecht als Ein-

⁹¹ Art. 27 Abs. 2 AMRK.

⁹² Vgl. *Abella*-Fall (Fn. 81), Tz. 161.

⁹³ Ebenda, Tz. 161.

⁹⁴ Ebenda, Tz. 161.

⁹⁵ Vgl. auch IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Gutachten v. 8.7.1996, ICJ Reports 1996, S. 226 (240, Tz. 25).

⁹⁶ *Abella*-Fall (Fn. 81), Tz. 162 – 171.

⁹⁷ Hierzu auch *L. Zegveld*, Commission interaméricaine des droits de l'homme et droit international humanitaire: commentaire sur l'affaire de Tablada, *Revue Internationale de la Croix-Rouge* 1998, S. 543 ff.

schränkung von Menschenrechten aus anderen völkerrechtlichen Übereinkommen ausgelegt werden darf, stellt eine bloße Auslegungsregel zur Wahrung anerkannter Menschenrechtsstandards, aber keinen Kompetenztitel für die Kommission dar. Als überzeugendster Ansatzpunkt erscheint die Notstandsklausel des Art. 27 AMRK, die die Aussetzung von Konventionsrechten nur unter der Bedingung zuläßt, "daß diese Maßnahmen [den] ... sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen" ("provided that such measures are not inconsistent with ... other obligations under international law.").⁹⁸ Aber auch bei dieser Vorschrift bleiben die spezifischen Konventionsrechte Anknüpfungspunkt für die Überwachungskompetenz der Kommission. Die Notstandsklausel bildet lediglich den normativen Maßstab für die Befugnis der Mitgliedstaaten, in Notstandssituationen die Konventionsrechte außer Kraft zu setzen. Die Normen des humanitären Völkerrechts greifen hier also gleichsam nur als "Schranken-Schranke" ein.

Es ist nach wie vor unklar, welche Intensität der Gewaltanwendung und welcher Organisationsgrad auf Seiten der sich gegen die Regierung erhebenden Kräfte gefordert ist, um die Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts auszulösen.⁹⁹ Der gemeinsame Art. 3 der vier Genfer Rotkreuz-Konventionen¹⁰⁰ spricht lediglich von einem "bewaffneten Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat." Das Zweite Zusatzprotokoll verlangt dagegen die Existenz von "organisierten bewaffneten Gruppen ..., die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Hohen Vertragspartei ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchzuführen ... vermögen."¹⁰¹ Die Inter-Amerikanische Kommission stellt klar, daß die Anwendbarkeit des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen bereits deutlich unter der Bürgerkriegsschwelle einsetzt, die das Zweite Zusatzprotokoll aufstellt.¹⁰² Gleichzeitig räumt sie aber ein, daß eine schwierige Abgrenzungsaufgabe gegenüber bloßen inneren Unruhen und

⁹⁸ Vgl. hierzu auch die Würdigung der Argumentation der Kommission bei *Zegveld* (Fn. 97), S. 544 ff.

⁹⁹ Siehe zusammenfassend *Ch. Greenwood*, in: *D. Fleck*, Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (1994), S. 41 f. Vgl. zu dieser Abgrenzungsproblematik im Rahmen der Arbeit der Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala *Ch. Tomuschat*, Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung, Vereinte Nationen 1999, S. 192 (196).

¹⁰⁰ Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde; Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See; Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen; Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, 12.8.1949, BGBl. 1954 II, S. 783 ff.; 813 ff.; 838 ff.; 917 ff.

¹⁰¹ Art. 1 Abs. 1 (Zweites) Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte, BGBl. 1990 II, S. 1637 ff.

¹⁰² *Abella-Fall* (Fn. 81), Tz. 152.

Spannungen¹⁰³ gestellt ist.¹⁰⁴ Im konkreten Fall hatte die Kommission über Vorfälle bei einem Angriff von 42 bewaffneten Personen auf eine Militärkaserne in Argentinien im Jahre 1989 zu befinden (also Ereignisse, die sich mehr als fünf Jahre nach der Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse in Argentinien zutragen). Die Inter-Amerikanische Kommission kam zu der Schlußfolgerung, daß es sich bei diesem Angriff nicht um bloße innere Unruhen handelte, sondern aufgrund des Organisationsgrades der Angreifer, der unmittelbaren Beteiligung regulärer Streitkräfte und der Intensität der militärischen Auseinandersetzung (das Gefecht dauerte ca. 30 Stunden) die Schwelle des im gemeinsamen Art. 3 geforderten "bewaffneten Konflikts" erreicht sei.¹⁰⁵

Die betroffenen Konventionsstaaten, auf deren Gebiet aufständische Bewegungen gegen die Regierung kämpfen, sperren sich regelmäßig gegen die Anwendung des humanitären Völkerrechts auf interne bewaffnete Konflikte.¹⁰⁶ Da die Regeln des humanitären Völkerrechts sowohl für die Regierung als auch für die Aufständischen gleichermaßen verbindlich sind, verknüpfen die Konventionsstaaten mit der Anwendung des humanitären Völkerrechts die Sorge, daß mit der Gleichstellung innerhalb des *ius in bello* auch ein Urteil über die Legitimität des bewaffneten Widerstandes gegen die Regierung einhergeht.¹⁰⁷ Die Kommission betont aber, daß die Bindung der aufständischen paramilitärischen Verbände an den Mindeststandard des humanitären Völkerrechts weder deren politischen Ziele legitimiert noch eine Anerkennung als "kriegführende Partei" (*belligerent*) bedeutet.¹⁰⁸

Der Konventionsstaat bleibt – wie die Kommission hervorhebt – sowohl nach innerstaatlichem Recht als auch nach Völkerrecht berechtigt, Aufstände gegen die gewählte Regierung niederzuschlagen¹⁰⁹ und die Mitglieder der irregulären bewaffneten Einheiten nach natio-

¹⁰³ Siehe Art. 1 Abs. 2 Zweites Zusatzprotokoll: "Das Protokoll findet nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten."

¹⁰⁴ *Abella*-Fall (Fn. 81), Tz. 148 ff.

¹⁰⁵ Ebenda, Tz. 154 ff.

¹⁰⁶ Vgl. etwa Third Colombia Report (Fn. 19), Chapter IV, Tz. 17.

¹⁰⁷ Ebenda, Tz. 16.

¹⁰⁸ Ebenda, Tz. 18. Es ist unklar, welche Bedeutung die Anerkennung als "kriegführende Partei" heute noch hat. Da das humanitäre Völkerrecht in internen bewaffneten Konflikten heute nach objektiven Kriterien angewendet wird, verbirgt sich hinter der gewohnheitsrechtlichen Befugnis, Aufständische unter bestimmten Bedingungen als *belligerents* anzuerkennen, wohl nur noch eine begrenzte Ausnahme vom Interventionsverbot. Danach dürfen Drittstaaten mit Aufständischen begrenzte völkerrechtliche Vereinbarungen schließen (und ihnen damit partielle und temporäre Völkerrechtssubjektivität zuerkennen), wenn der im Bürgerkrieg befindliche Staat über einen Teil seines Territoriums die effektive Staatsgewalt verloren hat und eine Anerkennung der aufständischen Partei zum Schutz der Staatsangehörigen oder sonstiger Interessen des Drittstaates notwendig ist, vgl. *K. Ipsen*, Völkerrecht (4. Aufl. 1999), S. 89.

¹⁰⁹ Third Colombia Report (Fn. 19), Chapter IV, Tz. 8.

nalem Recht strafrechtlich zu belangen (auch wenn die strafrechtlichen Vorwürfe sich nicht auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts beziehen).¹¹⁰

VI. Schlußbemerkung

Zwischen den regionalen Menschenrechtssystemen der europäischen und amerikanischen Hemisphäre entspinnt sich ein reger Diskurs. Bislang waren es vor allen Dingen die Inter-Amerikanischen Konventionsorgane, die ihre Rechtsprechung mit dem reichen Fallmaterial der Straßburger Organe unterfütterten. Für Mittel- und Südamerika besteht dabei die große Herausforderung darin, das (west-)europäische Modell subtiler Rechtsstaatlichkeit behutsam an die Wirklichkeit anzupassen, so daß der normative Appell der Menschenrechte nicht als bloße Verfassungssemantik verpufft. Wie das Beispiel der *forced disappearances* und die Rechtsprechung zu internen bewaffneten Konflikten unter Beweis stellen, legt das Inter-Amerikanische System hier großes juristisches Geschick und Innovationskraft an den Tag.

Mit der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in das Europäische Menschenrechtssystem werden nunmehr auch die Straßburger Organe in großem Umfange mit Lebensumständen konfrontiert, die in mancher Hinsicht den Herausforderungen Mittel- und Südamerikas entsprechen. Bereits bei der Behandlung des menschenrechtlichen Sorgenkindes Türkei haben die europäischen Menschenrechtsorgane dankbar auf die juristische Vorarbeit der Inter-Amerikanischen Schwesterorganisation zurückgegriffen.¹¹¹ Auch bei der Bewältigung der menschenrechtlichen Probleme in Mittel- und Osteuropa wird man in Zukunft sicher häufiger von den Erfahrungen des Kampfes um die Menschenrechte im Inter-Amerikanischen System zehren können.

¹¹⁰ Ebenda, Tz. 18.

¹¹¹ Siehe oben unter IV.

ABSTRACTS

The Protection of Human Rights in the Inter-American System: A Model for Europe?

By *Thilo Rensmann*

Following the fall of the iron curtain and the accession of many Middle and Eastern European States to the European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights faces new challenges. On the one hand the Strasbourg court will have to address the manifold problems of the transition from dictatorship to democracy and the rule of law. On the other hand the Court will increasingly need to deal with individual applications arising from civil war scenarios such as the current conflict in Chechnya. The challenges lying ahead for the European Court are thus very similar to the problems which the Inter-American Court has been struggling with ever since its inception. The author tries to explore the extent to which the experience gathered in the American hemisphere may be transposed into the European context.

On a procedural level, the Inter-American System demonstrates that an implementation mechanism which is solely based on the review of individual applications is not suitable for addressing large-scale human rights violations in civil strife. Against this backdrop the author advocates the strengthening of monitoring systems based on country reports and on-site visits within the Council of Europe.

The recent withdrawal of Peru from the supervisory jurisdiction of the Inter-American Court highlights the problem of acceptance of human rights monitoring in States which are in a transition to democracy and the rule of law. The confrontation between Peru and the Inter-American Court demonstrates that a careful balance will have to be struck between an activist approach to human rights protection on the one hand and due regard for the new sensitivities of democratically elected governments with respect to domestic public opinion on the other.

The European Court of Human Rights is increasingly confronted with the phenomenon of forced disappearances. This is an area in which the case law of the Inter-American Court has broken new ground. The Strasbourg convention organs have begun to adopt the approach of their Inter-American counterparts. The recent practice of the European Court and Commission demonstrates, however, that the Inter-American approach cannot be applied indiscriminately to all situations in Europe but must rather be carefully adapted to specific cases at issue.

Finally, the Strasbourg organs have not yet made any clear pronouncements on the interplay between Convention rights and humanitarian law. This will be of growing importance in order to adjudge cases adequately within civil war situations such as

Chechnya. The European Court of Human Rights will be able to glean important insights from the recent case law of the Inter-American Commission which has made a number of interesting propositions with regard to the relationship between regional human rights protection and the *ius in bello*.

Recent Developments in Sri Lanka on the Freedom of Expression

By *M. Lakshman Marasinghe*

The Human Rights provisions found in the present Sri Lankan Constitution encompass a very large and fruitful area. They include such fundamental rights as Right to the Freedoms of: Speech, Expression, including publication; Peaceful Assembly (Art. 14.1.b); Association (Art. 14.1.c); to form and join a Trade Union (Art. 14.1.d); to manifest his religion in worship, observance, practice and teaching (Art. 14.1.e); to promote his / her own culture and to use his own language (Art. 14.1.f); to engage in any lawful occupation, profession, trade, business or enterprise (Art. 14.1.g); of movement, choosing ones residence within Sri Lanka (Art. 14.1.h) and lastly the freedom to return to Sri Lanka (Art. 14.1.i). These freedoms have been limited under Article 15.

The Article published here deals with the first of those fundamental freedoms, namely, the "Freedom of Speech and Expression including Publication". This freedom, as in the case of others, has been interpreted in a way that in most cases it has been periodically expanded and periodically contracted. The cases discussed in this writing show the high water mark of this freedom. Among others, the right to vote, has been included as a fundamental right, being an emanation of the freedom of expression. Similarly, the right of expression has been extended to include political protests and demonstrations. No declaration of Fundamental Rights could encompass all its different manifestations.

It is therefore left to the Courts to interpret the provisions in a way so as to ensure that the particular violation complained of, did fall within the area of protection afforded by the constitution. Additionally, the courts have justified punishing the violators of human rights, directly, and in their personal capacities, rather than punishing the institution, such as the Police, to which they may have belonged. The differentiation between personal liability of the violator, and the vicarious liability of the institution to which violator belonged is a significant development that the Supreme Court of Sri Lanka has recently introduced into this area of the law.