



TranState Working Papers

WIE ERFOLGVERSPRECHEND IST DIE
REPRODUKTION INSTITUTIONELLEN
DESIGNS?

INDIVIDUALBESCHWERDEN IM KONTEXT DES
INTER-AMERIKANISCHEN MENSCHENRECHTS-
SYSTEMS SOWIE DES JURISTISCHEN SYSTEMS
DER ANDENGEMEINSCHAFT

KERSTIN BLOME

No. 144

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Kerstin Blome

***Wie erfolgversprechend ist die Reproduktion
institutionellen Designs?***

***Individualbeschwerden im Kontext des Inter-Amerikanischen
Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems
der Andengemeinschaft***

TranState Working Papers

No. 144

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2011

[ISSN 1861-1176]

Kerstin Blome

Wie erfolgversprechend ist die Reproduktion institutionellen Designs?

Individualbeschwerden im Kontext des Inter-Amerikanischen

Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems der Andengemeinschaft

(TranState Working Papers, 144)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2011

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Wie erfolgversprechend ist die Reproduktion institutionellen Designs?

Individualbeschwerden im Kontext des Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems der Andengemeinschaft

ZUSAMMENFASSUNG

Das vorliegende Papier untersucht exemplarisch, ob sich der Erfolg juristischer Systeme reproduzieren lässt. Hierbei wird eine zentrale Annahme der Regimetheorie zugrunde gelegt, wonach das spezifische Design einer Institution für deren effektives Funktionieren eine zentrale Rolle spielt. Das Papier beleuchtet ausführlich die Rechtspraxis des inter-amerikanischen Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems der Andengemeinschaft, deren institutionelles Design sich explizit an erfolgreichen europäischen Vorbildern orientiert: am Menschenrechtssystem des Europarates sowie am Rechtssystem der Europäischen Union. Die lateinamerikanischen Systeme sind jedoch mit gänzlich anderen Kontextbedingungen als ihre europäischen Vorbilder konfrontiert. In vielen Ländern der Region sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit äußerst fragil, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen waren und sind vielerorts an der Tagesordnung, regionale Bündnisse kranken an den schwachen, meist auf Rohstoffexporten basierenden Ökonomien ihrer Mitgliedsländer. Wie erfolgversprechend ist die Reproduktion des Designs angesichts dieser Rahmenbedingungen? Zur Beantwortung dieser Frage wird mittels der Indikatoren Beschwerdezahlen, Verfahrensdauer, Verfahrensausgang sowie Umsetzung der Urteile die Rechtspraxis der lateinamerikanischen Systeme in vergleichender Perspektive zu den europäischen Institutionen bewertet.

INHALT

1. EINLEITUNG.....	1
2. ÜBERBLICK ÜBER DAS INTER-AMERIKANISCHE MENSCHENRECHTSSYSTEM	3
2.1 Entstehungsgeschichte.....	3
2.2 Das Individualbeschwerdeverfahren.....	4
3. DAS INTER-AMERIKANISCHE MENSCHENRECHTSSYSTEM IN DER PRAXIS.....	6
3.1 Die Anzahl der Beschwerden die bei der Kommission eingereicht werden	7
3.1.1 Design: Fehlende Prozesskostenbeihilfe.....	8
3.1.2 Zugangsprobleme jenseits des Designs	10
3.2 Die Anzahl der Verfahren vor dem Gerichtshof.....	11
3.2.1 Design: Das Fehlen einer obligatorischen Zuständigkeit.....	12
3.2.2 Design: Der indirekte Zugang zum Gerichtshof	13
3.2.3 Jenseits des Designs: Unzureichende Ressourcenausstattung.....	15
3.3 Die Verfahrensdauer	16
3.3.1 Design: Zweistufiges Verfahren	17
3.3.2 Jenseits des Designs: Die Art der Rechtsverletzungen	18
3.3.3 Jenseits des Designs: Die mangelnde Mitarbeit der beschuldigter Staaten.....	19
3.4 Der Ausgang des Verfahrens	20
3.4.1 Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken	22
3.5 Die Umsetzung der Anordnungen seitens der Staaten.....	22
3.5.1 Design: Mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Kommissionsempfehlungen.....	23
3.5.2 Jenseits des Designs: Die politische Situation im betroffenen Staat	24
3.5.3 Jenseits des Designs: Mangelnde politische Unterstützung	26
3.6 Zwischenfazit.....	26
4. ÜBERBLICK ÜBER DAS ANDINE INTEGRATIONSSYSTEM.....	27
4.1 Entstehungsgeschichte	27
4.2 Das Vorabentscheidungsverfahren	29
5. DAS RECHTSSYSTEM DER ANDENGEMEINSCHAFT IN DER PRAXIS	30
5.1 Die Anzahl der Verfahren.....	31
5.1.1 Design: Die Obligatorische Jurisdiktion des AGH	31
5.1.2 Jenseits des Designs: Die Skepsis der nationalen Gerichte.....	31
5.1.3 Jenseits des Designs: Nationale Spezifika	33
5.1.4 Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken	34
5.2 Die Verfahrensdauer	35
5.2.1 Design: Vorgeschriebene Verfahrensdauer	35
5.2.2 Jenseits des Designs: Die Art der Rechtsverletzungen	36
5.3 Der Ausgang des Verfahrens	37
5.3.1 Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken	38
5.4 Die Umsetzung der Urteile	39
5.4.1 Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken	39
5.5 Zwischenfazit.....	40
6. FAZIT: WIE ERFOLGVERSPRECHEND IST DIE REPRODUKTION INSTITUTIONELLEN DESIGNS?	40
LITERATUR	43
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	47

Wie erfolgversprechend ist die Reproduktion institutionellen Designs?

Individualbeschwerden im Kontext des Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems der Andengemeinschaft

1. EINLEITUNG

In den letzten Jahrzehnten ist eine erstaunliche Proliferation internationaler Gerichte, Tribunale, Schiedsgerichte und gerichtsähnlicher Instanzen zu beobachten. Derzeit existieren rund 20 permanente internationale Gerichte und Tribunale, die mit unabhängigen Richtern besetzt sind und auf der Basis kodifizierter Verfahrensregeln rechtsverbindliche Urteile fällen.¹ Prominente Beispiele sind der Internationale Gerichtshof oder der Internationale Strafgerichtshof. Darüber hinaus gibt es rund 70 internationale Institutionen, die juristische oder quasi-juristische Aufgaben übernehmen.² Während die Mehrzahl dieser Institutionen ausschließlich für zwischenstaatliche Streitigkeiten zuständig ist, öffnen immer mehr von ihnen ihre Tore auch für nicht-staatliche Akteure (u. a. Individuen, Unternehmen, NGOs).

Geht es um die Frage der Effektivität internationaler Gerichte – im Sinne einer Durchsetzung bzw. Wiederherstellung von Rechten – werden in der einschlägigen Literatur jedoch nur wenige der Vielzahl internationaler Institutionen als positive Beispiele angeführt, wozu regelmäßig der *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft* (EuGH, zusammen mit dem Europäischen Gericht Erster Instanz, EuG) sowie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) gehören. Beide Institutionen gelten als äußerst erfolgreich bei der Etablierung einer europäischen Rechtsgemeinschaft, in der sich analog und ergänzend zur nationalstaatlichen Ebene zunehmend auch auf regionaler Ebene der „Primat des Rechts“ durchzusetzen scheint. Im Jahr 2001 gelangte z. B. Karen Alter zu der Einschätzung, dass das Rechtssystem der Europäischen Union das effektivste existierende internationale Rechtssystem sei und nicht unter den typischen Defiziten internationaler Gerichtsbarkeit leide (vgl. Alter 2001: 1). Im Gegenteil, Rechtsverletzungen würden regelmäßig vor den Gerichtshof gebracht, dessen Entscheidungen würden respektiert und somit letztlich der gesamte politische Prozess durch das Gemeinschaftsrecht sowie durch die Urteile des EuGH beeinflusst (ebd.: 229). Vielfach wird der EuGH daher auch als „Motor der Integration“ bezeichnet. Bereits einige Jahre zuvor gelangten Laurence R. Helfer und Anne-Marie Slaughter nicht nur in Bezug auf

¹ Quelle: <http://www.pict-pcti.org/about/about.html>, 15.03.2010.

² Ebd.

den EuGH zu einer ähnlichen Einschätzung, sondern auch mit Blick auf den EGMR: „The result, at least in Europe, has been the emergence of a ‚community of law‘: a partially insulated sphere in which legal actors interact based on common interests and values, protected from direct political interference“ (Helfer/Slaughter 1997: 277). Angesichts der Erfolgsgeschichte der europäischen Gerichte fragten Helfer/Slaughter „...whether the success of supranational adjudication can be translated or transplanted to other regions of the globe“ (ebd.: 276). Diese Frage aufgreifend, untersucht das vorliegende Papier exemplarisch, ob sich der Erfolg juristischer Systeme reproduzieren lässt.

Bei der Beantwortung dieser Frage, wird eine zentrale Annahme der Regimetheorie zugrunde gelegt, wonach das spezifische Design einer Institution für deren effektives Funktionieren eine wichtige Rolle spielt (vgl. z. B. Koremenos/Lipson/Snidal 2004, Mitchell 1994 oder Wettestad 1999). In der einschlägigen „Verrechtlichungsliteratur“ wird vielfach das *institutionelle Design* der beiden europäischen Gerichte als wichtigster Erklärungsfaktor für ihren Erfolg erachtet (vgl. z. B. Alter 2001, Keohane u. a. 2000, Helfer/Slaughter 1997): Es handelt sich sowohl beim EuGH als auch beim EGMR um permanente Gerichte, die mit unabhängigen Richtern besetzt sind. Des Weiteren sorgen Verfahrensregeln für unparteiliche und faire Verfahren, die in rechtsverbindliche Urteile münden. Der EuGH kann bei Nichtbefolgung seiner Anordnungen Sanktionen verhängen, die Befolgung der Urteile des EGMR wird zumindest durch das Ministerkomitee des Europarates überwacht. Zudem wird in der einschlägigen Literatur vor allem die Relevanz zweier spezifischer Verfahrensaspekte betont: erstens der breite Zugang zu den Gerichten, denn klageberechtigt sind nicht nur Staaten, sondern auch nichtstaatliche Akteure (= natürliche und juristische Personen) und zweitens – mit Blick auf den EuGH – die Verschränkung des regionalen mit den nationalen Rechtssystemen in der Weise, dass die nationalen Gerichte der EU Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der vom EuGH getroffenen Vorabentscheidungen zuständig sind (vgl. Alter 2001: 4 oder Keohane u. a. 2000: 467).

Im Folgenden wird exemplarisch die Arbeit des *inter-amerikanischen Menschenrechtssystems* sowie des *juristischen Systems der Andengemeinschaft* näher beleuchtet, deren institutionelles Design sich explizit an den europäischen Vorbildern orientiert: das *inter-amerikanische Menschenrechtssystem im Kontext der OAS* ähnelt stark dem ursprünglichen Menschenrechtssystem des Europarates³ und das *juristische System des*

³ Durch das im November 1998 in Kraft getretene „Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus“ wurde das europäische System grundlegend reformiert (vgl. Kap. 2.2).

regionalen Integrationsverbundes der Andengemeinschaft orientiert sich eng an dem der Europäischen Union (EU).

Einleitend wird jeweils kurz die Entstehungsgeschichte der beiden Systeme skizziert (in Kap. 2.1 die des inter-amerikanischen Systems und in Kap. 4.1 die des andinen Rechtssystems) sowie daran anschließend ihr je spezifisches Verfahrensdesign erläutert (Kap. 2.2 bzw. Kap. 4.2). Beide Systeme sind jedoch mit gänzlich anderen Rahmenbedingungen als ihre europäischen Vorbilder konfrontiert. In vielen Ländern der Region sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit äußerst fragil, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen waren und sind vielerorts an der Tagesordnung, regionale Bündnisse kranken an den schwachen, meist auf Rohstoffexporten basierenden Ökonomien ihrer Mitgliedsländer. Wie erfolgversprechend ist die Reproduktion des Designs angesichts dieser Kontextbedingungen? Zur Beantwortung dieser Frage wird in Kapitel 3 die Rechtspraxis des inter-amerikanischen Systems – in vergleichender Perspektive zum europäischen Menschenrechtssystem – sowie in Kapitel 5 die Rechtspraxis des andinen Systems – in vergleichender Perspektive zum EuGH – näher beleuchtet.⁴ Hierbei wird der Bemessung ihres Erfolges in erster Linie die Effektivität der beiden Instanzen bei der Durchsetzung bzw. Wiederherstellung individueller Rechte zugrunde gelegt.⁵ In Kapitel 6 werden die Ergebnisse im Hinblick auf die Frage nach den Erfolgsaussichten institutioneller Reproduktion abschließend bewertet.

2. ÜBERBLICK ÜBER DAS INTER-AMERIKANISCHE MENSCHENRECHTSSYSTEM

2.1 Entstehungsgeschichte

Die Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes begann auf dem amerikanischen Kontinent bereits 1948 mit der Verabschiedung der *American Declaration of Rights and*

⁴ Die in diesem Papier präsentierten Ergebnisse basieren zu weiten Teilen auf zwei vergleichenden Fallstudien, die im Rahmen einer Dissertation erstellt wurden (vgl. Blome 2009). Neben der Auswertung von Sekundärliteratur und statistischem Material wurde vor allem der Verlauf exemplarischer Individualbeschwerden (im Kontext des inter-amerikanischen Menschenrechtssystems sowie des Rechtssystems der Andengemeinschaft) rekonstruiert sowie zahlreiche Experten interviewt.

⁵ Gerichtsverfahren erfüllen unterschiedliche Funktionen. In erster Linie sollen sie ein effektives und zeitnahes Rechtsmittel für Personen (bzw. im internationalen System häufig für Staaten) bereitstellen, deren Rechte verletzt wurden. Darüber hinaus bewirken sie häufig auch Änderungen in Gesetzen und staatlichen Praktiken, wovon nicht nur Kläger sondern auch andere potenziell Betroffene profitieren. Des Weiteren bieten internationale Verfahren den staatlichen Vertragsparteien eine Orientierung für die Auslegung und Anwendung des entsprechenden Vertrages (vgl. z. B. Byrnes 2000: 142).

Duties of Man durch die Neunte Konferenz Amerikanischer Staaten, die zeitgleich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ins Leben rief (vgl. OAS/IACHR 2007: 4). Rund ein Jahrzehnt später, 1959, entschieden die Außenminister der OAS die *Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission (IAMRK)* mit Sitz in Washington D.C. einzurichten und reagierten damit auf das Problem, dass kein Organ existierte, das die Überwachung der Einhaltung der in der Deklaration garantierten Menschenrechte hätte überprüfen können. Zwar wurde bereits die Errichtung eines Gerichtshofs erwogen, da jedoch keine rechtlich verbindliche Menschenrechtskonvention vorlag, wurde dieser Gedanke zunächst wieder verworfen (vgl. Allain 2000: 108ff). Bis zur Verabschiedung der *Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK)*, die 1978 in Kraft trat, bildete die rechtlich unverbindliche Deklaration von 1948 die Grundlage der Arbeit der Kommission.⁶

Die Hauptaufgabe der Kommission besteht darin, den Schutz der Menschenrechte zu befördern und diese zu verteidigen (Art. 41 AMRK). Um diese Aufgabe zu erfüllen, führt die Kommission Länderbesuche durch und erstellt Studien zur Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern. Zudem ist sie seit 1966 formell dazu autorisiert, Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und konkrete Empfehlungen auszusprechen. Diese Funktion war ursprünglich nicht vorgesehen, wurde aber angesichts einer starken „Nachfrage“ nach und nach von der Kommission übernommen und dann auch formell in das Aufgabenspektrum integriert (vgl. OAS/IACHR 2007: 79 oder Hansungule 2001: 694).

Im Jahr 1979 wurde auf der Grundlage der Artikel 52-69 AMRK in San José (Costa Rica) zusätzlich der *Inter-Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof (IAGMR)* errichtet. Gemäß Artikel 1 seines Statuts ist der Gerichtshof ein unabhängiges juristisches Organ und für die Anwendung und Interpretation der AMRK zuständig.

2.2 Das Individualbeschwerdeverfahren

Wie bereits angemerkt, weist das Individualbeschwerdeverfahren des inter-amerikanischen Systems starke Ähnlichkeiten mit dem ursprünglichen europäischen Modell, vor dessen Neugestaltung durch das 11. Änderungsprotokoll, auf. In beiden Menschenrechtssystemen war (und im inter-amerikanischen System ist es noch immer) das Verfahren zweistufig aufgebaut: dem Verfahren vor dem Gerichtshof ging zunächst eine Prüfung der formellen Zulässigkeit einer Beschwerde sowie eine erste materielle

⁶ Mittlerweile gilt die Deklaration als Gewohnheitsrecht und somit als rechtsverbindlich, was allerdings nicht von allen Staaten anerkannt wird (z. B. nicht von den USA). Das ist insofern wichtig, als bislang lediglich 24 der 35 OAS Staaten die Konvention ratifiziert haben (Stand März 2010, <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/b-32.html>).

Einschätzung durch eine Expertenkommission (= Europäische respektive Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission) voraus. Erst wenn die Empfehlungen der jeweiligen Kommission nicht umgesetzt wurden, konnte diese (oder ein Staat) ein Verfahren vor dem Gerichtshof einleiten – dessen Jurisdiktion in beiden Systemen nicht obligatorisch war.⁷ Darüber hinaus war in beiden Systemen ursprünglich eine Beteiligung der individuellen Beschwerdeführer am Gerichtsverfahren nicht vorgesehen, vielmehr wurden sie durch die jeweilige Kommission vor dem Gerichtshof vertreten.⁸ Für die Überwachung der Umsetzung der Urteile ist in beiden Systemen ein politisches Organ zuständig (das Ministerkomitee des Europarats bzw. die Generalversammlung der OAS). Diese Ähnlichkeiten sind nicht zufällig, in der einschlägigen Literatur wird betont, dass die „Väter“ des inter-amerikanischen Systems sich explizit am europäischen Modell orientiert haben, zudem waren Repräsentanten aus Europa bei den Vorbereitungskonferenzen anwesend (vgl. z. B. Padilla 1993: 108 oder Pasqualucci 2003: 344).

Zum Aufbau und Ablauf des inter-amerikanischen Verfahrens im Einzelnen:

Die IAMRK ist ein unabhängiges Expertengremium, das aus 7 Mitgliedern besteht, die für die Dauer von vier Jahren von der OAS Generalversammlung gewählt werden. Die Befähigung zum Richteramt ist keine Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Kommission, erforderlich sind jedoch Kompetenzen im Bereich des Menschenrechtsschutzes (Art. 1 und 2 Verfahrensordnung (VO) der IAMRK). Die Kommission besitzt eine obligatorische Zuständigkeit über alle OAS Mitgliedsstaaten. Bei ihr gehen alle Beschwerden von Staaten, Individuen oder NGOs über Menschenrechtsverletzungen in einem der OAS Mitgliedsstaaten ein (Art. 44 AMRK). Die Kommission prüft zunächst die Einhaltung der vorgeschriebenen formalen Kriterien, u. a. die Vollständigkeit der Beschwerde und die Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs (Art. 26 - 29 VO) und versucht dann, eine gütliche Einigung zwischen den Streitparteien zu erzielen (Art. 41 VO). Kommt eine solche Einigung nicht zustande, erstellt die IAMRK einen vertraulichen Report, in dem sie die Situation beurteilt und ggf. Empfehlungen zur Beendigung der Rechtsverletzungen sowie zur Entschädigung ausspricht (Art. 43 II VO). Die Empfehlungen muss der Staat innerhalb einer dreimonatigen Frist umsetzen. Andernfalls kann die Kommission – allerdings nur falls der Staat die Jurisdiktion des Gerichtshofs anerkannt hat – eine Klage vor dem Gerichtshof einreichen (Art. 44 I VO). Unterliegt

⁷ Während die Anerkennung der Jurisdiktion des IAGMR durch die Mitgliedsstaaten der OAS noch immer freiwillig erfolgt, ist die des EGMR seit 1998 für alle Mitgliedsstaaten des Europarats obligatorisch.

⁸ Im Europäischen System wurde durch das 11. Änderungsprotokoll die Kommission abgeschafft. Private Beschwerdeführer haben heute direkten Zugang zum EGMR. Darüber hinaus entfiel die Kompetenz des Ministerkomitees (eines politischen Organs) über Beschwerden zu entscheiden, falls der Gerichtshof nicht angerufen wurde. Heute ist der EGMR das einzig zuständige Rechtsprechungsorgan.

der Staat nicht der Jurisdiktion des Gerichtshofs, kann die Kommission lediglich ihren Report veröffentlichen, um Druck zu erzeugen und den Staat zur Umsetzung der Empfehlungen zu bewegen (Art. 45 III VO der IAMRK).

Der Gerichtshof ist für die zweite Verfahrensphase zuständig. Er ist mit 7 Richtern besetzt, die ein hohes moralisches Ansehen sowie ausgewiesene Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte genießen sollen (Art. 52 AMRK). Sie werden für 6 Jahre von der Generalversammlung der OAS gewählt (Art. 53 AMRK). Nach Abschluss der verbindlichen ersten Verfahrensphase können die Kommission oder die Staaten – nicht jedoch die privaten Beschwerdeführer – eine Klage vor dem Gerichtshof einreichen. Während letztere ursprünglich im weiteren Verfahrensverlauf keine Parteistellung hatten, sondern durch die Kommission „vertreten“ wurden, wurde ihre Position im Zuge diverser Reformen gestärkt. Heute können die Beschwerdeführer eigenständig vor dem Gericht auftreten, Aussagen machen, Beweise beibringen, Entschädigungsforderungen stellen etc.⁹ Das Verfahren vor dem Gericht ist in der Regel (bis auf die Beratungen der Richter) öffentlich. Gelangen die Richter zu dem Ergebnis, dass ein Staat die in der Konvention geschützten Menschenrechte verletzt, ordnen sie die Beendigung dieser Verletzungen an sowie Entschädigungsleistungen (Art. 63 AMRK). Die Urteile sind rechtsverbindlich und die Staaten verpflichtet, sie innerhalb der vorgegebenen Frist umzusetzen (Art. 67 und 68 AMRK). Der Gerichtshof besitzt nicht die Kompetenz, im Falle der Nichteinhaltung Sanktionen zu verhängen. Er überwacht jedoch die Befolgung seiner Urteile, und verabschiedet in unregelmäßigen Abständen Resolutionen die den aktuellen Stand der Umsetzung dokumentieren. Zudem teilt er dies in jährlichen Berichten der OAS Generalversammlung mit.

3. DAS INTER-AMERIKANISCHE MENSCHENRECHTSSYSTEM IN DER PRAXIS

Wie bereits ausgeführt, ähneln sich das institutionelle Design des europäischen und des inter-amerikanischen Menschenrechtssystems stark. Doch wie sieht es mit der Funktion der regionalen Systeme in der Praxis aus? In den folgenden Abschnitten werden die zur Bewertung des Erfolgs relevanten Faktoren „Beschwerdezahlen“, „Verfahrensdauer“, „Verfahrensausgang“ sowie „Umsetzung der Urteile“ näher beleuchtet.¹⁰

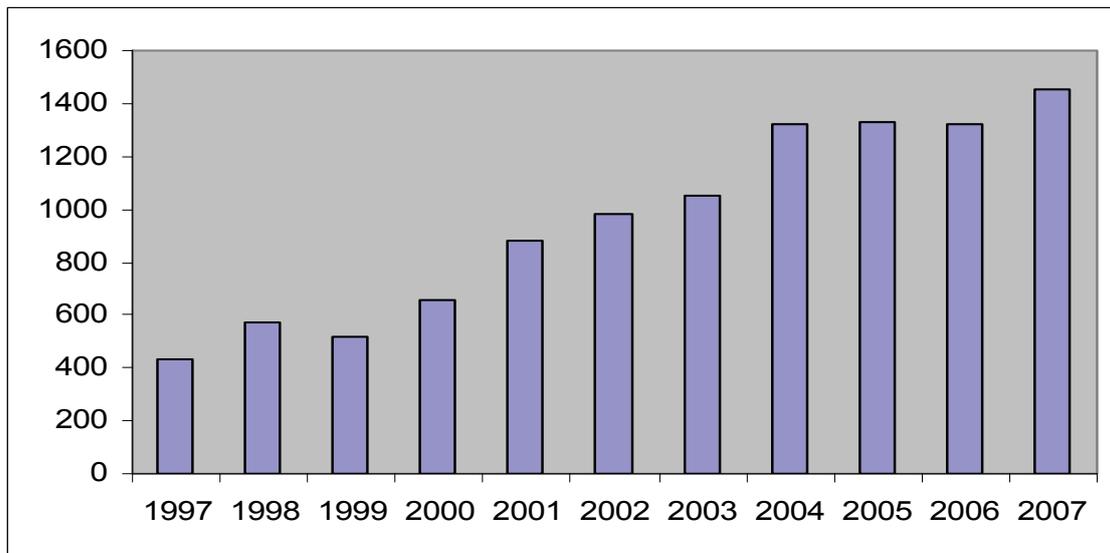
⁹ Art. 2 der VO des IAGMR zählt sie offiziell zu den Verfahrensparteien.

¹⁰ Diese Faktoren orientieren sich an einer Definition, mittels derer die Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens zum UN Zivilpakt untersucht wurde: „An effective procedure is one that provides an accessible and relatively speedy procedure for reviewing both parties’ claims of fact and law in a fair manner that results in a determination which gives a clear indication of the basis of a finding and of the steps that need to be taken to remedy any violation and that is acted upon by the state concerned within a reasonable time” (Byrnes 2000: 143).

3.1 Die Anzahl der Beschwerden die bei der Kommission eingereicht werden

Für den Erfolg eines Rechtssystems ist zunächst einmal relevant, dass Rechtsverletzungen regelmäßig vor die zuständige gerichtliche Instanz gebracht werden (vgl. z. B. Alter 2001: 229). Gemessen an der problematischen Menschenrechtssituation in vielen Ländern des amerikanischen Kontinents, werden erstaunlich wenige Beschwerden bei der Inter-Amerikanischen Kommission eingereicht (vgl. *Abbildung 1*).¹¹

Abbildung 1: Anzahl der Beschwerden die jährlich bei der IAMRK eingehen



Quelle: IACHR (2008): Chapter III B / Statistics

Auch wenn die Beschwerdezahlen kontinuierlich steigen, bewegen sie sich, verglichen mit dem europäischen System, immer noch auf einem sehr niedrigen Niveau: Wurden bei der IAMRK im Jahr 2008 1.323 Beschwerden eingereicht, waren es beim EGMR im

¹¹ Regelmäßig weisen Menschenrechtsorganisationen auf zahlreiche Missstände bezüglich der Achtung der Menschenrechte hin, so z. B. Amnesty International in seinem Jahresbericht 2008: „Von den 1960er Jahren bis Mitte der 1980er Jahre litten viele lateinamerikanische Staaten unter Militärregierungen, die von massenhaften und systematischen Menschenrechtsverletzungen geprägt waren. (...) Das Ende der Militärrherrschaft und die Rückkehr zu zivilen, verfassungsmäßig gewählten Regierungen bereitete auch weitverbreiteten und systematisch betriebenen Praktiken wie ‘Verschwindenlassen’, außergerichtlichen Hinrichtungen sowie der Folter politischer Gegner ein Ende. Die Hoffnung, dass nunmehr eine neue Ära der Achtung von Menschenrechten angebrochen sei, erwies sich jedoch in vielen Fällen als trügerisch. (...) Während die Praktiken des Machtmissbrauchs im Wesentlichen gleich geblieben sind, haben sich die Begründungen für ihren Einsatz geändert. Wurden sie früher hauptsächlich eingesetzt, um politische Gegner zu unterdrücken, so richten sie sich heute insbesondere gegen diejenigen, die sich - wie zum Beispiel Menschenrechtsverteidiger - gegen soziale Ungleichheit und Diskriminierung wehren“ (AI 2008).

gleichen Zeitraum 49.900 (vgl. IACHR 2009 bzw. ECtHR 2010: 4) – und dies bei vergleichbaren Bevölkerungszahlen: der EGMR ist für rund 812 Mio. Menschen zuständig und das inter-amerikanische System für ca. 908 Mio.¹² Angesichts der häufig nur schwach ausgeprägten rechtsstaatlichen Strukturen, die einen effektiven Rechtsschutz zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene ver- bzw. behindern (vgl. z. B. Domingo/Sieder 2001 oder Santiso 2003),¹³ bedürfen die geringen Beschwerdezahlen einer Erklärung.

3.1.1 Design: Fehlende Prozesskostenbeihilfe

Insbesondere die Tatsache, dass nicht nur Staaten, sondern auch Individuen Beschwerden einreichen können, wird in der einschlägigen Literatur als hauptverantwortlich für den Erfolg der europäischen Gerichte bewertet (vgl. z. B. Alter 2001, Helfer/Slaughter 1997 oder Keohane u. a. 2000). Da dieser Aspekt des institutionellen Designs im inter-amerikanischen System kopiert wurde, stellt sich die Frage, warum er nicht zu einer ebenso häufigen Nutzung des Systems führt.

Ein Vergleich der Verfahrensordnungen der beiden Systeme zeigt, dass zwar das private Beschwerderecht vom inter-amerikanischen System übernommen – und sogar ausgeweitet – wurde (vgl. FN 20), nicht aber der Abschnitt zu den Prozesskosten. Während für Beschwerdeführer vor dem EGMR die Möglichkeit besteht, Prozesskostenbeihilfe zu beantragen, wenn sie nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 91 und 92 der VO des EGMR)¹⁴, sahen die Verfahrensregeln des inter-amerikanischen Systems bislang eine vergleichbare Regelung nicht vor. Zwar ist die Einleitung des Verfahrens kostenfrei, d. h. die Opfer können eine Beschwerde per Internet versenden und es entstehen keine weiteren finanziellen Belastungen. NGOs mit Beschwerdeerfahrung weisen jedoch darauf hin, dass Beschwerden wesentlich mehr Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Opfer einen Rechtsbeistand haben, unmittelbar am Verfahren teilnehmen,

¹² Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Beschwerdezahlen nach der Reform des europäischen Systems regelrecht explodiert sind. Im Zeitraum vor der Reform (1955 bis 1998) wurden insgesamt nur 45.000 Beschwerden eingereicht (vgl. ECtHR 2010: 4). Allerdings lagen auch vor der Reform die Beschwerdezahlen des europäischen Systems regelmäßig über denen des inter-amerikanischen Systems.

¹³ „Korruption, Ineffizienz und das Fehlen eines klaren politischen Willens, diejenigen zur Verantwortung zu ziehen, die sich der Verletzung von Menschenrechten schuldig gemacht hatten, charakterisierten die Justizsysteme in vielen Teilen der Region. (...) In den meisten Ländern wurde Menschenrechtsverletzungen, die von Vertretern der Staatsmacht begangen wurden, weiterhin nur unzureichend untersucht“ (AI 2008).

¹⁴ Dies umfasst nicht nur die Kosten für den Rechtsbeistand, sondern auch Reisekosten und andere notwendige Ausgaben (Art. 94 VO EGMR).

Zeugenaussagen machen sowie Experten, Zeugen und Beweismaterial beibringen.¹⁵ Hierdurch entstehen aber erhebliche Kosten (u. a. für den Rechtsbeistand, Reisekosten, Kosten für Expertengutachten etc.). Lt. einer Modellrechnung des *Center for Justice and International Law* (CEJIL) kostet ein typisches Verfahren mit einem Opfer rund 113.000 US\$ (vgl. CEJIL 2006: 23). Diese Summe ist für die Mehrzahl der potentiellen Beschwerdeführer in Südamerika unerschwinglich. Häufig stammen die Opfer aus ärmeren Bevölkerungsschichten wie der indigenen Landbevölkerung.¹⁶ Ohne die Unterstützung von lokalen und internationalen NGOs, die nicht nur die Rechtsberatung der Opfer übernehmen, sondern auch die Prozesskosten tragen, wäre für die Mehrzahl der Opfer eine Inanspruchnahme des inter-amerikanischen Systems undenkbar. D. h. der Zugang zum System hing bislang in starkem Maße davon ab, inwieweit NGOs in der Lage waren, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Diese Situation ist im Hinblick auf einen effektiven Individualrechtsschutz sehr unbefriedigend, denn

„[v]ictims who are denied justice on the national level and look to the international community for vindication of their rights can lose all hope for a remedy when they find that their economic status prevents them from accessing the Inter-American System” (ebd.: 11 et seq.).

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. NGOs wie CEJIL aber auch Richter des IAGMR¹⁷ haben daher schon lange für die Einführung einer dem europäischen System vergleichbaren Form der Prozesskostenhilfe plädiert. Nachdem diese Forderung jahrelang unberücksichtigt blieb, entschied die Generalversammlung der OAS im Juni 2008, einen Rechtskostenbeihilfe-Fonds einzurichten. Am 01. Juni 2010 ist die Verfahrensordnung zum Einsatz dieses Fonds in Kraft getreten.¹⁸ Zumindest für die zweite Verfahrensstufe vor dem Gerichtshof besteht nun die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, im Falle dass, „they [the alleged victims]

¹⁵ Interview mit Javier Mujica Petit, Verantwortlicher des Menschenrechtsprogramms der peruanischen NGO *Centro de Asesoría Laboral del Perú* (CEDAL), Lima, August 2007.

¹⁶ Ein Beispiel hierfür ist die Menschenrechtssituation in Peru: Im Kontext eines bewaffneten Konflikts zwischen der Regierung und den Guerillagruppen Leuchtender Pfad und Revolutionäre Bewegung Tupac Amaru in den 1980ern und 1990ern wurden von beiden Seiten massive Menschenrechtsverletzungen, wie extralegale Hinrichtungen, Folter und Verschwindenlassen, begangen. Lt. 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 (TRC 2003: Chapter I, Para. 6).

¹⁷ Z. B. der ehemalige Richter Cançado Trindade (vgl. CEJIL 2006: 12).

¹⁸ „Rules for the Operation of the Victims’ Legal Assistance Fund of the Inter-American Court of Human Rights”, Resolution CP/RES. 963 of November 11, 2009 of the Permanent Council of the OAS.

lack economic resources necessary to cover the cost of litigation before the Inter-American Court...“ (Art. 2 der VO). Ob die Einrichtung des Rechtskostenbeihilfefonds letztlich zu einer Erhöhung der Anzahl der eingereichten Beschwerden führen wird, bleibt abzuwarten, insbesondere auch angesichts weiterer Zugangsprobleme.

3.1.2 Zugangsprobleme jenseits des Designs

Im Hinblick auf die Nutzung einer internationalen Gerichtsinstanz spielt deren „Zugänglichkeit“ eine wesentliche Rolle. Die Zugänglichkeit eines Verfahrens hängt jedoch nur zum Teil vom institutionellen Design ab (z. B. davon, ob überhaupt ein privates Beschwerderecht besteht) und darüber hinaus von weiteren Faktoren, wie dem Bekanntheitsgrad des Verfahrens im Kreis potenzieller Beschwerdeführer oder dem Vorhandensein rechtlicher Expertise (vgl. Byrnes 2000: 144).

Wie bereits unter Punkt 3.1.1 angeführt, stammen potentielle Beschwerdeführer des inter-amerikanischen Systems häufig aus der armen Landbevölkerung. Für sie stellen nicht nur die fehlenden finanziellen Ressourcen ein Problem dar, sie haben häufig gar keine Kenntnis von der Möglichkeit, vor internationalen Gerichten ihre Rechte einzuklagen zu können.¹⁹ Es kann somit nicht von einem hohen Bekanntheitsgrad des inter-amerikanischen Systems unter den Opfern von Menschenrechtsverletzungen in OAS Mitgliedsstaaten ausgegangen werden.

Zivilgesellschaftliche Gruppen spielen daher im inter-amerikanischen Menschenrechtssystem eine zentrale Rolle.²⁰ Sie tragen nicht nur häufig die Verfahrenskosten für die Opfer, sie machen sie überhaupt erst mit der Möglichkeit vertraut, eine Beschwerde vor einem internationalen Organ einzureichen, und unterstützen sie im Verlauf des Prozesses. Doch nicht nur bei den Opfern von Menschenrechtsverletzungen selbst gab und gibt es eine entsprechende „Wissenslücke“. Auch bei zivilgesellschaftlichen Gruppen haben sich die Kenntnis über die Möglichkeiten des regionalen Systems sowie die notwendige rechtliche Expertise zu dessen Nutzung erst langsam durchgesetzt. In den meisten zentral- und südamerikanischen Staaten hat sich erst in den 1990ern eine orga-

¹⁹ Hier sei nochmals auf das peruanische Beispiel verwiesen. Nach Angaben der Wahrheitskommission sprach die Mehrzahl der Opfer des internen Konflikts lediglich Quechua oder eine andere indigene Sprache, zudem lag ihr Bildungsniveau weit unter dem peruanischen Durchschnitt (TRC 2003: Chapter I, Para. 6).

²⁰ In diesem Zusammenhang muss die Relevanz des liberalen Beschwerderechts hervorgehoben werden, denn lt. Art. 44 AMRK können nicht nur Staaten oder Opfer eine Beschwerde einreichen, sondern auch NGOs ohne selbst betroffen zu sein – eine Möglichkeit, die in dieser Form in Europa nicht besteht. Diese Regelung ist jedoch angesichts der Realität in vielen Staaten des amerikanischen Kontinents elementar. Bisher wurde die große Mehrzahl der Beschwerden von NGOs eingereicht (vgl. Pinto 2005: 50). Das Abweichen vom europäischen Vorbild hat hier also – im Gegensatz zur Prozesskostenregelung – einen positiven Effekt.

nisierter Zivilgesellschaft herausgebildet und erst nach und nach wurden von dieser die Vorzüge des inter-amerikanischen Systems entdeckt.²¹

Auffällig ist, dass erhebliche Unterschiede in der Anzahl der Beschwerden bestehen, die gegen einzelne Staaten eingereicht werden. Peru z. B. wird regelmäßig mit einer relativ hohen Anzahl an Beschwerden konfrontiert (z. B. 304 in 2006) während aus einem Land wie Guatemala, in dem die Menschenrechtslage ebenfalls prekär ist, nur wenige Beschwerden bei der Kommission eintreffen (z. B. 28 in 2006) (vgl. IACHR 2007: 24). Dies erklärt sich zum Teil mit dem Grad der Organisation und Spezialisierung der Zivilgesellschaft.²² Nur wenn Menschenrechtsorganisationen existieren, die das inter-amerikanische System nicht nur kennen sondern auch mit entsprechend spezialisierten Rechtsanwälten zusammenarbeiten, sind Beschwerden aus diesem Land zu erwarten.²³

3.2 Die Anzahl der Verfahren vor dem Gerichtshof

Neben dem Umstand, dass insgesamt wenige Beschwerden bei der Kommission eingehen, ist ein weiterer Aspekt erklärungsbedürftig – und zwar die äußerst geringe Anzahl an Verfahren, die vom Gerichtshof durchgeführt werden (vgl. *Abbildung 2*).²⁴

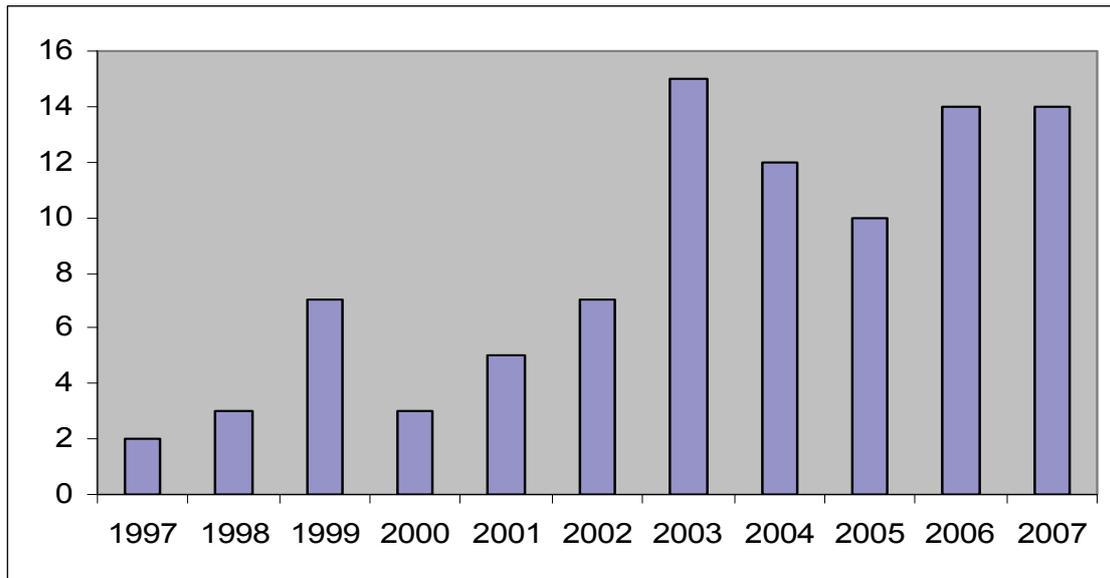
²¹ Interview mit Elisabeth Salmón Gárate, *Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú* (IDEHPUCP), Lima, August 2007.

²² Lt. Auskunft von Elisabeth Salmón Gárate gibt es z. B. in Zentral-Amerika weit weniger Anwälte mit entsprechender Expertise als in Südamerika.

²³ Darüber hinaus betonte María Claudia Pulido, Mitarbeiterin der IAMRK, in einem Interview im September 2007 in Washington, dass die peruanischen Medien umfassend über prominente Fälle, die vor dem IAGMR verhandelt wurden, berichteten, was zur Bekanntheit des Systems in der peruanischen Bevölkerung beigetragen habe. Eine solche Medienpräsenz sei aber eher die Ausnahme. Zudem hätten aber auch die zwei Länderbesuche der Kommission in Peru in den Jahren 1993 und 1998 ebenfalls den Bekanntheitsgrad des inter-amerikanischen Systems erhöht. Während ihres Aufenthalts in Peru hätten die Mitarbeiter der Kommission hunderte von Beschwerden erhalten.

²⁴ Von der geringen Fallzahl kann man nicht darauf schließen, dass der Großteil der Beschwerden bereits durch die Kommission erfolgreich bearbeitet wird. Seit 2001 veröffentlicht die Kommission jährlich den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen und im Jahresbericht 2008 sind insgesamt 117 Fälle aufgeführt (= die Fälle, in denen die Kommission in den letzten 7 Jahren einen Report veröffentlicht und Empfehlungen ausgesprochen hat). Nur in 12 Fällen wurden die Empfehlungen der Kommission vollständig umgesetzt, in 84 Fällen teilweise und in 20 Fällen gar nicht (bei einem Fall fehlt die entsprechende Angabe (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008eng/Chap3.f.eng.htm>, 13.04.2010)). Keiner dieser Fälle wurde an den Gerichtshof weitergeleitet.

Abbildung 2: Anzahl der jährlich an den Gerichtshof weitergeleiteten Beschwerden



Quelle: IACHR (2008): Chapter III B / Statistics

Insgesamt hat der Gerichtshof seit seiner Installierung im Jahre 1979 bis Ende 2008 lediglich Urteile in 105 Fällen gesprochen (vgl. IACtHR 2009: 60). Zum Vergleich: der EGMR hat seit seinem Bestehen mehr als 12.000 Urteile gefällt (vgl. ECtHR 2010: 3).²⁵

3.2.1 Design: Das Fehlen einer obligatorischen Zuständigkeit

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 (vgl. z. B. Allain 2000: 7, Müller/Schneider 2003a: 205 und 2003b: 216ff, Tamanaha 2004: 130ff, Watts 1993: 38). Das inter-amerikanische Menschenrechtssystem belegt diese Annahme eindrücklich. Für die Mitgliedsstaaten der OAS besteht kein Unterwerfungszwang unter die Jurisdiktion des IAGMR. Im Gegenteil, es ist jedem Staat freigestellt, die Jurisdiktion des Gerichtshofs anzuerkennen oder nicht. Insbesondere in den Anfangsjahren war der IAGMR nur für Beschwerden aus sehr wenigen Staaten zuständig, in der ersten Dekade nach seiner Errichtung gerade mal für 10 der 35 Mitgliedsstaaten (vgl. OAS/IACHR 2007: 51). Das heißt, dass von den Beschwerden, die bei der Kommission eingingen, nur ein Bruchteil überhaupt an den Gerichtshof weitergeleitet werden konnte.

Auch der EGMR verfügte anfänglich nicht über eine obligatorische Jurisdiktion, diese wurde erst 1998 mit dem 11. Änderungsprotokoll eingeführt.²⁶ Während auch im eu-

²⁵ Auch hier sei darauf hingewiesen, dass die Mehrzahl der Urteile (rund 90 %) nach der Reform im Jahr 1998 gefällt wurden. In der gesamten Zeitspanne vor der Reform (1958 – 1998) hat der EGMR insgesamt nur 837 Urteile gefällt (vgl. ECtHR 2010: 5).

ropäischen System die Staaten die entsprechenden Fakultativklauseln zunächst nur zögerlich anerkannten, hatte sich Anfang der 1980er Jahre – also lange vor Inkrafttreten des Änderungsprotokolls – die große Mehrzahl der Staaten der Jurisdiktion des EGMR unterworfen (vgl. Hawkins/Jacoby 2006: 216ff).

Mittlerweile haben immerhin 21 Staaten (Stand April 2010) die Jurisdiktion des IAGMR anerkannt, wichtige Staaten wie die USA und Kanada fehlen jedoch weiterhin.²⁷ Voraussichtlich wird sich daran in naher Zukunft auch nichts ändern. Eine dem europäischen System vergleichbare Reform ist unwahrscheinlich, da sie die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten voraussetzt. Die USA, der mächtigste Staat der Region, haben jedoch kein einziges internationales Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert. Zudem gibt es bedenkliche Fälle, in denen die Unterwerfung unter die Jurisdiktion des IAGMR wieder zurückgenommen wurde.²⁸

3.2.2 Design: Der indirekte Zugang zum Gerichtshof

Wie beim ursprünglichen europäischen Verfahren ist auch der Zugang zum IAGMR indirekt gestaltet, d. h. er erfolgt über den „Umweg“ der vorgeschalteten Kommission. Im Gegensatz zum europäischen Verfahren, verursachte dieses Design im inter-amerikanischen System in den Anfangsjahren erhebliche Probleme. Bis zum Jahr 1986 leitete die Kommission überhaupt keinen Fall an den Gerichtshof weiter, was zur Folge hatte, dass die Richter des IAGMR mehrere Jahre „arbeitslos“ waren.²⁹ Diese Situation kommentierte der ehemalige Richter Máximo Cisneros wie folgt: „I feel [a sense of frustration] in leaving the Court before it has had the opportunity to hear a single case of a violation of human rights, in spite of the sad realities of our America in this field“ (zitiert in: Allain 2000: 115).

Eine Erklärung hierfür liegt sicherlich in der spezifischen Entstehungsgeschichte des Systems, die von der des europäischen Vorbilds abweicht. Die Kommission existierte lange vor dem Gerichtshof und übernahm nach und nach auch eine „quasi-juristische“ Funktion. Mit der Errichtung des IAGMR änderte sich die Situation völlig:

²⁶ Vgl. Art. 25 und 46 EMRK (alte Fassung) sowie Art. 33 und 34 EMRK (neue Fassung).

²⁷ Quelle: <http://cidh.oas.org/Basicos/English/Baisc4.Amer.Conv.Ratif.htm>, 12.04.2010.

²⁸ Die Peruanischen Regierung erklärte im Juli 1999 die Rücknahme der Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshof mit sofortiger Wirkung (was jedoch vom Gerichtshof nicht akzeptiert wurde), erkannte jedoch nach einem Regierungswechsel im Januar 2001 den Gerichtshof offiziell wieder an. Trinidad und Tobago kündigte im Mai 1998 seine Mitgliedschaft der Amerikanischen Konvention (und somit auch die Anerkennung des Gerichtshofs). Diese Kündigung trat ein Jahr später in Kraft (<http://cidh.oas.org/Basicos/English/Baisc4.Amer.Conv.Ratif.htm>, 12.04.2010).

²⁹ Mit Ausnahme ihrer Gutachterfunktion nach Art. 64 AMRK.

„With the coming into existence of the Inter-American Court of Human Rights in 1980, the means by which human rights abuses were to be dealt within the Inter-American system fundamentally changed. The Inter-American Commission ... was forced to cede to the Court what had been its growing judicial character“ (ebd.: 114).

Die Kommission schien zunächst aber nicht bereit, ihre etablierte Position als quasi-gerichtliche Streitinstanz an den neu errichteten Gerichtshof abzutreten. Es dauerte rund ein Jahrzehnt, bis die Kommission diesen „Rollenwechsel“ akzeptierte. Erst in den 1990er Jahren überwies die IAMRK regelmäßig einzelne Fälle an den Gerichtshof (z. B. 3 Fälle im Jahr 1990 oder 7 in 1999, vgl. *Tab. 3*).³⁰ 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.³¹ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass neben dem Design auch institutionelle Eigen-dynamiken für das Funktionieren von Institutionen relevant sind und dass auch Institu-tionen mit vergleichbarem Design ganz unterschiedliche Dynamiken entfalten können.³²

³⁰ Eine andere Begründung für die geringen Fallzahlen des Gerichtshofs in dessen Anfangsjahren liefert der frühere Kommissionspräsident Robert K. Goldman. Er argumentiert, dass die Kommission den Gerichtshof „beschützt habe“, insofern als sie Entscheidungen in sehr sensiblen Bereichen, wie z. B. in Bezug auf nationale Amnestiege-setze, vorbereitet habe. Anfang der 1990er war die Frage, wie mit nationalen Amnestieregelungen umzugehen sei, Neuland für internationale Menschenrechtsorgane. Es existierte keine Rechtsprechung zu diesem Thema. Lt. Goldman sei daher die IAMRK der Ansicht gewesen, die Zeit sei noch nicht reif, 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 Rechts-materien sicherlich plausibel ist, erklärt sie jedoch nicht, warum in den ersten Jahren überhaupt keine Fälle an den IAGMR weitergeleitet wurden.

³¹ Im Jahr 2001 hat sich die Zusammenarbeit von Kommission und Gerichtshof zudem auch formell 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 um-setzt (und die Zuständigkeit des IAGMR anerkannt hat). Bei ihrer Entscheidung soll die Kommission die Position des Beschwerdeführers maßgeblich berücksichtigen (Art. 44 II a VO IAMRK). Das Nichtweiterleiten einer Be-schwerde bedarf einer begründeten Mehrheitsentscheidung (Art. 44 I VO IAMRK).

³² In den dominanten staatszentrierten Theorien des (Neo-)Realismus sowie auch des Institutionalismus gelten Organisationen als reine Werkzeuge der Staaten bzw. als Arenen für staatliche Interessenpolitik, als „impersonal policy machinery to be manipulated by other actors“ (Barnett/Finnemore 1999: 704). In den letzten Jahren wird jedoch verstärkt eine Debatte um das Ausmaß an Autonomie bzw. um nicht-kontrollierbare Eigendynamiken in-ternationaler Organisationen geführt. Es geht in der Analyse vermehrt um die Frage, inwieweit die durch staatli-che Gründungsakte errichteten internationalen Institutionen zu eigenständigen Akteuren avancieren, die durch ihr

3.2.3 *Jenseits des Designs: Unzureichende Ressourcenausstattung*

Dass trotz steigender Beschwerdezahlen und einer verbesserten Zusammenarbeit von Kommission und Gerichtshof weiterhin so wenige Verfahren vor dem IAGMR eröffnet werden, hängt vor allem mit den äußerst knappen Ressourcen der inter-amerikanischen Institutionen zusammen. Zwar haben sich die „Väter“ des inter-amerikanischen Systems am institutionellen Design des europäischen Menschenrechtssystems orientiert, jedoch nicht an dessen personeller und finanzieller Ressourcenausstattung, und das, obwohl die Kommission für eine vergleichbare Anzahl an Menschen zuständig ist, der Gerichtshof immerhin noch für rund 550 Mio. Menschen. Die inter-amerikanischen Institutionen müssen mit einem Bruchteil des Budgets sowie Personals des europäischen Systems auskommen. 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 (vgl. ECtHR 2008), musste die IAMRK mit umgerechnet ca. 2,5 Mio. €, 7 Kommissaren und rund 50 Mitarbeitern auskommen; der Gerichtshof mit lediglich ca. 1,2 Mio. €, 7 Richtern und 13 Anwälten (vgl. IACtHR 2009 sowie Goldman 2009: 883).³³

Trotz steigender Beschwerdezahlen sind die Budgets und der Personalbestand der Kommission und des Gerichtshof über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben.³⁴ Beide Institutionen sind nicht in der Lage, Vollzeit zu arbeiten. Die Kommissare der IAMRK treffen sich in der Regel zu drei regulären Sitzungsperioden pro Jahr, die jeweils ein bis zwei Wochen dauern. Der IAGMR hält in der Regel drei bis vier Sitzungen pro Jahr ab, die ebenfalls ein bis zwei Wochen dauern. Zusätzlich werden von beiden Institutionen meist ein bis zwei Sondersitzungen pro Jahr abgehalten. Auch wenn die Beschwerdezahlen auf jährlich über 1.000 angestiegen sind, trifft die Kommission in der Regel nur rund 60 bis 70 Zulässigkeitsentscheidungen jährlich.³⁵ Zudem ist der Gerichtshof nach Einschätzung von Experten mit den ihm zur Verfügung stehenden Mit-

Handeln den staatlichen Handlungsspielraum begrenzen (speziell auf internationale Gerichte fokussierte Beiträge stammen z. B. von Alter 2008 oder Helfer/Slaughter 2005).

³³ Die Angaben zur Mitarbeiterzahl der Kommission stammen von der Website der IAMRK (<http://www.cidh.oas.org/personal.eng.htm>, 12.01.2010).

³⁴ 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 % (vgl. IACtHR 2009: 79).

³⁵ Im Jahr 2006 hat die Kommission z. B. 56 Beschwerden für zulässig und 14 für unzulässig erklärt, im Jahr 2007 50 für zulässig und 14 für unzulässig und im Jahr 2008 49 für zulässig und 10 für unzulässig (IAMRK Jahresberichte 2006, 2007 und 2008).

teln nicht in der Lage, mehr als 10 – 15 Fälle pro Jahr zu behandeln.³⁶ Der frühere Kommissionspräsident Robert K. Goldman beschreibt die Lage wie folgt:

„Without question, the single greatest obstacle to the effective functioning of the Commission and the Court is the lack of adequate human and financial resources. Simply put, the system of petitions and cases is in imminent danger of collapse“ (2009: 882).

Um einen Kollaps des Systems zu vermeiden, ist der IAGMR gezwungen, seine Arbeit durch zusätzliche Quellen finanzieren zu lassen. Zu den regelmäßigen Geldgebern zählen u. a. die Europäische Union, die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank und das Land Costa Rica.³⁷ Insbesondere die Zahlungen des Mitgliedsstaats und potentiell „Beklagten“ Costa Rica haben jedoch Kritik hervorgerufen, da eine Einschränkung der gerichtlichen Unabhängigkeit befürchtet wird (vgl. Allain 2000: 121).

3.3 Die Verfahrensdauer

Eine exemplarische Untersuchung aller Verfahren, in denen der Gerichtshof zwischen 2001 und 2003 ein Urteil gefällt hat, ergab eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 7,5 Jahren.³⁸ Während die kürzesten Verfahren innerhalb von 3,5 - 5 Jahren abgeschlossen wurden, gab es auch diverse Verfahren die erst nach über 10 Jahren endeten (in einem Fall sogar erst nach 15 Jahren).³⁹

Die z. T. exzessive Verfahrensdauer ist einer der am häufigsten kritisierten Aspekte des inter-amerikanischen Systems, in den Worten eines NGO Mitarbeiters mit Prozess-erfahrung: „If the case goes through the Commission and the Court within six or seven years we would say that it was fast. It is not quick justice. That is often frustrating for

³⁶ Interview mit Michael Camilleri, Anwalt bei der internationalen NGO Center for Justice and International Law (CEJIL), Washington, August 2007.

³⁷ Im Jahr 2006 zahlte die EU z. B. € 600.000, die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank US\$ 125.000 und Costa Rica zahlt jährlich US\$ 100.000 in Übereinstimmung mit dem sog. „Headquarter Agreement“ (vgl. IACtHR 2007: 69ff).

³⁸ Als Beginn des Verfahrens wurde das Datum der Einreichung der Beschwerde gewertet, als Endpunkt entweder ein Sachurteil des Gerichts oder ein Urteil im Hinblick auf Reparationen. Insgesamt liegen der Berechnung 26 Urteile zugrunde. Hiervon wurden 4 Verfahren innerhalb von bis zu 4 Jahren abgeschlossen, 3 innerhalb von 4 – 5 Jahren, 13 innerhalb von 10 Jahren und 6 in einer Zeitspanne von über 10 Jahren.

³⁹ Vor der 1998 in Kraft getretenen Verfahrensreform betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer im europäischen System allerdings auch 6 Jahre (vgl. Peukert 1993: 174). Genaue Zeitangaben für die Zeit nach der Reform gibt es nicht, insgesamt scheint die Verfahrensdauer allerdings gesunken zu sein. Gemäß einer Statistik des Gerichtshofs aus dem Jahr 2008 werden rund 30 % der Fälle innerhalb eines Jahres zur Entscheidung vorgelegt, lediglich bei 7 % der Fälle dauert die Zuweisung zu einer Entscheidungsinstanz länger als 5 Jahre (ECtHR 2007).

the victims.”⁴⁰ Angesichts der Tatsache, dass die Opfer in der Regel schon jahrelange Prozesse auf nationaler Ebene durchlaufen haben – das Ausschöpfen des nationalen Rechtswegs ist eine formale Voraussetzung zur Inanspruchnahme des inter-amerikanischen Systems (Art. 46 ACHR) – ist ihre Desillusionierung im Hinblick auf einen „Zugang zu Gerechtigkeit“ (vgl. z. B. Francioni 2007), den juristische Systeme im Allgemeinen und somit auch das inter-amerikanische System gewährleisten sollen, verständlich. Denn „justice delayed is justice denied“ (de Zayas 1997: 696). Es ist problematisch, wenn der inter-amerikanische – aber genauso der europäische – Menschenrechtsgerichtshof immer wieder in ihren Urteilen anmahnen, die Gerichtsverfahren in den Mitgliedsstaaten müssten innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden, weil ansonsten das in beiden regionalen Konventionen verankerte Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzt würde, gleichzeitig aber die Verfahren vor den regionalen Gerichtshöfen selbst diesem Kriterium nicht genügen. Gemessen an ihren eigenen Standards, gewährleisten der IAGMR und der EGMR häufig ebenfalls keinen effektiven Rechtsschutz.

3.3.1 Design: Zweistufiges Verfahren

Neben dem bereits thematisierten Ressourcenmangel, wirkt sich auch die Aufteilung des Verfahrens in zwei Phasen negativ auf die Verfahrensdauer aus. Die Untersuchung der Fälle durch die Kommission und erneut durch den Gerichtshof führt zu Verzögerungen und Wiederholungen, insbesondere hinsichtlich der Auswertung des Beweismaterials, der Zeugen- und Expertenaussagen etc.⁴¹ Wie das Beispiel des europäischen Systems zeigt, konnte die Verfahrensdauer durch die Reform, d. h. durch die Abschaffung der Kommission und die Reduktion auf eine Phase, erheblich verkürzt werden (vgl. FN 39).

⁴⁰ Interview mit Michael Camilleri, CEJIL, Washington, September 2007.

⁴¹ Auf das Problem der langen Verfahrensdauer haben die beiden inter-amerikanischen Institutionen mit einer Reform ihrer Verfahrensordnungen reagiert. Das gesamte Verfahren wurde gestrafft, um Verzögerungen und Doppelungen zu vermeiden, u. a. wurde die Frist für die Staaten, in der sie auf die Vorwürfe reagieren können verkürzt und die Möglichkeit, wiederholte Fristverlängerungen zu beantragen, abgeschafft. Beide reformierten VOs sind 2001 in Kraft getreten. Zudem hat der Gerichtshof die Hauptverhandlung erheblich verkürzt (von 5-10 Tage auf rund 1,5 Tage, Interview mit Michael Camilleri, CEJIL, Washington, September 2007). Insbesondere die Verkürzung der Anhörungsfristen wird aber seitens von NGOs kritisch beurteilt, da dadurch auch die Möglichkeit Zeugen und Beweise zu präsentieren eingeschränkt wird (ebenfalls Interview Camilleri).

3.3.2 *Jenseits des Designs: Die Art der Rechtsverletzungen*

Die inter-amerikanischen Institutionen wurden in der Vergangenheit häufig mit massiven (und z. T. systematischen) Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verschwindenlassen, extralegalen Hinrichtungen, unrechtmäßiger Inhaftierung usw. konfrontiert, die im europäischen System in diesem Ausmaß nicht bekannt sind.⁴² 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) (vgl. ECtHR 2010: 6). Mehrheitlich befasste sich der EGMR bislang mit der Verletzung justizieller Grundrechte.⁴³ Im Gegensatz dazu zählen im inter-amerikanischen System neben Verletzungen justizieller Rechte (Art. 8 und 25 AMRK)⁴⁴ vor allem Verletzungen des Rechts auf menschenwürdige Behandlung (Art. 5 AMRK), des Rechts auf Freiheit (Art. 7 AMRK) sowie des Rechts auf Lebens (Art. 4 AMRK) zu den am häufigsten verletzten Rechten (vgl. IACHR 2009: 75).

Bei der Aufarbeitung schwerwiegender Rechtsverletzungen in großer Zahl sind die inter-amerikanischen Institutionen in der Vergangenheit jedoch häufig an ihre Grenzen gestoßen.⁴⁵

Angesichts systematischer staatlicher Menschenrechtsverletzungen mit hohen Opferzahlen sowie der durch die Art der Verletzungen bedingten Probleme bei der Aufklä-

⁴² Allerdings gibt es auch im europäischen System einzelne Staaten, wie die Türkei und Russland, in denen diese Art von massiven Menschenrechtsverletzungen auftreten.

⁴³ Der EGMR hat bislang in über der Hälfte aller Fälle Verletzungen justizieller Rechte untersucht: Verletzungen von Art. 6 EGMR, entweder im Hinblick auf die Verfahrenslänge (26,37 %) sowie die Fairness des Verfahrens (21,10 %) und Verletzungen von Art. 13 EGMR (= Recht auf effektiven Rechtsschutz = 7,81 %) (vgl. ECtHR 2010: 6).

⁴⁴ Hierbei ist die Verfahrensdauer nur eines von vielen Problemen im inter-amerikanischen Kontext. Häufig sind weder die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz gewährleistet und die juristische Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen ist angesichts korrupter Institutionen oder nationaler Amnestieregelungen kaum erfolgversprechend. Straflosigkeit (auch bei massiven Menschenrechtsverletzungen) ist ein weit verbreitetes Problem (vgl. z. B. AI 1996).

⁴⁵ Ein Beispiel ist der von der Kommission untersuchte Fall *Pasache Vidal et al.* der aus 25 Einzelbeschwerden (aus den Jahren 1984 bis 1993) besteht, die das Verschwindenlassen bzw. extralegale Hinrichtungen von insgesamt 119 Personen in Peru betreffen (vgl. IACHR, Case 10.247 et al., Report No. 101/01, October 11, 2001). Bei diesen Verbrechen handelte es sich in den 1980er und 1990er Jahren um eine weit verbreitete Praxis seitens der peruanischen Polizei und des Militärs im Kampf gegen die Guerilla Gruppen. Betroffen waren u. a. Studenten, Gewerkschaftsfunktionäre, oppositionelle Politiker, Menschenrechtsaktivisten und Teile der Landbevölkerung. Die Verfahrensdauer für die 25 Einzelbeschwerden betrug insgesamt zwischen 7 und 13 Jahren (gerechnet vom Eingangsdatum der Beschwerde bis zum veröffentlichten Kommissionsbericht).

rung (das Beibringen von Beweismaterial ist z. B. im Falle von Verschwindenlassen nahezu unmöglich)⁴⁶ war die Kommission vielfach eindeutig überfordert. Wenn die Opfer nicht in der Lage sind, ihre Beschuldigungen zu belegen, muss die Kommission selbst aufwendige Untersuchungen durchführen, was sich – auch angesichts der äußerst knappen Ressourcen – in einer überlangen Verfahrensdauer niederschlägt.

3.3.3 *Jenseits des Designs: Die mangelnde Mitarbeit der beschuldigten Staaten*

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 häufig von den Staaten schlicht ignoriert oder aber nur mit erheblicher Verspätung erfüllt. Ein Beispiel ist das autoritäre peruanische Regime unter Präsident Fujimori in den Jahren 1992 bis 2000. Nachdem die Regierung zunächst noch zur Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Gerichtshof bereit war, zog sie im Juli 1999 ihre Anerkennung der Jurisdiktion des IAGMR mit sofortiger Wirkung zurück und verweigerte von diesem Zeitpunkt an jegliche Kooperation mit den Institutionen.⁴⁷ Eine exemplarische Untersuchung von rund 50 Verfahren vor dem EGMR in Bezug auf vermeintliche Verletzungen des Rechts auf Freiheit (Art. 5 EGMR) haben demgegenüber eine hohe Bereitschaft der Mitgliedsstaaten ergeben, sich am Verfahren

⁴⁶ Es ist ja gerade Sinn und Zweck beim Verschwindenlassen von Personen keinerlei Beweise zurückzulassen, um den Nachweis einer Beteiligung staatlicher Behörden zu unterbinden. Häufig ist es für die Opfer oder deren Angehörige schwierig, Beweise für Menschenrechtsverletzungen vorzulegen, insbesondere, wenn staatliche Stellen jegliche Kooperation verweigern. Die Kommission (gestützt durch Urteile des Gerichtshofs) hat aber z. B. mit der Strategie der „Beweislastumkehr“ auf das Problem nicht nachweisbarer Menschenrechtsverletzungen reagiert. D. h. sie versucht nachzuweisen, dass es bestimmte systematische Praktiken in einem Land gibt, die Menschenrechte verletzen und dass eine konkrete Individualbeschwerde in das Bild dieser systematischen Rechtsverletzungen passt. Dies reicht ihr als Nachweis der begangenen Rechtsverletzung. In solchen Fällen muss nicht der Beschwerdeführer die konkrete Rechtsverletzung nachweisen sondern der betroffene Staat muss nachweisen, 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 (IACtHR, *Case of Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, judgment of July 29, 1988. Series C No. 4, para. 135).

⁴⁷ Der IAGMR erkannte allerdings die Rücknahme nicht an und führte weitere Verfahren gegen Peru (ohne Verfahrensbeteiligung seitens der Regierung) durch. Nach Ansicht des Gerichtshofs ist eine Rücknahme nur durch eine Aufkündigung der Amerikanischen Konvention möglich und muss ein Jahr im voraus angekündigt werden (vgl. Blome 2009: 155 ff.).

zu beteiligen, geforderte Unterlagen einzureichen sowie ihre Sicht der Vorkommnisse zu schildern (vgl. Blome/Kocks 2009).

3.4 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 bzw. ihre Angehörigen ein erster wichtiger Schritt in Richtung Gerechtigkeit, nachdem die nationale Justiz häufig die staatliche Verantwortung verneint, bzw. eine effektive juristische Aufarbeitung der Verbrechen nicht stattfindet (z. B. im zuvor beschriebenen *Pasache Vidal et al.* Fall, vgl. FN 45).

Darüber hinaus enden die Verfahren im inter-amerikanischen System meist mit umfangreichen Entschädigungsanordnungen. Im Gegensatz zum EGMR, der auf Grundlage von Art. 41 EMRK⁴⁸ lediglich monetäre Entschädigungen zuspricht, legt der IAGMR die entsprechenden Bestimmungen der AMRK sehr weit aus. Auf der Basis von Art. 63⁴⁹ hat der Gerichtshof in der Vergangenheit den Opfern staatlicher Menschenrechtsverletzungen und/oder Hinterbliebenen die volle Bandbreite möglicher Reparationen zuerkannt (bzw. die Kommission hat entsprechende Empfehlungen ausgesprochen):

- *Restitution*: d.h. Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes: z. B. ordnete der Gerichtshof an, einer Person, der die Staatsbürgerschaft seitens staatlicher Behörden willkürlich aberkannt worden war und die in Folge dessen nicht mehr als Mehrheitseigner der Aktien eines Fernsehsenders fungieren konnte, ihre Rechte als Mehrheitseigner wieder zuzugestehen, einschließlich der entgangenen Dividenden.⁵⁰

⁴⁸ Allerdings ergibt sich durch die Feststellung seitens des EGMR, dass bestimmte nationale Gesetze oder Praktiken nicht mit der EMRK im Einklang stehen implizit die Verpflichtung der Staaten, diese Gesetze oder Praktiken entsprechend zu ändern. Das Ministerkomitee überwacht die Umsetzung sowohl der individuellen als auch der generellen Maßnahmen, wobei den Staaten bei der Umsetzung insbesondere der generellen Maßnahmen eine erhebliche Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird (Council of Europe, Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Presentation/About_en.asp, 04.10.2010).

⁴⁹ „Stellt der Gerichtshof fest, dass eine Verletzung von nach dieser Konvention geschützten Rechten oder Freiheiten vorliegt, ordnet er an, dass dem Betroffenen der Genuss des verletzten Rechts oder der verletzten Freiheit garantiert wird. Er ordnet im gegebenen Fall ferner an, dass die Folgen der Maßnahme oder Sachlage, welche die Verletzung des Rechts oder der Freiheit begründete, zu beseitigen sind und dass dem Betroffenen eine angemessene Entschädigung zu zahlen ist“ (Art. 63 I AMRK).

⁵⁰ Inter-American Court of Human Rights, Ivcher Bronstein Case, Judgment of February 6, 2001, Series C No. 74.

- *Monetäre Entschädigung für erlittene materielle und immaterielle Schäden:* z. B. ordnete der IAGMR für die Opfer (und deren Angehörige) eines Massakers, 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.⁵¹
- *Symbolische Entschädigungen:* u. a. öffentliche Entschuldigungen oder die Errichtung von Gedenkstätten für die Opfer staatlicher Gewalt.⁵²
- *(Teil-)Erstattung der Prozesskosten.*⁵³
- *Anordnung der Strafverfolgung auf nationaler Ebene:* d. h. effektive strafrechtliche Verfolgung sowie Verurteilung der Täter.⁵⁴

Neben diesen Entschädigungsmaßnahmen, die in erster Linie den Opfern und ihren Angehörigen zugute kommen, ordnen die Kommission sowie der Gerichtshof häufig auch konkrete *generelle Maßnahmen* an, d. h. sie fordern einen Staat entweder dazu auf, ein internationales Abkommen zu ratifizieren (z. B. die Interamerikanische Konvention über gewaltsames Verschwindenlassen von Personen im Fall *Pasache Vidal et al.*)⁵⁵ 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 anzuwenden, da sie nicht mit den Vorschriften der AMRK vereinbar sind.⁵⁶ Zudem forderte die Kommission z. B. konkrete Änderungen der staatlichen peruanischen Familienplanungspolitik, die zu rund 200.000 Fällen von Zwangssterilisation geführt hatte (vgl. AI 2004: Abschnitt 3.2).⁵⁷

⁵¹ Inter-American Court of Human Rights, Barrios Altos Case, Reparations, Judgment of November 30, 2001, Series C No. 87.

⁵² Ebd.

⁵³ Inter-American Court of Human Rights, Constitutional Court Case, Judgment of January 31, 2001, Series C No. 71.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ Inter-American Commission on Human Rights, Case 10.247 et al. Extrajudicial Executions and Forced Disappearance of Persons, Report No. 101/01, October 11, 2001.

⁵⁶ Barrios Altos Case, Judgment of November 30, 2001

⁵⁷ Inter-American Commission on Human Rights, Petition 12.191, Friendly Settlement, Report No. 71/03, October 22, 2003.

3.4.1 Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken

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 inter-amerikanischen Institutionen trotz mangelnder Präzedenzfälle in diesem Bereich⁵⁸ als Pioniere bei der Weiterentwicklung des internationalen Rechts fungieren. Zwar begünstigt die Formulierung von Art. 63 AMRK – im Gegensatz zu Art. 41 EMRK – eine weite Auslegung, es bedurfte jedoch auch der Bereitschaft der Institutionen, die Vorschriften in der Praxis tatsächlich weit und innovativ auszulegen. Im Gegensatz dazu, hat sich der EGMR im Hinblick auf die Reparationen bislang strikt am Wortlaut der Konvention orientiert. Die inter-amerikanischen Institutionen waren jedoch bereit, sehr detaillierte, umfassende und vor allem innovative Reparationen einzufordern, was letztlich zu einer Weiterentwicklung der Reparationsregelungen im internationalen Recht beigetragen hat (vgl. Shelton 1994: 362 oder Oellers-Frahm 2002: 409): „As a result of its [IAGMR] judgments, reparations are no longer limited to the payment of compensation“ (Pasqualucci 2003: 289).

3.5 Die Umsetzung der Anordnungen seitens der Staaten

Für die Beurteilung des Erfolgs eines internationalen Rechtssystems spielt es nicht zuletzt eine Rolle, inwieweit die Anordnungen von den Staaten befolgt werden. Im Falle des inter-amerikanischen Menschenrechtssystems muss zunächst einmal zwischen Kommissionsberichten und Urteilen des Gerichtshofs unterschieden werden. Obwohl beide Institutionen nicht über Sanktionsmöglichkeiten verfügen, sind die Staaten seltener bereit, die Empfehlungen der Kommission zu befolgen als die Anordnungen des IAGMR (vgl. Camilleri/Krsticevic 2008: 3ff.). Die Mehrzahl der Maßnahmen, die die Kommission in den vergangenen Jahren in ihren Berichten gefordert hat, ist bislang nicht bzw. nicht vollständig von den betroffenen Staaten umgesetzt worden (lediglich in 12 von insgesamt 117 Fällen wurden die Empfehlungen vollständig umgesetzt, vgl. FN 24).⁵⁹

⁵⁸ Im Barrios Altos Fall (s. o.) hat zum ersten Mal ein internationales Gericht entschieden, dass ein nationales Gesetz aufgrund seiner Inkompatibilität mit internationalen Menschenrechtsnormen illegal sei und daher nicht mehr angewendet werden dürfe (vgl. García-Sayan 2005: 339).

⁵⁹ Auch in Experteninterviews wurde bestätigt, dass die Staaten häufig nicht bereit sind, die Empfehlungen der Kommission zu befolgen (u. a. Interview mit Carlos Rivera Paz, Rechtsanwalt bei der peruanischen Menschenrechtsorganisation *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Lima, August 2007 und Michael Camilleri, CEJIL, Washington, September 2007).

In Bezug auf die Umsetzung der Anordnungen des Gerichtshofs muss man zwischen den unterschiedlichen Formen differenzieren:

Während Schadensersatzleistungen in der Regel – wenn auch häufig mit Verspätung – von den Staaten bezahlt werden (vgl. z. B. Camilleri/Krsticevic 2008: 6 oder Pasqualucci 2003: 8)⁶⁰ – ein Trend, der sich auch im europäischen System beobachten lässt – folgen die Mitgliedsstaaten der OAS nur selten der Anordnung, die festgestellten Rechtsverletzungen auf nationaler Ebene angemessen strafrechtlich aufzuarbeiten und die Täter zu inhaftieren (vgl. ebd.). Zwar werden häufig Gerichtsverfahren im nationalen System „pro forma“ als Reaktion auf die Urteile (neu) eröffnet, in der Regel werden sie aber verschleppt, Verurteilungen sind selten.⁶¹ Eine spektakuläre Ausnahme ist die Verurteilung des ehemaligen peruanischen Präsidenten Fujimori im April 2009 zu einer Haftstrafe von 25 Jahren aufgrund seiner Verstrickung in die während seiner Amtszeit begangenen Menschenrechtsverletzungen (u. a. im Zusammenhang mit dem sog. *Barrios Altos* Massaker). Interessanterweise werden die Anordnungen, Gesetze und staatliche Praktiken zu ändern, die – wie die Aufforderungen zu nationaler Strafverfolgung – tief in die staatliche Souveränität eingreifen, weitaus häufiger befolgt – wenn auch nicht im gleichen Ausmaß wie die Anordnungen Schadensersatz zu leisten – (vgl. Camilleri/Krsticevic 2008: 6 oder Pasqualucci 2003: 9).⁶²

3.5.1 Design: Mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Kommissionsempfehlungen

Anders als beim ursprünglichen europäischen System, in dem zwar zunächst auch die Kommission Empfehlungen aussprechen konnte, die Verfahren aber immer in eine verbindliche Entscheidung mündeten (sei es durch ein Urteil des EGMR oder eine Resolution des Ministerkomitees), endet die Mehrzahl der Verfahren im inter-amerikanischen System mit einem Kommissionsbericht, dessen Rechtsstatus umstritten ist. Während sowohl die Kommission als auch der IAGMR die Auffassung vertreten, die Mitgliedsstaaten seien zur Umsetzung der Empfehlungen verpflichtet, wird dies von vielen Staaten nicht akzeptiert (vgl. Pasqualucci 2003: 343). Die Befolungsrate der Kommissions-

⁶⁰ In 7 von 8 untersuchten Fällen die in den Jahren 2001 bis 2003 mit einer Entscheidung zuungunsten der peruanischen Regierung endeten, hat die Regierung in der Zwischenzeit die angeordneten Entschädigungen gezahlt (vgl. Blome 2009).

⁶¹ Dies lässt sich den zahlreichen, vom Gerichtshof in unregelmäßigen Abständen verabschiedeten Resolutionen zum Stand der Umsetzung der Urteile entnehmen (<http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm>, 04.10.2010).

⁶² Die Umsetzung genereller Maßnahmen wurde exemplarisch für Urteile aus den Jahren 2001 – 2003 gegen das Land Peru untersucht. Alle Anordnungen wurden in der Zwischenzeit ganz bzw. eine teilweise umgesetzt (vgl. Blome 2009: 193ff.).

Empfehlungen ist bislang unbefriedigend. Hierbei scheint der rechtliche Status durchaus eine Rolle zu spielen, so vertritt z. B. ein Rechtsanwalt mit Prozessenerfahrung im inter-amerikanischen System die Einschätzung: „Look, I believe that major problems appear because the state acts on the assumption, ‘ok, the decisions of the Commission are not binding and therefore I am not necessarily forced to comply’ ...”⁶³

Während weder die Kommission noch der Gerichtshof über Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbefolgung ihrer Anordnungen verfügen, werden in der Praxis die rechtlich verbindlichen Urteile des IAGMR – zumindest bezogen auf Schadensersatzzahlungen und generelle Maßnahmen – häufiger befolgt.

3.5.2 Jenseits des Designs: Die politische Situation im betroffenen Staat

Am Beispiel des OAS-Mitgliedsstaats Peru lässt sich exemplarisch verdeutlichen, dass die politische Situation im betroffenen Land in Bezug auf dessen Bereitschaft zur Befolgung von Urteilen eines internationalen Gerichts eine nicht unerhebliche Rolle spielt.⁶⁴

Wie bereits zuvor angeführt, litt das Land zwischen 1980 und 2000 an einem bewaffneten internen Konflikt, in dessen Verlauf eine Vielzahl schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen begangen wurde. Einige der schwersten Fälle gelangten Ende der 1990er bzw. Anfang der 2000er vor die inter-amerikanischen Institutionen. Nach einem Staatsstreich im Jahre 1992 versuchte Präsident Alberto 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 inter-amerikanischen Institutionen kooperierte und sogar einige der Anordnungen des Gerichtshofs umsetzte (z. B. zahlte das Regime zunächst Entschädigungen und entließ auf Anordnung des IAGMR Gefangene, vgl. Cassel 1999: 167), verweigerte es nach der Verkündung einiger unpopulärer Entscheidungen und zunehmender Kritik der inter-amerikanischen Institutionen am Regierungsstil jegliche weitere Kooperation und zog sich aus dem System zurück. Den weiterhin vom Gerichtshof durchgeführten Verfahren und den daraus hervorgehenden Urteilen schenkte es keinerlei Beachtung (vgl. Blome 2009: 155ff.). Nach Fujimoris Rücktritt im November 2000 ordnete die Übergangsregierung unter Präsident Paniagua sofort zahlreiche Maßnahmen an, um die Menschenrechtslage im Land zu verbessern, u. a. wurde eine Wahrheitskommission mit der Aufarbeitung der Verbrechen beauftragt und

⁶³ Carlos Rivera Paz, IDL, Interview, Lima, August 2007 (eigene Übersetzung).

⁶⁴ Diese Vermutung basiert auf einer Grundannahme des Liberalismus, wonach die interne Struktur eines Staates sein Verhalten im internationalen System maßgeblich beeinflusst. Für einen Überblick über unterschiedliche liberale Ansätze siehe z. B. Hasenclever 2003.

die Jurisdiktion des IAGMR wieder anerkannt. Diese Politik wurde später von der gewählten Regierung unter Präsident Toledo fortgesetzt. Darüber hinaus erkannte die Regierung 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,⁶⁵ setzte die Regierung die Hauptforderungen der zu dieser Zeit vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahren noch vor der Urteilsverkündung um.⁶⁶ Der Befolgung der bereits gefällten Urteile des IAGMR wurde seitens der Regierung eine hohe Priorität eingeräumt (vgl. Camilleri/Krsticevic 2008: 7).⁶⁷

Dass jedoch auch nach der Rückkehr zu demokratischen Strukturen im November 2000 eine gerichtliche Aufarbeitung der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene in Peru kaum erfolgte, lässt sich mit den weiterhin bestehenden Problemen des Justizwesens erklären. Wurde dessen Unabhängigkeit unter Fujimori systematisch zerstört, so ist auch heute noch Korruption ein weitverbreitetes Problem.⁶⁸ Hochrangige Militär- oder Polizeikräfte müssen in der Regel nach wie vor nicht mit einer Strafverfolgung rechnen (mit Ausnahme einiger spektakulärer Fälle, wie z. B. die Verurteilung Fujimoris). In diesem Zusammenhang verweisen z. B. Camilleri/Krsticevic darauf, dass nationale Aufklärung mehr als politischen Willen erfordert, u. a. die Unabhängigkeit von Richtern und Staatsanwälten (vgl. ebd.). Diese ist in Peru häufig nicht gegeben.

⁶⁵ Gemäß einer gemeinsamen Pressemitteilung der Kommission und dem peruanischen Justizminister wurden rund 50 % der gegen Peru anhängigen Beschwerden (= 165 Fälle) im Rahmen der von der neuen Regierung verfolgten Menschenrechtspolitik gütlich beigelegt (vgl. IACHR, Joint Press Release, <http://www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm>, 11.01.2007).

⁶⁶ U. a. erkannte die Regierung die staatliche Verantwortung für das sog. Barrios Altos Massaker an und machte die willkürliche Amtsenthebung dreier Richter des Verfassungsgerichts rückgängig (vgl. Blome 2009: 206).

⁶⁷ Allerdings hat sich seit der Wahl von Alan García zum Präsidenten im Jahr 2006 die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den inter-amerikanischen Institutionen erneut verschlechtert und Umsetzungen von Urteilen wurden verzögert bzw. verweigert. Eine Erklärung hierfür sind die Untersuchungen der Kommission hinsichtlich von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der ersten Amtsperiode Garcías in den 1980ern (Interview mit Farid Kahhat, Assistenz-Professor am Center for Sociological, Economical, Political, and Anthropological Studies (CISEPA), Catholic University of Peru, Lima, August 2007. Dies spricht für die These, dass nicht allein das politische System eine Rolle spielt, sondern auch die Haltung einzelner, einflussreicher Politiker (vgl. Camilleri/Krsticevic 2008:7ff).

⁶⁸ U. a. Interview mit Javier Mujica Petit, CEDAL, Lima, August 2007.

3.5.3 *Jenseits des Designs: Mangelnde politische Unterstützung*

Der Generalversammlung der OAS ist im inter-amerikanischen Menschenrechtssystem eine dem Ministerkomitee im europäischen System vergleichbare Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Urteile durch die Staaten zugeordnet worden.⁶⁹ Im Gegensatz zum Ministerkomitee, füllt die Generalversammlung ihre Aufgabe aber bislang in der Praxis kaum aus.

„Diplomatic support for human rights, on the other hand, is far weaker in the OAS than in the Council of Europe. (...) In practice, however, OAS political organs have repeatedly avoided even a direct response, let alone enforcement action against the offending state“ (Cassel 1999: 169f).

Bislang hat die Generalversammlung keinerlei Resolutionen zu Fällen von Nichtbeachtung verfasst. Es gibt auch keinerlei Form der Überwachung der verurteilten Staaten, wie im europäischen System, wo das Ministerkomitee in einem regelmäßigen Austausch mit den entsprechenden Staaten steht. Nach Ansicht von Cassel, lässt sich der mangelnde politische Rückhalt der inter-amerikanischen Institutionen mit einer schwächeren Verankerung von Menschenrechtsnormen in den nationalen Systemen erklären (vgl. ebd.). Auch über 10 Jahre nach dieser Einschätzung hat sich an der Situation nichts geändert. Es fehlt weiterhin an politischer Unterstützung für die Kommission und den Gerichtshof.⁷⁰

3.6 Zwischenfazit

Trotz eines vergleichbaren institutionellen Designs haben sich das europäische und das inter-amerikanische Menschenrechtssystem in der Praxis sehr unterschiedlich entwickelt. Am auffälligsten sind, wie zuvor ausgeführt, die Unterschiede in den Beschwerdezahlen und der Anzahl der durchgeführten Verfahren. Auch bei der Verfahrensdauer schneidet das inter-amerikanische System schlechter ab als das europäische. Es gibt

⁶⁹ Gemäß Art. 65 AMRK berichtet der Gerichtshof der Generalversammlung der OAS auf jeder ihrer regulären Sitzungen über seine Arbeit des vergangenen Jahres unter besonderer Berücksichtigung der Fälle, in denen Staaten die Anordnungen des IAGMR nicht befolgt haben.

⁷⁰ Die mangelnde Kontrolle der Umsetzung seitens politischer Organe wird z. T. durch die beiden Institutionen selbst kompensiert. 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 Nichtregierungsorganisationen – insbesondere die, die am Verfahren direkt beteiligt waren – über die Umsetzung und informieren die inter-amerikanischen Institutionen regelmäßig über Fortschritte und Versäumnisse.

jedoch durchaus auch Verfahrensaspekte, bei denen sich das inter-amerikanische Verfahren *positiv* vom europäischen abhebt. Hierzu zählt insbesondere die umfassende und innovative Rechtsprechung zu den Entschädigungsleistungen, wobei die Anordnungen von den Staaten nur unvollständig umgesetzt werden.

Die Studie zur Rechtspraxis des inter-amerikanischen Systems verdeutlicht, dass einerseits die unvollständige Übernahme des Designs problematisch sein kann (z. B. fehlende Prozesskostenbeihilfe) sowie die mangelnde Bereitschaft, als notwendig erachtete Reformen des Ursprungssystems ebenfalls durchzuführen (z. B. Einführung einer obligatorischen Jurisdiktion des Gerichtshofs). Andererseits können sich bereits kleinere Abweichungen vom Design durchaus auch positiv auswirken, wie z. B. das liberal gestaltete Beschwerderecht des inter-amerikanischen Systems, das dessen Zugangsprobleme zumindest mildert. Die Studie belegt, dass „gleiches Design“ nicht automatisch auch zum „gleichen Ergebnis“ führt (z. B. ist der indirekte Zugang zum Gericht nur im inter-amerikanischen System problematisch). Aspekte jenseits des Designs beeinflussen die Effektivität des inter-amerikanischen Systems ebenfalls: u. a. spielen die mangelnde Kenntnis des Verfahrens bei potentiellen Beschwerdeführern, eine unzureichende Ressourcenausstattung, die Art der Rechtsverletzungen, die politische Situation der Mitgliedsstaaten sowie deren mangelnde politische Unterstützung ebenso eine Rolle, wie institutionelle Eigendynamiken.

4. ÜBERBLICK ÜBER DAS ANDINE INTEGRATIONSSYSTEM

4.1 Entstehungsgeschichte

Der Vorläufer der *Andengemeinschaft (ANCOM)*, der sog. Andenpakt, wurde 1969 von Bolivien, Ecuador, Chile, Kolumbien und Peru als sub-regionales ökonomisches Integrationsprojekt gegründet. Venezuela trat dem Pakt 1973 bei, Chile trat 1976 aus. Im Jahr 2006 trat auch Venezuela aus, so dass die Gemeinschaft derzeit aus 4 Mitgliedsstaaten besteht: Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru. Das Hauptanliegen der Integrationsbemühungen ist gemäß des Gründungsvertrags (= Abkommen von Cartagena, AC)⁷¹ die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerungen in den Mitgliedsstaaten (Art. 1 AC). Zur Erreichung dieses Zieles wurden eine Vielzahl von Maßnahmen vereinbart, u. a. die Etablierung eines gemeinsamen Außenzolls, die Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten sowie Programme zur Ankurbelung der industriellen Entwicklung (Art. 3 AC). Diese Maßnahmen zielen auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes nach europäischem Vorbild. Viele der ambitionierten Vorhaben konnten bislang jedoch nicht oder nur unvollständig realisiert werden. Allerdings

⁷¹ Acuerdo de Integración Subregional Andino, “Acuerdo de Cartagena”

existiert seit 1993 eine Freihandelszone (zunächst nur zwischen Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Venezuela) und im Februar 1995 trat mit dem Beschluss 370 für diese Staaten ein gestaffelter gemeinsamer Außenzoll in Kraft, allerdings mit zahlreichen Ausnahmen für Bolivien (vgl. Baquero-Herrera 2004: 583).⁷² Nach wie vor ist eine Zollunion nicht vollständig realisiert. 2002 beschlossen die Präsidenten der Mitgliedsländer zwar neue Außenzolltarife für alle Mitgliedsstaaten, einschließlich Peru, doch diese traten nie in Kraft (vgl. Wagner Tizón 2004: 4). Die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls wird derzeit nicht weiter verfolgt sondern wurde durch das Instrument einer „gemeinsamen Zollpolitik“ ersetzt.⁷³

Der Anteil des intra-regionalen Handels am gesamten Handelsvolumen der Mitgliedsstaaten konnte zwar leicht gesteigert werden – der Anteil lag bei der Gründung 1969 bei lediglich 1,9 % und stieg bis 2006 auf 8 % – ist gemessen am intra-regionalen Handel der EU (rund 62 %) jedoch immer noch sehr niedrig (vgl. Wagner Tizón 2004: 13). Der Großteil der Exporte aus den ANCOM Staaten geht in die USA (in 2009 rund 30 %) gefolgt von Exporten in die EU (in 2009 rund 13%).⁷⁴ Der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten ist jedoch insofern relevant, als es sich hierbei mehrheitlich um verarbeitete Produkte handelt, während in Drittstaaten hauptsächlich Rohstoffe exportiert werden (vgl. Kühn 2003: 140).

Insgesamt lässt sich der Integrationsstand so bewerten, dass die „auf dem Papier“ sehr ambitionierten Ziele bislang vielfach nicht realisiert werden konnten. Vor allem im Bereich der Dienstleistungsfreiheit sowie der Freizügigkeit von Arbeit und Kapital steckt der gemeinsame Markt noch in den Kinderschuhen. Nicht zuletzt behindern ein fehlender politischer Wille und zahlreiche Spannungen und Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten (die z. B. zu Venezuelas Austritt führten) weitere Fortschritte im Integrationsprozess. Darüber hinaus ist der private Sektor bislang kaum vom Nutzen der Integration überzeugt und fällt somit als Antriebskraft der Integrationsbemühungen aus (vgl. Baquero-Herrera 2004: 585). Die Zukunft des Bündnisses ist ungewiss, immer wieder gab es Überlegungen die Gemeinschaft aufzulösen.⁷⁵ Ein zentrales Charakteristi-

⁷² Peru beteiligte sich zunächst nicht an diesen Entwicklungen, da seine Mitgliedschaft aufgrund des Staatsstreiches von Präsident Fujimori im Jahre 1992 zeitweilig suspendiert wurde (vgl. Baquero-Herrera 2004: 583, FN 24). Die Einbeziehung Perus in die Freihandelszone begann 1997 und wurde im Dezember 2005 abgeschlossen.

⁷³ Quelle: http://www.comunidadandina.org/INGLES/comercio/customs_union.htm, 09.04.2010.

⁷⁴ Quelle: http://www.comunidadandina.org/estadisticas/documentos_indicadores.htm, 06.04.2010.

⁷⁵ Zuletzt gab es solche Überlegungen nach dem Austritt Venezuelas, ausgelöst durch Verhandlungen einiger der ANCOM Mitgliedsstaaten mit den USA über den Abschluss von bilateralen Freihandelsabkommen (vgl. Europäische Kommission 2007: 9). Zeitweilig sah es so aus, als ob auch Bolivien aus der Gemeinschaft austreten wolle, letztlich beschlossen aber die Präsidenten der Mitgliedsstaaten auf einem Treffen im Juni 2006 den Integrations-

kum der ANCOM ist jedoch ihre „Zählebigkeit“. Aller Krisen und geringen Integrationsfortschritte zum Trotz besteht die Gemeinschaft bereits seit über 40 Jahren.

Institutionell orientiert sich die Andengemeinschaft stark an der EU. Zentrale Organe sind der *Andine Präsidentenrat*, das höchste Entscheidungsgremium der Gemeinschaft; der *Rat der Außenminister* und die *Kommission*, die gemeinsam für die legislativen Akte der Gemeinschaft zuständig sind; das *Sekretariat* (Nachfolger der „Junta“) das als supranationales Exekutivorgan über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts wacht sowie das *Andenparlament*, das als beratendes Organ die Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten repräsentiert. Anfänglich gab es kein Streitschlichtungsorgan. Angesichts mangelnder Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf nationaler Ebene sowie Unstimmigkeiten über seine Auslegung, beauftragte die Kommission 1971 die Junta mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen. Im Jahr 1979 verabschiedeten die Mitgliedsstaaten schließlich einen *Vertrag zur Schaffung des Gerichtshofes der Anden Gemeinschaft* (VSG).⁷⁶ Gemäß Artikel 5 dieses Vertrages ist der Gerichtshof für die Interpretation des Gemeinschaftsrechts sowie für die Beilegung von Streitigkeiten, die sich in Hinblick auf Gemeinschaftsrecht ergeben, zuständig. Der Andengerichtshof (AGH) wurde nach Inkrafttreten des VSG 1984 in Quito, Ecuador, installiert.

4.2 Das Vorabentscheidungsverfahren

Bei der Errichtung des Andengerichtshofes spielten die Erfahrungen mit dem europäischen Rechtssystem eine erhebliche Rolle. Es kam zu diversen Treffen zwischen EU und ANCOM Vertretern (vgl. Marwege 1995: 72). Diese Zusammenarbeit spiegelt sich in der Ähnlichkeit der beiden Gemeinschaftsgerichtshöfe sowie ihres jeweiligen Verfahrensspektrums wider. Der AGH ist – wie auch der EuGH – ein permanentes Organ, dessen Richterzahl der Anzahl der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft entspricht (derzeit = 4). Die Amtszeit der Richter beträgt sechs Jahre. Hierbei soll es sich lt. Vertrag um hochrangige Juristen handeln, denen im Vertrag Unabhängigkeit zugesichert wird. Die Richter werden von Bevollmächtigten der Mitgliedsstaaten gewählt (Art. 6 – 8 VSG). Vergleichbar der Jurisdiktion des europäischen Gerichtshofs ist der AGH für Vorabentscheidungsverfahren, Vertragsverletzungsverfahren, Verfahren wegen Versäumnis oder Inaktivität, Annulierungsverfahren, Schiedsverfahren und arbeitsrechtliche Streitigkeiten zuständig.

prozess fortzuführen. In Experteninterviews wurde die Vermutung geäußert, dass lediglich ein Angebot der EU mit der ANCOM über ein Assoziierungsabkommen zu verhandeln die Auflösung verhindert hat (u. a. Interview mit Jörg Zehnle, Geschäftsführer der Deutsch-Peruanischen Handelskammer, Lima, August 2007).

⁷⁶ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Im Folgenden wird exemplarisch der Verlauf des Vorabentscheidungsverfahrens im Kontext der ANCOM erläutert:⁷⁷

Beim Vorabentscheidungsverfahren wird ein nationales Gerichtsverfahren ausgesetzt und dem Gemeinschaftsgerichtshof eine strittige Frage – in Bezug auf Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts – zur Entscheidung vorgelegt. Die Entscheidung, dem AGH eine Frage vorzulegen, trifft das nationale Gericht entweder *ex officio* oder aber auf Anfrage der Prozessbeteiligten (Art. 33 II VSG). Letztinstanzliche Gerichte müssen das Verfahren aussetzen und dem AGH gemeinschaftsrechtsrelevante Fragen vorlegen. Anders als im europäischen Kontext, sind die Prozessbeteiligten im nationalen Rechtsstreit am Verfahren vor dem AGH nicht beteiligt.⁷⁸ Allerdings muss das nationale Gericht dem AGH die Fakten des dem Verfahren zugrunde liegenden Streitfalls in knapper Form mitteilen (Art. 125 Statut des AGH). Dem EuGH vergleichbar, ist auch der AGH nicht berechtigt, eine Entscheidung in Bezug auf die Streitfrage des nationalen Verfahrens zu treffen, noch die nationale Rechtsgrundlage auszulegen. Er ist vielmehr darauf beschränkt, die gemeinschaftsrechtsrelevanten Aspekte des Verfahrens zu klären (Art. 34 VSG). Die Rechtsordnung der ANCOM schreibt explizit vor, dass die nationalen Richter verpflichtet sind, die Interpretation des AGH bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen (Art 35 VSG). Die Vorabentscheidungen haben somit einen rechtsverbindlichen Charakter. Sowohl die Nichtvorlage relevanter Streitfälle, als auch die Nichtbeachtung der Vorabentscheidung stellen eine Vertragsverletzung dar und können somit in der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens münden (Art. 128 Statut des AGH).

5. DAS RECHTSSYSTEM DER ANDENGEMEINSCHAFT IN DER PRAXIS

Wie bereits beim inter-amerikanischen Menschenrechtssystem wird in den folgenden Abschnitten die Praxis des andinen Rechtssystems – in vergleichender Perspektive zum Rechtssystem der EU – näher beleuchtet. Hierbei werden der Bewertung wiederum die

⁷⁷ Dieses Verfahren wurde wegen seiner Relevanz für den europäischen Integrationsprozess ausgewählt und auch im Kontext der ANCOM ist es das am häufigsten durchgeführte Verfahren. Es ist jedoch kein Individualbeschwerdeverfahren im klassischen Sinn, denn die privaten Akteure leiten ein Verfahren vor einem nationalen Gericht ein. Dieses unterbricht das Verfahren und legt den Fall dem Gemeinschaftsgericht vor, wenn Gemeinschaftsrecht tangiert ist. Allerdings kann das Vorabentscheidungsverfahren durchaus als eine Form der indirekten Individualbeschwerde verstanden werden, denn „[a]s long as national courts are willing to request preliminary rulings, the indirect route offers individuals a meaningful way to obtain supranational review of governmental policy“ (McCall Smith 2000: 141).

⁷⁸ Im europäischen Vorabentscheidungsverfahren haben die Prozessbeteiligten des nationalen Verfahrens die Gelegenheit, ihren Standpunkt vor dem EuGH zu Gehör zu bringen (Curia 2007: 2).

Faktoren „Beschwerdezahlen“, „Verfahrensdauer“, „Verfahrensausgang“ sowie „Umsetzung der Urteile“ zugrunde gelegt.

5.1 Die Anzahl der Verfahren

Der AGH ist derzeit eines der aktivsten internationalen Gerichte – nach dem EGMR und dem EuGH. Während der EuGH z. B. im Jahr 2007 265 Vorabentscheidungsanfragen erhielt und 175 Vorabentscheidungen fällte (vgl. EuGH 2007), erhielt der AGH im gleichen Zeitraum 199 Anfragen und traf 183 Vorabentscheidungen.⁷⁹ Die vergleichbare Größenordnung von Anfragen und Verfahren ist insofern erstaunlich, als der EuGH für Anfragen aus 27 Mitgliedsstaaten mit rund 500 Mio. Einwohnern zuständig ist, während die Jurisdiktion des AGH lediglich 4 Mitgliedsstaaten mit rund 98 Mio. Einwohnern umfasst.

5.1.1 Design: Die Obligatorische Jurisdiktion des AGH

Tabelle 1: Anzahl der jährlichen Vorabentscheidungsanfragen (1985 – 2007)

Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl
1985	0	1997	32
1986	0	1998	45
1987	1	1999	41
1988	4	2000	77
1989	7	2001	70
1990	6	2002	100
1991	4	2003	134
1992	3	2004	171
1993	6	2005	233
1994	10	2006	198
1995	34	2007	199
1996	32	Total	1407

Quelle: <http://tribunalandino.org.ec/web> (12.06.2008)

Eine wichtige Rolle für die hohe Anzahl an Beschwerden spielt sicherlich, dass der AGH, vergleichbar dem „Vorbild“ EuGH für alle gemeinschaftsrechtsrelevanten Fragen der Mitgliedsstaaten zuständig ist. Die Anerkennung seiner Jurisdiktion ist den Staaten nicht freigestellt, vielmehr ist sie für alle Mitglieder ab dem Beitritt zur Gemeinschaft obligatorisch – eine Regelung, die für internationale Gerichtsinstanzen nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel darstellt. Trotz der obligatorischen Zuständigkeit dau-

⁷⁹ = eigene Auswertung (Portal de Solución de Controversias, http://www.comunidadandina.org/canproce/dimientosinternet/interpretacion_prejudicial.htm, 07.04.2010).

erte es jedoch nahezu ein Jahrzehnt bis der AGH überhaupt angerufen wurde. Wie aus *Tabelle 1* ersichtlich, wurden dem AGH erst ab Mitte der 1990er Jahre Vorabentscheidungsanfragen in nennenswertem Umfang vorgelegt.

5.1.2 *Jenseits des Designs: Die Skepsis der nationalen Gerichte*

In den ersten Jahren nach seiner Installierung zögerten die nationalen Gerichte (mit Ausnahme der kolumbianischen, vgl. Kap. 5.1.3) zunächst, dem AGH gemeinschaftsrechts-relevante Fragen zur verbindlichen Auslegung vorzulegen (vgl. Marwege 1995: 271). Der AGH wurde z. B. von venezolanischen Gerichten aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken erst nach einer Verfassungsreform im Jahr 1999 als eine den nationalen Gerichten übergeordnete Instanz anerkannt (vgl. Markowski 2004: 31). Insbesondere die obersten nationalen Gerichte der Mitgliedsstaaten waren in den Anfangsjahren um ihre Unabhängigkeit besorgt und daher nicht sofort bereit, eine internationale Instanz als übergeordnet anzuerkennen.⁸⁰ Exemplarisch zeigt sich diese Skepsis im folgenden Beispiel des Verhaltens des obersten peruanischen Gerichtshofs (= *Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*).

Der oberste peruanische Gerichtshof weigerte sich anfänglich, die Zuständigkeit des AGH zu akzeptieren und ignorierte seine Verpflichtung, ihm Streitigkeiten im Bereich des Gemeinschaftsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen. Diese Haltung führte schließlich zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Peru: In einem Rechtsstreit, der zwischen der für gewerblichen Rechtsschutzes zuständigen nationalen Behörde INDECOPI (*Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual*) und der Firma Unilever bezüglich einer Markenregistrierung vor dem peruanischen Corte Suprema ausgetragen wurde, forderte die Firma den Gerichtshof mehrfach auf, dem AGH die Streitfrage zur Vorabentscheidung vorzulegen.⁸¹ Dieser Aufforderung kam der peruanische Gerichtshof jedoch nicht nach, was die Firma dazu veranlasste, beim Sekretariat der ANCOM eine Beschwerde über eine Vertragsverletzung einzureichen.⁸² Auf die erste Resolution des Sekretariats in der eine

⁸⁰ Mit ähnlichen „Anerkennungsproblemen“ hatte jedoch auch der EuGH zu kämpfen, exemplarisch sei hier auf die „Solange“-Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts verwiesen, das nicht ohne weiteres bereit war, seine Kompetenz im Bereich des Grundrechtsschutzes an den EuGH abzutreten.

⁸¹ Vgl. Resolution 459 vom 05.12.2000 sowie Resolution 771 vom 22.09.2003 des Generalsekretariats der ANCOM.

⁸² Private Parteien können beim Sekretariat der ANCOM eine Beschwerde über eine Vertragsverletzung seitens staatlicher Behörden einreichen, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt fühlen. Das Sekretariat ist für die erste Phase des Vertragsverletzungsverfahrens zuständig und führt auf der Grundlage von Beschluss 623 (*Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento*) eine Untersuchung durch und spricht Empfehlungen aus.

Vertragsverletzung festgestellt wurde, reagierte der peruanische Gerichtshof mit einer Stellungnahme, in der er erklärte, sowohl seine Unabhängigkeit sei bedroht als auch die Einheit und Exklusivität seiner Zuständigkeit. Zudem würde die Verpflichtung zur Vorlage an den AGH die peruanische Verfassung verletzen.⁸³ Nachdem das Sekretariat ein weiteres Verfahren gegen Peru eingeleitet hatte, schaltete sich der peruanische Minister für Außenhandel und Tourismus ein und wies den Corte Suprema in einer Stellungnahme darauf hin, dass Peru den Gründungsvertrag des AGH sowie dessen Zusatzprotokolle ratifiziert habe und daher letztinstanzliche peruanische Gerichte verpflichtet seien dem AGH alle Streitfragen mit Gemeinschaftsrechtsbezug vorzulegen. Zudem warnte er, dass Peru Gefahr laufe, vor dem Gemeinschaftsgericht wegen Vertragsverletzung verklagt und mit Sanktionen belegt zu werden.⁸⁴ Da der Corte Suprema schließlich die Zuständigkeit des AGH anerkannte, wurde kein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gemeinschaftsgerichtshof eingeleitet.

5.1.3 *Jenseits des Designs: Nationale Spezifika*

Bis heute bestehen jedoch große Unterschiede in der Anzahl der Vorlagen aus den unterschiedlichen Mitgliedsländern (siehe *Tabelle 2*). Diese Unterschiede lassen sich u. a. mit der je spezifischen Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten erklären.

Tabelle 2: Anzahl der Vorabentscheidungsanfragen aus den einzelnen Mitgliedsstaaten

Land	1980s	1990s	Erste Anfrage
Bolivien	./.	./.	2002 ¹
Ecuador	./.	20	1994
Kolumbien	7	166	1987
Peru	./.	./.	2001
Venezuela	./.	3	1998 ²

Notes: ¹ = Die erste und einzige Vorlage an den AGH seitens eines bolivianischen Gerichts; ² = Bis zum Austritt des Landes in 2008 haben venezolanische Gerichte insgesamt 4 Vorabanfragen vorgelegt

Quelle: Portal de Solución de Controversias (<http://www.comunidadandina.org/canprocedimientosinternet/procedimientos.aspx>, 14.02.2009)

Wenn der Staat diese nicht befolgt, kann das Sekretariat (oder – anders als im europäischen System – die private Partei) ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem AGH einleiten (Art. 23 – 31 VSG).

⁸³ Aus einem Bericht von Dr. Jorge Aurelio Buendía Gutiérrez, Präsident der *Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema* an das Generalsekretariat der ANCOM, vom 29. Dezember 2000 (das Dokument liegt der Autorin vor).

⁸⁴ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Facsimil No. 15-2003-MINCETUR/DM, 26. Februar 2003 (das Dokument liegt der Autorin vor).

Bolivianische Gerichte legen z. B. keine Anfragen für Vorabentscheidungen vor, weil es auf nationaler Ebene an gerichtlichen Auseinandersetzungen im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes – die den Großteil der Fälle vor dem AGH ausmachen (siehe Abschnitt 5.2.1) – mangelt (vgl. Markowski 2004: 31). Im Falle Venezuelas gab es, wie bereits ausgeführt, zunächst verfassungsrechtliche Bedenken. Demgegenüber verdeutlicht die große Anzahl an Anfragen seitens kolumbianischer Gerichte deren gemeinschaftsfreundliche Haltung, die in den letzten Jahren zunehmend auch bei ecuadorianischen und peruanischen Gerichten erkennbar ist. Im Falle Perus verhinderte zunächst eine spezifische Problematik die Vorlage von Vorabentscheidungsanfragen. Der AGH erkannte die für Fragen des gewerblichen Rechtsschutzes zuständige nationale Behörde INDECOPI, deren Kammern bis 2002 alleinig über Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Marken- und Patentrechts entschieden, nicht als Gericht im Sinne von Art. 33 VSG und somit nicht als vorlageberechtigt an (vgl. ebd.: 32). Seit einer Reform im Jahr 2002 ist allerdings letztinstanzlich der *Corte Suprema* zuständig und somit der Weg frei für Vorabentscheidungsanfragen.⁸⁵

5.1.4 *Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken*

Angesichts der anfänglich nur zögerlichen Bereitschaft der nationalen Gerichte, dem AGH Streitfälle vorzulegen, unternahmen die Gemeinschaftsorgane – das Sekretariat sowie der AGH selbst – umfangreiche Bemühungen, den mitgliedstaatlichen Gerichten Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens zu erläutern.⁸⁶ Hierbei betonten sie immer wieder, dass dem Gemeinschaftsgerichtshof lediglich die Aufgabe zukomme, den Inhalt und die Reichweite der Gemeinschaftsnormen auszulegen, während die nationalen Gerichte dafür zuständig seien, die Gemeinschaftsnormen (in der Interpretation des AGH) auf den konkreten Streitfall anzuwenden.⁸⁷ Diese Bemühungen führten letztlich dazu, dass mittlerweile peruanische sowie Gerichte aus anderen Mitgliedsstaaten regelmäßig Anfragen an den AGH stellen.

⁸⁵ Vgl. Resolution 771 des Generalsekretariats der Andengemeinschaft vom 22. September 2003, S. 20.

⁸⁶ Vgl. z. B. Resolution 459 und Resolution 771 des Generalsekretariats sowie eine vom AGH veröffentlichte Information über das Vorabentscheidungsverfahren (*“Nota informativa sobre el planteamiento de la solicitud de interpretación prejudicial por los órganos judiciales nacionales”*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Número 694, Lima, 03. August 2001, S. 4 sowie generelle Ausführungen in diversen frühen Vorabentscheidungen Peru betreffend: z. B. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso No. 157-IP-2004, 02.02.2005 oder Proceso No. 31-IP-2005, 30.03.2005.

⁸⁷ Vgl. z. B. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso No. 23-IP-2005, 18.03.2005, S. 5.

Die insgesamt hohe Anzahl der Verfahren erklärt sich zudem mit einer spezifischen Auslegung von Art. 33 VSG durch den Gemeinschaftsgerichtshof.⁸⁸ Der AGH entwickelte die Doktrin, dass grundsätzlich jedes letztinstanzliche nationale Verfahren, in dem Gemeinschaftsrecht tangiert ist, unterbrochen und ihm vorgelegt werden müsse, auch wenn zu dem gleichen Thema oder in ähnlich gelagerten Fällen bereits eine Interpretation des Gemeinschaftsgerichts existiert.⁸⁹ Diese Auslegung weicht von der Praxis des EuGH ab⁹⁰ und produziert eine Flut identischer Fälle.

5.2 Die Verfahrensdauer

Vorabentscheidungsverfahren werden im Kontext des andinen Rechtssystems extrem schnell durchgeführt: die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt lediglich zwei Monate.⁹¹ Demgegenüber dauern Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH im Schnitt 19,3 Monate (vgl. EuGH 2007).

5.2.1 Design: Vorgeschriebene Verfahrensdauer

In Bezug auf die Verfahrensdauer weicht das andine Verfahren vom europäischen Vorbild ab. Das Statut des AGH legt eine maximale Verfahrensdauer für Vorabentscheidungen fest, gemäß Artikel 126 II muss der AGH seine Entscheidung innerhalb von 30 Tagen fällen, nachdem er eine Anfrage für zulässig erklärt hat. Der Gerichtshof ist also in zeitlicher Perspektive lediglich flexibel, wenn es darum geht, die Zulässigkeit von Vorabentscheidungsanfragen zu überprüfen. Aus Sicht der beteiligten Streitparteien ist diese strikte Vorgabe sicherlich begrüßenswert, da es angesichts der kurzen Dauer kaum zu einer Verzögerung der nationalen Prozesse kommt. Schaut man sich allerdings die Entscheidungen des AGH einmal genauer an, wird schnell deutlich, warum die Vorabentscheidungsanfragen innerhalb kürzester Zeit bearbeitet werden können.

⁸⁸ “National judges hearing a case in which one of the provisions comprising the legal system of the Andean Community should be applied or is litigated, may directly request the Court’s interpretation of such provisions...” (Art. 33).

⁸⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso No. 23-IP-2005, 18.03.2005, S. 6.

⁹⁰ Im europäischen Kontext ist zwar jedes Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit nationalen Rechtsmitteln angefochten werden können, grundsätzlich verpflichtet, dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung einer Norm des Unionsrechts vorzulegen, „es sei denn, es existiert bereits eine einschlägige Rechtsprechung... oder die richtige Auslegung der fraglichen Rechtsnorm ist offenkundig“ (zit. aus Amtsblatt der Europäischen Union, 2009/C 297/01, Punkt 12).

⁹¹ Interview mit Olga Inés Navarrete Barrero, ehemalige Richterin am AGH, Quito, Juli 2007

5.2.2 *Jenseits des Designs: Die Art der Rechtsverletzungen*

Anders als im europäischen Rechtssystem, wo sich das Themenspektrum der Anfragen über alle wichtigen Bereiche der Union von den vier Grundfreiheiten, über Soziales, Umwelt, Steuern, Landwirtschaft bis hin zu Sicherheit und Justiz erstreckt, werden im andinen Rechtssystem fast ausschließlich Auslegungsfragen im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes verhandelt und zwar vornehmlich im Marken- und vereinzelt im Patentrecht.⁹² Die Häufigkeit von Anfragen im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes erklärt sich einerseits aus dem Umstand, dass dieser zu den wenigen vollständig vergemeinschafteten Politikbereichen der ANCOM gehört. D. h. die geltende Gemeinschaftsrechtsnorm (= Beschluss 486, *Gemeinschaftliche Regelung über den Gewerblichen Rechtsschutz*) und deren nationale Umsetzungsnormen bilden die alleinige Rechtsgrundlage für alle in diesem Politikbereich stattfindenden Transaktionen. Daher ist bei Rechtsstreitigkeiten im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes gemäß Art. 33 VSG der Gemeinschaftsgerichtshof zuständig. Des Weiteren zählt der gewerbliche Rechtsschutz zu den bekanntesten Rechtsmaterien der Gemeinschaftsrechtsordnung,⁹³ da bereits in den Anfangsjahren des Integrationsprojekts auf gemeinschaftlicher Ebene entsprechende Rechtsnormen erlassen wurden.⁹⁴

Die den Anfragen an den AGH zugrunde liegenden Streitfälle ähneln sich stark.⁹⁵ In der Regel beantragt eine Firma die Registrierung einer Marke bei der zuständigen nationalen Behörde. Dies führt häufig zu Rechtsstreitigkeiten, da Besitzer ähnlicher Marken gegen eine Registrierung mit dem Argument Widerspruch einlegen, es bestünde angesichts der Ähnlichkeit eine Verwechslungsgefahr für den Verbraucher.⁹⁶ Des Weiteren

⁹² Von insgesamt 214 Vorabentscheidungen, die der AGH in der Zeit von 01.07.2005 bis 30.04.2007 getroffen hat, betreffen 182 Marken- und 27 Patentstreitigkeiten (http://www.tribunalandino.org.ec/informe_tjca0507.pdf, 06.02.2008).

⁹³ Diese Information erhielt die Autorin in Experteninterviews, u. a. mit Olga Inés Navarrete Barrero, ehemalige Richterin am AGH, Quito, Juli 2007 sowie mit Mitarbeiterinnen des Generalsekretariats, Lima, Juli 2007.

⁹⁴ Bereits 1971 trat der Beschluss 24 in Kraft, der ein gemeinsames Regime im Bereich von Auslandsinvestitionen, Marken und Patenten etablierte.

⁹⁵ Diese Einschätzung basiert in erster Linie auf einer exemplarischen Untersuchung einzelner Vorabentscheidungsverfahren, die von peruanischen Gerichten stammen und für die der AGH in der Zeit von 2002 bis 2006 seine Interpretation vorlegte und werden durch Experteninterviews und Sekundärliteratur ergänzt (vgl. Blome 2009).

⁹⁶ Ein konkretes Beispiel ist der Antrag auf Registrierung des Buchstabens „M“ (weißer Buchstabe in einer blaugrünen Ellipse) der Sorte 30 (Gewürze), den die peruanische Firma *Corporación Miski SA* im April 1998 bei der peruanischen Behörde INDECOPI stellte (vgl. INDECOPI, Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Resolución No. 1294-1999/TPI-INDECOPI, Expediente No. 9859963, 03.11.1999, S. 1, Do-

wird häufig durch Dritte die Annullierung einer registrierten Marke beantragt – meist mit der Begründung sie würde nicht mehr genutzt und mit dem Ziel, selbst die Rechte an dieser oder einer ähnlichen Marke zu erwerben – wogegen dann meist der Besitzer der Marke Widerspruch einlegt.

Diese Ähnlichkeit der Rechtsstreitigkeiten, die sich auf die immer gleichen Gemeinschaftsnormen beziehen (Beschluss 486 bzw. ihr Vorläufer 344) erleichtert die Arbeit des Gerichtshofs und beschleunigt die Verfahren, denn der AGH muss immer wieder zu den gleichen Fragen Stellung beziehen. Er beschäftigt sich z. B. seit den ersten Vorlagen immer wieder mit dem Konzept der „Marke“ im Gemeinschaftsrecht der ANCOM, den Voraussetzungen der Markenregistrierung bzw. -annulierung, der Problematik der Verwechselbarkeit, dem Verfahren das einer Registrierung vorausgehen muss, um das Risiko der Verwechslung auszuschließen sowie mit der Reichweite der Kompetenzen der nationalen Registrierungsbehörden (vgl. Marwege 1995: 258ff).⁹⁷ Ein INDECOPI Mitarbeiter beschreibt die Arbeit des AGH wie folgt: „One could say that what the tribunal does in many cases, because the interpretation of the articles is repetitive, is to repeat resolutions, repeat pronouncements...“.⁹⁸

5.3 Der Ausgang des Verfahrens

Die Vorabentscheidungen des AGH sind sehr allgemein und abstrakt gehalten und weisen in der Regel keinen Bezug zum zugrundeliegenden Streitfall auf, der auf nationaler Ebene verhandelt wird. Exemplarisch lässt sich dies am folgenden Beispiel verdeutlichen: Die mexikanische Firma Elektra SA beantragte bei der peruanischen Behörde INDECOPI zur Unterstützung ihrer bereits registrierten Marke ELEKTRA noch die Registrierung des Slogans „*Nadie vende más barato que Elektra*“ (Niemand verkauft

kument liegt der Autorin vor). Gegen diesen Antrag legte die amerikanische Firma *MARS Incorporated* Einspruch ein. *MARS* argumentierte, dass sie über bereits registrierte Marken verfüge, die eine große Ähnlichkeit mit der beantragten Marke aufwiesen (u. a. die Marke M&M). Nach Ansicht von *MARS* lagen die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen zur Registrierung der durch *Miski* beantragten Marke nicht vor, da ein hohes Risiko der Verwechslung bestehe. INDECOPI wies den Einspruch von *MARS* zurück und registrierte die beantragte Marke. Dies löste einen Rechtsstreit zwischen *MARS* und INDECOPI aus, der letztlich zu einer Vorlage beim AGH führte (vgl. Blome 2009: 278f).

⁹⁷ Hierbei bedient sich der AGH immer wieder der gleichen Floskeln. Z. B. sind diverse Vorabentscheidungen aus dem Jahr 2005 in weiten Teilen im Wortlaut nahezu identisch (vgl. z. B. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso No. 23-IP-2005, 1803.2005 und Proceso No. 31-IP-2005, 30.03.2005).

⁹⁸ Interview mit Flavio Nuñez Echaiz, INDECOPI, Sala de Propiedad Intelectual, Lima, August 2007 (eigene Übersetzung).

günstiger als Elektra).⁹⁹ Dieser Antrag wurde von INDECOPI mit der Begründung zurückgewiesen, der Slogan sei phantasielos und würde somit nicht die notwendigen Voraussetzungen erfüllen.¹⁰⁰ Im Kontext des sich daraus ergebenden Rechtsstreits zwischen der Firma und INDECOPI, beantragte Elektra den Fall dem AGH zur Vorabentscheidung vorzulegen, da Gemeinschaftsrechtsnormen einschlägig seien (konkret: ANCOM Beschluss 344). Der Gemeinschaftsgerichtshof gelangte schließlich zu folgender Einschätzung:

- „1. A slogan is a distinctive sign.
2. As stated in Decision 344, the slogan serves to complement a trademark; it has to accompany the latter (Art. 119 of decision 344). It can only be published together with the trademark with which it is associated (Art. 121). The accompanying slogan is meant to reinforce the trademark’s distinctiveness. Therefore, the slogan itself has to comply with the prerequisite of distinctiveness.
3. The requirements that the slogan has to fulfill include the distinctiveness as well as its complementary character. Neither simple nor unimaginative phrases nor those lacking originality may be registered as slogans. Those phrases that merely advertise a product, as well as generic or mere descriptive phrases are also excluded from registration as slogans. (...)“¹⁰¹

5.3.1 *Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken*

Der AGH hält sich sehr genau an die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts (Art. 34 VSG), wonach er nicht dafür zuständig ist, den der Anfrage zugrunde liegenden Streitfall zu entscheiden, sondern lediglich dafür, den Inhalt des Gemeinschaftsrechts verbindlich zu interpretieren und dessen Reichweite klarzustellen. Formal gilt dies auch für die Vorabentscheidungen des EuGH, der gemäß Art. 267 EGV (ex. Art. 177) lediglich zur Auslegung der Gemeinschaftsnormen berechtigt ist. Karen Alter z. B. verweist jedoch in diesem Zusammenhang auf die starken Eigendynamiken, die der EuGH mittels der Doktrinen der *direkten Wirkung* und des *Vorrangs des Gemeinschaftsrechts* entwickelt hat:

„In using the direct effect and supremacy of EC law as its legal crutches, the ECJ does not itself exceed its authority by reviewing the compatibility of national law with EU law in preliminary ruling cases. Indeed, the ECJ usually tells national courts that it cannot consider the compatibility of national laws with EC law but can only clarify the meaning of EC law. But it intentionally encourages national courts to use the preliminary rulings mechanism (Art. 177) to do this job for it, by indicating in its decision whether or not certain types of national law would be in compli-

⁹⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Interpretación Prejudicial No. 74-IP-2001, 30.01.2002.

¹⁰⁰ Zitiert aus Ebel’s Einspruch beim Corte Suprema vom 09.06.2000, S. 4 (liegt der Autorin vor).

¹⁰¹ Leicht gekürzte eigene Übersetzung des Ergebnisses der Vorabentscheidung Proceso No. 74-IP-2001 vom 30.01.2002, S. 6.

ance with EC law and encouraging the national court to set aside the incompatible national policies“ (Alter 1998: 126).¹⁰²

Zudem sind die Entscheidungen des EuGH – im Gegensatz zu denen des AGH – häufig sehr detailliert und auf den spezifischen Rechtsstreit ausgerichtet.¹⁰³

5.4 Die Umsetzung der Urteile

Zwar scheinen die nationalen Gerichte regelmäßig die Vorabentscheidungen des AGH in ihren Urteilen zu berücksichtigen,¹⁰⁴ angesichts des hohen Abstraktionsniveaus der Interpretationen des AGH ist jedoch deren Relevanz für und Einfluss auf den Ausgang des nationalen Rechtsstreits nur schwer abzuschätzen. Skeptisch ist z. B. ein INDECOPI Mitarbeiter aus der Abteilung für gewerblichen Rechtsschutz, wobei er allerdings auf Ausnahmen verweist:

„...in many cases the concepts are just too abstract, too general and do not focus on the concrete case. For example, it [der AGH] always defines what confusion is, ... what notoriety is, but it does not provide it with a lot of detail. Effectively, in those cases, it seems that the resolution is not very helpful in determining whether there is confusion or not among trademarks, but there are cases for which it has been useful.“¹⁰⁵

5.4.1 *Jenseits des Designs: Institutionelle Dynamiken*

Die „Tauglichkeit“ der vom AGH getroffenen Vorabentscheidungen als Instrument zur Durchsetzung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten privaten Rechte ist angesichts ihres Abstraktionsniveaus und ihrer Unbestimmtheit fraglich. Es sei hier allerdings nochmals darauf verwiesen, dass das Vorabentscheidungsverfahren kein In-

¹⁰² Diese Einschätzung wird gestützt durch die Aussage es ehemaligen Richters am EuGH, Federico Mancini: „It [der EuGH] bears repeating that under Article 177 national judges can only request the Court of Justice to interpret a Community measure (...). But having paid this lip service to the language of the Treaty and having clarified the meaning of the relevant Community measure, the Court usually went on to indicate to what extent a certain type of national legislation can be regarded as compatible with that measure“ (zit. in: Alter 1998: 126f).

¹⁰³ Dies ist u. a. das Ergebnis einer computergestützten Inhaltsanalyse aller Urteile des EuGH zum Thema Personenfreizügigkeit aus der Periode 1964 – 2007, die im Rahmen des Projekts *Fundamental Rights in the European Union*, durchgeführt wurde. Das Projekt wurde an der Bremer Universität für das Europäische Forschungsnetzwerk CAPRIGHT (“Resources, Rights and Capabilities: in Search of Social Foundations for Europe”) durchgeführt und von der EU im 6. Rahmenprogramm gefördert.

¹⁰⁴ Diese Einschätzung beruht auf einer exemplarischen Untersuchung von Vorabentscheidungsverfahren die von peruanischen Gerichten initiiert wurden. In den untersuchten Fällen wurde seitens der nationalen Gerichte mehrheitlich auf die Entscheidungen des AGH Bezug genommen (vgl. Blome 2009: 301ff).

¹⁰⁵ Interview mit Flavio Nuñez Echaiz., INDECOPI, Lima, August 2007 (eigene Übersetzung).

dividualbeschwerdeverfahren im klassischen Sinne ist. Seine Funktion besteht in erster Linie nicht darin, individuelle Rechte durchzusetzen, vielmehr dient es formal der einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Das europäische Vorabentscheidungsverfahren wird jedoch angesichts der Dynamik, die es durch die innovative Rechtsprechung des EuGH erhalten hat, häufig als Verfahren eingestuft, das indirekt auch dem Individualrechtsschutz dient (vgl. z. B. Alter 2001). Die verbindliche und detaillierte Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH führt letztlich zu einem Anpassungszwang seitens der Regierungen der Mitgliedsstaaten, wenn die nationalen Normen von der Interpretation des EuGH abweichen. Hierdurch wird indirekt auch die Durchsetzung individueller Rechte, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ableiten lassen, befördert. Eine vergleichbare Dynamik ist in der Rechtsprechung des AGH bislang nicht zu beobachten.

5.5 Zwischenfazit

Das erstaunlichste Ergebnis des Vergleichs der Rechtspraxis von EuGH und AGH ist die vergleichbare Anzahl an Vorabentscheidungen, die von den beiden Gerichten jährlich bearbeitet werden, während die beiden Integrationsbündnisse einerseits hinsichtlich der Größenordnungen extrem voneinander abweichen (siehe Anzahl der Mitgliedsstaaten und Gesamtbevölkerung), andererseits auch hinsichtlich der Integrationstiefe. Erstaunlich ist zudem, dass der AGH Vorabentscheidungen innerhalb einer viel kürzeren Zeitspanne als der EuGH bearbeitet.

Schaut man sich jedoch die Vorabentscheidungen einmal näher an, stellt man fest, dass sie kaum dazu beitragen, individuelle Rechte, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, durchzusetzen. Sie sind so abstrakt und allgemein gehalten, dass sie in den seltensten Fällen geeignet sind, Entscheidungshilfen für die nationalen Verfahren zu liefern. Die Studie zur Rechtspraxis des andinen Integrationssystems verdeutlicht nochmals, dass vergleichbares Design nicht automatisch zu vergleichbaren Ergebnissen führt – das Vorabentscheidungsverfahren der ANCOM hat bislang keine seinem europäischen Vorbild vergleichbare Dynamik im Integrationsprozess entfaltet. Andererseits kann der Gerichtshof die Rolle eines Motors der Integration nicht übernehmen, solange es sowohl an politischem Willen als auch am Interesse seitens des privaten Sektors mangelt, den Integrationsprozess voranzutreiben.

6. FAZIT: WIE ERFOLGVERSPRECHEND IST DIE REPRODUKTION INSTITUTIONELLEN DESIGNS?

Die Erfahrungen mit dem inter-amerikanischen Menschenrechtssystem sowie dem Rechtssystem der ANCOM zeigen, dass die Reproduktion erfolgreichen institutionellen

Designs in Regimen mit anderen Kontextbedingungen nicht automatisch zu einer effektiven Rechtsprechung führt.

Wie die Rechtspraxis des inter-amerikanischen Systems eindrücklich belegt, bestehen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die aus Entwicklungsländern bzw. aus Ländern mit starkem sozialem Gefälle und benachteiligten Bevölkerungsschichten stammen, andere Zugangshürden zur internationalen Gerichtsbarkeit, als dies im europäischen Kontext bekannt ist. Nicht allein das Fehlen eines Mechanismus zur Gewährleistung von Prozesskostenbeihilfe verhindert die Inanspruchnahme des inter-amerikanischen Individualbeschwerdeverfahrens, sondern auch eine weit verbreitete Unkenntnis über diese Möglichkeit bei potenziellen Opfern und unzureichende rechtliche Expertise bei Anwälten. Unverzichtbar sind daher Anstrengungen seitens der Institutionen im Rahmen gezielter Kampagnen, um den Bekanntheitsgrad der internationalen Institutionen in der Bevölkerung zu erhöhen und Schulungen, um die nötige Expertise zu generieren.

Die Erfahrungen mit dem inter-amerikanischen System verdeutlichen aber auch, dass es nicht ausreicht, wenn Staaten eine zwar formal hoch verrechtlichte internationale Institution einrichten, dann aber jedwede weitergehende politische Unterstützung versagen, d. h. weder die notwendigen (finanziellen und personellen) Ressourcen bereitstellen, noch wichtige politische Organe (wie die OAS Generalversammlung) nutzen um die Arbeit der Institution zu stützen. Camilleri/Krsticevic vermuten hier zu Recht „the absence of a sincere, autonomous commitment to human rights and the rule of law among key domestic actors...“ (2008: 5). Im Gegensatz dazu liegen in Europa insofern günstige Rahmenbedingungen für die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes vor, als es sich bei der Mehrzahl der Mitglieder der EU sowie des Europarates um Demokratien handelt, bei denen auf nationaler Ebene rechtsstaatliche Traditionen stark verwurzelt sind und die mehrheitlich einer „europäischen Wertegemeinschaft“ angehören (vgl. z. B. Helfer/Slaughter 1997: 331ff oder Moravcik 2000). Dies spiegelt sich im Verhalten der Staaten im Rahmen des europäischen Menschenrechtsverfahrens wider.

Der Mangel an politischer Unterstützung der inter-amerikanischen Institutionen kann nur zum Teil durch entsprechende Eigendynamiken der Kommission und des Gerichtshofs ausgeglichen werden. Allerdings haben unterschiedliche Maßnahmen maßgeblich dazu beigetragen, das System überhaupt „am Leben zu erhalten“. Hierzu zählt insbesondere die Bereitschaft der Experten der Kommission sowie der Richter des Gerichtshofs, die ihrer Arbeit zugrunde liegenden Vorschriften innovativ und liberal (zugunsten des Klägers) auszulegen. Beide Institutionen nutzten ihre Befugnisse zur Reform der Verfahrensordnungen, um das Verfahren in der Praxis effektiver zu gestalten. Im Hinblick auf die Reparationsrechtsprechung hat der Gerichtshof zudem erheblich zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beigetragen. Insgesamt scheint bei der Auslegung und

Anwendung der Verfahrensnormen stets das übergeordnete Ziel des effektiven Schutzes der in der Amerikanischen Konvention niedergelegten Menschenrechte im Vordergrund gestanden zu haben.

Es wird jedoch auch deutlich, dass der Einfluss von gerichtlichen Institutionen begrenzt ist, wenn es darum geht, massive Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Die in der Literatur geäußerte Vermutung, dass sich schwerwiegende und systematische Rechtsverletzungen kaum im Wege gerichtlichen Rechtsschutzes allein beseitigen lassen (vgl. z. B. Helfer/Slaughter 1997: 329ff), wird mit Blick auf das inter-amerikanische System bestätigt. Auch ein ausreichend mit Ressourcen ausgestattetes Menschenrechtsregime kann weder die Erblasten von Militärdiktaturen und autoritären Regimen allein beseitigen noch die Auswirkungen sozialer Ungleichheit und Diskriminierung beheben. Hierzu bedarf es umfassender gesellschaftlicher und politischer Transformationsprozesse. Internationale Gerichtsbarkeit kann allerdings einen wichtigen Beitrag leisten, diese Prozesse anzustoßen.

Mit Blick auf das Rechtssystem der ANCOM bleibt festzuhalten, dass zwar gemessen an den Fallzahlen und der Verfahrensdauer die Reproduktion des EuGH erfolgreich gewesen zu sein scheint, ein Blick „hinter die Kulissen“ jedoch einen anderen Eindruck vermittelt. Die Vielzahl der Fälle kommt in erster Linie dadurch zustande, dass der AGH die rechtlichen Grundlagen seiner Arbeit so auslegt, dass ihm generell alle Streitfragen mit Gemeinschaftsrechtsbezug vorgelegt werden müssen, unabhängig davon, ob er zu einer spezifischen Thematik bereits Interpretationen vorgelegt hat oder nicht. Diese Praxis führt zu einer ständigen Wiederholung standardisierter Floskeln und abstrakter Ausführungen. Wegweisende Entscheidungen, wie sie der EuGH vor allem in seinen frühen Entscheidungen getroffen hat und die erheblich zum Fortschritt des Integrationsprozesses beigetragen haben, finden sich in den Urteilen des AGH in dieser Form nicht. Er kann daher bislang kaum als „Motor der Integration“ in dem Sinne bezeichnet werden, dass er zum Schutz und zur Durchsetzung individueller, im Gemeinschaftsrecht verankerter Rechte beigetragen hat. Demgegenüber hat sich das europäische Vorabentscheidungsverfahren in der Praxis zu einem effektiven Mechanismus zur Durchsetzung privater Interessen entwickelt, weil aus den Entscheidungen des EuGH klar hervorgeht, ob ein spezifischer nationaler Rechtsakt Individualinteressen verletzt.

Während also einerseits eine dem EuGH vergleichbare Dynamik und Bereitschaft zur innovativen Rechtsprechung beim AGH fehlt, ist der AGH andererseits durch die geringe Varianz der ihm vorgelegten Themen eingeschränkt. Ein Gericht kann nicht von sich aus tätig werden und das Themenspektrum der Vorabentscheidungsanfragen, die an den AGH adressiert sind, beschränkt sich fast ausschließlich auf den gewerblichen Rechtsschutz. Themen wie z. B. Behinderungen des freien Waren- oder Dienstleistungsverkehrs wären für das Fortschreiten des Integrationsprozesses sicherlich relevan-

ter. Man kann also argumentieren, dass sich dem AGH bislang angesichts eines Mangels an Streitfällen in für die Integration relevanten Bereichen keine Möglichkeit eröffnet hat, bahnbrechende Urteile zu fällen. Dem inter-amerikanischen System vergleichbar, mangelt es dem andinen Rechtssystem an politischer Unterstützung. Darüber hinaus fehlt potenziellen privaten Beschwerdeführern der Anreiz, den Gemeinschaftsgerichtshof als Instrument zur Durchsetzung ihrer Rechte (jenseits des gewerblichen Rechtsschutzes) zu nutzen.

Zur Ausgangsfrage des Papiers zurückkehrend lautet das Ergebnis im Lichte der zuvor gemachten Ausführungen, dass die Reproduktion institutionellen Designs allein noch keinen Erfolg im Sinne einer effektiven Rechtsprechung garantiert. Zwar ist es sicherlich richtig, dass „design matters“ (Mitchell 1994), aber gleiches Design führt eben nicht unbedingt zum gleichen Ergebnis. Ebenso wichtig für den Erfolg internationaler Institutionen sind Faktoren wie Ressourcenausstattung, politische Prozesse in den Mitgliedsstaaten, die Art der zu bearbeitenden Rechtsverletzungen, institutionelle Eigendynamiken und nicht zuletzt politische Unterstützung. Leider ist die Errichtung hochverrechtlichter internationaler Gerichtsinstanzen häufig eher ein Akt symbolischer Politik als ein ernst gemeinter Versuch, ein effektives Rechtssystem auf der Ebene jenseits des Staates zu etablieren. Allerdings werden Staaten auch bei mangelnder finanzieller und politischer Unterstützung nicht selten durch Eigendynamiken der durch sie etablierten Institutionen überrascht, die sie nicht mehr kontrollieren können. Ein eindrückliches Beispiel ist die Rechtsprechung des IAGMR zur Unvereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, die eine Politik der Straffreiheit zunehmend erschwert. Urteile internationaler Gerichte werden zudem von unterschiedlichsten Akteuren aufgegriffen – z. B. von hochrangigen nationalen Gerichten, Oppositionspolitikern oder zivilgesellschaftlichen Gruppen – und zur Legitimierung und Bekräftigung ihrer Forderungen und Einschätzungen genutzt. Hierdurch entfalten sie häufig ein Eigenleben, auch wenn sie vom betroffenen Staat (zunächst) nicht befolgt werden.

LITERATUR

- Allain, Jean (2000): *A Century of International Adjudication: The Rule of Law and its Limits*, The Hague.
- Alter, Karen J. (2008): *Agents or Trustees? International Courts in their Political Context*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 14 (1), S. 33-63.
- Alter, Karen J. (2001): *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford.
- Alter, Karen (1998): *Who are the “Masters of the Treaty“? European Governments and the European Court of Justice*, in: *International Organization*, Jg. 52 (1), S. 121-147.

- Amensty International (AI) (2008): Report 2008, Amerika, (<http://www.amnesty.de/jahresbericht/2008/amerika#justizundstraflosigkeit>, 12.04.2009).
- Amnesty International (AI) (2004): Peru. The Truth and Reconciliation Commission – a first step towards a country without injustice, August 2004, AMR 46/003/2004 (<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR46/003/2004>, 16.09.2009).
- Amnesty International (AI) (1996): Crime without punishment: impunity in Latin America, AMR 01/008/1996v (<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR01/008/1996>, 12.04.2010).
- Baquero-Herrera, Mauricio (2004): The Andean Community: Finding her Feet within Changing and Challenging Multidimensional Conditions, in: *Law and Business Review of the Americas*, Jg. 10 (3), S. 577-612.
- Barnett, Michael / Finnemore, Martha (1999): The Politics, Power and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization*, Jg. 53 (4), S. 699-732.
- Blome, Kerstin (2009): Individual Legal Protection beyond the Nation-State – An Indicator for the Internationalization of the Rule of Law? Unveröffentlichte Dissertation
- Blome, Kerstin / Kocks, Alexander (2009): Judizialisierungsprozesse im Menschenrechtsbereich: Erfolgsmodell EGMR, in: Zangl, Bernhard (Hg.): *Auf dem Weg zu internationaler Rechtsherrschaft? Streitbeilegung zwischen Politik und Recht*, Frankfurt/New York: Campus, S. 229-266.
- Byrnes, Andrew (2000): An Effective Complaints Procedure in the Context of International Human Rights Law, in: Bayefsky, Anne F. (Hg.): *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, The Hague, S. 139-162.
- Camilleri, Michael J. / Krsticevic, Viviana (2008): Compliance with Judgments in the Inter-American Human Rights System, unveröffentlichtes Manuskript.
- Cassel, Douglass (1999): Peru withdraws from the Court: Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge? In: *Human Rights Law Journal*, Jg. 20 (4-6), S. 167-175.
- Center for Justice and International Law (CEJIL) (2006): 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, San José.
- Curia (2007): Ihre Fragen zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/de_questions.pdf, 08.10.2010).
- Domingo, Pilar/ Sieder, Rachel (Hg.) (2001): Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform, London.
- European Court of Human Rights (ECtHR) (2010): 50 Years of Activity. The European Court of Human Rights. Some Facts and Figures (http://www.echr.coe.int/NR/%20rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAnd%20Figures_EN.pdf, 30.09.2010).
- European Court of Human Rights (ECtHR): Annual Report 2008, (http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf, 09.04.2010).

- European Court of Human Rights (ECtHR) (2007): Analysis of statistics 2007, (http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C8F656AA-94C4-4A3F-A69D-0E4C6D510CA8/0/Analysis_of_statistics_2007.pdf, 31.03.2010).
- Europäische Kommission (2007): Andengemeinschaft. Regionales Strategiepapier 2007-2013, v. 12.04.2007 (E/2007/678) (http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_de.pdf, 05.02.2008).
- Francioni, Francesco (Hg.) (2007): Access to Justice as a Human Right, Oxford.
- García-Sayán, Diego (2005): Una Viva Interacción: Corte Interamericana y Tribunales Internos, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hg.): *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo 1979 – 2004*, San José, S. 325-384.
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH): Jahresbericht 2007 (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels, 04.10.2010).
- Goldman, Robert K. (2009): History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights, in: *Human Rights Quarterly*, Jg. 31 (4), S. 856-887.
- Hansungule, Michelo (2001): Protection of Human Rights under the Inter-American System: An Outsider's Reflection, in: Alfredsson, Gudmundur u. a. (Hg.): *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in honour of Jakob Th. Möller*, The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Jg. 7, London, S. 679-705.
- Hasenclever, Andreas (2003): Liberale Ansätze zum "demokratischen Frieden", in: Schieder, Siegfried / Spindler, Manuela (Hg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, S. 199-225.
- Hawkins, Darren G. / Jacoby, Wade (2006): How agents matter, in: Hawkins, Darren G. / Lake, David A. / Nielson, Daniel L. / Tierney, Michael J. (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, S. 199-228.
- Helfer, Laurence, R. / Slaughter, Anne-Marie (2005): Why States create International Tribunals: A Response to Professors Posner and Yoo, in: *California Law Review*, Jg. 93 (3), S. 899-956.
- Helfer, Laurence, R. / Slaughter, Anne-Marie (1997): Towards a Theory of Effective Supranational Adjudication, *The Yale law journal*, vol. 107 (2), pp. 273-391.
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2009): Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008 (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008eng/TOC.htm>, 14.04.2010).
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2008): Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2007 (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007eng/TOC.htm>, 14.04.2010).
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2007): Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2006 (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006eng/TOC.htm>, 14.04.2010).

- Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) (2009): Annual Report 2008, (<http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/eng2008.pdf>, 06.04.2010).
- Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) (2007), Annual Report 2006, (<http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>, 15.04.2008).
- Keohane, Robert O. / Moravcsik, Andrew / Slaughter, Anne-Marie (2000): Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, in: *International Organization*, Jg. 54 (3), S. 457-488.
- Koremenos, Barbara / Lipson, Charles / Snidal, Duncan (Hg.) (2004): *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge.
- Kühn, Werner Miguel (2003): *Die Andengemeinschaft. Juristische Aspekte der internationalen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und lateinamerikanischen Integrationssystemen im Zeitalter des Neuen Regionalismus*, Aachen.
- Markowski, Andreas (2004): *Der gewerbliche Rechtsschutz der Länder der Andengemeinschaft*, Baden-Baden.
- Marwege, Renata (1995): *Der Andengerichtshof. Das Rechtsschutzsystem des Andenpaktes mit vergleichenden Bezügen zum Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin.
- McCall Smith, James (2000): The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts, in: *International Organization*, Jg. 54 (1), S. 137-180.
- Mitchell, R.B. (1994): Regime Design Matters: intentional oil pollution and treaty compliance, in: *International Organization*, Jg. 48 (3), S. 425-458.
- Moravcsik, Andrew (2000): The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, in: *International Organization*, Jg. 54 (2), S. 217-252.
- Müller, Erwin / Schneider, Patricia (2003a): Funktionsbedingungen Internationaler Gerichtsbarkeit, in: Schneider, Patricia / Thony, Kristina / Müller, Edwin (Hg.): *Frieden durch Recht. Friedenssicherung durch internationale Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung*, Baden-Baden, S. 203-213.
- Müller, Erwin / Schneider, Patricia (2003b): Optimierte Modelle der Friedenssicherung durch internationale Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung, in: Schneider, Patricia / Thony, Kristina / Müller, Edwin (Hg.): *Frieden durch Recht. Friedenssicherung durch internationale Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung*, Baden-Baden, S. 214-232.
- Oellers-Frahm, Karin (2002): Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, in: Hasse, Jana / Müller, Erwin / Schneider, Patricia (Hg.): *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven*, Baden-Baden, S. 385-430.
- Organization of American States/Inter-American Commission on Human Rights (OAS/IACHR) (2007): *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, Washington.
- Padilla, David (1993): The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: A Case Study, in: *American University International Law Review*, Jg. 9 (1), S. 95-115.
- Pasqualucci, Jo M. (2003): *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge.

- Peukert, Wolfgang (1993): Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1993 (7-8), pp. 173-183.
- Pinto, Mónica (2005): NGOs and the Inter-American Court of Human Rights, in: Treves, Tullio/ Frigessi di Rattalma, Marco/ Tanzi, Attila u. a. (Hg.): *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, S. 47-55.
- Santiso, Carlos (2003): The Elusive Quest for the Rule of Law: Promoting Judicial Reform in Latin America, in: *Brazilian Journal of Political Economy*, Jg. 23 (3), S. 112-134.
- Shelton, Dinah (1994): The Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, in: *American University International Law Review*, Jg. 10 (1), S. 333-372.
- Tamanaha, Brian Z. (2004): *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge.
- Truth and Reconciliation Commission Peru (TRC) (2003), Final Report – General Conclusions (<http://www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/conclusiones.php>, 15.01.2009).
- Wagner Tizón, Allan (2004): 35 Años de Integración: Logros y Desafíos en la Perspectiva de un Nuevo Diseño Estratégico, in: Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo (Coordinador): *El Futuro de la Integración Andina*, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC), Bogotá.
- Watts, Arthur Sir (1993): The International Rule of Law, in: *Jahrbuch für Internationales Recht*, Jg. 36, S. 15-45.
- Wettstad, J. (1999): *Designing effective environmental regimes: key conditions*, Cheltenham.
- Zayas de, Alfred (1997): The United Nations and the Guarantees of a Fair Trial in the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in: Weissbrodt, David/ Wolfrum, Rüdiger (Hg.): *The Right to a Fair Trial*, Berlin, S. 669-696.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Dr. Kerstin Blome ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218 8701

Fax: +49 421 218-8721

E-Mail: kerstin.blome@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen