

## ABHANDLUNGEN / ARTICLES

## Das Demokratiegebot in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)

Von *Christian Schliemann*, Berlin\*

Seit dem Ende des Kalten Kriegs hat sich die internationale Gemeinschaft verstärkt mit der Demokratieförderung auseinandergesetzt. Insbesondere bezüglich des universellen Völkerrechts entwickelte sich die Forschung über eine mögliche völkerrechtliche Demokratie-norm.<sup>1</sup> Eine feste Etablierung der universellen Norm zur Demokratie ist dabei in Folge nicht eingetreten, vielmehr wurde das Entstehen der Norm vielfach angezweifelt.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund fokussiert der Artikel auf die regionalen Entwicklungen im Bereich des Demokratiegebots am Beispiel der OAS, da hier im letzten Jahrzehnt wesentliche Veränderungen stattgefunden haben. Diese haben dazu geführt, dass anders als auf globaler Ebene eine rechtlich verbindliche Demokratienorm entstanden ist. Der Artikel konkretisiert mittels induktiver Herangehensweise anhand der Aktivitäten der verschiedenen Organe der OAS den Inhalt des regionalen Demokratiegebots und arbeitet mithin eine genuin völkerrechtliche Norm zum Verständnis von Demokratie heraus. Die Analyse stützt sich zum einen auf die im Rahmen der analysierten Quellen verwendeten Begrifflichkeit und zum anderen auf die Um- und Durchsetzungsmaßnahmen der Organe der OAS. Hierbei wird gezeigt, dass sich begrifflich und im Rahmen der Um- und Durchsetzung mehrere Kategorien von

\* *Christian Schliemann-Radbruch*, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin, Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. Der Artikel ist entstanden im Rahmen der Forschung für das Teilprojekt „Völkerrechtliche Standards für Governance in schwachen und zerfallenden Staaten“. Ein herzlicher Dank geht an Prof. Dr. *Beate Rudolf*, *Nina Hüfken* und *Cindy Daase* für die nützlichen Anregungen und an *Georg Hellmich* für die Unterstützung bei der Formatierung des Texts. E-mail: slieradc@zedat.fu-berlin.de.

1 Von zentraler Bedeutung ist der Artikel von *Thomas M. Franck*, *The emerging right to democratic governance*, *AJIL* 86 (1992), S.46-91. Siehe darüber hinaus statt vieler: *James Crawford*, *Democracy and International Law*, *British Yearbook of International Law* 64 (1993), S.113-133; *Gregory H. Fox/ Brad R. Roth* (Hrsg), *Democratic Governance and International Law* (2000); *Richard Burchill* (Hrsg), *Democracy and International Law* (2006), *The Library of Essays in International Law*.

2 *Martti Koskenniemi*, „Intolerant Democracies“: a Reaction, *Harvard International Law Journal* 37 (1996), S. 231-235, *Susan Marks*, *The riddle of all constitutions* (2000), 45ff.; *Jackson N. Mago-goto*, *Democratic Governance: an emerging customary norm?*, *University of Notre Dame Australia Law Review* 55 (2003), S. 59f., 77f.; *Same Varayudej*, *A right to democracy in international law: its implications for Asia*, *Annual Survey of International and Comparative Law* 12 (2006), S. 9, 12, 14ff.; *David Wippan*, *Defending Democracy through Foreign Intervention*, *Houston Journal of International Law* 19 (1996-1997), 663-670.

Demokratieelementen unterscheiden lassen. So existieren Kernelemente, ohne deren Vorhandensein nicht von einer Demokratie gesprochen werden kann, und ergänzende Elemente die zwar eine fördernde Wirkung haben können, deren Verwirklichung aber einem progressiven Schema folgt und die weder ein konkret überprüfbares Minimum noch ein final zu erreichendes Maximum aufweisen. Die essentiellen Elemente sind Gegenstand der Überwachung aller Organe der OAS im Bereich des Demokratiegebots, die zusätzlichen Elemente werden hingegen nur punktuell geschützt.

Parallel zur Forschung über ein universelles Demokratiegebot hat vor dem Hintergrund neuer Akteurskonstellationen auf internationaler Ebene eine verstärkte Behandlung der Demokratie als Quelle von Legitimität stattgefunden. Diese Überlegungen beschäftigen sich insbesondere mit den Aktivitäten völkerrechtlicher Akteure unter dem Stichwort internationalen Verwaltungshandelns.<sup>3</sup> Dabei werden zwei Ansätze verfolgt. Zum einen liegt den Forschungen ein analytischer Ansatz zu Grunde, der jedoch lediglich bereits in den Institutionen bestehende Legitimitätsaspekte herausarbeitet, damit normativ aber keinen Anspruch verfolgen kann.<sup>4</sup> Zum anderen wird mittels Heranziehung externer Vorgaben, entweder theoretischer Art oder aus nationalstaatlichen Strukturen abgeleitet, ein Ideal von demokratischer Legitimität gezeichnet, mit welchem die konkreten Institutionen verglichen werden.<sup>5</sup> Problematisch bleibt bei diesem Ansatz aus völkerrechtlicher Perspektive, warum gerade dieses oder jenes theoretische Schema als Grundlage der Bewertung international agierender Akteure dienen soll. Es mangelt somit an einer völkerrechtlichen Vorgabe selbst. In diesem Sinne komplementieren die Erkenntnisse über Demokratie in der OAS die in der Literatur vorhandenen theoretischen Ansätze für demokratische Legitimität völkerrechtlicher Akteure mittels empirischer Erkenntnisse über eine existierende völkerrechtli-

<sup>3</sup> Hier lassen sich drei wesentliche Strömungen unterscheiden: der Ansatz des transnationalen Rechts, dazu: *Harold Hongju Koh*, The 1994 Roscoe Pound Lecture: Transnational Legal Process, *Nebraska Law Review* 75 (1996), S. 181-207; der Ansatz des Global Administrative Law, dazu: *Benedict Kingsbury / Nico Krisch / Richard B. Stewart*, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S.15-61; aus dem deutschen Raum: der public law approach, dazu: *Armin von Bogdandy / Philipp Dann / Matthias Goldmann*, Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1375-1400.

<sup>4</sup> Zur Kritik der mangelnden Normativität: *Felix Hanschmann*, Theorie transnationaler Rechtsprozesse, in: *Sonja Buckel / Ralph Christensen / Andreas Fischer-Lescano* (Hrsg.), *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart 2006, S. 347-370, 365ff; *von Bogdandy* (Fn.3), S. 1381ff.; *Susan Marks*, Naming Global Administrative Law, 37 *International Law and Politics* (2005), S. 995-1001.

<sup>5</sup> Zur Anwendung theoretischer Überlegungen: *Terry MacDonald / Kate MacDonald*, Non-electoral Accountability in Global Politics: Strengthening Democratic Control within the Global Garment Industry, *European Journal of International Law* 17 (2006), S. 89-119; zur Verwendung nationaler Konzepte: *Kingsbury* (Fn.3); Teilweise werden die Demokratieelemente, die zur Kritisierung von Institutionen dienen, überhaupt nicht hergeleitet oder begründet: *Gertrude Lübbe-Wolf*, Globalisierung und Demokratie – Überlegungen am Beispiel der Wasserwirtschaft, *Recht und Politik* 40 (2004), 130-143.

che Norm. Die herausgearbeitete Demokratienorm der OAS kann somit als eine mögliche Vergleichsfolie für demokratische Legitimität im Völkerrecht verstanden werden.

Der Artikel beginnt mit der Schilderung der historischen Entwicklung des regionalen Demokratiegebots [A]. Der Hauptteil widmet sich der Praxis der verschiedenen Organe bei der Umsetzung und Überwachung des Demokratiegebots [B]. Hieraus lassen sich schließlich Aussagen zum Inhalt der Demokratienorm und den Formen ihrer Umsetzung ableiten [C] und ein Ausblick auf die weitere Nutzbarkeit der Norm wagen [D].

## A. Die historische Entwicklung des Demokratiegebots in der OAS

### I. Die relevanten Quellen

Das Protokoll von Cartagena de Indias (1985) ergänzte die Charta der Organisation Amerikanischer Staaten [OAS-Charta] um Art. 2 (b), in dem sich die Mitgliedstaaten der regionalen Organisation dazu verpflichten, die repräsentative Demokratie zu fördern und zu konsolidieren.<sup>6</sup> In dieser Norm wird Demokratie zur Zielvorgabe gemacht, allerdings nicht eindeutig von einer Pflicht zur demokratischen Regierungsform gesprochen.<sup>7</sup> Nach Art. 31 (1) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge [WÜV] ist eine Norm gemäß ihrer gewöhnlichen Bedeutung sowie im Lichte ihres Zieles und Zweckes auszulegen. In Bezug auf die „verfassungsrechtlichen“ Bestimmungen des Gründungsvertrags einer Organisation soll jedoch nach einer stark vertretenen Ansicht in der Literatur die teleologische Auslegung vorrangig angewendet werden, da diese Normen den Geist und die Zielsetzung der Gründung der Organisation wiedergeben und eine Interpretation entlang des *telos* daher maßgeblich erscheine.<sup>8</sup> Zweck der OAS ist gemäß Art. 1 (1) OAS-Charta insbesondere die Wahrung des regionalen Friedens und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>9</sup> Wie in der Präambel der Charta und in Art. 3 OAS-Charta selbst angelegt, wird die Demokratie als Voraussetzung für die Sicherung des Friedens und der Solidarität angesehen.<sup>10</sup> Für den

<sup>6</sup> OAS-Charta, Präambel Para.3, Art.2 (b) hinzugefügt durch das Protokoll von Cartagena de Indias (vom 5.12.1985, in Kraft getreten am 16.11.1988), OAS Treaty Series No.66.

<sup>7</sup> Das Interamerikanische Juristische Komitee [IAJK], Report on Democracy in the Inter-American System, CJI/SO/II/doc.37/94 rev.1 corr.2, vom 23.8.1994, Nr.1.3.b, c, in: Annual Report of the IAJK to the General Assembly [IAJK Annual Report] 1994, OAS Doc. CJI/SO/II/doc.68/94 corr.1, vom 7.12.1994, S.168ff.

<sup>8</sup> Siehe dazu *Chittharanjan Felix Amerasinghe*, Principles of the institutional law of international organizations, Cambridge 2005 (2. Aufl.), S. 59; *Eckart Klein*, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin 2007 (4. Aufl.), S. 265-386, 263f; anderer Ansicht: *Jan Klabbers*, An introduction to international institutional law, Cambridge 2002, S. 96-100.

<sup>9</sup> OAS-Charta (vom 30.4.1948), OAS Treaty Series No. 1c und 61, Art.1 (1).

<sup>10</sup> OAS-Charta, Präambel, Para.3, Art.3 d i.V.m. Art.1 (1), Präambel, Para.4; *Heraldo Muñoz / Mary D'León*, The Right to Democracy in the Americas, Journal of Interamerican Studies and World Affairs 40 (1998), S. 1-18, 4.

vorliegenden Fall bedeutet dies, dass sich die Verankerung der Demokratie als vertragliche Pflicht schon aus einer Zusammenschau der Art 1 (1), Art.2 (b) und des dritten Absatzes der Präambel ableiten ließe. Diese gewagte Interpretation wird unterstützt durch weitere Rechtsakte der OAS. So erließ die Generalversammlung der OAS im Jahr 1991 die Resolution 1080 [Res.1080] als Teil des sogenannten *Santiago Commitment to democracy and the renewal of the inter-American system*.<sup>11</sup> In der Deklaration von Santiago (1991) bekennen sich die Mitgliedstaaten zu ihrer unausweichlichen Verpflichtung die repräsentative Demokratie zu verteidigen und zu fördern. Res.1080 sieht darüber hinaus vor, dass der Generalsekretär ein Treffen des Ständigen Rates einberuft, wenn Vorkommnisse, zu einer plötzlichen oder unrechtmäßigen Unterbrechung des demokratischen Prozesses oder der legitimen Ausübung öffentlicher Gewalt durch eine demokratische Regierung führen. Nach Prüfung der Tatsachen kann der Rat eine Sondersitzung der Außenminister oder der Generalversammlung anberaumen.<sup>12</sup> Die Außenminister oder die Generalversammlung können in Folge geeignete Maßnahmen zur Wiederherstellung der demokratischen Ordnung anordnen.<sup>13</sup> Als Resolution der Generalversammlung ist Res.1080 nicht verbindlich. Dennoch wurde sie in der Folgezeit als Rechtsgrundlage verwendet, so während der politischen Krisen in Haiti (1991-1994), Peru (1992), Guatemala (1993) und Paraguay (1996).<sup>14</sup>

Weiterentwickelt wird die Res.1080 mit der Annahme des Art. 9 OAS-Charta durch das Protokoll von Washington (1992).<sup>15</sup> Art. 9 ermächtigt die Generalversammlung zur Suspendierung der Rechte desjenigen Mitgliedstaats, dessen demokratisches Regime mit Gewalt gestürzt wird. Als Teil des Gründungsvertrags wird Art. 9 bereits mit Ratifizierung durch einen Mitgliedstaat für diesen rechtlich verbindlich. Einen entscheidenden Schritt ging die OAS in der Entwicklung des Demokratiegebots mit der *Inter-American Democratic Charter* von 2001 [IADC].<sup>16</sup> Diese sieht in Art. 1 vor „*The peoples of the Americas have a right to democracy and their governments have an obligation to promote and*

<sup>11</sup> Das Santiago Commitment to Democracy von 1991 besteht aus drei Dokumenten: der Schaffung der Unit for the Promotion of Democracy durch Res.1124, OAS Doc. OEA/Ser.P/AG/RES.1124 (XXI-O/91), vom 8.6.1991; der Res.1080 Representative Democracy, OAS Doc. OEA/Ser.P/AG/RES.1080 (XXI-O/91), vom 5.6.1991 und der Declaration of Santiago als grundlegende politische Absichtserklärung, OAS Doc. OEA/Ser.P/XXI.O.2, vom 20.8.1991, S. 1-3.

<sup>12</sup> Res.1080, Nr.1.

<sup>13</sup> Res.1080, Nr.2.

<sup>14</sup> Eine Darstellung der vier Anwendungsfälle findet sich bei: *Hugo Caminos*, The role of the OAS in the promotion and protection of democratic governance, Recueil des Cours 273 (1998), S. 103-238, 141-177; eine Darstellung ohne Paraguay findet sich auch bei: *S. J. Schnably*, "The Santiago Commitment as a call to Democracy in the United States: Evaluating the OAS role in Haiti, Peru and Guatemala", Miami Inter-american law review 25 (1993-1994), 393 - 587.

<sup>15</sup> Protocol of amendments to the Charta of the Organization of American States "Protocol of Washington" (vom 14.12.1992), OAS-Doc. OEA/Ser.A/2 Add.3. Die Vertragsänderung ist gemäß Art. 5 des Protokolls am 25.9.1997 in Kraft getreten.

<sup>16</sup> Inter-American Democratic Charta (vom 11.9.2001), AG/RES. 1 (XXVIII-E/01).

*defend it*“. Art. 3 der *Democratic Charter* definiert die essentiellen Bestandteile der Demokratie.<sup>17</sup> Kap. IV der IADC („*Strengthening and Preserving Democracy*“) sieht in den Art. 17-21 sowohl präventive als auch repressive Kompetenzen der OAS-Organen vor, um Beeinträchtigungen der Demokratie wirksam zu begegnen.<sup>18</sup> Auch die IADC ist als Resolution der Generalversammlung rechtlich unverbindlich.<sup>19</sup> Der Entstehungsprozess der IADC belegt jedoch, dass die Charta zur progressiven Weiterentwicklung des regionalen Völkerrechts beitragen sollte.<sup>20</sup> So formuliert das Interamerikanische Juristische Komitee [IAJK]<sup>21</sup> in seinem vom Ständigen Rat angeforderten Gutachten zum Entwurf der IADC, dass Resolutionen wie die IADC generell zum Ziel haben, Vertragsbestimmungen zu interpretieren, Nachweise für das Bestehen von Gewohnheitsrecht zu liefern, allgemeine Rechtsgrundsätze zu bestätigen und möglicherweise zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beizutragen.<sup>22</sup> Weiter erläutert das IAJK Voraussetzungen, unter denen die IADC als Interpretation der Charta eingestuft werden kann. So sei es unnötig die OAS-Charta formell zu ändern, wenn der Text der IADC ausdrücklich festhält, dass sie eine Interpretation der OAS-Charta darstellt und darüber hinaus die IADC im Konsensverfahren angenommen wird.<sup>23</sup> Dies entspricht im Ergebnis den Vorgaben des Art. 31 III (a) WÜV. Die IADC lässt in den beiden Schlussparagrafen der Präambel eine klare Absicht erkennen, eine Interpretationsgrundlage für die OAS-Charta darzustellen,<sup>24</sup> was sich anhand des Entstehungs-

17 Siehe zu diesen unter A. II.

18 Eine Auseinandersetzung mit diesem Kapitel der Charta findet sich bei *Enrique Lagos / Timothy D. Rudy*, In Defense of Democracy, University of Miami Inter-American Law Review 35 (2004), S. 283-309.

19 Darauf wiesen auch Vertreter der Mitgliedstaaten bei Ausarbeitung der Charta hin: so der Vertreter Kanadas im Rahmen des Treffens des Ständigen Rats am 6.9.2001, Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones, OAS-Doc. OEA/Ser.G CP-1, S.65.

20 In diesem Sinne plädierte der Vertreter Paraguays im Rahmen der Sitzung des Ständigen Rats vom 6.9.2001 zur Ausarbeitung der Charta, Carta Democrática Interamericana (Fn.19), S.72, ebenso der Vertreter Perus, S.78; Third Summit of The Americas, Declaration of Québec City, 2001, Para.6; AG/RES.1838 (XXXI-E/01), Präambel, OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXI-O.2. In beiden Dokumenten wird die Ausarbeitung der Charta mit dem Ziel der Verstärkung der OAS-Instrumente zur Verteidigung der Demokratie verbunden.

21 Das Interamerikanische Juristische Komitee ist ein beratendes Organ, welches im Auftrag der bisher genannten drei Organe sowie aus eigener Initiative Studien und Berichte zu Rechtsfragen anfertigen kann (Art. 99-100 OAS-Charta).

22 IAJK, Observations and Comments on the Draft Inter-American Democratic Charter, CJI/doc. 76/01, Rn. 5, in: IAJK, Annual Report 2001, OAS Doc. OAS/Ser.Q/VI.32/CJI/doc.79/01, vom 24.8.2001, S. 28ff.

23 Ibid., Rn. 40.

24 Paragraph 20 der Präambel der IADC besagt Folgendes: “BEARING IN MIND the progressive development of international law and the advisability of clarifying the provisions set forth in the OAS Charter and related basic instruments on the preservation and defense of democratic institutions, according to the established practice”.

prozesses verdeutlichen lässt.<sup>25</sup> Die IADC wurde schließlich im Konsensverfahren angenommen, so dass die Voraussetzungen des IAJK für ihre Geltung als verbindliche Interpretation erfüllt sind.<sup>26</sup> Neben der IADC als verbindliche Interpretation der OAS-Charta ist eine gleichzeitige gewohnheitsrechtliche Geltung<sup>27</sup> nicht ausgeschlossen.

## II. *Der Inhalt des Demokratiegebots in der IADC*

Weder Res.1080 noch die OAS-Charta spezifizieren den Begriff Demokratie. Lediglich die Bekämpfung der Armut wird in Art. 2 (g) und 3 (f) OAS-Charta als essentieller Bestandteil der Förderung und Stärkung der Demokratie genannt. Als Interpretationshilfe diente die Deklaration von Santiago, Chile (1959), die im Rahmen des fünften Treffens der Außenminister der OAS erlassen wurde. Darin wurden erstmals Elemente genannt, die zu den grundlegenden Bestandteilen der Demokratie zählen.<sup>28</sup> Diese Deklaration wurde in der Folgezeit von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission [IAKMR] und dem

<sup>25</sup> Die Wichtigkeit dieser Bestimmung für den rechtlichen Wert der Charta hob auch der Vertreter Paraguays auf der Sitzung des Ständigen Rats vom 9.9.2001 hervor, Carta Democratica Interamericana (Fn.19), S. 72, ebenso der Vertreter Panamas, S. 93; weitere Nachweise: IAJK, Report Legal Aspects of the Interdependence between Democracy and Economic and Social Development, CJI/doc.190/05 rev.3, in: IAJK, Annual Report 2006, OAS-Doc. OEA/Ser.Q/VI.37 CJI/doc.237/06, 25.8.2006, S. 145-242, 154ff.

<sup>26</sup> Diese Geltung als Verpflichtungen erzeugende Interpretation wird in Folge auch vom IAJK bestätigt: Legal Aspects of the Interdependence between Democracy and Economic and Social Development (Fn.25) 154-158 mit weiteren Nachweisen; *Timothy D. Rudy*, A Quick Look at the Inter-American Democratic Charta of the OAS: What It Is and Is It 'Legal'?, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 33 (2005), S. 237-248, 241f.; *Enrique Lagos / Timothy D. Rudy*, The third summit of the Americas and the thirty first session of the OAS General Assembly, *AJIL* 96 (2002), 173-181, 178; *Heraldo Munoz*, Democracy in the Americas, *Widener Law Review* 13 (2007), S.255-263, 257; Auch der Ständige Rat der OAS geht von der rechtlichen Verbindlichkeit der IADC aus, wie eine Analyse des IAJK zeigt: Democracy in the Inter-American System: Follow-up report on applying the Inter-American Democratic Charta, CJI/doc.127/03, Rn.18-21, in: IAJK, Annual Report 2003, OAS-Doc. OEA/Ser.Q/VI.34/CJI/doc.145/03, 29.8.2003, 254-257; anderer Meinung: *J. Roldán Barbero*, La Carta Democrática Interamericana aprobada el 11 de Noviembre de 2001 por la Asamblea General de la OEA, *Revista española de derecho internacional vol.LIV* (2002), S.459-465, 462.

<sup>27</sup> Diese würde insbesondere die Staaten binden, welche nicht die Vertragsänderung von Washington ratifiziert haben: Dominica, Dominikanische Republik, Grenada, Haiti, Jamaika, Mexiko, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, Suriname und Trinidad und Tobago. Bei der oben dargestellten Auslegung der Art.1, 2 (b) und der Präambel OAS-Charta ergäbe sich auch für diese Staaten eine Pflicht zur Demokratie.

<sup>28</sup> Declaration of Santiago, Chile, OAS-Doc. OEA/Ser.C/II.5. Genannt werden: Gesetzesvorbehalt und Gewaltenteilung als Unterprinzipien des Rechtsstaatsgebots, Freie Wahlen, die zeitliche Begrenzung politischer Ämter, grundlegende Menschenrechte einschließlich kommunikativer Rechte (Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit), effektiver Rechtsschutz sowie wirtschaftliche Strukturen für gleiche Lebensbedingungen.

IAJK genutzt, um den Inhalt des Demokratiegebots zu bestimmen.<sup>29</sup> Diese Interpretationshilfe wurde ergänzt durch die IADC als verbindlicher Interpretation der OAS-Charta. Die in ihr enthaltenen Artikel werden in Folge überblicksartig dargestellt und ihre jeweilige Bedeutung für die Demokratie anhand des Wortlauts hervorgehoben werden. Hierbei impliziert schon der Wortlaut der IADC verschiedene Kategorien von Demokratieelementen. Die IADC stellt in Art. 3 essentielle Demokratie-Elemente zusammen:<sup>30</sup> Menschenrechte und Grundfreiheiten, rule of law, periodische, freie, geheime, allgemeine und faire Wahlen, ein pluralistisches System politischer Parteien und Organisationen, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz. Rule of law sowie bestimmte Menschenrechte werden in den Art. 4-6 IADC näher erläutert. So bezeichnet Art. 4 Pressefreiheit und soziale Rechte als essentielle Komponente der Demokratie. Art. 5 hebt die Stärkung der Parteien als vorrangige Aufgabe in einer Demokratie hervor und Art. 6 sieht die öffentliche Teilhabe der Bevölkerung als notwendige Bedingung für die Demokratie an. Ohne diese Elemente lässt sich im Sinne der IADC nicht mehr von einem demokratischen System sprechen. Die Menschenrechte sind darüber hinaus Gegenstand des Teils II der IADC (Art.7-10). Art. 7 sieht Demokratie als notwendig für die Verwirklichung der Menschenrechte an. Sollten diese verletzt werden, verweist Art. 8 auf die Möglichkeit des Rechtsschutzes vor den interamerikanischen Menschenrechtsorganen. Die im Rechtsschutz angelegte Stärkung der Menschenrechte trägt ihrerseits zur Konsolidierung der Demokratie bei. Art. 9 und 10 heben das Gebot der Nichtdiskriminierung und die Gewährleistung von Rechten der Arbeiter als besondere Voraussetzungen für die Demokratie hervor. Die Bestimmungen des Teils II etablieren daher entgegen der Aussage in Art. 3 ein Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen den Menschenrechten und der Demokratie. Denkbar ist allerdings den Charakter des Gegenseitigkeitsverhältnisses nur auf die Menschenrechte zu beziehen, die nicht in den Art. 3-6 als essentiell bezeichnet wurden.<sup>31</sup> Für die in Teil III der IADC (Art. 11-16) genannten Rechte werden noch andere Formulierungen gewählt. Demokratie und soziale und ökonomische Entwicklung sind gemäß Art. 11 voneinander abhängig und verstärken sich gegenseitig. Laut Art. 12 hindern Armut und Analphabetismus die Festigung der Demokratie. Die Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte tragen gemäß Art. 13 zur Konsolidierung der Demokratie bei. In Art. 16 wird die Bildung als Schlüssel für die Stärkung der Demokratie angesehen. Die Formulierungen des zweiten und dritten Teils sind damit erheblich schwächer als die Formulierung „notwendige Bedingung“ oder „essentielles Element“ aus Teil I. Dies legt eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen

<sup>29</sup> IAKMR, Annual Report 1999, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 6 rev., vom 13.4.1999, Report N°48/00, Case 11.166, *Walter Humberto Vásquez Vejarano v. Peru*, Rn. 27; Second Report on the Situation of Human Rights in Peru, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.59 rev., vom 2.6.2000, Rn. 240; alle Berichte der Kommission sind abrufbar unter: <http://www.cidh.oas.org>. IAJC, Report on Democracy in the Inter-American System (Fn.7), Nr.2.1.

<sup>30</sup> Diese Aufzählung ist nicht abschließend. IAJC (Fn.22), Rn. 9.

<sup>31</sup> Siehe dazu unter C.I.

Elemente und mithin eine Aufteilung in mehrere Gattungen von Demokratieelementen nahe<sup>32</sup>, die anhand der Umsetzung der verschiedenen Elemente noch deutlicher zu Tage treten wird.<sup>33</sup>

### III. Kompetenztitel zum Schutz der Demokratie: Res.1080, Art. 9 OAS-Charta sowie Art. 17, 18 und 20, 21 IADC

Res.1080, Art. 9 OAS-Charta und Art. 17-21 IADC beschäftigen sich ausschließlich mit den Kompetenzen der Organisation im Falle der drohenden oder eingetretenen Verletzung des Demokratiegebots. Im Folgenden soll ihr Anwendungsbereich festgestellt sowie ihr systematisches Verhältnis zueinander beleuchtet werden.

Im präventiven Bereich sind der Generalsekretär und der Ständige Rat gemäß Art. 17 und 18 IADC befugt, in Situationen, welche die Demokratie gefährden, mit Zustimmung des Landes Ländermissionen einzurichten oder sonstige Maßnahmen zur Abwehr der Bedrohung vorzunehmen. Gemäß Art. 20 IADC und Res.1080 ist der Generalsekretär in bestimmten, die Demokratie beeinträchtigenden Situationen ermächtigt ohne Zustimmung des Landes ein Treffen des Ständigen Rats einzuberufen.<sup>34</sup> Der Ständige Rat ist daraufhin gemäß Art. 20 (2) IADC befugt, die notwendigen diplomatischen Maßnahmen vorzunehmen, um die Demokratie wiederherzustellen. Sollten diese keine positiven Ergebnisse zeitigen, kann der Ständige Rat nach Res.1080 ein Treffen der Außenminister oder der Generalversammlung einberufen.<sup>35</sup> Welche Maßnahmen hiernach getroffen werden dürfen, wird in den relevanten Dokumenten nicht näher erläutert. Die Spannweite der Maßnahmen lässt sich aber anhand der Reaktion der OAS auf die Absetzung des haitianischen Präsi-

<sup>32</sup> *Schnably* unterteilt das Demokratiegebot der OAS auf Grundlage der Res.1080 und Art. 9 OAS-Charta in einen Kernbereich, den er als constitutional design bezeichnet und der durch Prinzipien wie periodische Wahlen, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz und den damit verbundenen Menschenrechten bestimmt wird. Auf der anderen Seite gibt es einen zweiten Teil der so genannten popular participation, der aus der Errichtung der Zivilgesellschaft, sozialen Bewegungen, Freiheit der Presse, Arbeitnehmerverbänden und freien Wirtschaftsvereinen besteht. *Stephen J. Schnably*, Constitutionalism and democratic government in the inter-American system, in: Gregory H. Fox / Brad R. Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and international law* (2000), S.155-198 (166); Eine Dreiteilung in wesentliche Elemente (Kap.I), Menschenrechte (Kap.II) und weitere verknüpfte Elemente (Kap.III) wird vom Vertreter Paraguays im Rahmen der Sitzung des Ständigen Rats vom 9.9.2001 bei der Ausarbeitung der IADC vorgenommen, Carta Democratica Interamericana (Fn.19), S. 73.

<sup>33</sup> Siehe dazu unter B.

<sup>34</sup> Auf Grundlage des Art. 110 (2) OAS-Charta kann der Generalsekretär die Aufmerksamkeit der Generalversammlung und des Ständigen Rats auf Angelegenheiten lenken, die eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit oder der Entwicklung der Mitgliedstaaten darstellen. Hierunter sollen auch Angelegenheiten fallen, die antidemokratische Entwicklungen in einem Mitgliedstaat betreffen. *Hugo Caminos* (Fn.14), 133f.

<sup>35</sup> Nach Art. 20 (3) IADC ist nur noch die Einberufung einer Sondersitzung der Generalversammlung zulässig.

denten Aristide (1991) darstellen. Die OAS-Organe sanktionierten die Absetzung des Präsidenten mit der Nichtanerkennung der neuen Regierung, der Stilllegung aller eigenen technischen Hilfe und Aufforderung an die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank, dies ebenfalls zu tun, dem Einfrieren von Konten, dem Erlass eines wirtschaftlichen Embargos, der Suspendierung der Visa der Urheber des Umsturzes und griffen im Zuge der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf militärische Sanktionen zurück, um die Rückkehr Aristides zu ermöglichen. Scheitern auch die Maßnahmen dieser Organe, so ist die Generalversammlung nach Art. 21 (1) IADC und Art. 9 OAS-Charta dazu befugt, das betroffene Mitgliedsland von der Teilnahme in den Gremien der Organisation zu suspendieren.

Im präventiven Bereich setzen sowohl Art. 17-18 IADC<sup>36</sup> als auch Res.1080 die Bedrohung des demokratischen politisch-institutionellen Prozesses eines Landes voraus. Unterschiede bestehen jedoch in der Qualität der Bedrohung. Verlangte Res.1080 noch Ereignisse, die eine plötzliche oder nicht rechtmäßige Unterbrechung des demokratischen Prozesses auslösen, genügt nach Art. 17 IADC schon, dass ein Staat diesen Prozess als bedroht ansieht, und nach Art. 18 IADC, dass eine Situation vorliegt, welche die Entwicklung des demokratischen Prozesses möglicherweise beeinträchtigt. Trotz des gleichen Bezugspunktes erweitern somit Art. 17 und 18 der IADC den Handlungsspielraum der OAS, da der Grad der Gefahr weniger ausgeprägt sein muss, als im Rahmen der Res.1080.<sup>37</sup> Allerdings sind diese Artikel nur anwendbar, wenn der betroffene Staat seine Zustimmung zu Maßnahmen der OAS-Organe erteilt.

Im repressiven Bereich setzt Res.1080 eine plötzliche oder nicht rechtmäßige Unterbrechung des demokratischen politisch-institutionellen Prozesses oder der legitimen Ausübung der Staatsgewalt und Art. 9 OAS-Charta den gewaltsamen Umsturz der demokratisch gewählten Regierung voraus. Von beiden Normen sind daher zumindest militärische Staatsstriche (*coup d'état*, *golpe de estado*) erfasst.<sup>38</sup> Der Entstehungsprozess der Norm legt darüber hinaus nahe, trotz des engeren Wortlauts des Art. 9, weitere Fälle zu erfassen. So ist nach Ansicht der Delegation der CARICOM weder ein Staatsstreich noch zwingend der Sturz der Regierung erforderlich.<sup>39</sup> Res.1182 der Generalversammlung, durch die der Prozess der Vertragsänderung von Washington in Gang gesetzt wurde, geht sogar von einer identischen Bedeutung von Res.1080 und Art. 9 aus. Res.1182 sieht nämlich die Aufnahme der Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte gemäß Art. 9 für Situationen vor, wie sie in Res.1080 beschrieben sind.<sup>40</sup> Auch systematisch überzeugt eine weite Interpretation von

<sup>36</sup> Art. 18 IADC enthält zusätzlich die Möglichkeit der Bedrohung der "legitimate exercise of power".

<sup>37</sup> *Lagos / Rudy*, (Fn.26), S. 177.

<sup>38</sup> *Schnably* (Fn.32), S. 166.

<sup>39</sup> *Ibid.*, S. 167.

<sup>40</sup> Request to the Secretary General to ask for a meeting of the Permanent Council to decide on the convocation of a special session to consider the inclusion of new provisions in the Charta relating

Art. 9, da auf Grundlage der Res.1080 unter anderem ökonomische Sanktionen erlassen werden können, die viel intensiver in die inneren Angelegenheiten des Staates eingreifen, als die Suspendierung der Mitgliedschaft nach Art. 9 OAS-Charta.<sup>41</sup> Bei weniger einschneidenden Rechtsfolgen ist aber eine engere Auslegung des Tatbestands von Art. 9, betrachtet als Weiterentwicklung von Res.1080, nicht überzeugend. Im Übrigen sind die in Res.1080 vorgesehenen Kompetenzen in ihrem Anwendungsbereich denen des Art. 9 zeitlich vorgelagert. Erst bei Scheitern der vorgesehenen Mittel aus Res.1080 ist also die Anwendung des Art. 9 denkbar.<sup>42</sup>

Artikel 20 IADC setzt im Unterschied zu Res.1080 und Art. 9 OAS-Charta eine verfassungswidrige Veränderung des konstitutionellen Regimes voraus, welche die demokratische Ordnung des Landes erheblich beeinträchtigt.<sup>43</sup> Art. 21 IADC macht die verfassungswidrige Unterbrechung der demokratischen Ordnung zur Bedingung für das Eingreifen der zuständigen Organe.<sup>44</sup>

Auch die Rechtsfolgen sind nicht identisch. Nach Art. 20 ist nunmehr jeder Mitgliedstaat berechtigt, ein Treffen des Ständigen Rats einzuberufen. Ein weiterer Unterschied besteht in den Regelungen der IADC, die dem Treffen der Außenminister keine Kompetenzen mehr in diesem Bereich zukommen lassen, wohingegen Res.1080 noch die Einberufung eines ad hoc-Treffens der Außenminister vorsah.

Die bestehenden Unterschiede erzwingen die Frage, in welchem rechtlichen Verhältnis die IADC zu Res. 1080 und Art. 9 OAS-Charta steht. Wie dargestellt wird die IADC auf Grundlage der Paragraphen 19 und 20 der Präambel als Interpretation der OAS-Charta betrachtet. Das Tatbestandsmerkmal „gewaltsamer Umsturz“ in Art. 9 OAS-Charta ist somit denkbar weit auszulegen, um alle Fälle zu erfassen, die sich unter Art. 20 und 21 subsumieren lassen.<sup>45</sup> In der Literatur als auch im IAJK wird ferner angenommen, dass

to representative democracy and extreme poverty (vom 23.5.1992), AG RES.1182 (XXII-O/92), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXII.O.2, S. 105ff., 106.

<sup>41</sup> Schnably (Fn.32), S. 167.

<sup>42</sup> IAJC, Report on Democracy in the Inter-American System (Fn. 7), Nr. 2.4.b.

<sup>43</sup> Der relevante Abschnitt des Art. 20 IADC lautet: “Unconstitutional alteration of the constitutional regime that seriously impairs the democratic order”.

<sup>44</sup> Der relevante Abschnitt des Art. 21 IADC lautet: “An unconstitutional interruption of the democratic order”. Dies stellt jedoch keine weitere Einschränkung zu Art. 20 dar. Betrachtet man den deklaratorischen Artikel 19 IADC, der sowohl die Formulierung von Art. 20 als auch von Art. 21 verwendet und sie mittels des Wortes „oder“ verbindet und die gleichen Rechtsfolgen an sie knüpft, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Art. 21 enger zu interpretieren ist als Art. 20. In diesem Sinne kann der Ansicht *Leglers* nicht gefolgt werden, dass beide Artikel unterschiedliche Situationen zum Gegenstand haben, vielmehr ist Art. 21 eine graduelle Weiterentwicklung der Sanktionsmöglichkeiten, *Thomas Legler, The Inter-American Democratic Charta: Rhetoric or Reality?*, in: Gordon Mace / Jean-Philippe Thérien / Paul Haslam (Hrsg.), *Governing the Americas: Assessing multilateral institutions* (2007), S. 113-130, 117f.

<sup>45</sup> Auch *Lagos* und *Rudy* vermuten, dass die Rechtsfolgen von Art. 9 ausgelöst werden, wenn Situationen vorliegen, die in Art. 19-21 IADC festgelegt sind. *Lagos / Rudy*, (Fn.18), S. 303.

Res.1080 nicht von der IADC abgelöst wurde, sondern in ihren Bestimmungen aufgegangen ist.<sup>46</sup> Zur Unterstützung dieser These kann erneut die Präambel der IADC herangezogen werden, da diese nicht nur die Klarstellung der OAS-Charta sondern auch verwandter grundlegender Instrumente zum Demokratiegebot anvisiert<sup>47</sup>, worunter sich auch Res.1080 fassen ließe. Angesichts häufiger Bezüge zur Res.1080 im Entstehungsprozess der IADC, scheint diese Annahme plausibel.<sup>48</sup> Demnach erweitern die Bestimmungen der IADC den Handlungsspielraum der Organe der OAS, bewahren aber gleichzeitig die Möglichkeit der Einberufung eines *ad hoc*-Treffens der Außenminister durch den Ständigen Rat auf Grundlage der Res.1080.

## B. Konkretisierung des Inhalts des Demokratiegebots durch die Organe der OAS

Wie oben dargestellt enthalten schon die Bestimmungen der IADC eine Erläuterung des Begriffs der Demokratie. Im nächsten Abschnitt werden die dargestellten Elemente anhand der Praxis der Organe der OAS weiter konkretisiert und ihre jeweilige Bedeutung für das Demokratiegebot untersucht. Heranzuziehen sind zum einen die Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen der politischen Organe der OAS und zum anderen die Urteile und Empfehlungen des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte [IAGMR] und der Interamerikanischen Menschenrechtskommission.

### I. *Souveränität des Volkes und politische Teilhaberechte*

Die Notwendigkeit öffentlicher Wahlen als Element des Demokratiegebots wird zum einen aus individuellen politischen Teilhaberechten und zum anderen aus dem kollektiven Selbstbestimmungsrecht des Volkes über seinen politischen Status hergeleitet. Die Gewährung der individuellen politischen Teilhaberechte wird durch die Menschenrechtsorgane des interamerikanischen Systems garantiert. Die Verletzung des kollektiven Selbstbestimmungsrechts kann von den politischen Organen der OAS als Unterbrechung des demokratischen politisch-institutionellen Prozesses gewertet werden und ist so im Rahmen der Art.17-21 IADC geschützt.

Die politischen Teilhaberechte sind für den individualrechtlichen Bereich in Art. 23 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention [AMRK] geregelt. Sie umfassen generell das Recht auf Teilhabe am öffentlichen Leben (Art. 23 a) und speziell das Recht auf Teilnahme an Wahlen (Art. 23 b) sowie den Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 23 c). Die Menschenrechtsorgane betonen ihre starke Verbindung zur Demokratie. So geht die interamerikanische Menschenrechtskommission davon aus, dass die Teilhabe der Bevölkerung an der

<sup>46</sup> *Lagos / Rudy*, (Fn.18), S. 307; IAJC, Annual Report 2001 (Fn.22), Rn. 29.

<sup>47</sup> Siehe zum Inhalt des betreffenden Abschnitts Fn.24.

<sup>48</sup> So heißt es beim peruanischen Vertreter beim Treffen des Ständigen Rats am 9.9.2001 zur Ausarbeitung der IADC: „La Carta [...]precisa y supera las disposiciones de la resolución AG/RES.1080 y el Protocolo de Washington“, Carta Democratica Interamericana (Fn.19), 78.

Regierung des Landes die Grundlage der Demokratie schlechthin ist, ohne welche die Demokratie nicht existieren kann.<sup>49</sup> Auch der Gerichtshof nimmt diese enge Beziehung an, wenn er erläutert, dass das Recht zu wählen ein essentielles Element für die Existenz der Demokratie ist.<sup>50</sup> Für die Rechte aus Art. 23 gilt, dass gemäß Art. 25 AMRK die Möglichkeit gegeben sein muss, ihre Verletzung im nationalen Kontext vor Gerichten überprüfen zu lassen.<sup>51</sup> Eine Einschränkung dieser Rechte ist zulässig, wenn dies in einem verhältnismäßigen Grad der Verwirklichung anderer Ziele einer demokratischen Gesellschaft dient und dabei das Prinzip der Nichtdiskriminierung beachtet wird.<sup>52</sup>

Geht man mit der Kommission davon aus, dass das Konzept der repräsentativen Demokratie auf dem Prinzip der Volkssouveränität basiert<sup>53</sup> und kraft dieser Souveränität das Volk Repräsentanten für die Ausübung politischer Macht wählt<sup>54</sup>, so muss jeder Bürger das Recht besitzen, in allgemeinen, gleichen, geheimen und freien Wahlen zu wählen und gewählt zu werden.<sup>55</sup> Dies erstreckt sich auf die Wahlen zum nationalen Parlament<sup>56</sup> und die Bestimmung von Mitgliedern einer zweiten Kammer<sup>57</sup>. Die Mitgliedstaaten haben alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um dieses politische Teilhaberecht zu garantieren, was insbesondere auch positive Maßnahmen umfasst, um Störungen des Wahlprozesses durch Bedrohungen der Wähler und Kandidaten durch private Akteure zu verhindern.<sup>58</sup> Das Recht auf politische Teilhabe durch Wahlen wird durch die IAKMR und den IAGMR in individuellen Verfahren und von der Kommission auch in Themen- und Länderberichten

<sup>49</sup> IAKMR, Annual Report 2003, OAS-Doc. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2, vom 29.12.2003, Report No.98/03, Case 11.204, *Statehood Solidarity Committee v. United States*, Rn. 85.

<sup>50</sup> IAGMR, *Castaneda-Gutman v. Mexico*, Urt. v. 06.08.2008, Ser.C No.184, Rn. 147; IAGMR, *Yatama v. Nicaragua*, Urt. v. 23.06.2005, Ser.C No.127, Rn. 198.

<sup>51</sup> IAKMR, Annual Report 1999 (Fn.29), Report No.119/99, Case 11.428, *Susana Higuchi Miyagawa v. Peru*, Rn. 54-57.

<sup>52</sup> IAKMR, Report No.98/03, Case 11.204 (Fn.49), Rn. 89f; IAGMR, *Yatama v. Nicaragua* (Fn.50), Rn. 206; Art. 23 (2) AMRK enthält eine abschließende Liste der möglichen Unterscheidungsgründe.

<sup>53</sup> IAKMR, Annual Report 1990-1991, OAS-Doc. OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc.12, vom 22.2.1991, Kap.V, Abschnitt III, 2.

<sup>54</sup> IAKMR, Annual Report 1998, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 6 rev., vom 16.4.1999, Kap.IV Paraguay, Rn. 46; Annual Report 1989/1990, OEA/Ser.L/V/II.77 rev.1 doc. 7, vom 17.5.1990, Resolution 01/90, Joint Cases 9768, 9780, 9828, Rn. 41; IAGMR, *Yatama v. Nicaragua* (Fn.50), Rn. 196ff., 206.

<sup>55</sup> IAGMR, *Yatama v. Nicaragua* (Fn.50), Rn. 207; IAKMR, Annual Report 1999 (Fn.29), Report No.137/99, Case 11.863, *Andres Aylwin Azocar et al. v. Chile*, Rn. 95; IAKMR, Annual Report 2004, OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1, 23.2.2005, Kap.IV Kuba, Rn. 57.

<sup>56</sup> IAKMR, Report No.98/03, Case 11.204 (Fn.49), Rn. 98.

<sup>57</sup> IAKMR, Report No.137/99, Case 11.863 (Fn.55), Rn.63f, 117, 126.

<sup>58</sup> IAKMR, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, vom 26.2.1999, Kap.IX, Rn. 31-48.

behandelt. So wurden beispielsweise bezüglich der Wahlen in Peru im Jahr 2000 schwerwiegende Beeinträchtigungen der politischen Rechte der Bürger, die Einschüchterung der Opposition und Zweifel an der Rechtmäßigkeit der erneuten Kandidatur des amtierenden Präsidenten festgestellt und Maßnahmen zur Wiederherstellung eines demokratischen Zustands empfohlen.<sup>59</sup> Die konkretesten Vorgaben zu den Voraussetzungen einer demokratischen Wahl enthält der Jahresbericht der Kommission von 1990/1991, der in einem thematischen Abschnitt über politische Rechte die bisherigen Aussagen in diesem Bereich systematisiert und den Inhalt der einzelnen Elementen einer demokratischen Wahl darstellt.<sup>60</sup>

Neben dieser Beschäftigung mit politischer Teilhabe aus individualrechtlicher Perspektive hat die OAS vereinzelt die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts gerügt, welches hier nicht abschließend verstanden wird als das Gebot, demokratische Wahlen abzuhalten und ihr Ergebnis zu respektieren. In Reaktion auf die militärische Absetzung Jean Bertrand Aristides in Haiti (1991) verlangte der Ständige Rat der OAS „*adherence to the Constitution and respect for the Government, which was legitimately established through the free expression of the will of that country's people*“.<sup>61</sup> Noch deutlicher wird die nachfolgende Resolution des Treffens der Außenminister, in der es heißt, “*To reiterate the energetic condemnation voiced by the Permanent Council of the grave events taking place in Haiti, which hold in disregard the right of its people to self-determination*”.<sup>62</sup> In weiteren Fällen der Absetzung eines demokratisch gewählten Präsidenten durch das Militär wurde die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts nicht mehr explizit gerügt, sondern nur die Unterbrechung der verfassungsmäßigen Ordnung festgestellt.<sup>63</sup> Lediglich aus der Ver-

<sup>59</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.29), Kap.IV, Rn. 51ff.

<sup>60</sup> IAKMR, Annual Report 1990/1991 (Fn.53), Kap.V Human Rights, Political Rights and Representative Democracy in the Inter-American System.

<sup>61</sup> OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES.567 (870/91) teilweise abgedruckt in *Caminos*, (Fn.14), S. 141f.

<sup>62</sup> OAS-Doc. OEA/Ser.F/V.1, MRE/RES.1/91 der operative Teil ist abgedruckt in *Caminos*, (Fn.14), S. 143.

<sup>63</sup> Drohende Absetzung in Paraguay 1996, hierzu: *Dexter S. Boniface*, The OAS's Mixed Record, in: Thomas Legler / Sharon F. Lean / Dexter S. Boniface (Hrsg.), *Promoting Democracy in the Americas* (2007), S. 40-62, 50, der auf die dem Verfasser nicht zugängliche Resolution CP/RES.681/96 verweist; ferner die drohende Absetzung des paraguayischen Präsidenten 2000, hierzu: OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES. 770 (1235/00); die Absetzung von Hugo Chavez im Jahre 2002, hierzu: OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES.811 (1315/02), vom 13.4.2002, Präambel. Ferner die Absetzung von Präsident Aristide 2004, deren Umstände ungeklärt blieben. Zum Ablauf: *David M. Goldberg*, Haiti 2004: CARICOM's Democracy Promotion Efforts, in: Thomas Legler / Sharon F. Lean / Dexter S. Boniface (Hrsg.), *Promoting Democracy in the Americas* (2007), S. 177-203, 189f.; IAKMR, Report: Haiti: Failed Justice or the Rule of Law? Challenges ahead for Haiti and the International Community, OAS-Doc. OEA/Ser/L/V/II.123 doc.6 rev 1, vom 26.10.2005, Rn. 17; zur Reaktion der OAS: AG/RES. 2058 (XXXIV-O/04), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXIV.O.2; die noch schwebende Absetzung von Präsident Zelaya in Honduras 2009, hierzu: AG/RES. 1 (XXXVII-E/09), OAS-Doc. OEA/Ser.P/AG/RES. 1 (XXXVII-E/09) rev.1 vom 30.06.2009; OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES. 953 (1700/09).

gleichbarkeit der Situationen mit dem oben geschilderten Fall, lässt sich schlussfolgern, dass auch hier eine solche Verletzung vorlag. Die verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Absetzung des vom Volk gewählten Präsidenten wird demnach als Verletzung der kollektiven Souveränität des Volkes eingeordnet, da der durch die vorhergehende Wahl zum Ausdruck gekommene Wille des Volkes nicht respektiert wird. Gleichzeitig konkretisieren die Menschenrechtsorgane die Anforderungen an die Gewährleistung der politischen Teilhaberechte.

## II. Rule of Law

Obwohl die politischen Organe der OAS ihre beschriebenen Kompetenzen mehrfach genutzt haben, um Vorkommnisse in einem Mitgliedsland als unvereinbar mit dem Grundsatz der *rule of law* zu bewerten, lässt sich aus den betreffenden Stellungnahmen keine dogmatische Darstellung des Prinzips ableiten. Insbesondere wird nicht deutlich, welche Unterelemente der Grundsatz der *rule of law* im interamerikanischen System umfasst. Vielmehr werden Elemente wie die Gewaltenteilung, die Rechtsbindung der Gewalten oder die Unabhängigkeit der Justiz zumeist als Teilelemente bezeichnet, teilweise aber auch separat neben dem Prinzip der *rule of law* behandelt.<sup>64</sup> Systematische Aussagen über die Elemente der *rule of law* finden sich hingegen in den Dokumenten der interamerikanischen Menschenrechtsorgane. Diese sehen die Demokratie und die *rule of law* grundsätzlich als miteinander verbunden an<sup>65</sup> und bestimmen im zweiten Länderbericht zu Peru darüber hinaus den Inhalt der *rule of law* durch drei Komponenten: der Gewaltenteilung, der Rechtsbindung der Gewalten in Form des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes und aus der materiellen Garantie der Menschenrechte selbst.<sup>66</sup> Die Teilelemente der *rule of law* und ihr Zusammenhang mit dem Demokratiegebot werden in Folge anhand der Themen- und Länderberichte der Kommission, vereinzelt individuellen Beschwerden und den durch die Anwendungsfälle der Res.1080 und des Kap. IV IADC zu Tage tretenden Rechtsverletzungen konkretisiert.

### 1. Gewaltenteilung

In einem Bericht zu Mexiko (1998) wird die Gewaltenteilung in der Verfassung analysiert und als System von *checks and balances* beschrieben, in dem Unabhängigkeit und Autonomie der einzelnen Gewalten mit dem Grad von Zusammenarbeit der Gewalten vereinbart

<sup>64</sup> Zur parallelen Darstellung die Resolution des Treffens des Außenminister: Support for the restoration of democracy in Peru, OAS-Doc. OEA/Ser.F/V.2/MRE/RES.1/92, vom 13.4.1992, Para. 6.

<sup>65</sup> IAGMR, Advisory Opinion OC-6/86, The Word "Laws" in Art. 30 of the American Convention on Human Rights, vom 9.5.1986, Ser.A No. 6, Rn. 32; IAKMR, Annual Report 1998 (Fn.54), Report No.20/99, Case No.11.317, *Rodolfo Roble Espinoza and Sons v. Peru*, Rn.103; IAKMR, Annual Report 1998 (Fn.54), Kap. IV Paraguay, Rn. 45ff.

<sup>66</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.59), Kap.II, Rn. 242.

werden müssen, der notwendig ist, um das Funktionieren des Systems zu garantieren.<sup>67</sup> Im Übrigen wird die Gewaltenteilung häufig im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz thematisiert.<sup>68</sup> Der zweite Länderbericht zu Peru gibt in diesem Sinne konkrete Empfehlungen ab, wie die Gewaltenteilung durch Beendigung des bestimmenden Einfluss der Exekutive auf die Judikative wiederhergestellt werden kann.<sup>69</sup> Die Auflösung des nationalen Parlaments, die Übernahme legislativer Kompetenzen durch die Exekutive und die Absetzung mehrerer Richter oberster nationaler Gerichte ohne verfassungsrechtliche Grundlage durch den peruanischen Präsidenten Alberto Fujimori wurden als unvereinbar mit der Gewaltenteilung und der *rule of law* angesehen.<sup>70</sup> Auch die Maßnahmen des guatemaltekischen Präsidenten Serrano, der ebenfalls das Parlament auflöste sowie oberste nationale Richter ihres Amtes enthob, wurden von den Außenministern der OAS als Verletzung der *rule of law* eingeordnet.<sup>71</sup>

Eine weitere „Standardsituation“ neben der Entmachtung der Legislative ist die nicht in der Verfassung vorgesehene Absetzung des Präsidenten durch das Militär wie beispielsweise in Haiti (1991) und in Venezuela (2002), der Versuch der Absetzung in Paraguay (1996, 2000)<sup>72</sup> sowie die Absetzung von Präsident Zelaya in Honduras am 28. Juni 2009<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> IAKMR, Report on the Situation of Human Rights in Mexico, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, vom 24.9.1998, Rn. 21-58, 36.

<sup>68</sup> IAKMR, Seventh Report on the Situation of Human Rights in Cuba, OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 29 rev. 1, vom 4.10.1983, Kap.IV, Rn. 2; IAGMR, *Constitutional Court v. Peru*, Urte. v. 31.1.2001, Ser.C No. 71, Rn. 73; dazu mit weiteren Nachweisen, *Scott Davidson*, *The Inter-American Human Rights System*, Aldershot 1997, S. 293.

<sup>69</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.59), Kap.II, Rn.244f.

<sup>70</sup> Siehe Resolutionen des Treffens der Außenminister: Support for the restoration of democracy in Peru, OAS-Doc. OEA/Ser.F/V.2/MRE/RES.1/92, vom 13.4.1992, Para. 6; Restoration of Democracy in Peru, OAS-Doc. OEA/Ser.F/V.2/MRE/RES.2/92, vom 18.5.1992, Para. 2.

<sup>71</sup> Restablecimiento democratico en Guatemala, OAS-Doc. OEA/Ser.F/V.2/MRE/RES.1/93, v. 3.6.1993, Para.3, Die Resolution war dem Verfasser nur auf Spanisch zugänglich. Darin wird von „Estado de derecho“ gesprochen, was hier der Einheitlichkeit halber wieder mit *rule of law* übersetzt wurde.

<sup>72</sup> Eine ausführliche Darstellung der Krise in Haiti (1991) findet sich bei *Caminos* (Fn.14), S. 141-169; zu Paraguay, *ders.* 176-178; zu Venezuela: *Thomas Legler*, *Venezuela 2002-2004: The Chavez Challenge*, in: *Thomas Legler / Sharon F. Lean / Dexter S. Boniface*, *Promoting Democracy in the Americas* (2007), S. 204-224; *Andrew Cooper / Thomas Legler*, *Intervention without Intervening?* New York 2006, S. 104-119.

<sup>73</sup> Die OAS hat zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Artikels auf die Absetzung des Präsidenten mit der Suspendierung der Mitgliedschaft Honduras auf Grundlage des Art. 21 IADC reagiert: Resolution on the Suspension of the Right of Honduras to participate in the OAS, AG/RES. 2 (XXXVII-E/09), OAS-Doc. OEA/Ser.P/AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) vom 04.07.2009. Die Suspendierung erfolgte einstimmig, da eine verfassungswidrige Unterbrechung der demokratischen Ordnung festgestellt wurde. Die *de-facto* Autoritäten berufen sich hingegen auf die Verfassungsmäßigkeit der Amtsenthebung, da gegen Präsident Zelaya bereits ein Haftbefehl vorlag wegen Landesverrat und weiterer Straftaten vorlag. Der oberste Gerichtshof hatte die Rechtswidrigkeit

In allen Fällen wurde eine Unterbrechung der demokratischen Ordnung unter anderem wegen Verletzung der *rule of law* festgestellt.<sup>74</sup> Der Bericht der entsandten Untersuchungskommission für Venezuela verlangt von Regierung und Opposition die Beachtung der Gewaltenteilung<sup>75</sup>, eine Forderung die sich auf die übrigen Fälle übertragen lässt.

In Ecuador wurde im Jahre 2005 der Präsident gemäß Art. 167 (6) der Verfassung seines Amtes enthoben. Über die Anwendbarkeit dieser Norm bestand jedoch Streit. Vorausgegangen war die zweifache Entlassung der Richter des Verfassungsgerichts sowie weiterer oberster Richter durch den Präsidenten, der dazu keine verfassungsrechtliche Befugnis hatte. Der Ständige Rat forderte in einer ersten Resolution die Beachtung der *rule of law*<sup>76</sup> und äußerte in einer weiteren Resolution seine Zufriedenheit über die Bemühungen der ecuadorianischen Regierung, zu einem Zustand zurückzukehren, der durch den Respekt für die *rule of law* und die Trennung und Unabhängigkeit der Staatsgewalten geprägt ist.<sup>77</sup> Ein letzter Anwendungsfall war der Erlass mehrerer Gesetze durch das regierungsfeindliche Parlament in Nicaragua aus dem Jahr 2005, die dem Präsidenten die Befugnis entzogen, die Minister der Regierung sowie die Vorsitzenden für funktionale administrative Einrichtungen auf nationaler Ebene zu benennen. Hier wurde in der Stellungnahme der OAS explizit auf die Bedrohung der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Gewalten verwiesen und dazu aufgefordert, eine Lösung der nationalen Krise zu finden,

der von ihm erlassenen Verordnung PCM-05-2009 vom 23.03.2009 inzident bestätigt, welche eine Volksbefragung bezüglich der Änderung der Verfassung durch die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung vorsah. Eine solche Befragung ist nach Art. 5 der Verfassung nur auf Grundlage eines Parlamentsbeschlusses möglich. Darüber hinaus existieren Vorschriften, die ein davon abweichendes Verhalten strafrechtlich sanktionieren. Die zuerst geheim gehaltenen Verfahren gegen Zelaya sind nach dahingehender Entscheidung des Obersten Gerichtshofs nun öffentlich zugänglich und auf der Internetseite der Judikative Honduras einsehbar: [http://www.poderjudicial.gob.hn/general/noticias/Comunicado\\_Especial.htm](http://www.poderjudicial.gob.hn/general/noticias/Comunicado_Especial.htm) Die Ausweisung aus Honduras ist auch bei einem Haftbefehl jedenfalls nicht gedeckt. Ebenfalls fehlte jegliche Möglichkeit sich gegen die gemachten strafrechtlichen Vorwürfe rechtlich zur Wehr zu setzen. Beide Seiten müssen also Rechtsverstöße eingestehen. Eine Lösung wird nun mittels diplomatischer Aktivitäten auf politischer Ebene gesucht.

<sup>74</sup> Support to the Democratic Government of Haiti, OAS-Doc. OEA/Ser.F/V.2/MRE/RES 1/91, Para.1, abgedruckt in *Caminos* (Fn.14), S. 143; Report of the SG of the OAS Cesar Gaviria pursuant to CP/RES.811 (1315/02), Situation in Venezuela, OAS-Doc. OEA/Ser.P/AG/doc.9 (XXIX-E/02), vom 18.4.2002, S. 5 i.V.m. Situation in Venezuela, OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES.811 (1315/02), vom 13.4.2002; Support for the constitutional government of the republic of Paraguay, OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES.770 (1235/00), vom 19.5.2000, Para.2 i.V.m. AG/DEC.20 (XXIX-O/99) Support for Paraguayan democracy and for the strengthening and normalization of its institutions, OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXIX-O.2, Präambel; Current Situation in Honduras, OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES. 953 (1700/09).

<sup>75</sup> Report of the SG of the OAS (Fn.74), S. 5.

<sup>76</sup> Support by the Organization of American States for the Republic of Ecuador, OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES.880 (1478/05), vom 22.4.2005, Para.2.

<sup>77</sup> Support for the Republic of Ecuador by the Organization of American States, OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/RES.883 (1484/05), vom 20.5.2005, Para.3.

die eben diese Prinzipien respektiere.<sup>78</sup> Diese Aussage findet sich in einem Urteil des Zentralamerikanischen Gerichtshofs bestätigt, der in dieser Rechtsangelegenheit vom ecuadorianischen Präsidenten angerufen wurde und der ebenfalls zu dem Ergebnis kommt, dass die erwähnten Gesetze gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstießen.<sup>79</sup> Die Absetzung oberster Verfassungsorgane ohne gesetzliche Grundlage stellt also nach Betrachtung der hierzu vorliegenden Anwendungsfälle eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips dar. Wie der Fall in Nicaragua (2005)<sup>80</sup> zeigt, reicht jedoch schon der Entzug bestimmter Kompetenzen, wenn diese dem Kernbereich einer Staatsgewalt zu zuordnen sind. Konkret wird die Besetzung der Ministerämter sowie weiterer oberster exekutiver Einrichtungen als ein Kernelement der Kompetenzen des demokratischen Präsidenten dargestellt, die ihm nicht entzogen werden dürfen.

## 2. Rechtsbindung der Gewalten

Die Kontrolle der Akte der öffentlichen Gewalt und der Vorrang des Gesetzes sind in einer repräsentativen Demokratie schon durch die Gewährung der politischen und zivilen Rechte impliziert.<sup>81</sup> In diesem Sinne bezeichnet der IAGMR in einem Gutachten von 1986 das Erfordernis eines Gesetzes für die Beschränkung der Menschenrechte (*reserva de ley*, Vorbehalt des Gesetzes) als Ausfluss des Rechtsbindungsgebots und der Idee und Entwicklung des Rechts in einer demokratischen Gesellschaft.<sup>82</sup> Die Rechtsbindung muss formal verankert sein und es müssen Wege zur Kontrolle ihrer Einhaltung gegeben sein.<sup>83</sup> Ihre individualrechtliche Ausgestaltung findet die Rechtsbindung in einer demokratischen Gesellschaft in Art. 7 (6) AMRK, der die Möglichkeit der Überprüfung von Freiheitsentziehungen (*habeas corpus*) vorsieht<sup>84</sup>, und in Art. 25 AMRK, der ganz allgemein die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Rechtsverletzungen vorsieht und vom Gerichtshof ebenfalls als eine der Säulen des demokratischen Systems bezeichnet wird.<sup>85</sup> Auch die

<sup>78</sup> Support for Nicaragua AG/DEC.43 (XXXV-O/05), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXV-O.2, vom 24.10.2005, Präambel und Para.3.

<sup>79</sup> Corte Centroamericana de Justicia [CCJ], *Enrique Bolaños Geyer v. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua*, Urt. v. 29.3.2005, Gacetas Oficiales No. 19, S. 5ff., 24.

<sup>80</sup> Siehe zur Krise in Nicaragua allgemein: *Stephen J. Schnably*, Emerging International Law Constraints on Constitutional Structure and Revision: A Preliminary Appraisal, *University of Miami Law Review* 62 (2008), S. 417-489, 463-473.

<sup>81</sup> IAKMR, Annual Report 1989/1990, Resolution 01/90, Joint Cases 9768, 9780, 9828 (Fn.54), Rn. 44.

<sup>82</sup> IAGMR, Advisory Opinion OC-6/86 (Fn.65), Rn. 23f.

<sup>83</sup> *Ibid.*, Rn. 24.

<sup>84</sup> IAGMR, *Durand and Ugarte v. Peru*, Urt. v. 16.8.2000, Ser.C No. 86, Rn. 106; Advisory Opinion OC-8/87, vom 30.1.1987, Ser.A No. 8, Rn. 42.

<sup>85</sup> IAGMR, *Constitutional Court v. Peru* (Fn.68), Rn. 90 mit weiteren Nachweisen. Ausführlich zur Verbindung von Art. 8 und Art. 25 AMRK und ihrer Bedeutung für die Demokratie: Concurring

oben beschriebenen Anwendungsfälle der Res.1080 und des Kap. IV IADC stellen, sofern die vorgenommenen Maßnahmen keine Grundlage in der Verfassung des Mitgliedslandes finden, eine Verletzung des Rechtsbindungsgebots dar. Explizit wurde die Verletzung der Rechtsbindung der Gewalten jedoch in keinem der Fälle festgestellt, vielmehr ergibt sie sich aus der Rüge der Verletzung der *rule of law* und den systematischen Aussagen zu deren Inhalt.<sup>86</sup>

### 3. Unabhängigkeit der Justiz

Für die Kontrolle der Akte öffentlicher Gewalt ist aber nicht nur eine Rechtsweggarantie sondern auch eine funktionierende Judikative erforderlich.<sup>87</sup> Gemäß Art. 8 (1) AMRK hat jedermann das Recht auf rechtliches Gehör vor einem unabhängigen Gericht.<sup>88</sup> Schon im Jahresbericht 1984/1985 hat die Kommission die Bedeutung einer starken und unabhängigen Justiz betont und diese als einen Eckpfeiler der Demokratie bezeichnet. Die Kommission empfahl konkrete Maßnahmen, wie die Situation in den Mitgliedstaaten verbessert werden könne.<sup>89</sup>

In ihren Länder- und Themenberichten nimmt die Kommission häufig zur Organisation des Justizwesens und damit auch zur Unabhängigkeit der Justiz Stellung.<sup>90</sup> Als Anforderungen an die Unabhängigkeit der Justiz haben die Menschenrechtsorgane gefordert, dass verfassungsrechtliche Amtsenthebungsverfahren für Verfassungsrichter den Anforderungen des Art. 8 AMRK entsprechen müssen und nicht dazu genutzt werden dürfen, die Rechtsprechung des Gerichts zu kontrollieren oder Druck auf die Richter auszuüben.<sup>91</sup> Sie erachten zudem die dauerhafte Einsetzung so genannter Übergangsrichter als unzulässig<sup>92</sup> und

Opinion of Judge Cancado Trindade in IAGMR, *Pueblo Bello Massacre v. Colombia*, Urt. v. 31.1.2006, Ser.C No.140, Rn. 14ff.

<sup>86</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.29), Kap.II, Rn. 242.

<sup>87</sup> Siehe zum Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz im interamerikanischen Menschenrechtssystem: *Davidson* (Fn.68), S. 293ff.

<sup>88</sup> Allgemein zur Unabhängigkeit der Justiz im interamerikanischen Menschenrechtssystem: *Alirio Abreu Burelli*, *Independencia judicial (jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (2007), S. 639-651.

<sup>89</sup> IAKMR, Annual Report 1984/1985, OEA/Ser.L/V/II.66 Doc. 10 rev. 1, vom 1.10.1985, Kap. V, Abschnitt V.

<sup>90</sup> Thematisch: IAKMR, Annual Report 1992/1993, OEA/Ser.L/V/II.83 doc. 14 corr. 1, vom 12.3.1993, Kap.V, measures necessary to enhance the autonomy, independence and integrity of the members of the judicial branch. Länderberichte: IAKMR, Report on the Situation of Human Rights in Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10 rev. 1, vom 24.4.1997, Kap. III; Report on the Situation of Human Rights in Mexico (Fn.67), Kap. V, Rn.393-398; Report on the Situation of Human Rights in Venezuela, OAS-Doc. OEA/Ser.L/V/II.118 doc.4 rev.2, vom 29.12.2003, Kap.I B; Annual Report 2005, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5, vom 27.2.2006, Kap.IV Ecuador, Rn. 168ff.

<sup>91</sup> IAGMR, *Constitutional Court v. Peru* (Fn.68), Rn. 71-78.

<sup>92</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.29), Kap. II, Rn. 14-25.

verlangen, dass die demokratisch gebotene Unabhängigkeit Geltung für alle staatlichen Richter mithin auch solche der Militärgerichtsbarkeit beansprucht.<sup>93</sup> Die politische Krise in Ecuador (2005) zeigt exemplarisch, dass eine Entlassung der Richter oberster nationaler Gerichte ohne rechtliche Grundlage ebenfalls nicht mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz vereinbar ist.<sup>94</sup>

#### 4. Militärgerichtsbarkeit

Aufgrund der über lange Zeit gegebenen starken Präsenz des Militärs in Zentral- und Lateinamerika haben die Menschenrechtsorgane zur Rolle des Militärs in einem demokratischen Staat eingehend Stellung bezogen. So wurde die Unterordnung des Militärs unter die zivilen Instanzen mehrfach als eine elementare Komponente der Demokratie bezeichnet<sup>95</sup>, eine Position, die sich aus dem Prinzip der Rechtsbindung der Gewalten gut herleiten lässt. Ausdruck dieser Überzeugung sind auch die Reaktionen des Ständigen Rats und der Außenminister auf die von Militärs durchgeführten Staatsstriche in den Mitgliedstaaten.<sup>96</sup> Der Gerichtshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass der Militärgerichtsbarkeit in einer demokratischen, auf Recht basierenden Staatsform nur ein beschränkter und exzeptioneller Anwendungsbereich zukommt. Die Militärgerichte sollen bestimmte militärische Interessen schützen, dürfen aber in keinem Fall Urteile über Zivilpersonen fällen.<sup>97</sup> Erstreckt sich der Tätigkeitsbereich von Militärgerichten auf Zivilpersonen so sind auch die Anforderungen an ein faires Verfahren im Sinne von Art. 8 und 25 AMRK zu gewährleisten. Im zweiten Länderbericht zu Peru hat die Kommission daher das Gesetz über die Verfolgung von Landesverrat, welches dem Militär die gerichtliche Überprüfung vorgebrachter Klagen zugestand, anhand der Anforderungen an ein rechtmäßiges Verfahren (Art. 8 und 25 AMRK) überprüft und für unzulässig erachtet.<sup>98</sup>

<sup>93</sup> IAGMR, *Palamara-Iribarne v. Chile*, Urt. v. 22.11.2005, Ser.C No. 135, Rn. 156.

<sup>94</sup> Siehe die Resolution des Ständigen Rats: Support for the Republic of Ecuador by the Organization of American States (Fn.77), Para.3; zur Krise in Ecuador allgemein: *Barry S. Levitt*, Ecuador 2004-2005: Democratic Crises Redux, in: Thomas Legler/ Sharon F.Lean/ Dexter S. Boniface (Hrsg.), *Promoting Democracy in the Americas* (2007), S.225-245.

<sup>95</sup> IAKMR, Annual Report 1990-1991 (Fn.53), Kap. IV, Guatemala, Vorletzter Absatz; Annual Report 1988/1989, OEA/Ser.L/V/II.76 Doc. 10, vom 18.9.1989, Kap. IV, Chile, letzter Absatz; Annual Report 1985/1986, OAS-Doc. OEA/Ser.L/V/II.68 doc.8 rev.1, vom 26.9.1986, Kap. IV, Suriname.

<sup>96</sup> Siehe Fn.74.

<sup>97</sup> IAGMR, *Durand and Ugarte v. Peru* (Fn.84), Rn. 117; *Lori Berenson-Mejía v. Peru*, Urt. v. 25.11.2004, Ser.C No. 119, Rn. 142 mit weiteren Nachweisen.

<sup>98</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.29), Kap. II D, Rn. 150-188, 245.

### III. Menschenrechte

Die politischen Organe der OAS rügen in ihren Resolutionen zu undemokratischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten auch massive Verletzungen der Menschenrechte. In den betreffenden Resolutionen wird zumeist die Menschenrechtskommission aufgefordert die Menschenrechtssituation zu überwachen oder das Mitgliedsland aufgefordert, seine Zustimmung zu einer Ländermission der Kommission zu geben.<sup>99</sup> Es sind daher die Menschenrechtsorgane der amerikanischen Hemisphäre, die maßgeblich zur Klärung des Verhältnisses von Demokratie und Menschenrechten sowie zu ihrer inhaltlichen Konkretisierung beitragen.

#### 1. Kommunikationsrechte

Die in Art. 13 AMRK verbürgte Meinungsfreiheit als Voraussetzung für die Bildung einer öffentlichen Meinung sowie für die Entwicklung von Parteien, Gewerkschaften und wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen<sup>100</sup> ist als Eckpfeiler der modernen Demokratie in einem umfassenden Sinne geschützt.<sup>101</sup> Dies ergibt sich schon aus einem Abgleich mit dem europäischen und internationalen Menschenrechtssystem, in dem die Meinungsfreiheit als unabdingbares Element der Demokratie fest verankert ist.<sup>102</sup> Die Meinungs- und Pressefreiheit ist durch Art. 13 AMRK gewährleistet, der sowohl das Recht, seine Meinung zu haben und auszudrücken, als auch das Recht, Meinungen zu hören und zu empfangen, umfasst.<sup>103</sup> Hiervon untrennbar ist die freie Wahl der geeigneten Methode zur Verbreitung der Meinung mit dem Ziel eine möglichst große Zahl an Menschen zu erreichen, wodurch dem Recht eine starke soziale Dimension zukommt.<sup>104</sup> Von den Menschenrechtsorganen konkretisierte Elemente der Meinungsfreiheit sind unter anderem die Zulässigkeit der öffentlichen Kritik an Trägern öffentlicher Ämter<sup>105</sup>, das Verbot der Zensur<sup>106</sup> sowie die

<sup>99</sup> Resolution des Treffens der Außenminister: Support for the Restoration of Democracy in Peru (Fn.64), Para4-5, Resolution des Treffens der Außenminister: Restablecimiento Democrático en Guatemala (Fn.71), Para.4-5; Resolution der Generalversammlung: Situation in Haiti: Strengthening of Democracy, OAS-Doc. AG/RES.2058 (XXXIV-O/04), 08.06.2004, Para.14.

<sup>100</sup> IAGMR, Advisory Opinion OC-5/85, vom 13.11.1985, Ser.A No. 5, Rn. 70.

<sup>101</sup> IAKMR, Annual Report 1994, OEA/Ser.L/V.88 Doc. 9 rev. 1, 17.2.1995, Kap.V, I.; zum Inhalt des Rechts auf Meinungsfreiheit inklusive des Rechts auf ungehinderten Zugang zu Informationen: Declaration of Principles on Freedom of Expression der IAKMR, abrufbar unter <http://www.cidh.org/Basicos/English/Ba sic21.Principles%20Freedom%20of%20Expression.htm>.

<sup>102</sup> IAKMR, Annual Report 1994 (Fn.101), Kap.V, III.

<sup>103</sup> IAGMR, *Palamara-Iribarne v. Chile*, (Fn.93), Rn. 68; *Pueblo Bello Massacre v. Colombia*, (Fn.85), Rn. 218.

<sup>104</sup> IAKMR, Annual Report 2006, OEA/Ser.L/V/II.127 Doc. 4 rev. 1, vom 3.3.2007, Report No.67/06, Case 12.476, *Oscar Elías Biscet u.a. v. Cuba*, Rn. 196.

<sup>105</sup> IAKMR, Annual Report 1994 (Fn.101), Kap.V; Annual Report 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., vom 16.4.2001, Kap.IV Kuba, Rn. 35.

Möglichkeit der Ausübung der Meinungsfreiheit in öffentlichen Medien ohne vorherige Lizenzierung durch eine Journalistenvereinigung.<sup>107</sup>

Hat die Kommission das Recht auf ungehinderten Zugang zu Informationen noch im Jahr 1994 als Reflex der Meinungsfreiheit betrachtet, sieht sie es später als eigenes Freiheitsrecht an.<sup>108</sup> Im Fall *Claude-Reyes et al.* stützt sich der Gerichtshof zur Herleitung des Rechts explizit auf Art. 4 und 6 IADC.<sup>109</sup> Ein ungehinderter Zugang zu Informationen, die in Regierungsarchiven und Dokumenten enthalten sind, ist daher eine der grundlegenden Garantien der Demokratie, insofern durch den Informationszugang die Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen von gemeinsamem Interesse sichergestellt wird.<sup>110</sup> Eine weitere Ausprägung des Rechts auf Information ist der freie und ungehinderte Zugang zum Internet.<sup>111</sup>

Nach Ansicht der Kommission sind darüber hinaus die Freiheit der Presse, des Radios und des Fernsehens sowie die Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit essentielle Bedingungen für die Ausübung eines demokratischen Regimes.<sup>112</sup> Als weitere Kommunikationsrechte werden die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit von der Kommission als miteinander verbunden angesehen.<sup>113</sup> Beiden Rechten kommt grundlegende Bedeutung für die Existenz und das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft zu.<sup>114</sup>

## 2. Pluralistisches Parteiensystem

Ein gesunder Pluralismus politischer Parteien bildet das Fundament einer demokratischen Regierung.<sup>115</sup> Daher leitet die Kommission aus den politischen Teilhaberechten der Konvention auch das Recht auf Gründung politischer Parteien und Organisationen ab. Durch die von ihnen geführte freie Diskussion verhindern sie die Entstehung eines Machtmono-

<sup>106</sup> IAKMR, Annual Report 2006, Report No.67/06, Case 12.476 (Fn.104), Rn. 199 mit weiteren Nachweisen.

<sup>107</sup> IAGMR, Advisory Opinion OC-5/85 (Fn.100), Rn. 85.

<sup>108</sup> IAKMR, Annual Report 1998 (Fn.54), Report No.50/99, Case 11.739, *Héctor Félix Miranda v. Mexico*, Rn. 46f.

<sup>109</sup> IAGMR, *Claude-Reyes et al. v. Chile*, Urt. v. 19.9.2006, Ser.C No. 133, Rn. 75-80.

<sup>110</sup> IAKMR, Annual Report 1998 (Fn.54), Kap.VII, Recommendations, Rn. 20.

<sup>111</sup> IAKMR, Annual Report 2007, OEA/Ser.L/V/II.130 Doc. 22, rev. 1, vom 29.12.2007, Kap.IV Kuba, Rn. 134ff.

<sup>112</sup> IAKMR, Annual Report 1999, Report No.48/00, Case 11.166 (Fn.29), Rn. 27 No.7.

<sup>113</sup> IAKMR, Annual Report 2006, Report No.67/06, Case 12.476 (Fn.104), Rn. 218, inklusive einer Darstellung des Schutzbereichs der Vereinigungsfreiheit.

<sup>114</sup> IAKMR, Annual Report 2006 (Fn.104), Länderbericht Venezuela, Rn. 226.

<sup>115</sup> IAKMR, Annual Report 1998 (Fn.54), Kap. IV, Kuba, Rn. 47.

pols, wie es im Rahmen eines Einparteiensystems gegeben ist.<sup>116</sup> In diesem Sinne wird unter Rückgriff auf Art. 3 IADC die Untersagung von politischer Aktivität außerhalb einer einzigen anerkannten Partei als eine Verletzung des Rechts auf politische Teilhabe angesehen.<sup>117</sup> Neben dieser Vielfaltsfunktion leisten die Parteien wichtige Vorarbeit in der Auswahl der Kandidaten und der Bewusstseinschärfung der öffentlichen Meinung. Nur dadurch wird ein geordnetes System politischer Repräsentation gewährleistet, so dass Parteien auch aus diesem Grund als notwendige Institutionen der Demokratie angesehen werden.<sup>118</sup> Daher geht auch der Gerichtshof von der zentralen Bedeutung der Parteien für die Demokratie aus, weist aber im Fall *Yatama* darauf hin, dass die Zugehörigkeit zu einer Partei nicht Voraussetzung für die Kandidatur bei nationalen Wahlen sein darf. Unter Rückgriff auf Art. 5 IADC wird damit die Bedeutung anderer politischer Organisationen, im konkreten Fall einem nach traditionellen Strukturen aufgebautem Verein zur Repräsentierung indigener Gemeinschaften, im politischen Prozess hervorgehoben.<sup>119</sup> Der Parteienpluralismus wird zumeist in Länderberichten behandelt wobei Kuba eine zentrale Rolle einnimmt.<sup>120</sup> Trotz der von den Menschenrechtsorganen wiederholt gerügten Unvereinbarkeit des Einparteiensystems mit dem Demokratiegebot hat die Generalversammlung der OAS im Rahmen der letzten regulären Sitzung die Wiederaufnahme Kubas in die Organisation beschlossen.<sup>121</sup> Zusätzlich zu den Länderberichten kann die Einhaltung des pluralistischen Systems aufgrund der Ableitung aus den politischen Teilhaberechten auch im Rahmen von Individualbeschwerden überprüft werden.

<sup>116</sup> IAKMR, Annual Report 1998 (Fn.54), Kap. IV, Kuba, Rn. 39, wobei sich die Kommission hier auf Art. XX der American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948), O.A.S. Res. XXX, abgedruckt in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1, 17 (1992) stützt, da Kuba die AMRK nicht ratifiziert hat. An anderer Stelle wird jedoch klargestellt, dass Art. XX der Declaration in seinem Inhalt mit Art. 23 AMRK identisch ist: IAKMR, Annual Report 1999, Report 48/00, Case 11.166 (Fn.29), Rn. 93.

<sup>117</sup> IAKMR, Annual Report 2006, Report No.67/06, Case 12.476 (Fn.104), Rn. 247f.

<sup>118</sup> IAKMR, Annual Report 1987/1988, OEA/Ser.L/V/II.74 doc. 10 rev.1, vom 16.09.1988, Resolution 26/88, Case 10.109, Conclusions Rn. 11.

<sup>119</sup> IAGMR, *Yatama v. Nicaragua* (Fn.50), Rn. 215.

<sup>120</sup> Insbesondere für Kuba ist dies regelmäßig der Fall. Siehe statt aller Berichte nur: IAKMR, Situation of Human Rights in Cuba - 7th report, OEA/Ser.L/V/II.61 Doc. 29 rev. 1, vom 4.10.1983, Kap.I D und zuletzt: IAKMR, Annual Report 2008, OEA/Ser.L/V/II.134 Doc.5, rev.1, vom 25.02.2009, Kap.IV, Kuba, Rn. 167.

<sup>121</sup> Resolution on Cuba, AG/RES 2438 (XXXIX-O/09), OAS-Doc. OES/Ser.P/AG/doc.5006/09 corr.1 vom 09.06.2009.

### 3. Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte

Der Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist im Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (Protokoll von San Salvador) verankert.<sup>122</sup> Nach Art. 19 (6) des Zusatzprotokolls besteht nur bezüglich des Rechts, Gewerkschaften zu bilden (Art. 8 (a)) und des Rechts auf Bildung (Art. 13) ein Beschwerdeverfahren vor den interamerikanischen Menschenrechtsorganen; eine Möglichkeit, die bislang nicht wahrgenommen wurde. Die Gewährleistung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte überwachen jedoch seit Mitte der neunziger Jahre regelmäßig die Länderberichte der IAMK.<sup>123</sup> Ausführliche Erläuterungen zum Zusammenhang mit der Demokratie finden sich dort nicht. Es wird lediglich punktuell die Notwendigkeit herausgestellt, diese Rechte zu gewährleisten, um die aktive Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen zu ermöglichen.<sup>124</sup> Den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten untersuchte aber das IAJK. Im Abschlussbericht geht der Berichtserstatter davon aus, dass sich Demokratie und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gegenseitig verstärken, wie schon in Art. 11 IADC vorgesehen.<sup>125</sup> Gleichzeitig stellt er fest, dass auf der Umsetzungsebene Unterschiede zu den anderen Demokratieelementen bestehen. Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte sind nicht über die Mechanismen aus Art. 17 -21 IADC geschützt. Vielmehr ist ihre Nichtgewährleistung als Teil der Ursachen anzusehen, die in Paragraph 17 der Präambel der IADC als Gefahren der Demokratie ausgewiesen sind und denen nur mittels präventiver kreativer Maßnahmen begegnet werden kann.<sup>126</sup> Letztlich besteht also ein Gegenseitigkeitsverhältnis: eine Sanktion der Nichtachtung der Rechte auf Grundlage der spezifischen Demokratieschutzmechanismen ist jedoch nicht vorgesehen.

<sup>122</sup> Zusatzprotokoll zur AMRK im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Protokoll von San Salvador), angenommen am 17.11.1988 in Kraft getreten am 16.11.1999, OAS Treaty Series, No. 68.

<sup>123</sup> IACHR Report on the Human Rights Situation in Brazil, OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 29 rev.1, 29.9.1997, Kap. II, Social and Economic Rights in Brazil; IACHR Report on the Situation of Human Rights in Mexico (Fn.64), Kap. VIII, Social, Economic and Cultural Rights, IACHR second report on the situation of human rights in Peru, OAS-Doc. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.59 rev., v. 02.06.2000, Kap.VI economic, social and cultural rights.

<sup>124</sup> IACHR, Annual Report 1993, OEA/Ser.L/V.85 Doc. 9 rev., 11.2.1994, Kap V, The realization of economic, social and cultural rights in the region, I. I; am Beispiel der Bekämpfung der Armut: IACHR Third report on the situation of human rights in Paraguay, OAS.Doc. OEA/Ser.L/V/II.110 Doc.52, v. 09.03.2001, Kap. V economic, social and cultural rights, Rn.17; am Beispiel des Rechts auf Bildung: IACHR, Fifth report on the situation of human rights in Guatemala, OAS-Doc. OEA/Ser.L/V/II.111 doc.21 rev., v. 06.04.2001, Kap. III economic, social and cultural rights, Rn.15.

<sup>125</sup> „Juridical Aspects of the Interdependence between Democracy and Economic and Social Development“, enthalten in: IAJC Annual Report 2006 (Fn.25), 158f.

<sup>126</sup> Ebenda, S.165 - 168.

#### IV. Weitere Elemente des Demokratiegebots

Weitere Elemente des Demokratiegebots finden sich in den allgemeinen Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung sowie in den Dokumenten der *Summits of the Americas*.<sup>127</sup> Diese Dokumente stellen die Weichen für die weitere Beschäftigung mit Aspekten der Demokratie innerhalb der Organisation. Grundsätzlich finden sich in diesen Dokumenten alle Elemente wieder, die bereits in der IADC enthalten sind. Von besonderer Bedeutung sind aber Dokumente, die sich mit Komponenten des Demokratiegebots befassen, deren Sicherstellung nicht oder nur marginal durch die Standard-Organe erfolgt. Auf solche Komponenten bezogene Dokumente enthalten teilweise Mandate für Unterorgane wie die *Unit for the Promotion of Democracy (UPD)*<sup>128</sup> oder dem *Inter American Council for Integral Development (CIDI)*.<sup>129</sup> Zu diesen ansonsten nicht geschützten Elementen zählen die Armutsbekämpfung<sup>130</sup>, die Korruptionsbekämpfung<sup>131</sup>, die Stärkung des Parteiensystems<sup>132</sup>, die Bildungsförderung<sup>133</sup>, die Förderung der Jugendarbeit<sup>134</sup>, die Stärkung

<sup>127</sup> Diese stellen einen ursprünglich von der OAS rechtlich getrennten regionalen Prozess dar, der ins Leben gerufen wurde, um grundlegende politische Fragen der Region zu klären, was im Rahmen der OAS, die seinerzeit als reformbedürftig galt, nicht vorstellbar war. Mit dem Summit of Québec wurde die OAS zum offiziellen Sekretariat des Gipfelprozesses ernannt. Als fester Bestandteil der interamerikanischen Beziehungen fungieren die Gipfeltreffen nunmehr als politische Weichenstellung auf höchster Ebene und bedienen sich zur Umsetzung ihrer Ziele der Organe der OAS.

<sup>128</sup> Diese wurde geschaffen mit AG/RES. 1063 (XX-O/90), OAS-Doc. OEN/Ser.P/XX.O.2 und AG/RES.1124 (XXI-O/91), OAS-Doc. OEN/Ser.P/XXI.O.2. Nach Umbenennung in Department for the Promotion of Democracy ist die UPD nunmehr komplett aufgegangen im Sekretariat für politische Angelegenheiten des Generalsekretärs, welches aus dem Department of State Modernization and Governance, dem Department of Electoral Cooperation and Observation sowie dem Department of Sustainable Democracy and special missions besteht.

<sup>129</sup> Ins Leben gerufen mit der Declaration of Montrouis (vom 7.6.1995), AG/RES. 8 (XXV-O/95), OAS-Doc. OEA/Ser.P AG/doc.3303/95.

<sup>130</sup> Poverty, Equity and Social Inclusion, AG/RES.1854 (XXXII-O/02), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXII-O.2; Poverty, Equity and Social Inclusion, AG/RES.1983 (XXXIV-O/04), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXIV-O.2; Declaration of Nuevo León, Special Summit of the Americas – Monterrey, 12.-13.1.2004; Declaration of Mar del Plata „Creating Jobs to Fight Poverty and Strengthen Democratic Governance, Fourth Summit of the Americas – Mar del Plata, vom 5.11.2005.

<sup>131</sup> Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption, AG/RES.1477 (XXVII-O/97), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXVII-O.2; AG/RES.1552 (XXVIII-O/98), OEA/Ser.P/XXVIII-O.2; Support for Peru/Ecuador in its fight against corruption, AG/DEC.33/35 (XXXIII-O/03); Co-operation among the Member States in the Fight against Corruption and Impunity, AG/RES.2222 (XXXVI-O/06), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVI-O.2.

<sup>132</sup> Strengthening Political Parties and other Political Organizations for Democratic Governance, AG/RES. 2195 (XXXVI-O/06), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVI-O.2. Promotion and Strengthening of Democracy, AG/RES. 2044 (XXXIV-O/04), 130 6c, S. 7f.

<sup>133</sup> Education for Civic Participation and Democracy, AG/RES.1217 (XXIII-O/93), OAS-Doc. OAE/Ser.P/XXIII.O.2; Inter-American Program on Education for Democratic Values and Practices,

der Beteiligung der Zivilgesellschaft<sup>135</sup> und die Herausbildung einer demokratischen Kultur.<sup>136</sup> Die möglichen Maßnahmen der Unterorgane zur Durchsetzung dieser zusätzlichen Elemente reichen von der Veranstaltung von Seminaren über Treffen von Spezialisten, die Ausarbeitung von Leitlinien zur Verwirklichung bestimmter Elemente, die Finanzierung bestimmter innerstaatlicher Fördermaßnahmen, die Einrichtung weiterer Unterorgane zu konkreten Themen bis zur Unterstützung konkreter innerstaatlicher Vorhaben. In diesem Sinne operiert die OAS hier nicht mit Überwachungs- und Sanktionsmechanismen sondern mit Hilfe von Anreizen und gemeinsamen Aktionen, welche die Stärkung der Demokratie bewirken und undemokratische Entwicklungen von vornherein verhindern sollen.

### C. Schlussfolgerungen

Die vorangegangene Darstellung hat gezeigt, dass die OAS eine sehr facettenreiche rechtlich verbindliche Demokratienorm entwickelt hat, deren verschiedene Elemente sich durch den Grad ihrer Verbindung zur Demokratie und durch unterschiedliche Arten der Überwachung und Durchsetzung kennzeichnen lassen.<sup>137</sup> Zum einen enthält das Demokratiegebot Merkmale, die zu jedem Zeitpunkt respektiert werden müssen, die also unabdingbar und nicht Gegenstand einer graduellen Entwicklung sind. Darüber hinaus sind Elemente erkennbar, die nicht diesen essentiellen Charakter aufweisen. Mängel in diesem Bereich führen also nicht zum Wegfall der Demokratie schlechthin, sondern stellen eine graduell weniger umfangreiche Ausprägung der Demokratie dar. Das genaue Erscheinungsbild einer vollkommenen Demokratie ist dabei nicht etabliert. Die Demokratienorm enthält somit

AG/RES.2164 (XXXVI-O/06), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVI-O.2; Inter-American Program on Education for Democratic Values and Practices, AG/RES.2320 (XXXVII-O/07), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVII-O.2.

<sup>134</sup> Promotion of Democracy, AG/RES.1402 (XXVI-O/96), OAS-Doc. OEA/Ser.P/AG/doc.3455/96 rev.1; Declaration of Medellín - Youth and Democratic Values, AG/DEC.57 (XXXVIII-O/08), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVIII-O.2.

<sup>135</sup> Participatory Democracy, AG/RES.1684 (XXIX-O/99), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXIX-O.2; Strengthening municipal and regional authorities and civil society, AG/RES.1825 (XXXI-O/01), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXI-O.2; Civil society, human rights and democracy, AG/RES.2351 (XXXVII-O/07), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVII-O.2; Citizen Participation and Strengthening of Democracy in the Americas, AG/RES. 2344 (XXXVII-O/07), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXVII-O.2.

<sup>136</sup> Promotion of democratic culture, AG/RES.1869 (XXXII-O/02), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXXII-O.2.

<sup>137</sup> So hat der Generalsekretär herausgestellt, dass die Verschränkung der Überwachungsmechanismen der verschiedenen Organe der OAS bezüglich einzelner Elemente der Demokratie zu einer Evaluation des demokratischen Zustands in den Mitgliedsländern führt, die einen spezifischen Demokratieevaluationsmechanismus, der von einigen Mitgliedstaaten gefordert wurde, überflüssig macht. The Inter-American Democratic Charter, Report of the Secretary General, OAS-Doc. OEA/Ser.G/CP/doc.4184/07, v. 04.04.2007, S. 5f.

klassifikatorische und komparative Elemente.<sup>138</sup> Erstere geben Aufschluss darüber, ob überhaupt ein demokratisches System vorliegt. Letztere können in einem demokratischen System mehr oder weniger ausgeprägt sein.

### I. Klassifikatorische Elemente

Die Zuordnung einzelner Aspekte zur Kategorie der klassifikatorischen Elemente ist schon auf begrifflicher Ebene in Art. 3 der IADC angelegt. Ferner spiegelt sich die begriffliche Klassifizierung in der Aufnahme der wesentlichen Elemente in alle Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen der OAS wider. Spezifisches Merkmal der wesentlichen Elemente ist neben ihrer Überwachung durch die Menschenrechtsorgane und der Förderung durch die Unterorgane ihr Schutz mittels Res. 1080, Art. 9 OAS-Charta und Art. 17-21 IADC. Überraschend ist der Umfang der klassifikatorischen Elemente, wobei die Begriffs- und die Umsetzungsebene zu leicht unterschiedlichen Ergebnissen führen. Art. 3 IADC verlangt neben der Notwendigkeit einer freien, geheimen, fairen, allgemeinen und unmittelbaren Wahl auch die Einhaltung der *rule of law*, verstanden als Gewaltenteilung, Rechtsbindung der Gewalten und Unabhängigkeit der Justiz, ein pluralistisches Parteiensystem sowie allgemein die Menschenrechte unter besonderer Erwähnung des politischen Teilhaberechts des Zugangs zu öffentlichen Ämtern. In den geschilderten Anwendungsfällen hingegen lagen schwere Verletzungen der Souveränität des Volks, massive Menschenrechtsverletzungen, sowie Verletzungen der *rule of law* in ihrer Ausprägung als Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtsbindung der Gewalten vor. Enthält Art. 3 IADC noch den unspezifischen Verweis auf Menschenrechte, so werden von den Durchsetzungsmaßnahmen nur Verletzungen der politischen Teilhaberechte, die im Ergebnis zu einer Beschränkung des politischen Gehalts des kollektiven Selbstbestimmungsrechts führen, und massive Verletzungen sonstiger Rechte erfasst. Die Verletzung des Parteienpluralismus wird im Ergebnis nur durch die Menschenrechtsorgane sanktioniert, was die Wiederaufnahme Kubas belegt. Trotz dieser Abweichung zwischen Begriffs- und Umsetzungsebene stellt auch der Generalsekretär der OAS (2007) den Bezug zwischen ihnen her, wenn er davon ausgeht, dass Kap. IV der IADC sich nur auf die Verletzung der Demokratieelemente aus Art. 3 IADC bezieht.<sup>139</sup> Die auch über Kap. IV IADC und Res.1080 geschützten Menschenrechte sind aber nach obiger Darstellung zu begrenzen.

In der Literatur werden weitere mögliche Anwendungsfälle diskutiert. So soll erstens der massive Protest der Bevölkerung, durch den der Rücktritt der Regierung erzwungen wird, als Anwendungsfall des Kap. IV der IADC gewertet werden.<sup>140</sup> Beispiele hierfür

<sup>138</sup> Siehe hierzu *Armin von Bogdandy*, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten?, in: Joachim Bohnert u.a. (Hrsg.) *Verfassung – Philosophie – Kirche*. Festschrift für Alexander Holterbach, Berlin 2001, S. 363-384, 367 mit Verweis auf grundlegende Unterscheidung zwischen diesen Elementen in der juristischen Begründungslehre.

<sup>139</sup> Bericht des Generalsekretärs an den Ständigen Rat (Fn.137), S. 12.

<sup>140</sup> *Legler* (Fn.44), S. 121; *Boniface* (Fn.63), S. 55f.

finden sich zeitgleich mit der Entstehung der IADC und in den nachfolgenden Jahren, so z.B. in Argentinien (2001-2002), in Bolivien (2003, 2005) und in Ecuador (2000, 2005).<sup>141</sup> Daneben sollen solche Situationen die Kompetenzen des Kap. IV der IADC auslösen, für die *Legler* den Begriff des „authoritarian backsliding“<sup>142</sup> geprägt hat. Damit ist die graduelle Verschlechterung des demokratischen Zustands durch aufeinanderfolgende Maßnahmen gemeint, die jeweils nur minimale Rückschritte darstellen, im Ergebnis aber zu einem mit den früheren Anwendungsfällen vergleichbaren undemokratischen Zustand führen.<sup>143</sup> Der vergleichbare undemokratische Zustand soll einer Verletzung der Prinzipien entsprechen, die in Art. 3 IADC enthalten sind. Vor dem Hintergrund dieser graduellen Verschlechterung des demokratischen Regimes stellt sich die Frage nach der Schwere der Verletzung der in Art. 3 enthaltenen Demokratieelemente und mithin der verfassungswidrigen Unterbrechung der demokratischen Ordnung.

In Art. 19 und 20 IADC werden nur solche Verstöße als sanktionsfähig angesehen, welche die demokratische Ordnung erheblich (*seriously*) beeinträchtigen, wodurch ein Interpretationsspielraum der zuständigen Organe geschaffen wird. Eine restriktive Auslegung würde dazu führen, dass die langsame Erosion der demokratischen Verhältnisse im Sinne des „*authoritarian backsliding*“ nicht erfasst wäre. Eine extensive Auslegung würde diese Fälle zwar erfassen, dabei aber eine intensive Auseinandersetzung mit dem nationalen Recht erfordern. Es lässt sich anhand der Berichte der IAKMR belegen, dass in der Vergangenheit Verstöße gegen wesentliche Elemente des Demokratiegebots stattfanden, die nicht im Rahmen der Sanktionsmöglichkeiten nach Res.1080 oder Kap. IV IADC gerügt wurden. In einem Länderbericht zu Kolumbien von 1999 wurden schwere Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen zum nationalen Parlament, der Präsidenten- und Kommunalwahl festgestellt.<sup>144</sup> Im Länderbericht zu Peru von 2000 ging die Kommission davon aus, dass die abgehaltenen Präsidentenwahlen nicht den Anforderungen des Art. 23 AMRK entsprechen und ein Anwendungsfall der Res. 1080 vorlag.<sup>145</sup> In beiden Fällen wurden die Mechanismen aus Res. 1080 jedoch nicht ausgelöst. Weitere Fälle ausbleibender Reaktionen auf demokratische Krisen werden in der Literatur beschrieben.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> *Legler* (Fn.44), S. 121.

<sup>142</sup> *Ibid.*, S. 115.

<sup>143</sup> Hauptbeispiel hierfür ist bei *Legler* (Fn. 44) die über einen langen Zeitraum erlassenen Gesetze und Dekrete Fujimoris die zum Zeitpunkt seiner Abwahl einen erheblichen undemokratischen Zustand in Peru herbeigeführt haben. In der Tat ging gerade der Abgesandte Perus bei der Annahme der IADC durch die Außenminister der Mitgliedstaaten davon aus, dass sogenannte „Autogolpes“ zwar den klassischen Fall des Eingreifens der Sanktionsmechanismen darstellten. Im folgenden Absatz wird aber die Absicht deutlich, dass die IADC gerade auf neue Formen der Bedrohung der Demokratie eine Antwort finden sollte. *Carta Democratica Interamericana* (Fn.19), S. 78f.

<sup>144</sup> IAKMR, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia (Fn.58), Kap. IX, Rn. 31-48.

<sup>145</sup> IAKMR, Second Report on the Situation of Human Rights in Peru (Fn.29), Kap. IV, Rn. 70.

<sup>146</sup> Der umfassende Beitrag von *Boniface* (Fn.63), S. 45-58; sowie *Legler* (Fn.44), der mehrere Fälle beschreibt.

Selbst die Fälle, in denen Art. 20 oder Res. 1080 schließlich angewandt wurden, zeichnen sich durch eine Häufung der Verletzung wesentlicher Elemente der Demokratie aus. Es wird also deutlich, dass die Schwelle für den Eingriff hoch angesetzt wird, also eine restriktive Auslegung vorgenommen wird, was sich insbesondere mit dem Spannungsverhältnis des Demokratiegebots zum Interventionsverbot begründen lässt.<sup>147</sup>

Die wesentlichen Merkmale sind neben den Mechanismen aus Res. 1080, Art. 9 OAS-Charta und Kap. IV IADC auch Gegenstand der Mechanismen der Menschenrechtsorgane sowie der Fördermaßnahmen und politischen Anreize, welche durch die Unterorgane gesetzt werden. Selbst wenn in diesem Rahmen nur die Urteile des Gerichtshofs Verbindlichkeit beanspruchen, steht die OAS der graduellen Erosion der Demokratie in einem Mitgliedstaat nicht machtlos gegenüber. Möglich ist auch die Anrufung der OAS auf Grundlage der Art. 17 und 18 IADC welche noch keine erhebliche Beeinträchtigung voraussetzen.<sup>148</sup> Angesichts der Vervollständigung der Überwachung des Demokratiegebots durch weitere Organe der OAS sowie durch präventive Mittel kann die restriktive Auslegung der Kompetenztitel für repressive Maßnahmen als angemessen bewertet werden.

Als Ergebnis kann daher festgestellt werden, dass die wesentlichen Elemente der Demokratie in Art. 3 IADC enthalten sind. Neben der begrifflichen Zuordnung sind sie durch ihre Einbeziehung in die Überwachungsmechanismen aus Res.1080, Art. 9 OAS-Charta und Kap. IV IADC gekennzeichnet. Bei den Menschenrechten sind allerdings nur massive Verletzungen der politischen Teilhaberechte erfasst. Bezüglich aller Elemente gilt, dass aufgrund des Interventionsverbots eine restriktive Auslegung der Tatbestandsmerkmale der Art.20 und 21 IADC vorgenommen wird und erst schwere Verletzungen der wesentlichen Elemente zur Auslösung der Mechanismen führen. Die Schwere der Verletzung ist dabei im Sinne von Offensichtlichkeit zu verstehen, die verlangt, dass eine Feststellung der verfassungswidrigen Veränderung ohne tiefgehende Analyse des nationalen Verfassungsrechts möglich ist.

<sup>147</sup> *Boniface* (Fn.63), S. 57.

<sup>148</sup> Unterstützende Aktivitäten der OAS auf Anfrage der Mitgliedstaaten auf Grundlage der Art. 17 und 18 wurden bislang in folgenden Fällen beschlossen: Support for Nicaragua, AG/DEC. 43 (XXXV-O/05), (Fn.78); Support by the Organisation of American States to the Republic of Ecuador, CP/RES. 880 (1478-05), (Fn.76); Support for Governance and the Democratic Institutional System in Guatemala, AG/RES. 2526 (XXXIX-O/09), OAS-Doc. OEA/Ser.P/AG/doc. 5006/09 corr.1; Problematisch ist im Rahmen der präventiven Mechanismen welche nationalen Organe die OAS anrufen dürfen. Im Falle des beschriebenen *authoritarian backsliding* ist es gerade die üblicherweise zur Anrufung befugte Exekutive, welche die Gefahr für die Demokratie darstellt. Siehe daher den Vorschlag des Generalsekretärs zur Ausweitung des Anrufungsrechts auf alle nationalen Gewalten. The Inter-American Democratic Charter, Report of the Secretary General, (Fn.137), S.15.

## II. *Komparative Elemente*

Die begrifflich implizierte zweite Ebene der nicht essentiellen Elemente lässt sich im Rahmen der Umsetzungsmechanismen weiter unterteilen. Eine Subkategorie sind jene nicht essentiellen Elemente, die im Rahmen des interamerikanischen Menschenrechtssystems verbürgt werden. Grundsätzlich sind dort die Individualrechte, welche einen Bezug zur Demokratie aufweisen, umfassend geschützt, indem ihre Verletzung vor der Kommission und durch sie vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden können.<sup>149</sup> Gerade der Zusammenhang mit der Demokratie dient argumentatorisch der Stärkung einzelner Rechte.<sup>150</sup> Zumindest die Urteile des Gerichtshofs beanspruchen hierbei Verbindlichkeit. Neben diesen konkrete Fälle behandelnden Mechanismen werden mittels der Themen- und Länderberichte strukturelle Probleme im nationalen oder regionalen Kontext beleuchtet, wobei der Empfehlungscharakter der Bewertungen hervorgehoben werden muss. Auf diesem Wege wird auch die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte überwacht, bezüglich derer eine Konkretisierung ihres Verhältnisses zur Demokratie noch aussteht.

Eine abschließende Subkategorie der nicht essentiellen Demokratieelemente findet sich im Rahmen der politischen Erklärungen der Generalversammlung und ihrer Umsetzung durch Unterorgane der Organisation. Hier wird nicht die Erreichung der Ziele überprüft, sondern durch Anreize und Kooperation versucht, ihre Verwirklichung sicherzustellen. Umfasst sind diejenigen Teilelemente, die nicht im Rahmen der anderen Mechanismen geschützt werden, also die Bildungsarbeit, die Jugendarbeit, Dezentralisierungsbestrebungen, die Herausbildung einer demokratischen Kultur und die Beteiligung der Zivilbevölkerung am politischen Prozess. Die Bedeutung dieser präventiven Einwirkung auf die Einrichtung demokratischer Regime ist zwar von den Organen der OAS betont worden<sup>151</sup>, die Notwendigkeit ihrer Achtung wird jedoch in rechtlich unverbindlichen Instrumenten niedergelegt und belässt den Mitgliedstaaten somit Gestaltungsspielraum.

## D. *Ausblick*

Die Darstellung hat gezeigt, dass Demokratie in der OAS auf die Gewährung politischer Teilhaberechte, das Element der Wahlen sowie auf die *rule of law*, in ihrer Ausprägung als Gewaltenteilung, Rechtsbindung der Gewalten und Unabhängigkeit der Justiz fokussiert.

<sup>149</sup> Siehe zu den Verfahren im interamerikanischen Menschenrechtssystem: *Karsten Seifert*, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung, Frankfurt a.M. 2008.

<sup>150</sup> IAGMR, Advisory Opinion OC-5/85 (Fn.100), Rn. 69-72; *Claude-Reyes et al. v. Chile* (Fn.109), Rn. 75-80.

<sup>151</sup> Declaration of Managua for the Promotion of Democracy and Development, AG/DEC.4 (XXIII-O/93), OAS-Doc. OEA/Ser.P/XXIII.O.2, Nr.3; Bericht des Generalsekretärs (Fn.137), S. 5.

Damit reiht sich das Demokratiegebot in eine Entwicklung ein, nach der sich völkerrechtliche Vorgaben für die Staatsorganisation im Vordringen befinden.<sup>152</sup>

Im Sinne der einleitend aufgeworfenen Frage nach der Nutzbarkeit dieser Norm zur Bewertung der Legitimität völkerrechtlichen Handelns weiterer Akteure bieten sich zwei Vorgehensweisen an. Der Inhalt der Norm könnte entweder ohne dogmatische Einbettung verwendet werden, um die Ausgestaltung von völkerrechtlichen Institutionen im Hinblick auf deren demokratische Legitimität zu bewerten. Dabei kann die entwickelte Norm insbesondere im Bereich der Kernelemente als Vergleichsfolie verwendet werden. So ließen sich internationale Organisationen aber auch transnationale Netzwerke auf die Erfüllung grundlegender Anforderungen an Rechtsprechungsorgane, die *rule of law* und die Beteiligung von ihren Maßnahmen betroffener Bürger überprüfen.<sup>153</sup>

Eine weitere und interessantere Möglichkeit ist die Prüfung, inwiefern die Norm völkerrechtlich für nicht ausschließlich staatliche Akteure Geltung beansprucht.<sup>154</sup> Dies wäre unter zwei Voraussetzungen der Fall. Zum einen müssten die Akteure an die Norm gebunden sein und zum anderen müsste die Norm inhaltlich auf sie bezogen sein. Bezüglich der Bindung ist sowohl nach Art der Norm (gewohnheitsrechtlich / vertraglich) als auch nach den Akteuren (staatlich / internationale Organisationen / nicht staatlich) zu unterscheiden. Lösungsvorschläge für die Bindung nicht ausschließlich staatlicher Akteure an Menschenrechte sind in der Literatur vorhanden, die in der Regel auch nach den verschiedenen Akteuren differenzieren.<sup>155</sup> Inhaltlich muss geprüft werden, welche Elemente auf nicht ausschließlich staatliche Akteure anwendbar sind und welche Elemente gegebenenfalls modifiziert werden müssen. Letzteres ist insbesondere für Fragen der politischen Teilhaberechte und dem Erfordernis von Wahlen notwendig, wobei auf vorhandene theoretische Überlegungen zurückgegriffen werden könnte.<sup>156</sup> Diese Fragen der notwendigen

<sup>152</sup> Siehe zu Risiken und Möglichkeiten dieser Entwicklung: *Stephen J. Schnably*, (Fn.80), 479-489.

<sup>153</sup> Siehe zur Verwendbarkeit der völkerrechtlichen Demokratienorm als Legitimitätsfolie für internationale Organisationen: *Gregory H. Fox*, *Internationalizing national politics: Lessons for international organizations*, *Widener Law Review* 13 (2007), S.265-282 der teilweise Fragen erörtert, die sich nur im Rahmen des zweiten hier vorgestellten Ansatzes stellen.

<sup>154</sup> Zieht man in Betracht, dass ein Demokratiegebot nicht nur in der amerikanischen Hemisphäre konkretisiert und verrechtlicht worden ist, so eröffnet sich ein breites Anwendungsgebiet für die Vermittlung demokratischer Legitimität durch Völkerrecht. Zum Demokratiegebot in anderen regionalen Ausprägungen: *Niels Petersen*, *Demokratie als teleologisches Prinzip* (2009); *Stephen J. Schnably* (Fn.80), 446-459.

<sup>155</sup> *Ferry Bühring / Nina Hüfken*, *Menschenrechtsstandards für Governance in schwachen und zerfallenen Staaten: Theoretische Überlegungen zur Menschenrechtsbindung nicht-staatlicher Akteure*, in: *Sybille De La Rosa / Ulrike Höppner / Matthias Köter* (Hrsg.) *Transdisziplinäre Governanceforschung – Gemeinsam hinter den Staat blicken*, Baden-Baden 2008, S. 187-208; umfassend: *Andrew Clapham*, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford (2006).

<sup>156</sup> Beispielsweise: *MacDonald / MacDonald* (Fn.5); Da das prozedurale Verständnis von Demokratie auch in Bezug auf den staatlichen Bereich nicht mehr als angemessen angesehen wird, wurden auch hier theoretische Modelle zur Wandlung des Demokratieverständnisses vorgeschlagen. Her-

Modifikation und der Bindungswirkung sind in Zukunft zu erarbeiten, wenn eine Bewertung der demokratischen Legitimität nicht ausschließlich staatlicher Akteure mittels einer genuin völkerrechtlichen Demokratienorm erfolgen soll.

vorzuziehen sind hierbei funktionale wie teleologische Modelle, die eine inhaltliche Modifizierung/Neuorientierung anhand der normativen Ziele der Demokratie vornehmen. Auch diese Ansätze können für die Frage der Übertragbarkeit auf andere Akteure als den Staat genutzt werden: *Molly Beutz*, Functional Democracy: Responding to failures of accountability, *Harvard International Law Journal* 44 (2003), S.387-431, 396-401; *Brad R. Roth*, Evaluating Democratic Progress, in: Gregory H. Fox/ Brad R. Roth (Hrsg), *Democratic Governance and International Law* (2000), S.493-516; *Niels Petersen*, (Fn.154).