

# Unterschiedliche Konzeptionen des Menschenrechtsschutzes in der lateinamerikanischen und europäischen Integration: Die “Andine Menschenrechts-Charta” 2002

Von Waldemar Hummer und Markus Frischhut, Innsbruck

## I. Einleitung

Am 26. Juli 2002 unterzeichneten die Präsidenten der fünf Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft (*Comunidad Andina de Naciones* – CAN) – Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela – in Guayaquil/Ecuador die *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (Andine Charta zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte) – nachstehend “Andine Menschenrechts-Charta” bzw. “Carta Andina” (CA) genannt.

Gem. Art. 63 CA erklären die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft, dass es sich bei dieser Charta um die “erste integrale Manifestation der Anden-Gemeinschaft auf dem Gebiet der Menschenrechte auf Gemeinschafts-Ebene” handle, die “in diesem Zusammenhang die normative nationale, interamerikanische und universelle Ebene” ergänze. Ausgehend von dieser Formulierung liegt der Schluss nahe, dass es nunmehr auch im Bereich des supranationalen Gemeinschaftsrechts der Anden-Gemeinschaft zur Ausbildung einer eigenen Menschenrechts-Charta gekommen ist, die den nationalen, den interamerikanischen<sup>1</sup> sowie den universellen Menschen- bzw. Grundrechtsschutz in den Mitgliedsstaaten der Anden-Gemeinschaft<sup>2</sup> ergänzt. Dieser Schluss liegt auch deswegen nahe, da die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft diese Menschenrechts-Charta genau eineinhalb Jahre nach der feierlichen Proklamation der EU-Grundrechte-Charta (EUGRC) am 7. Dezember 2000 in Nizza unterzeichnet haben, so dass man versucht sein könnte, letztere als Vorbild für erstere zu sehen und folglich zwischen beiden Menschenrechts- bzw. Grundrechts-Dokumenten konzeptive und inhaltliche Vergleiche zu ziehen.

<sup>1</sup> Zur Interamerikanischen Menschenrechts-Charta (Pakt von San José) vom 22.11.1969 (abrufbar unter [http://www.corteidh.or.cr/docs\\_basicos/Convencion.html](http://www.corteidh.or.cr/docs_basicos/Convencion.html); deutsche Fassung in EuGRZ 1980, 435 ff.) vgl. z.B. *Trindade, A.A.C.*, El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995). Evolución, estado actual y perspectivas, *Derecho internacional y derechos humanos* 1996, 47 ff.; *Moir, Lindsay*, Law and the Inter-American human rights system, HRQu 2003, 182 ff.; *Kokott, Juliane*, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte. Beiträge zum öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 92 (1986), 166 ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu nachstehend unter III.

Vorfragemäßig wäre in diesem Zusammenhang vor allem zu untersuchen, ob die Carta Andina – so wie auch die Grundrechte-Charta der EU – tatsächlich gegen die hoheitliche, öffentliche Verbandsgewalt (der Anden-Gemeinschaft) oder aber nur gegen die staatliche Hoheitsgewalt der in der Anden-Gemeinschaft vereinigten Mitgliedstaaten schützen soll, bzw. ob in der lateinamerikanischen Doktrin im Allgemeinen bzw. der Konzeption der Carta Andina im Speziellen, eine solche Differenzierung überhaupt angestellt wird.<sup>3</sup> In unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Vorfrage stellt sich auch die weitere Frage nach der rechtlichen Qualität der Carta Andina, insbesondere ob sie als ein Akt eines der Organe der Anden-Gemeinschaft, dieser selbst zuzurechnen ist, oder aber als eine völkerrechtliche Übereinkunft der Mitgliedstaaten, die (nur) “im Schoß” derselben abgeschlossen wurde, anzusehen ist.<sup>4</sup>

Damit verbunden ist auch die Frage nach der Motivation für die Ausarbeitung eines Menschenrechtsschutz-Dokumentes im Rahmen der Anden-Gemeinschaft – und zwar gerade zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Bekanntlich sollte die Grundrechte-Charta der EU den vom EuGH in rechtsfortbildender Weise judizierten Grundrechtsschutz konsolidieren und danach kodifizieren. Daher wird zu untersuchen sein, ob es im Bereich des Anden-Gerichtshofes (Anden-GH) ebenfalls eine Menschenrechts-Judikatur gibt und, falls dies überhaupt der Fall sein sollte, ob diese mit der europäischen im Schoß des EuGH vergleichbar ist bzw. ob diese auch Eingang in die Carta Andina gefunden hat.<sup>5</sup>

Die Carta Andina verknüpft in ihrer Konzeption Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung. Diese holistische – d.h. vom ganzheitlichen Prinzip einer Verbindung von Menschenrechten und Demokratie ausgehende – Grundeinstellung ist in Art. 4 CA expressis verbis verankert und prägt die gesamte Struktur der Carta Andina. Für ein entsprechendes Verständnis muss daher ebenfalls auf die Sicherung der Demokratie in der Anden-Gemeinschaft eingegangen werden, wobei sich (auch) diesbezüglich bemerkenswerte Parallelen zur EU feststellen lassen. Ebenso wie die EU in Art. 6 Abs. 1 EUV eine gemeinsame Wertepattform entwickelt und in Art. 7 EUV dafür einen eigenen Sanktionsmechanismus vorgesehen hat, hat sich auch die Anden-Gemeinschaft in ihrem *Compromiso democrático*<sup>6</sup> zu einem solchen Demokratiegebot verpflichtet, wenngleich in einer etwas anderen Art.

<sup>3</sup> Siehe dazu nachstehend unter V.I.E.

<sup>4</sup> Siehe dazu nachstehend unter V.I.D.

<sup>5</sup> Siehe dazu nachstehend unter V.I.A.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Hummer, Waldemar*, Demokratiesicherungsklauseln in regionalen Präferenzzonen. Europäische versus lateinamerikanische Praxis, JRP 3/2001, 185 ff.; ders., El “diálogo político” y el “compromiso democrático” en las zonas de integración económica en América Latina ¿Copia fiel de la experiencia europea o concepto genuino?, in *Drnas de Clément, Zlata / Lerner, Marcelo* (Hrsg.), Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J Rey Caro, Marcos Lerner Editora Córdoba (2002) 1241 ff.; vgl. dazu auch nachstehend unter IV.

Diese Arbeit untersucht zunächst – um das notwendige Gesamtverständnis herzustellen – die unterschiedlichen Integrationskonzeptionen in Europa und Lateinamerika (II.). Anschließend wird der Übergang vom “Anden-Pakt” (*Pacto Andino*) zur “Anden-Gemeinschaft” (*Comunidad Andina de Naciones*) behandelt (III.), bevor auf die bereits erwähnten Demokratiesicherungsklauseln eingegangen wird (IV.). Nach einer kurzen Behandlung der Grundrechte-Charta der EU (V.) wird sodann die Carta Andina (VI.) detailliert dargestellt und analysiert. Dabei werden die allgemeinen bzw. grundlegenden Bestimmungen ausführlicher dargestellt, die materiellen Detailregelungen jedoch nur kursorisch ausgeführt.

## II. Unterschiedliche Integrationskonzeptionen in Europa und Lateinamerika

Bevor man auf die im Schoß der Anden-Gemeinschaft ausgearbeitete Menschenrechts-Charta näher eingehen kann, müssen zunächst einige Betrachtungen zur wirtschaftlichen Integration in Lateinamerika im Allgemeinen und zum Anden-Pakt bzw. zur Anden-Gemeinschaft im Speziellen<sup>7</sup> angestellt werden.

Eingangs muss dabei ganz allgemein darauf hingewiesen werden, dass sich die lateinamerikanische Integrationsdoktrin grundlegend von der europäischen unterscheidet und zumindest zu Beginn keinesfalls als “Kopie” europäischer Modellvorstellungen angesehen werden kann. Anfang der 60er-Jahre des vorigen Jahrhunderts wurde – unter dem Einfluss der “Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (VN) für Lateinamerika” (CEPAL) und ihres argentinischen Chefökonomten Raúl Prebisch – Integration in Lateinamerika als Modell zur Vergrößerung der Märkte verstanden, um damit nicht nur kostendegressive Massenproduktionen (*economies of scale*) sondern auch Importsubstitutionen größeren Ausmaßes – samt der damit verbundenen Ersparnis von Devisen – bewerkstelligen zu können. Im Gegensatz zur (auch) politischen Motivation der europäischen wirtschaftlichen Einigungsbestrebungen wurde Integration in Lateinamerika primär – ganz im Sinne der “*Dependencia*-Theorie” von Raúl Prebisch<sup>8</sup> – als ein Weg aus der Unterentwicklung propagiert und nicht wie in Europa – im Sinne neofunktionalistischer Modellvorstellungen – als ökonomischer Unterbau für einen politischen *spill over* angesehen. Der Begriff der “Integration” ist in Lateinamerika daher untrennbar mit dem der Entwicklung verbunden und zeigt den entwicklungspolitischen Aspekt ersterer eindrucklich auf.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Siehe dazu nachstehend unter III.

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Prebisch, Raúl*, *Sobre la Dependencia y el Desarrollo*, in *Muñoz, Heraldo*, *Crisis y desarrollo alternativa en Latinoamérica* (1985) 13 ff.; siehe auch die *Homenaje a Raúl Prebisch*, *Revista de la CEPAL* 2001, No 75.

<sup>9</sup> Vgl. *Hummer, Waldemar*, Regionale Integrationsideologie und innerstaatliche Legitimationsbedürfnisse, in *Benecke, Dieter / Domitra, Michael / Mols, Manfred* (Hrsg.), *Integration in Lateinamerika* (1980) 215 ff. Zum Recht auf Entwicklung siehe nachstehend unter VI.K.f).

Somit ihrer politischen Voraussetzungen und Konsequenzen entkleidet, erscheint "Integration" in Lateinamerika zunächst als ein von den politischen Eliten propagiertes Mittel zur (bloßen) Behebung der Unterentwicklung durch Importsubstitution und Vergrößerung der Märkte. Dazu kommt noch der Umstand, dass die Staaten Lateinamerikas in ihrem nationalstaatlichen Denken anfangs nicht bereit waren, planerischen Ausgleich und interventionistische Markteingriffe zu dulden und dementsprechend auch jedweden Ansatz einer supranationalen Konzeption verwarfen. Mit dem in den Gründungsverträgen eingerichteten intergouvernementalen Instrumentarium war man aber sehr bald nicht mehr in der Lage, den komplexen wirtschaftlichen Problemlagen Herr zu werden, sodass sich aus purer Sachnotwendigkeit heraus nach und nach quasi-supranationale Strukturen herausbildeten, wofür der ursprüngliche *Anden-Pakt* sowie seine Nachfolgeorganisation, die Anden-Gemeinschaft, geradezu ein Schulbeispiel darstellen. Der Anden-Pakt war ja zunächst gerade als dynamisch ausgestaltete subregionale Präferenzzone in Form einer Zollunion innerhalb der *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)/Latin American Free Trade Association (LAFTA)* (1960), die lediglich eine Freihandelszone darstellte, konzipiert worden.<sup>10</sup>

Wenngleich die lateinamerikanischen Integrationsbemühungen nicht nur unter ganz anderen politischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen ablaufen, sondern im Allgemeinen rein pragmatisch abgeführt werden, kann die Orientierungsfunktion der europäischen Integrationsmodelle für die lateinamerikanischen und karibischen Integrationszonen doch nicht ganz geleugnet werden. Vor allem der hier zur Untersuchung anstehende Anden-Pakt bzw. die Anden-Gemeinschaft stellen im institutionellen Bereich eine beinahe idente Kopie der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft dar<sup>11</sup> und können auch von der Qualität ihrer Rechtsordnung her, durchaus als supranational – zumindest "*in statu nascendi*" – bezeichnet werden. Diese Qualität haben diese beiden Integrationsgebilde aber erst Zug um Zug im Laufe ihrer Fortentwicklung erworben und nicht bereits in ihren Gründungsverträgen konzeptiv angelegt gehabt. Das beinahe völlige Fehlen grundlegender rechtsdogmatischer Äußerungen zum Rechtscharakter der lateinamerikanischen Integrationsgebilde macht aber deren juristische Qualifikation und Einordnung in die überkommenen Kategorien der Verbandsgewalt der europäischen Integrationsgebilde mehr als schwierig.

<sup>10</sup> Vgl. *Hummer, Waldemar*, Subregionale Präferenzzonen als Mittel lateinamerikanischer Integrationspolitik, Sonderband 8-1975 der ZfLW, 1 ff, 73 ff.; siehe dazu nachstehend unter III.

<sup>11</sup> So schon *Hummer, Waldemar*, Neueste Entwicklungen im fortschreitenden Integrationsprozeß in Lateinamerika – Anden-Pakt, JÖR N.F. 1980, 527 ff.

### III. Vom “Anden-Pakt” zur “Anden-Gemeinschaft”

Die Anden-Gemeinschaft<sup>12</sup> entstand aus dem Anden-Pakt, der wiederum eine subregionale Integrationszone<sup>13</sup> innerhalb der regionalen Präferenzzone ALALC/LAFTA<sup>14</sup> darstellte. Letztere wurde am 18. Februar 1960 durch den Vertrag von Montevideo<sup>15</sup> gegründet und am 12. August 1980 durch den zweiten Vertrag von Montevideo<sup>16</sup> in die *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI)/*Latin American Integration Association* (LAIA)<sup>17</sup> umgewandelt, die danach die Rechtsnachfolge der ALALC/LAFTA antrat und mit ihren damaligen elf – bzw. heutigen zwölf<sup>18</sup> – Mitgliedern auch heute noch die umfassendste lateinamerikanische Integrationszone darstellt.

Aufgrund ihrer Größe vereinte die ALALC/LAFTA eine sehr inhomogene Staatengruppe in sich, die aus einigen großen (Brasilien, Mexiko und Argentinien), einigen mittelgroßen (Kolumbien, Venezuela, Peru und Chile) und einigen kleinen Volkswirtschaften (Bolivien, Paraguay, Uruguay und Ecuador) bestand. Dementsprechend kamen die Integrationsgewinne auch verstärkt den großen Staaten zugute, sodass sich die homogenere Gruppe der Anden-Staaten veranlasst sah, innerhalb des “Muttervertrages” der ALALC/LAFTA, der eine bloße *Freihandelszone* konstituierte, eine eigene subregionale Zollunion auszubilden.<sup>19</sup> Am 26. Mai 1969 unterzeichneten daher die fünf Andenstaaten Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru in Santafé de Bogotá/Kolumbien den *Acuerdo de Integración Subregional*<sup>20</sup>, der landläufig als Anden-Pakt bezeichnet wird. Mit ihrer *Decisión I*<sup>21</sup>

<sup>12</sup> Zu Genese der Anden-Gemeinschaft siehe *Frischhut, Markus*, Die Rolle der Judikative in der Ausformung der Verbandsgewalt supranationaler Organisationen. EuGH, Andengerichtshof, Supreme Court und Conseil Constitutionnel im Vergleich (2003) 209 ff.

<sup>13</sup> Zu diesem Begriff siehe *Hummer* (FN 10) 70 ff.

<sup>14</sup> Siehe dazu *Hummer* (FN 10) 27 ff.

<sup>15</sup> Abgedruckt in *Junta del Acuerdo de Cartagena / Instituto para la Integración de América Latina* (Hrsg.), *Historia documental del Acuerdo de Cartagena* (1974) 227 ff.

<sup>16</sup> Für eine Analyse der beiden Verträge von Montevideo siehe *Barros, Raymundo*, *Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980, integración latinoamericana* 50/1980, 30 ff bzw. 54/1981, 93 ff.

<sup>17</sup> Für die Entwicklung von der ALALC/LAFTA zur ALADI/LAIA siehe z.B. *Frambes-Alzérrecá, Aline*, *Der Andenpakt. Wandlungen eines Integrationsprozesses* (1989) 78 ff.

<sup>18</sup> Kuba wurde am 6.11.1998 in der X. Versammlung des Ministerkomitees durch die Resolution (Res) 51(X) als Mitgliedstaat akzeptiert und ist nach Erfüllung der notwendigen Formalitäten seit 26.8.1999 Vollmitglied der ALADI/LAIA.

<sup>19</sup> Vgl. dazu *Hummer, Waldemar / Prager, Dietmar*, GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración (1998).

<sup>20</sup> Abgedruckt in *Junta del Acuerdo de Cartagena / Instituto para la Integración de América Latina* (FN 15) 17 ff.

gab die “Kommission” des Anden-Paktes diesem Vertrag allerdings den formellen Namen Vertrag von Cartagena (*Acuerdo de Cartagena* – AC). Dieser trat nach Hinterlegung der fünften Ratifikationsurkunde am 16. Oktober 1969 in Kraft.<sup>22</sup>

Venezuela, das zwar an den Verhandlungen zum Anden-Pakt teilgenommen hatte, unterzeichnete diesen jedoch erst vier Jahre später und trat ihm schließlich am 13. Februar 1973 bei.<sup>23</sup> Ein anderer Mitgliedstaat, Chile, zog sich am 30. Oktober 1976, drei Jahre nach dem Sturz von Salvador Allende und der Machübernahme des Militärregimes von Augusto Pinochet im Herbst 1973, vom Anden-Pakt zurück,<sup>24</sup> wodurch sich die heute noch gültige Zahl von folgenden fünf Mitgliedstaaten ergab: Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela.

Eineinhalb Jahre nach der Errichtung der Europäischen Union (EU) durch den Vertrag von Maastricht (1992) mit Wirkung vom 1. November 1993<sup>25</sup> wurde auch der Anden-Pakt einer institutionellen Veränderung unterzogen. Die Präsidenten der Mitgliedstaaten am zeichneten am 10. März 1995 auf ihrem Treffen in Trujillo/Peru das *Protocolo de Trujillo*<sup>26</sup>: Der Anden-Pakt wurde zur Anden-Gemeinschaft, und es entstand das sog Andine Integrationssystem (*Sistema Andino de Integración* – SAI).<sup>27</sup>

Bemerkenswerterweise wurden die meisten Organe der “Anden-Gemeinschaft” erst nach und nach im Zuge der weiteren Verdichtung dieser Integrationszone errichtet.<sup>28</sup> Bereits am 26. Mai 1969 statuierte sich intergouvernemental die “Kommission” des Anden-Paktes (*Comisión del Acuerdo de Cartagena*) als einziges von Anfang an bestehendes Organ und ausgestattet mit legislativen Funktionen. Ihr folgte erst zehn Jahre später am 28. Mai 1979,

<sup>21</sup> Abgedruckt in *Junta del Acuerdo de Cartagena / Instituto para la Integración de América Latina* (FN 15) 220.

<sup>22</sup> *Junta del Acuerdo de Cartagena / Instituto para la Integración de América Latina* (FN 15) 604.

<sup>23</sup> Siehe dazu in *Junta del Acuerdo de Cartagena / Instituto para la Integración de América Latina* (FN 15) 123, bzw. *Acuerdo de Cartagena: Adhesión de Venezuela, Derecho de la Integración* 13/1973, 129 ff.

<sup>24</sup> Siehe dazu *Rioseco, Alberto*, *El Proceso de retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena* (1979); siehe dazu auch *Grupo Andino: Retiro de Chile, Derecho de la Integración* 24/1977, 163.

<sup>25</sup> ABI 1993, Nr L 293, 61.

<sup>26</sup> <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d406.htm>.

<sup>27</sup> Die letzte – am 14.4.2003 in Kraft getretene – Änderung erfolgte durch das Protokoll von Sucre (abrufbar unter <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/sucre.htm>); siehe dazu <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np14-4-03.htm>. Für die nunmehr konsolidierte Fassung des Vertrags von Cartagena siehe die *Decisión 563* der “Kommission” vom 25.6.2003, <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D563.htm>.

<sup>28</sup> Die Organe der Anden-Gemeinschaft wurden denen der EG/EU stark nachempfunden, auch wenn sich hinter identen Bezeichnungen zum Teil unterschiedliche Funktionen verbergen.

der Anden-Gerichtshof - AndenGH (*Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*) eindeutig dem EuGH nachempfunden.<sup>29</sup> Am 25. Oktober 1979 wurde das Parlament des Anden-Paktes (*Parlamento Andino*), vergleichbar dem Europäischen Parlament in einer früheren Phase und am 12. November 1979 der intergouvernemental zusammengesetzte und mit exekutiven Funktionen ausgestattete Außenministerrat des Anden-Paktes (*Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*) gebildet. Am 23. Mai 1990 folgte der Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten des Anden-Paktes” (*Consejo Presidencial Andino*) – in etwa das Pendant zum Europäischen Rat – und am 10. März 1996 das Generalsekretariat der Anden-Gemeinschaft (*Secretaría General de la Comunidad Andina*) (die frühere Junta) – entspricht etwa der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Es nahm am 1. August 1997 seine Tätigkeit auf.

#### IV. Demokratiesicherungsklauseln

##### A. In der Europäischen Union

Mit der Umwandlung der drei Europäischen Gemeinschaften in die Europäische Union durch den Vertrag von Maastricht (1992) wurden die bisher vereinzelt geäußerten Vorwürfe eines Demokratie- und Legitimitätsdefizits der Verbandsgewalt<sup>30</sup> immer lauter. Sie mündeten schließlich in Art. F.1 EUV, wonach die Regierungssysteme der EU-Mitgliedsstaaten auf demokratischen Grundsätzen beruhen müssen. Der Vertrag von Amsterdam (1997) reicherte diese Verpflichtung in Art. 6 Abs. 1 EUV mit weiteren “*ordre public*“-Forderungen an und dehnte sie auch auf die *EU selbst* aus: “Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit ...”. Zur Besicherung dieser “gemeinsamen Werteplattform”<sup>31</sup> wurde in Art. 7 EUV ein eigenes Sanktionsverfahren eingeführt, das im Falle einer “schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung” derselben in Gang gesetzt werden und bis zur Suspendierung der Stimmrechte eines solchen unbotmäßigen Verletzer-Staates reichen kann. Obwohl dieses Verfahren beim politischen Boykott der 14 EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich vom Februar bis September 2000 formell nicht zur Anwendung

<sup>29</sup> Siehe dazu ausführlich *Frischhut* (FN 12) 244 ff.

<sup>30</sup> Vgl. dazu die “Erklärung zur Demokratie” des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 7./8.4.1978; BulLEG 3-1978, 5 f.

<sup>31</sup> Vgl. dazu *Hummer, Waldemar*, Vom Postulat “struktureller Kongruenz und Homogenität” zum (vertikalen) “Homogenitätsgebot” des Art. 6 Abs. 1 EUV. Strukturdivergenzen zwischen Staats- und Verbandsgewalt dargestellt am Beispiel des Demokratiepостulats, in *Reinalter, Helmut* (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie (2002) 160 ff.; *ders.*, Paradigmenwechsel im Internationalen Organisationsrecht. Von der “Supranationalität” zur “strukturellen Kongruenz und Homogenität” der Verbandsgewalt, in *ders.* (Hrsg.), Paradigmenwechsel im Völkerrecht zur Jahrtausendwende. Ansichten österreichischer Völkerrechtler zu aktuellen Problemlagen (2002) 145 ff.

kam,<sup>32</sup> zeigt dieser Vorfall doch auf, wie effizient ein solches Sanktionsregime sein kann. Um unliebsame Vorfälle zu vermeiden, wie sie in diesem diplomatischen Boykott der österreichischen Bundesregierung zu Tage traten, wurde durch den Vertrag von Nizza (2001) im Art. 7 Abs. 1 EUV ein eigener “Frühwarnmechanismus” verankert, der es der EU nunmehr erlaubt, bereits bei Vorliegen einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 EUV verankerten gemeinsamen Werte, entsprechend zu reagieren.

Die “gemeinsame Werteplattform” wirkt aber nicht nur nach *innen*, sondern strahlt auch in die *Außenbeziehungen* der EU aus: Zum einen können gem. Art. 49 EUV nur solche Staaten Mitglieder der EU werden, die diese Werte beachten und gem. Art. 177 Abs. 2 EGV hat die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit<sup>33</sup> ebenfalls die Verpflichtung, diesen Werten auch Drittstaaten gegenüber zum Durchbruch zu verhelfen. Art. 181a EGV erweitert diese Verpflichtung noch auf alle Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit der EG mit Entwicklungsländern.

Diesen Werten fühlte sich die EG grundsätzlich aber bereits schon früher verpflichtet: Schon das Lomé IV-Abkommen zwischen der EWG und den AKP-Staaten aus 1989 enthielt sog “Menschenrechts”- und “Demokratieklauseln”, die in der Folge weiter ausgestaltet wurden, und heute im Verletzungsfall zur sofortigen Suspendierung der Vertragsbeziehung mit dem Verletzterstaat führen.<sup>34</sup> Als Folge der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in den USA vereinbart die EU mit dritten Staaten auch sog “Terrorismusklauseln” zum Schutz der Demokratie, wie dies erstmals im Abkommen der EU mit der Republik Libanon der Fall war.<sup>35</sup>

In Art. 42 (im Teil I) des Verfassungsvertrages, der vom “Europa- bzw. Zukunfts- oder Verfassungskonvent erarbeitet und von dessen Präsident Giscard d’Estaing am 18. Juli

<sup>32</sup> Vgl. dazu *Busek, Erhard / Schauer, Martin* (Hrsg.), Eine europäische Erregung. Die “Sanktionen” der Vierzehn gegen Österreich im Jahr 2000. Analysen und Kommentare (2003); *Hummer, Waldemar*, Die “Maßnahmen” der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegen die österreichische Bundesregierung – Die “EU-Sanktionen” aus juristischer Sicht, in *ders. / Pelinka, Anton*, Österreich unter “EU-Quarantäne”. Die “Sanktionen der 14” gegen die österreichische Bundesregierung aus politikwissenschaftlicher und juristischer Sicht – Chronologie, Kommentar, Dokumentation (2002) 50 ff.

<sup>33</sup> Siehe dazu *Windmeißer, Anette*, Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit (2002); *Pippan, Christian*, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft (2002).

<sup>34</sup> Für die “vier Generationen” von Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den Außenbeziehungen der EG siehe *Hummer*, Demokratiesicherungsklauseln (FN 6) 177 ff.

<sup>35</sup> ABI 2002, Nr L 262, 1, 2 ff.; in Kraft getreten am 1.3.2003 (ABI 2003, Nr L 16, 58).



2003 der italienischen Ratspräsidentschaft überreicht wurde<sup>36</sup>, ist eine eigene Solidaritätsklausel verankert, aufgrund derer die Union und ihre Mitgliedstaaten solidarisch zusammenarbeiten, um die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen.

## B. In der Anden-Gemeinschaft

Das Postulat demokratischer Regierungssysteme für Mitgliedstaaten regionaler Präferenz-zonen wird in Lateinamerika von den Vertretern des sog. offenen Regionalismus (*regionalismo abierto*)<sup>37</sup> erhoben – und zwar nicht nur für supranationale, sondern auch für intergouvernementale Integrationsgebilde. Dementsprechend müssen diese “über eine Konvergenz nicht nur der wirtschaftlichen, sondern – auf der Basis einer demokratischen Herrschaft – auch der politischen Systeme verfügen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass eine effektive und dauerhafte Wirtschaftsintegration die Existenz und Anwendung von übereinstimmenden politischen Systemen voraussetzt (...). Daraus folgt, dass sich die Prozesse der Integration bzw. der Demokratisierung gegenseitig durchdringen und ergänzen müssen (...)”.<sup>38</sup>

In concreto verabschiedete Rat der Präsidenten der Anden-Gemeinschaft am 7. August 1998 in Santafé de Bogota ein Demokratiegebot der Anden-Gemeinschaft (*Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia*) zur Stärkung der Demokratie, das am 10. Juni 2000 durch ein “Zusatzprotokoll zum Vertrag von Cartagena über das Demokratiegebot in der Anden-Gemeinschaft” (*Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”*)<sup>39</sup> noch ausgeweitet wurde.<sup>40</sup> Die Präambel dieses Zusatzprotokolls betont nicht nur die – in den Satzungen des Anden-Paktes bzw.

<sup>36</sup> CONV 850/03 vom 18.3.2003.

<sup>37</sup> Siehe dazu *CEPAL*, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, in *CEPAL*, Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados. Volumen II (1998) 903 ff.; *Fuentes, Juan Alberto*, El regionalismo abierto y la integración económica, *Revista de la CEPAL* 1994, 81 ff.; *Guerra-Borges, Alfredo*, Reflexiones críticas y propositivas sobre el regionalismo abierto en América Latina, in *Molina del Pozo, Carlos / Delgado Rojas, Jaime*, Dimensiones de la integración europea y americana (2000) 147 ff.; *Lizano, Eduardo*, El regionalismo abierto, *Revista INCAE* 1998, 23 ff.

<sup>38</sup> *Bondia García*, El compromiso de los Estados Miembros de la Comunidad Andina con el mantenimiento del orden democrático. ¿Compromiso real o retórica?, in *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales 1999* (2000) 114.

<sup>39</sup> <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/democracia.htm>.

<sup>40</sup> *Hummer*, Demokratiesicherungsklauseln (FN 6) 200 ff.

auch der Anden-Gemeinschaft verankerten – Prinzipien der Gleichheit, Gerechtigkeit, des Friedens, der Solidarität und der Demokratie, sondern legt auch das Bekenntnis ab, dass es sich bei der Anden-Gemeinschaft um eine Gemeinschaft demokratischer Nationen handelt. Darüber hinaus sind nach Art. 1 des Zusatzprotokolls demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit unabdingbare Voraussetzungen für die politische Kooperation und den Prozess der wirtschaftlichen Integration. Im Falle eines “Bruchs des demokratischen Systems” (*ruptura del orden democrático*) in einem der Mitgliedstaaten stehen aufgrund dieser beiden Dokumente als Maßnahmen gegen einen solchen Staat zu Gebote eine Suspendierung aller Mitwirkungsrechte sowie andere Mittel und Maßnahmen, soweit sie völkerrechtskonform sind.<sup>41</sup>

### C. In der Organisation Amerikanischer Staaten

Dieses *spezielle* Demokratiegebot in der Anden-Gemeinschaft beruht auf einer allgemeinen Demokratieverpflichtung, der sich alle Mitgliedstaaten der Organisation der Amerikanischen Staaten (OEA/OAS) bereits früher unterworfen haben. Ausgehend vom Gebot repräsentativer Demokratie in Art. 5 lit d) der OEA/OAS-Charta 1948<sup>42</sup> waren schon am 5. Juni 1991 das “Demokratiegebot von Santiago und die Erneuerung des Interamerikanischen Systems” (*Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*)<sup>43</sup> sowie die Res 1080 über “Repräsentative Demokratie” (*Democracia Representativa*),<sup>44</sup> verabschiedet worden, die beide im novellierenden Protokoll der OEA/OAS von Washington vom 14. Dezember 1992<sup>45</sup>, das 1997 in Kraft getreten ist, erwähnt werden.<sup>46</sup> Auf der Basis der (nicht-bindenden) Res 1080 wurden im lateinamerikanischen bzw. karibischen Raum bisher vier Mitgliedstaaten wegen Demokratieverstößen zur Ordnung gerufen: Haiti (1991-1995), Peru (1992), Guatemala (1993) und Paraguay (1996).<sup>47</sup>

<sup>41</sup> Vgl. Hummer, El “diálogo político” (FN 6) 1266 ff.

<sup>42</sup> [Http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html).

<sup>43</sup> The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System; <http://www.upd.oas.org/NewUPD/mainlinks/res&doc%20upd>.

<sup>44</sup> OAS Doc AG/RES 1080 (XXI-O/91); vgl. dazu Franck, *T M*, The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL* 1992, 46 ff.

<sup>45</sup> 33 ILM 1005 (1994).

<sup>46</sup> Bondia García (FN 38) 116.

<sup>47</sup> Vgl. Schnably, Stephen, 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* 1994, 393 ff.

Im März 1995 fasste auch das Interamerikanische Juristenkomitee eine Resolution über Demokratie im Inter-Amerikanischen System<sup>48</sup>, die durch eine weitere Resolution vom 6. Februar 1996<sup>49</sup> näher spezifiziert wurde. Auf dem *Third Summit of the Americas* vom 20./ 22. April 2001 in Quebec City/Kanada<sup>50</sup> verabschiedeten die 34 Staats- und Regierungschefs beider Amerikas die *Declaration of Quebec City*, die eine eigene Demokratie-Klausel enthielt, die inhaltlich von der Deklaration der Präsidenten über die Verpflichtung zur Demokratie innerhalb des MERCOSUR von San Luis/Argentinien vom 25. Juni 1996<sup>51</sup> inspiriert war. Darüber hinaus forderte die Deklaration auch die Staats- und Regierungschefs auf, eine Inter-Amerikanische Demokratie-Charta auszuarbeiten.<sup>52</sup> Am 11. September 2001 nahm schließlich die Generalversammlung der OEA/OAS in Lima/Peru die *Inter-American Democratic Charter*<sup>53</sup> an. Diese sieht in ihren Art. 17 bis 22 auch ein Sanktionssystem für den Fall eines verfassungswidrigen Bruchs der Demokratie in einem Mitgliedstaat vor, das bis zur Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte in der OEA/OAS geht (Art 21).

## V. Die Grundrechte-Charta der Europäischen Union

Da die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften keinen Grundrechts-Katalog vorgesehen hatten, musste dieser erst durch die Judikatur des Gerichtshofs der Gemeinschaften richterrechtlich entwickelt werden. Dieser Prozess begann Ende der 60-er Jahre des vorigen Jahrhunderts und hatte Ende der 70-er Jahre bereits einen solchen Umfang erreicht, dass eine Kodifikation dieser einzelnen Grundrechte-Judikate des EuGH unumgänglich wurde. Der von der Europäischen Kommission 1979 zunächst vorgeschlagene Weg eines Beitritts der EG zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>54</sup> erwies sich in der Folge weder politisch noch rechtlich<sup>55</sup> als gangbar,

<sup>48</sup> CJI/RES I-3/95 (1995).

<sup>49</sup> CJI/RES I-2/96 (1996).

<sup>50</sup> Der "First Summit" wurde 1994 in Miami/Florida und der "Second Summit" 1998 in Santiago de Chile abgehalten; <http://www.summit-americas.org>.

<sup>51</sup> Vgl. *Hummer*, Demokratiesicherungsklauseln (FN 6) 197 f; siehe auch *Cooper, Andrew / Legler, Thomas*, The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and national Leaders.hip, Latin American Pol&Soc 2001, 103 ff.

<sup>52</sup> Vgl. *Lagos, Enrique / Rudy, Timothy*, The Third Summit of the Americas and the Thirty-First Session of the OAS General Assembly, AJIL 2002, 173 ff.

<sup>53</sup> 40 ILM 1289 (2001).

<sup>54</sup> Memorandum der Kommission vom 4.4.1979 über den Beitritt der EWG zur EMRK; BullEWG, Beilage 2/79; vgl. *Hummer, Waldemar*, Grundrechte in der Europäischen Union. Vom Richterrecht über eine Grundrechtscharta zur europäischen Verfassung, in: *Karl, Wolfram / Brandl, Ulrike* (Hrsg.), Völker- und Europarecht. 24. Österreichischer Völkerrechtstag und 9. Herbert Miehsler Gedächtnisvorlesung (2000) 331.

sodass man auf die zweite Alternative rekurrieren musste, nämlich auf die Ausarbeitung einer eigenen Grundrechte-Charta, in der diese grundrechtliche Judikatur kodifiziert werden sollte.

Diesbezüglich fasste der Europäische Rat von Köln vom 3./4. Juni 1999 einen Beschluss zur Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union.<sup>56</sup> Auf seiner Sondertagung in Tampere vom 15./16. Oktober 1999 einigte sich der Europäische Rat auf die Zusammensetzung und das Verfahren (sog. Konvents-Methode) für das Gremium, das die EU-Grundrechte-Charta ausarbeiten sollte.<sup>57</sup> Dieses "Gremium" gab sich später selbst – in Anlehnung an den amerikanischen Verfassungskonvent von Philadelphia (1787) – die Bezeichnung "Grundrechte-Konvent" und hielt seine konstituierende Sitzung am 17. Dezember 1999 ab. Er wählte den ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog zu seinem Vorsitzenden. Der Entwurf der Charta wurde Ende September 2000 von Präsident Herzog an den Präsidenten des Europäischen Rates übermittelt<sup>58</sup>; der Europäische Rat von Biarritz vom 13./14. Oktober 2000 stimmte diesem Entwurf politisch zu. Nachdem auch noch das Europäische Parlament am 14. November und die Kommission am 6. Dezember 2000 diesen Entwurf gebilligt hatten, wurde die EU-Grundrechte-Charta<sup>59</sup> schließlich – am Rande der Tagung des Europäischen Rates von Nizza – am 7. Dezember 2000 von den Präsidenten der drei Organe Parlament, Rat und Kommission feierlich proklamiert und dieser Akt vom Europäischen Rat danach begrüßt.<sup>60</sup>

Die EU-Grundrechte-Charta stellt damit bloß eine unverbindliche "Interinstitutionelle Erklärung" dar, die allerdings nach dem Willen des sog "Zukunfts- oder Verfassungskonvents" auf der Regierungskonferenz 2003 in die Verträge eingefügt werden soll, womit ihre Verbindlichkeit hergestellt wäre.<sup>61</sup> Diesbezüglich legte der Präsident des "Verfassungs"- bzw. "Zukunftskonvents", der ehemalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing, dem Europäischen Rat von Thessaloniki am 20. Juni 2003 den "Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa" vor, in dessen II. Teil die EU-Grundrechte-

<sup>55</sup> Der EuGH verneinte in seinem Gutachten 2/94 vom 28.3.1996, *EMRK*, Slg 1996, I-1759 ff die Zulässigkeit eines Beitritts der EG zur EMRK.

<sup>56</sup> *Bulleu* 6-1999, 14, 39 f.

<sup>57</sup> *Bulleu* 10-1999, 15 f.

<sup>58</sup> CHARTE 4487/00 CONVENT 50 vom 28.9.2000.

<sup>59</sup> *ABl* 2000, C 364, 1 ff.; vgl. dazu *Hummer, Waldemar / Obwexer, Walter*, Der Vertrag von Nizza (2001) 305 ff.

<sup>60</sup> Vgl. dazu allgemein *Hummer, Waldemar*, Der Status der EU-Grundrechtecharta. Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung? (2002).

<sup>61</sup> Vgl. *Hummer, Waldemar*, Ursprünge, Stand und Perspektiven der Europäischen Verfassungsdiskussion, in *Griller, Stefan / Hummer, Waldemar*, Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven (2002) 325 ff.

Charta “telle quelle” inkorporiert wurde.<sup>62</sup> Damit wurde die EU-Grundrechte-Charta aber nicht nur zum Bestandteil des Verfassungsvertrages. Vielmehr strebt die EU nach Art. 7 Abs. 2 (I. Teil) des Verfassungsvertrages darüber hinaus auch ihren Beitritt zur EMRK an. Sollte die am 15. Oktober 2003 beginnende Regierungskonferenz 2003 diese Bestimmungen des Verfassungsvertrages unverändert übernehmen, dann ist zu erwarten, dass Anfang/Mitte 2006 die EU-Grundrechte-Charta auf primärrechtlicher Ebene im Recht der EU in Geltung stehen wird.

## VI. Die “Andine Menschenrechts-Charta”

### A. Der Anden-Gerichtshof als Organ des Menschenrechtsschutzes?

Wie bereits erwähnt, wurde der Anden-Pakt nicht von Anfang an mit einem eigenen Gericht ausgestattet. Der Vertrag zur Gründung des Anden-GH (*Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*)<sup>63</sup> wurde erst zehn Jahre nach der Gründung des “Pacto Andino” (1969) am 28. Mai 1979 unterzeichnet, und der Anden-GH konnte erst – bedingt durch einige Verzögerungen bei der Ratifikation in einigen Mitgliedstaaten – mit 5. Jänner 1984 seine Tätigkeit aufnehmen.<sup>64</sup>

Sowohl in Bezug auf seine institutionelle Stellung als auch auf seine funktionale Rolle ist der Anden-GH weitgehend seinem Vorbild EuGH nachgebildet worden.<sup>65</sup> Seine Kompetenzen umfassen Verfahren einer Normenkontrolle (*acción de nulidad*), einer Vertragsverletzungsklage (*acción de incumplimiento*), eines Vorabentscheidungsverfahrens (*interpretación prejudicial*), einer Untätigkeitsklage (*recurso por omisión o inactividad*), eines schiedsrichterlichen Verfahrens (*función arbitral*) sowie eines arbeitsrechtlichen Verfahrens (*jurisdicción laboral*). Somit verfügt der Anden-GH weitgehend über dieselben Kompetenzen wie der EuGH. Auch seine in Art. 4 Abs. 1 des Statuts<sup>66</sup> verankerte Aufgabe – nämlich “andines Recht zu sprechen und seine einheitliche Anwendung und Interpretation in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten” – gleicht der Formulierung des Art. 220 EGV “Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts” durch den Gerichtshof und – seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza auch – das Gericht erster Instanz.

<sup>62</sup> FN 36.

<sup>63</sup> <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/moditrib.htm>.

<sup>64</sup> Siehe dazu *Frischhut* (FN 12) 246 ff.

<sup>65</sup> Siehe dazu *Frischhut* (FN 12) 244 ff.

<sup>66</sup> *Decisión 500 – Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*; abrufbar unter <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d500.htm>.

Dennoch hat der Anden-GH – anders als der EuGH – keine Judikatur im Bereich der Menschenrechte entwickelt. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass der Anden-GH erst seit dem Jahre 1984 seine Tätigkeit ausübt und sich somit rein rechnerisch heute in einer Periode befindet, die – auf den EuGH umgelegt – dem Beginn der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts entsprechen würde.<sup>67</sup> Dieser Zeitpunkt entspricht exakt dem des ersten Urteiles des EuGH im Grundrechtsbereich in der Rs *Stauder* aus dem Jahre 1969.<sup>68</sup> Wenn man bedenkt, dass der EuGH seine einschlägige Grundrechtsjudikatur auch erst nach und nach ausgebildet hat, so kann durchaus angenommen werden, dass der Anden-GH in Zukunft auch einmal diesen Weg gehen wird.

Für die fehlende Menschenrechts-Judikatur des Anden-GH sind mehrere *Erklärungsmuster* denkbar: Erstens könnte es sein, dass der Anden-GH noch nicht mit einschlägigen Fällen befasst worden ist; zweitens könnte dies zwar der Fall gewesen sein, die Parteien könnten dabei aber eine Menschenrechtsverletzung nicht releviert und der Anden-GH eine solche auch nicht “ex offio” aufgegriffen haben und drittens könnten die Parteien eine Verletzung von Menschenrechten geltend gemacht haben, ohne dass sich das Gericht aber auf eine solche eingelassen hätte.

Tatsächlich haben die persönlichen Recherchen vor Ort ergeben, dass es bisher erst einen einzigen einschlägigen Fall in der Judikatur des Anden-GH gegeben hat, in dem von der klagenden Partei eine Menschen- bzw. Grundrechtsverletzung geltend gemacht worden ist – dieser Fall betraf allerdings den arbeitsrechtlichen Bereich der *jurisdicción laboral* des Anden-GH.

In diesem Verfahren,<sup>69</sup> das im Jahre 2001 von der ehemaligen Mitarbeiterin des Parlaments der Anden-Gemeinschaft, Frau Pilar Guayasamín Villacís, gegen ihren früheren Arbeitgeber angestrengt wurde, ging es um diverse Rechte aus mehreren Arbeitsverhältnissen zwischen ihr und dem Parlament der Anden-Gemeinschaft. Dabei berief sich die Klägerin ua auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 (Art 2, 6, 7, 8 und 23)<sup>70</sup>, auf gewisse Abkommen, die von den Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft im Schoß der ILO abgeschlossen wurden sowie auf das Reglamento Administrativo des Parlaments der Anden-Gemeinschaft.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Der EuGH nahm bekanntlich am 10.8.1952 seine Tätigkeit auf; vgl. dazu *Valentine*, The Court of Justice of the European Coal and Steel Community (1955) 3 ff.

<sup>68</sup> EuGH, Rs 29/69, *Stauder/Stadt Ulm*, *Sozialamt*, Slg 1969, 419 ff.

<sup>69</sup> Prozess 56-DI-2001, Urteil vom 20.2.2002.

<sup>70</sup> Vgl. Res der Generalversammlung (GV) der VN 217 (III) vom 10.12.1948.

<sup>71</sup> Klage vom 3.8.2001.

Der Anden-GH stellte diesbezüglich fest, dass ihm nach Art. 136 seines Statuts<sup>72</sup> grundsätzlich die Zuständigkeit für die Entscheidung arbeitsrechtlicher Streitigkeiten zwischen einem Organ der Anden-Gemeinschaft oder einer Institution des Andinen Integrations-systems (SAI) und dessen entsprechenden internationalen Beamten und Angestellten zustehe, allerdings nur insoweit, als diese mit den Bestimmungen seines Amtssitzabkommens vereinbar ist. Diesbezüglich enthält das Amtssitzabkommen zwischen dem Anden-Parlament und der Regierung Kolumbiens aber keine spezielle Vorschrift hinsichtlich der Zuständigkeit für die Austragung arbeitsrechtlicher Streitigkeiten.

Der Anden-GH bestritt in der Folge zwar nicht die Stellung von Frau Guayasamín Villacís als internationale Beamtin (*funcionaria internacional*) des Anden-Parlaments, verwies aber auf Art. 154 des Allgemeinen Statuts des Anden-Parlaments, in dem hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Streitigkeiten des technischen und administrativen Personals des Generalsekretariats, des Pro-Tempore Sekretariats sowie der Außenstellen des Anden-Parlaments in den jeweiligen Mitgliedstaaten – Frau Dr. Pilar Guayasamín Villacís ist damit formell betroffen – auf die jeweilige nationale Rechtsordnung des Sitzstaates verwiesen wird. Da die nach Ansicht des Anden-GH einschlägige Norm somit auf die geltende kolumbianische Arbeitsgesetzgebung verweist, erklärte sich der Anden-GH für nicht zuständig.

In diesem Verfahren vor dem Anden-GH bestritt das Parlament im Wesentlichen, dass Frau Guayasamín Villacís die Stellung einer internationalen Beamtin zukomme.<sup>73</sup> Da es ihren Arbeitsvertrag zugleich auch als zivilrechtliches Verhältnis qualifizierte, seien dementsprechend kolumbianische Arbeitsgerichte zuständig.<sup>74</sup>

Dieses Vorbringen des Parlaments der Anden-Gemeinschaft ist in zweierlei Hinsicht unschlüssig. Zum einen versucht es Frau Guayasamín Villacís wohl deswegen die Stellung einer “internationalen Beamtin” zu nehmen, damit dieser vor kolumbianischen Arbeitsgerichten kein Immunitätsschutz i.S.e. “funktionellen Immunität” zukommen könne. Zum anderen versucht das Parlament mit seinem Hinweis auf die Qualifikation ihres Arbeitsvertrages als bloß *zivilrechtliches Verhältnis* eine parallele Argumentationskette in dem Sinn aufzubauen, dass es sich damit um eine bloße *iure gestionis* Aktivität des Anden-Parlaments handle, die ebenfalls vor nationalen kolumbianischen Gerichten nicht immunisiert wäre. Dabei begeht allerdings das Anden-Parlament den grundlegenden dogmatischen Fehler, die nur aus der Staatenimmunität bekannte Unterscheidung in (immunisierte) *acta*

<sup>72</sup> FN 66.

<sup>73</sup> Klagebeantwortung vom 8.10.2001.

<sup>74</sup> Das Parlament der Anden-Gemeinschaft hat seinen Sitz in Santafé de Bogota/Kolumbien.

*iure imperii* und (nicht immunisierte) *acta iure gestionis* in das Recht Internationaler Organisationen zu übernehmen (sic), in dem diese Dichotomie aber nicht existiert: satzungskonforme Akte von Organen Internationaler Organisationen sind – so lange seitens der Organisation kein Immunitätsverzicht ausgesprochen wird – immer vor nationaler Jurisdiktion immunisiert, selbst dann, wenn es sich bei diesem Akt um ein “zivilrechtliches” Grundgeschäft (wie z.B. Arbeitsvertrag, Kauf, Miete etc) handeln sollte. Im Gegensatz zum Anden-GH, dessen “Verweis-Argumentation” über Art. 154 des Allgemeinen Status des Anden-Parlaments nur schwer invalidiert werden kann, gehen damit beide Argumente des Anden-Parlaments rechtsdogmatisch ins Leere.

Aufgrund dieser “Verweisungs-Konstruktion” seiner Nicht-Zuständigkeit durch den Anden-GH – wobei dieser aber auf die damit verbundene rechtsdogmatische Problematik der Spannung zwischen der “funktionellen Immunität” einer internationalen Beamtin und deren dienstrechtliche Unterworfenheit unter das nationale Arbeitsrecht des Sitzstaates er mit keinem Wort eingeht – kam der Anden-GH nicht in die Verlegenheit, eine Existenz bzw. Nicht-Existenz von Grund- bzw. Menschenrechten in der Rechtsordnung der Anden-Gemeinschaft – etwa via allgemeine Rechtsgrundsätze in die andine Rechtsordnung eingeflossene Grund- und Menschenrechte – judizieren zu müssen.

Das Urteil des Anden-GH in der Rechtssache Pilar Guayasamín Villacís gegen das Parlament der Anden-Gemeinschaft erging am 20. Februar 2002, also ungefähr ein halbes Jahr vor der feierlichen Proklamation der Menschenrechts-Charta der Anden-Gemeinschaft. Obwohl dem Anden-GH dieses Dokument somit nicht (in seiner endgültigen Version) zu Verfügung gestanden ist, hätte er durchaus die Möglichkeit gehabt, auf die in der Klage angesprochene Problematik der Verletzung von Menschenrechten durch ein Organ der Anden-Gemeinschaft (Parlament) einzugehen und grundsätzlich zwischen einem Menschenrechtsschutz gegen Verletzungen durch die hoheitliche, öffentliche Verbandsgewalt und einem solchen gegen Verletzungen durch die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft zu unterscheiden. Diese Konstellation wäre dazu geeignet gewesen, die Frage des Menschenrechtsschutzes gegen Verletzungen nicht durch einen Mitgliedstaat sondern durch die Verbandsgewalt der Anden-Gemeinschaft – in Form eines Aktes eines ihrer Organe – aufzuwerfen und rechtsdogmatisch zu vertiefen.<sup>75</sup> Bei entsprechendem “gutem Willen” hätte der Anden-GH, so wie auch der EuGH, in diesem Anlassfall die Möglichkeit gehabt, im Wege der Heranziehung allgemeiner Rechtsgrundsätze einen bis dato fehlenden (normativen) Menschenrechtsschutz gegen die Verbandsgewalt ansatzweise zu entwickeln.

<sup>75</sup> Zur Frage, ob die Carta Andina gegen die Verbandsgewalt oder gegen die staatlichen Gewalten der Mitgliedstaaten schützt siehe nachstehend unter V.I.E.



Da der Anden-GH diesen Weg aber nicht eingeschlagen hat, ist bisher nicht zur Herausbildung einer Menschenrechts-Judikatur des Anden-GH gekommen. Das ist insofern wichtig, als damit eines der Motive für die Grundrechte-Charta der EU, nämlich die Konsolidierung und Kodifizierung der bestehenden einschlägigen Judikatur des EuGH, wegfällt. Es müssen also andere Gründe gewesen sein, die die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft veranlasst haben, die Menschenrechts-Charta der Anden-Gemeinschaft auszuarbeiten.

## B. Entstehung

### a) Allgemein

Was den “ideologischen” Hintergrund der Carta Andina betrifft, so beruht sie, wie erwähnt, auf einer humanistischen – die Würde des Menschen betonenden<sup>76</sup> – sowie einer holistischen – d.h. vom ganzheitlichen Prinzip einer Verbindung der Menschenrechte mit Demokratie und Entwicklung ausgehenden – Grundeinstellung und betont die Verantwortung der Staaten und der internationalen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes.<sup>77</sup> Die (holistische) Verbindung des Menschenrechtsschutzes mit dem Demokratie-Postulat spiegelt sich sehr anschaulich in der zeitlichen Entstehung der Menschenrechts-Charta wieder, unterzeichneten doch noch vor dem eigentlichen Beginn der Arbeiten an ihr die Vertreter der Regierungen der fünf Mitgliedstaaten das vorerwähnte *Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”*<sup>78</sup> und nahmen in diesem demokratiepolitischen Dokument auch expressis verbis auf den Grund- und Menschenrechtsschutz Bezug.<sup>79</sup>

Die Carta Andina entstand unter Berücksichtigung des von den Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft im Jahre 1980 verabschiedeten “*Verhaltenskodex von Riobamba*” (*Carta de Conducta de Riobamba*)<sup>80</sup> sowie der in diesem enthaltenen sog. “*Roldós-Doktrin*” (*Doctrina Roldós*), wonach eine internationale Aktion zur Verteidigung

<sup>76</sup> Gem. Art. 1 CA sind die Menschenrechte auf die Natur und Würde jeder Person zurückzuführen.

<sup>77</sup> Siehe dazu auch die Stellungnahme des ecuadorianischen Außenministeriums, Ayuda Memoria de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, <http://www.comunidadandina.org/documentos/docia/ia3-10-02.htm>.

<sup>78</sup> FN 39.

<sup>79</sup> Siehe dazu auch Hummer, Demokratiesicherungsklauseln (FN 6) 185 ff.

<sup>80</sup> In diesem Verhaltenskodex wurde als oberste Zielsetzung des Demokratisierungsprozesses in den Anden-Staaten folgendes festgelegt: “Schaffung einer subregionalen politischen Ordnung sowie einer ausgeprägten Demokratie mit partizipativen Elementen” samt der feierlichen Bekräftigung, “dass die Achtung der politischen und sozialen Menschenrechte eine grundlegende interne Verhaltensnorm der Staaten der Anden-Gruppe darstellt”.

der Menschenrechte keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates bedeutet, d h nicht vom Interventionsverbot des Art. 2 Abs. 7 SVN erfasst ist.<sup>81</sup> Damit in Zusammenhang zu sehen ist auch das Prinzip der universellen Gerichtsbarkeit (*Principio de justicia universal*) für spezielle Delikte, wie es seinen Ausdruck im Statut von Rom zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes<sup>82</sup> findet. Somit konnte die Ausarbeitung der Carta Andina bereits als Ausdruck dieser neuen Konzeption angesehen werden.<sup>83</sup>

Die Initiative zur Ausarbeitung der Menschenrechts-Charta ging von Ecuador aus, das die vorstehend erwähnten "humanistischen" und "holistischen" Prinzipien im Bereich des Menschenrechtsschutzes bereits im Jahre 1998 als eigene Staatszielbestimmungen angenommen hatte.<sup>84</sup> Im August 2000 veranstalteten Ecuador und die Anden-Gemeinschaft in Quito/Ecuador ein Seminar über Demokratie und Menschenrechte. Hier einigten sich Vertreter der fünf Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft auf das Projekt einer Menschenrechts-Charta und beauftragten Ecuador mit der Ausarbeitung eines Entwurfs.<sup>85</sup> Dieses Seminar fand damit zeitlich parallel zur Phase der Endredaktion des Entwurfs einer EU-Grundrechte-Charta im Grundrechte-Konvent und zeitlich genau zwei Monate vor dem Zeitpunkt statt, an dem der Europäische Rat von Biarritz Mitte Oktober 2000 dem ihm vorgelegten Entwurf der Grundrechte-Charta zustimmte.<sup>86</sup>

Bekräftigt wurde dieser Auftrag durch den Rat der Präsidenten der Anden-Gemeinschaft, der auf seiner XIII. Tagung am 23./24. Juni 2001 in Valencia/Venezuela die *Acta de Carabobo*<sup>87</sup> verabschiedete, in der die Präsidenten ihre Entschlossenheit zum Ausdruck brachten, "eine Menschenrechts-Charta anzunehmen, die dazu beiträgt, die Geltung der Menschenrechte zu festigen, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und eine Kultur des Friedens in den Anden-Staaten zu bekräftigen".<sup>88</sup> Anlässlich dieser Zusammenkunft sowie auf der dritten außerordentlichen Versammlung des Außenministerrats der Anden-Gemeinschaft in La Paz/Bolivien am 17. Juli 2001 bestätigte Ecuador seine Ver-

<sup>81</sup> "Das internationale Vorgehen zum Schutz der Menschenrechte stellt keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten dar"; Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>82</sup> Siehe dazu *Cassese, Antonio / Gaeta, Paola / Jones, John R W D* (editors), *The Rome Statute of the International Criminal Court – A commentary. Volume I, II and Materials* (2002); *Rosbaud, Christian / Triffterer, Otto*, *Rome Statute of the International Criminal Court* (2000).

<sup>83</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>84</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>85</sup> So Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>86</sup> Vgl. dazu vorstehend unter V.

<sup>87</sup> Vergleichbar mit den Schlussfolgerungen des Vorsitzes eines Europäischen Rates.

<sup>88</sup> Siehe dazu *Secretaría General de la Comunidad Andina*, *Documentos De las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989–2002* (2002) Dok Nr 16, <http://www.comunidadandina.org/cumbreSC/Presidentes.pdf>.

pflichtung, gemäß dem Mandat von Quito den Entwurf einer solchen Charta auszuarbeiten.<sup>89</sup>

Unter Bezugnahme auf die *Acta de Carabobo* (2001) beauftragten die Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft – anlässlich der Amtsübernahme des neuen peruanischen Präsidenten *Alejandro Toledo Manrique* – in der “*Declaración de Machu Picchu über Demokratie, die Rechte der indigenen Völker und den Kampf gegen die Armut*” vom 30. Juli 2001<sup>90</sup> ihre Außenminister, bis zur nächsten Sitzung des Rates der Präsidenten der Anden-Gemeinschaft eine “Menschenrechts-Charta” auszuarbeiten, wobei das Mandat der *Acta de Carabobo* wie folgt modifiziert bzw. ausgeweitet wurde: Die Menschenrechts-Charta hat die Prinzipien und thematischen Schwerpunkte einer *gemeinsamen Politik* im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu enthalten, einschließlich der Themen “*Rechte der Frau*” und “*Rechte indigener Völker*”<sup>91</sup>. Was die Ausgestaltung dieses Menschenrechtsschutzes betrifft, so bestand die Vorgabe der Präsidenten an die Außenminister darin – in Übereinstimmung mit den bereits bestehenden nationalen Politiken –, in dem auszuarbeitenden Vorschlag Folgendes vorzusehen: (a) Programme für die Förderung der Demokratie und die Beteiligung der Bürger in all ihren Formen, sowie (b) die Ausarbeitung, den Vorschlag und die Durchführung von Ausbildungsprogrammen auf dem Gebiet der Demokratie, (c) den Gedankenaustausch zwischen den politischen Parteien der andinen Subregion sowie (d) die Entwicklung von Politiken zur Förderung und Verbreitung der demokratischen Werte.

In enger Zusammenarbeit mit der Universität der Anden-Gemeinschaft – der *Universidad Andina Simón Bolívar* (UASB)/*Dependence* Quito<sup>92</sup> – erarbeitete Ecuador in der Folge einen ersten Vorentwurf für die Menschenrechts-Charta.<sup>93</sup> Ziel dieses Entwurfes war es, aufgrund der engen Verbindung zwischen Demokratie, Entwicklung und Menschenrechten, die für die Verteidigung bzw. die Förderung der in der Subregion zuständigen Institutionen (insbesondere die Bürgerbeauftragten) zu stärken, aufgrund des (sozialen) Dialoges eine Kultur des Friedens zu fördern, die Geltung des Rechts auf Entwicklung zu festigen sowie

<sup>89</sup> Siehe dazu auch die Inaugurationsrede des ecuadorianischen Präsidenten *Gustavo Noboa Bejarano* auf dem XIII. *Consejo Presidencial Andino*, abrufbar unter <http://www.visitapresidencial.gov.ve/Cumbre20Aninda/Palabras-Bejarano.htm>.

<sup>90</sup> *Secretaría General de la Comunidad Andina* (FN 88) Dok Nr 17.

<sup>91</sup> Eine Erwähnung finden diese beiden Mandate von Carabobo und Machu Picchu im zwölften Erwägungsgrund der Präambel der Carta Andina.

<sup>92</sup> <http://www.uasb.edu.ec>.

<sup>93</sup> “Proyecto de Carta Andina de Derechos Humanos” vom 6.12.2001. Auf diesen sowie auf die nachstehenden Entwürfe wird in diesem *chronologischen* Zusammenhang nicht näher eingegangen. Eine nähere *inhaltliche* Analyse der wichtigsten Aspekte erfolgt vielmehr bei den betreffenden Gliederungspunkten.

die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Justiz zu gewährleisten und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken.<sup>94</sup>

Die Zivilgesellschaft war an diesem ersten Vorentwurf beteiligt in Form der Berücksichtigung der Empfehlungen des 3. Treffens der *Bürgerbeauftragten (Defensores del Pueblo)* vom 26. bis 28. November 2001 in Santafé de Bogotá, das von der Juristenkommission der Anden-Gemeinschaft (CAJ)<sup>95</sup> koordiniert wurde.<sup>96</sup>

Die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf diesen ersten Entwurf einer Menschenrechts-Charta (vom 6. Dezember 2001) fielen zu den einzelnen materiellen Aspekten des Menschenrechtsschutzes unterschiedlich aus. Ganz grundsätzlich wurde aber die Frage aufgeworfen, ob das auszuarbeitende Dokument lediglich politisch oder auch rechtlich verbindlich sein solle. Von Kolumbien wurde dabei außerdem die Frage releviert, welche zusätzlichen Verpflichtungen sich aus einem solchen Menschenrechtsschutz-Dokument für die Mitgliedstaaten denn ergeben würden bzw. ob sich aus dieser Charta auch eine „andine“ Staatsbürgerschaft ableiten lasse. Ausgehend von diesen Reaktionen wurde ein weiterer Entwurf ausgearbeitet und am 4. Jänner 2002 vorgelegt.<sup>97</sup>

Nach diesen Entwürfen und den Reaktionen der Mitgliedstaaten organisierte das ecuadorianische Außenministerium – in Abstimmung mit dem Generalsekretariat der Anden-Gemeinschaft, der *Universidad Andina Simón Bolívar* und mit Hilfe der Juristenkommission der Anden-Gemeinschaft – eine intensive Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den jeweiligen fünf Mitgliedstaaten. Dabei nahmen sowohl Vertreter staatlicher, als auch regionaler bzw. subregionaler Einrichtungen, von NGO's, sowie der Vereinten Nationen an den Arbeitskreisen und sonstigen Foren teil. Diese Veranstaltungen fanden unter anderem am 4. März 2002 in La Paz<sup>98</sup> sowie am 18. März 2002 in Santafé de Bogotá<sup>99</sup> statt. Das diese Veranstaltungen abschließende „Werkstattgespräch in Form eines Brainstorming über das Vorprojekt zur „Carta Andina der Menschenrechte“ fand am 24. April 2002 in Quito

<sup>94</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>95</sup> <http://www.cajpe.org.pe/>. Die *Comisión Andina de Juristas* ist eine seit 1982 tätige internationale private Assoziation mit Sitz in Lima.

<sup>96</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>97</sup> „Proyecto de Carta Andina de Derechos Humanos“.

<sup>98</sup> Siehe dazu „Comentarios al Proyecto de Carta Andina de Derechos Humanos (comentarios realizados en la reunión celebrada en La Paz con representantes de la sociedad civil y del Estado que llevan a cabo labores vinculadas con los derechos humanos).“

<sup>99</sup> *Comisión Andina de Juristas*, Informe sobre las actividades de validación del proyecto de Carta Andina de Derechos Humanos en Colombia.

statt.<sup>100</sup> Ohne dass sich diesbezüglich ausdrückliche Hinweise auf eine Vorbildfunktion der “Konvents-Methode” in der EU finden lassen, erinnert diese Vorgangsweise doch sehr an den Entstehungsprozess der EU-Grundrechte-Charta (i.S.d. “Konvents-Methode”), vor allem was das parallele “Forum Zivilgesellschaft” betrifft.

Die Beobachtungen und Kommentare der staatlichen Einrichtungen sowie von Vertretern der Zivilgesellschaft in den fünf Mitgliedstaaten arbeitete das ecuadorianische Außenministerium in eine neue konsolidierte Version des Entwurfes vom 27. Mai 2002 ein.<sup>101</sup> Sie lag den Außenministern in einer technischen Arbeitssitzung im Juni 2002 in Quito und den Vizeaußenministern im Juli 2002, ebenfalls in Quito, vor.<sup>102</sup> Aus diesen Sitzungen ging sodann die Version hervor, die in der Folge den Außenministern und Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft zur endgültigen Annahme unterbreitet wurde. Am 26. Juli 2002 unterzeichneten schließlich die Präsidenten der Anden-Gemeinschaft in Guayaquil/Ecuador die “*Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*”.<sup>103</sup>

Mehrfach wies der Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft auf die Wichtigkeit der Andinen Menschenrechts-Charta hin und beauftragte in seiner am 28. Juni 2003 in Antioquia/Kolumbien verabschiedeten “*Declaración de Quirama*”<sup>104</sup> den Außenministerrat der Anden-Gemeinschaft, ein Programm zur Verbreitung und Anwendung der Andinen Menschenrechts-Charta auszuarbeiten, damit diese innerhalb der Anden-Gemeinschaft volle Wirksamkeit entfalten könne.

Im Gegensatz zur Ausarbeitung der “EU-Grundrechte-Charta”, die (bloß) siebeneinhalb Monate gedauert hatte, nahm damit die Konzipierung der Carta Andina etwa ein Jahr<sup>105</sup> in Anspruch, fiel dafür mit ihren 96 Artikeln aber auch beinahe doppelt so umfangreich wie die EU-Grundrechte-Charta aus, die lediglich 54 Artikel aufweist.

<sup>100</sup> Siehe dazu *Comisión Andina de Juristas*, Informe sobre las actividades de validación del proyecto de Carta Andina de Derechos Humanos en Ecuador.

<sup>101</sup> “Proyecto de Carta Andina de Derechos Humanos”. In diesem scheinen als Fußnoten die Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten bzw. der Organe der Anden-Gemeinschaft auf.

<sup>102</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>103</sup> Abrufbar auf der Homepage der Anden-Gemeinschaft unter [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart\\_DDHH.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm). Siehe dazu auch die englische Version unter [http://www.comunidadandina.org/ingles/document/andean\\_charter.htm](http://www.comunidadandina.org/ingles/document/andean_charter.htm)

<sup>104</sup> “Declaración de Quirama” vom 28.6.2003, Directrices: Dimensión Política de la Integración, No. 3, XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino, [http://www.comunidadandina.org/Rionegro/Dec\\_Quirama.htm](http://www.comunidadandina.org/Rionegro/Dec_Quirama.htm).

<sup>105</sup> Gerechnet ab den beiden Mandaten.

b) *Rolle des Anden-Gerichtshofes bei der Entstehung und seine Stellung im Rahmen der Carta Andina*

Da der Anden-GH, wie vorstehend bereits erwähnt,<sup>106</sup> bisher meritorisch noch nie über eine Menschenrechtsbeschwerde zu befinden hatte, ist seine Haltung im Vorfeld der Ausarbeitung einer Carta Andina von besonderem Interesse.

Wie die Recherchen vor Ort in Quito ergeben haben, wurde der Anden-GH mehrfach eingeladen, an der Ausarbeitung der Charta durch eine eigene Stellungnahme mitzuwirken. So ist er von Ecuador sowohl zur vorerwähnten Veranstaltung in Quito vom 24. April 2002 als auch zur technischen Arbeitssitzung vom 26. Juni 2002 eingeladen und in diesem Zusammenhang auch speziell aufgefordert worden, zum aktuellen Entwurf Stellung zu nehmen. Darüber hinaus ist er auch vom Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte zu einer – gemeinsam mit Peru organisierten – Veranstaltung (vom 3. bis 5. Juli 2002, also kurz vor Unterzeichnung der Carta Andina) nach Lima eingeladen worden.<sup>107</sup> Der Anden-GH kam aber all diesen Einladungen nicht nach und beteiligte sich damit bewusst nicht am Entstehungsprozess der Carta Andina.

Diese Verhaltensweise des Anden-GH im Rahmen der Ausarbeitung der Carta Andina ist umso unverständlicher, da ihm selbst in den verschiedenen Entwürfen schon recht konkrete Funktionen zugedacht waren, so dass man hätte annehmen können, dass er auf die ihm in diesen Entwürfen zugedachte Rolle und Funktion näher eingehen werde.

Im Entwurf vom 6. Dezember 2001 findet sich diesbezüglich in Art. 45 eine Bestimmung über eine *Comisión Especializada en Derechos Humanos del Tribunal Andino de Justicia*, also eine auf den Menschenrechtsschutz spezialisierte Kammer des Anden-GH (nachstehend als Kammer bezeichnet). In dieser Bestimmung des Entwurfes verpflichten sich die Mitgliedstaaten – einzeln oder gemeinsam –, auf die Errichtung dieser Kammer hinzuwirken. Zu diesem Zweck wird der Anden-GH aufgefordert, in Abstimmung mit den Außenministerien der Mitgliedstaaten und in Kooperation mit der Juristenkommission der Anden-Gemeinschaft – innerhalb einer Frist von 90 Tagen ab Annahme der Carta – einen Vorschlag für die Errichtung und nähere Ausgestaltung dieser Kammer auszuarbeiten.

<sup>106</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.A.

<sup>107</sup> Das Ziel dieser Veranstaltung "Los Derechos Humanos, Desarrollo y la CAN" war es, den Staaten der Anden-Gemeinschaft ein Diskussionsforum für die Ausarbeitung und Implementierung eines Rahmens im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu bieten. Die dort angesprochenen Themen drehten sich primär um die Verminderung der Armut, der Diskriminierung, die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die Entwicklung dieser Staaten.

Bei der Ausarbeitung dieses Vorschlags wäre der Anden-GH allerdings nicht völlig frei, sondern an verschiedene Leitlinien gebunden gewesen, die neben den Funktionen der Kammer auch wichtige prozedurale Voraussetzungen betroffen hätten. Die in diesen Leitlinien vorgesehenen (1) *Funktionen* waren Folgende: (a) die Überwachung der Einhaltung der Carta Andina; (b) die Entgegennahme der von den Mitgliedstaaten jährlich vorzulegenden Berichte sowie die Formulierung von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten; (c) die Formulierung von Empfehlungen im Rahmen eines Selbstbefassungsrechtes; (d) die Entscheidung über Anzeigen und Beschwerden von Individuen oder von den Mitgliedstaaten gesetzlich anerkannten Gruppen in Bezug auf Verletzungen der Carta Andina durch die Mitgliedstaaten<sup>108</sup> sowie (e) die Vorlage von jährlichen Berichten ihrer Aktivitäten – im Wege des Rates der Außenminister – an den Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft.

Neben den Funktionen waren außerdem noch die (2) *formellen Voraussetzungen* (Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges, Sechs-Monatsfrist, Nicht-Anhängigkeit vor einer anderen internationalen Instanz und Angaben zur Person), die (3) *Ausnahmen* von diesen formellen Voraussetzungen, die (4) Kriterien der *Unzulässigkeit* und die (5) Bestimmung vorgesehen, wonach sich diese Kammer ihre *Geschäftsordnung* selbst geben kann.

Während die Entgegennahme von Berichten, die Erstellung von Berichten durch die Kammer sowie die Abgabe von Stellungnahmen herkömmliche Aufgaben im Bereich des völkerrechtlichen Menschenrechts-Schutzes dargestellt hätten, wäre die Überwachung der Einhaltung der Carta Andina sowie die Entscheidung über die Anzeigen und Beschwerden von Individuen in Bezug auf Verletzungen der Carta Andina durch die Mitgliedstaaten darüber hinaus gegangen – etwa vergleichbar mit der (nicht mehr existierenden) *Europäischen Kommission zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* im Bereich der EMRK.

Der Entwurf vom 4. Jänner 2002 brachte in diesem Zusammenhang insofern eine Änderung, als die lit. b des Art. 45 (jährlich vorzulegende Berichte der Mitgliedstaaten) gestrichen wurde. Ansonsten brachte der Entwurf keine Änderungen in Bezug auf die geplanten Zuständigkeiten der Kammer.

Der – zwei Monate vor der endgültigen Unterzeichnung – vorgelegte Entwurf vom 27. Mai 2002 eliminierte dann noch die Zuständigkeit betreffend die Anzeigen und

<sup>108</sup> Zur Frage, zum Schutze gegen welche Hoheitsgewalt die Carta Andina konzipiert wurde, siehe nachstehend unter V.I.E.

Beschwerden von Individuen bzw. anerkannten Gruppen.<sup>109</sup> Der Kammer wären somit nur noch die (programmatische) Zuständigkeit für die Überwachung der Carta Andina, die Formulierung von Empfehlungen im Wege des Selbstbefassungsrechtes und der jährliche Bericht an den Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft geblieben. Damit hätte sie aber nur mehr eine rein technische Funktion gehabt, so dass es fraglich gewesen wäre, ob es noch Sinn gemacht hätte, eine solche Institution einem Gericht beizufügen.

Wie die Recherchen vor Ort ergeben haben, war man im Anden-GH über die zugedachte Rolle im Rahmen der neu ausgearbeiteten Carta Andina sehr skeptisch. Dementsprechend weigerte sich der Anden-GH auch, eine offizielle Stellungnahme zur Ausarbeitung der Carta Andina abzugeben. Der Grund für diese Haltung dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass man es bisher nicht für angebracht gehalten hat, im Bereich des Menschenrechts- bzw. Grundrechts-Schutzes judikativ tätig zu werden.<sup>110</sup> Offenbar meinte der Anden-GH, für eine derartige Rolle "noch nicht bereit zu sein".

Neben dieser ablehnenden Haltung des Anden-GH gab es aber auch noch ein weiteres Argument für die Nicht-Einsetzung der Kammer: Im Bericht über die Stellungnahmen der Zivilgesellschaft im Rahmen des Treffens in Santafé de Bogotá<sup>111</sup> findet sich der kritische Hinweis, wonach es wohl besser wäre, das interamerikanische System des Menschenrechtsschutzes zu stärken, anstatt es durch Doppelgleisigkeiten zu schwächen.<sup>112</sup> Darüber hinaus wurde aber auch die Frage aufgeworfen, ob es sich bei den in der Carta Andina verbürgten Rechten um eine Zusammenfassung von bereits bestehenden Rechten auf internationaler Ebene oder aber um eine Neufassung derselben auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene handle.<sup>113</sup> Insbesondere gab man sich auch im Hinblick auf die Frage, wie man dem Anden-GH eine solche neue Kompetenz überbinden könnte, skeptisch, da es sich bei der Carta Andina – anders als bei den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte – nicht um ein rechtsverbindliches Dokument handle. Auf der Grundlage eines solchen unverbindlichen Rechtsaktes könne man dem Anden-GH aber keine neue Kompetenz zuweisen.

<sup>109</sup> Als Folge dessen wären auch die erwähnten sonstigen Bestimmungen betreffend formelle Voraussetzungen, Ausnahmen davon sowie Zulässigkeitskriterien dieser Anzeigen und Beschwerden entfallen. Lediglich die Bestimmung, wonach sich die Kammer ihre Geschäftsordnung gibt, war in diesem Entwurf weiterhin vorgesehen.

<sup>110</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.A.

<sup>111</sup> *Comisión Andina de Juristas*, Bericht über das Treffen vom 18.3.2002, 23.

<sup>112</sup> Diese Meinung vertraten auch großteils die Mitgliedstaaten in ihren Reaktionen auf den ersten Entwurf vom 6.12.2001.

<sup>113</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.D.



In dem Endbericht des Treffens der Zivilgesellschaft in Quito wurde die Schaffung der erwähnten Kammer ebenfalls als Schwächung des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte gesehen<sup>114</sup> und daher vorgeschlagen, die für die Kammer vorgesehenen Aufgaben einem “Beratenden Menschenrechts-Rat” als Beratungsorgan der Anden-Gemeinschaft zu übertragen, der sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzen sollte.<sup>115</sup>

Zusammenfassend kann also (entstehungsgeschichtlich) festgehalten werden, dass zum einen von Seiten des Anden-GH kein Interesse daran bestand, in den institutionellen Schutzmechanismus der Carta Andina einbezogen zu werden – und zwar deswegen, da man der Meinung war, für eine solche Aufgabe (noch nicht) gerüstet zu sein. Zum anderen stieß das vorgelegte Modell einer beim Anden-GH angesiedelten Kammer bei den anderen Diskussionspartnern deswegen auf breiten Widerstand, da man dadurch eine Schwächung der bereits bestehenden interamerikanischen Strukturen und Institutionen des regionalen Menschenrechtsschutzes befürchtete.

Das in der EU zu beobachtende Phänomen, dass nämlich die unverbindliche Grundrechte-Charta zunächst in der Judikatur des EuG<sup>116</sup> – und nunmehr auch in der des EuGH<sup>117</sup> – Erwähnung findet und damit ihre *Unverbindlichkeit relativiert* wird<sup>118</sup>, ist im Bereich der Anden-Gemeinschaft nicht sehr wahrscheinlich, da es ja bislang keine Menschenrechtsjudikatur des Anden-GH gibt. Allenfalls wäre es aber denkbar, dass nationale Gerichte einzelne unmittelbar anwendbare<sup>119</sup> Bestimmungen der Carta Andina in ihrer Judikatur

<sup>114</sup> Auch auf dem Treffen von La Paz wurde als Argument für die ersatzlose Streichung des die Kammer regelnden Artikels angeführt, es sei besser die bereits bestehenden Mechanismen zum Schutze der Menschenrechte zu perfektionieren, als diese Mechanismen zu verdoppeln. Zur Problematik des sich aus der Grundrechte-Judikatur des EuGH ergebenden Doppelgleisigkeit zwischen EuGH und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) siehe z.B. *Zeder, Fritz*, Der EG-Vertrag, die MRK, der EuGH und der OGH oder: In Siebenmeilenstiefeln von Straßburg nach Luxemburg. Eine Kritik des Beschlusses des OGH 29.8.1995, 1 Ob 39/95, ÖJZ 1996, 121 ff.

<sup>115</sup> *Comisión Andina de Juristas*, Bericht über das Treffen vom 24.4.2002, 19 f.

<sup>116</sup> Siehe EuG, Rs T-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission, Slg 2001, II-729 ff, in der die Grundrechte-Charta vom EuG jedoch aufgrund ihres zeitlichen Geltungsbereiches nicht herangezogen wurde.

<sup>117</sup> Siehe Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 18.10.2002, Rs C-232/02 P(R), Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Slg 2002, I-8977 ff.

<sup>118</sup> Dabei handelt es sich um eine “*indirekte Bindungswirkung*” der Grundrechte-Charta “als sie die in Art. 6 Abs. 2 EUV genannten Grundrechte (...) näher präzisiert”; *Hummer / Obwexer* (FN 59) 62.

<sup>119</sup> Dieser Terminus aus dem Bereich des Europarechtes ist durch seine beiden Voraussetzungen der *Unbedingtheit* bzw. der *hinreichenden Genauigkeit* definiert. Man könnte auch sagen: *self executing*.

heranziehen, so wie dies auch in der EU geschehen ist.<sup>120</sup> Wie jedoch noch auszuführen sein wird, spricht die Art der Menschenrechtsverbürgung in der Carta Andina gegen eine unmittelbare Anwendbarkeit des Großteils ihrer Bestimmungen, sodass eine solche Vorgehensweise nicht zu erwarten ist.<sup>121</sup>

### C. Aufbau und Sprache

Während die EU-Grundrechte-Charta neben einer Präambel in 6 Kapiteln einzelne Gruppen von insgesamt 50 inhaltlichen Grundrechten (Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte bzw. Justizielle Rechte) sowie in einem weiteren Kapitel (Allgemeine Bestimmungen) sog. "horizontale" Bestimmungen behandelt, fallen Umfang und Gliederung der "Menschenrechts-Charta der Anden-Gemeinschaft" wesentlich umfangreicher aus.<sup>122</sup> Diese behandelt, gegliedert in 15 Teile (mit mehreren Unterteilungen), ebenfalls Gruppen von 59 materiellen Menschenrechten samt 37 horizontalen Bestimmungen, allerdings in völlig unterschiedlicher Form und Konzeption.<sup>123</sup>

Gem Art. 95 CA ist die (einzige) *authentische Sprache* der Carta Andina *Spanisch*; des Weiteren sieht dieser Artikel noch vor, dass die Carta Andina in die wichtigsten überlieferten Sprachen der eingeborenen Völker in den Mitgliedstaaten zu übersetzen ist.

### D. Rechtsnatur und Rechtswirkungen

Wie bereits erwähnt, wurde die EU-Grundrechte-Charta am 7. Dezember 2000 von den Präsidenten der drei Organe Europäisches Parlament, Rat und Kommission lediglich proklamiert. Sie ist somit Bestandteil des EU-Rechts geworden, ohne dass ihr jedoch die Qualität von Primär- oder Sekundärrecht zukäme<sup>124</sup>. Vielmehr handelt es sich dabei um eine einseitige Willenserklärung dieser drei Organe, wodurch sie die in der Charta

<sup>120</sup> Siehe z.B. die Anführung der EU-Grundrechte-Charta in einem Vorlagebeschluss des österreichischen Verfassungsgerichtshofes; VfGH 12.12.2000, KR 1-6, 8/00.

<sup>121</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.K.

<sup>122</sup> Im Laufe der Ausarbeitung nahm die Anzahl der Artikel bei jedem neuen Entwurf zu. Entwurf vom 6.12.2001 – 45 Artikel; Entwurf vom 4.1.2002 – 97 Artikel und Entwurf vom 27.5.2002 – 101 Artikel.

<sup>123</sup> Vgl. dazu nachstehend den sachlichen Aufbau der Carta Andina im Anhang.

<sup>124</sup> *Hummer / Obwexer* (FN 59) 61.

verbürgten Rechte anerkennen und sich verpflichten, sie ihrem eigenen Handeln zugrunde zu legen.<sup>125</sup>

Die *Carta Andina* wurde am 26. Juli 2002 von den fünf Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft, die im *Consejo Presidencial Andino*<sup>126</sup> zusammengekommen waren, im Namen ihrer Mitgliedstaaten – sowie im Namen der Völker der Anden-Gemeinschaft (!)<sup>127</sup> – unterzeichnet. gem. Art. 11 Abs. 1 Vertrag von Cartagena legt der *Consejo Presidencial Andino* – ähnlich wie nach Art. 4 Abs. 1 EUV der Europäische Rat – zu den verschiedenen Bereichen der subregionalen andinen Integration in so genannten *Directrices* (Leitlinien) politische Rahmenbedingungen fest, die die Organe und Institutionen des andinen Integrationssystems (SAI) umzusetzen haben (Art 11 Abs. 2 Vertrag von Cartagena). Eine andere Rechtssatzform als diese *Directrices* sieht der Vertrag von Cartagena für den *Consejo Presidencial Andino* nicht vor. Obwohl die Willensäußerung der Präsidenten im Schoß des *Consejo Presidencial Andino* zustande gekommen ist, handelt es sich nicht um einen Organakt dessen, da dieser als gekennzeichnete Rechtssatzform nur *Directrices* erlassen kann und eine solcher Beschluss ja auch der Anden-Gemeinschaft als Rechtsträger zuzurechnen wäre. Auch eine Zurechnung zur Anden-Gemeinschaft als Organbeschluss des *Consejo Presidencial Andino* kommt aus den nachstehend angeführten Gründen nicht in Frage.

Die Formulierung “*der im Consejo Presidencial Andino vereinigten Präsidenten*” lässt allerdings – aus europarechtlicher Sicht – auch noch an eine andere Konstruktion als einen Rechtsakt des *Consejo Presidencial Andino* selbst denken. So können die im Rat der EU zusammentretenden Minister nicht nur als Rat der EU handeln, sondern – in gleicher personeller Besetzung – auch als völkerrechtliche Regierungskonferenz zusammentreten. Die in dieser Funktion handelnden Minister werden als “die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten” und die von ihnen erlassenen Rechtsakte als “uneigentliche Ratsbeschlüsse”<sup>128</sup> bezeichnet. Somit wäre es denkbar, dass es sich bei der

<sup>125</sup> Bei der Charta handelt es sich um eine interinstitutionelle “Erklärung”, nicht jedoch um eine interinstitutionelle “Vereinbarung”; *Hummer / Obwexer* (FN 59) 62; vgl. auch *Hummer, Walde-mar*, Interinstitutionelle Vereinbarungen und “institutionelles Gleichgewicht, in *ders.* (Hrsg.), *Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende. Ansichten österreichischer Europarechtler zu aktuellen Problemlagen* (2003) 121 ff.

<sup>126</sup> Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft.

<sup>127</sup> Nachdem nur von den “Völkern”, nicht jedoch von den “Staaten” die Rede ist, handelt es sich dabei lediglich um eine programmatische Bestimmung, die jedoch nicht die Mitgliedstaaten an die *Carta Andina* bindet.

<sup>128</sup> Diese können zum einen ergehen, wenn sie im Primärrecht vorgesehen sind (so z.B. Art. 223 Abs. 1 EGV bei der Ernennung der Richter des Gerichtshofes), oder wenn für eine bestimmte Materie – in der vertikalen Kompetenzverteilung – die Kompetenz weiterhin bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. Die Methode, wonach gewisse Übereinkünfte – aus Gründen der (vertikal) geteilten

Carta Andina um eine völkerrechtliche Übereinkunft der Präsidenten der fünf Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft handelt, die lediglich “im Schoß” des *Consejo Presidencial Andino* zusammengetreten sind, um – in ihrer Eigenschaft als Vertreter ihrer Staaten – die Carta Andina zu unterzeichnen.

Wie erwähnt, ist dieses vom Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft verabschiedete Dokument als “Carta” und nicht als “Directriz” i.S.e. “gekennzeichneten Rechtsquellentype” gem. Art. 11 Abs. 1 Vertrag von Cartagena bezeichnet. Da es aber – in Analogie zur Rechtsprechung des EuGH – für die Rechtsqualität eines Organaktes im Allgemeinen nicht auf seine Bezeichnung, sondern auf seinen Inhalt ankommt,<sup>129</sup> müsste man die Carta Andina darauf hin analysieren, ob sie nach ihrem Inhalt unter die einzige gem. Art. 11 Abs. 1 Vertrag von Cartagena dem Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft zugeschriebene Rechtssatzform fällt oder nicht.

Nach Art. 12 lit. a Vertrag von Cartagena umfasst die *Zuständigkeit* des Rates der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft – unter anderem – auch “die Festlegung der subregionalen andinen Integrationspolitik”. Diese – sehr weit gefasste – programmatische Zuständigkeit inkludiert zwar nicht die Kompetenz zur Verabschiedung einer (bindenden) Menschenrechts-Charta, es wäre aber denkbar, dass der Rat der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft die politische Proklamation eines Menschenrechtsschutz-Dokuments in dieser Bestimmung kompetenziell noch gedeckt sieht. Da die Carta Andina keinen Hinweis auf irgendeine Rechtsgrundlage enthält – und vorerst auch nur ein nicht-verbindliches Dokument darstellt – lässt sich aus einer Analyse der Zuständigkeiten kein eindeutiger Hinweis darauf entnehmen, ob die Carta Andina als Rechtsakt des Rates der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft oder als solcher der in dessen Schoß zusammengekommenen Präsidenten der Mitgliedstaaten anzusehen ist.

Neben der Frage der *Organkompetenz* des Art. 12 Vertrag von Cartagena ist jedoch auch die der *Verbandskompetenz* zu beleuchten. In den Zielen (Art 1 f Vertrag von Cartagena) bzw. in den für deren Umsetzung vorgesehenen Tätigkeiten (Art 3 Vertrag von Cartagena) der Anden-Gemeinschaft findet sich keine Kompetenz im Bereich der Grundrechte, sondern vielmehr nur eine zur Ergreifung von Maßnahmen zur schrittweisen Schaffung eines Gemeinsamen Marktes (*mercado común*). Eine Kompetenz zum Abschluss völker-

Kompetenz – sowohl vom Rat als auch von “den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten” unterzeichnet werden, wird als Vorgehen nach der “gemischten Formel” bezeichnet.

<sup>129</sup> EuGH, Rs 30/67, *AG Industria Molitoria Imolese/Rat*, Slg 1968, 173 ff, 181; bzw. Rs 60/81, *IBM/Kommission*, Slg 1981, 2639 ff, Rdnr. 9, wo der EuGH für die Frage, ob “die angefochtenen Maßnahmen Handlungen im Sinnes des Artikels 173 [jetzt Art. 230 EGV] darstellen (...) auf ihr Wesen” abstellte.

rechtlicher Verträge zum Schutz der Menschenrechte ist somit eindeutig bei den Mitgliedstaaten verblieben und nicht auf die Anden-Gemeinschaft abgetreten worden, so dass der *Anden-Gemeinschaft* zweifelsohne nicht die Kompetenz zukommt, ein derartiges Dokument wie die Carta Andina durch eines ihrer Organe unterzeichnen zu lassen. Obwohl die Carta Andina zunächst als unverbindliches Dokument verabschiedet wurde, ergibt sich aber über die Bestimmung des Art. 96 Abs. 2 CA<sup>130</sup> – gemäß derer die Carta durch einen Beschluss des Rates der Außenminister verbindlich gemacht werden kann – die gegenständliche rechtsdogmatische Problematik.

Somit wäre die Carta Andina zwar nach dem Wortlaut von den sehr weiten Formulierungen der Art. 11 und 12 Vertrag von Cartagena (*Organkompetenz*) umfasst, der Anden-Gemeinschaft mangelt es jedoch an der *Verbandskompetenz* für die Erlassung eines derartigen Rechtsaktes. Somit ist die Carta Andina – entsprechend den vorstehenden Ausführungen – als ein völkerrechtlicher (außerrechtlicher) Rechtsakt der im *Consejo Presidencial Andino* vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten anzusehen.

Mit der Frage nach dem *Schöpfer* der Carta Andina ist aber auch die bereits vorstehend mehrmals aufgeworfene grundlegende Frage verbunden, ob es sich bei der Carta Andina um ein Schutzinstrument gegen Übergriffe der *Verbandsgewalt* der Anden-Gemeinschaft selbst oder aber nur gegen solche der *Staatsgewalt* ihrer fünf Mitgliedstaaten handelt.<sup>131</sup>

Was die Frage der *Rechtswirkung* der Carta Andina betrifft, so sieht Art. 96 Abs. 2 CA<sup>132</sup> vor, dass die Frage ihres eventuell bindenden Charakters vom Rat der Außenminister erst zum gegebenen Zeitpunkt (*“en el momento oportuno”*) zu entscheiden ist. Damit handelt es sich – wie bei der EU-Grundrechte-Charta – um einen vorerst nicht verbindlichen Rechtsakt, der allerdings später verbindlich gemacht werden kann. Im Gegensatz zu der EU-Grundrechte-Charta, die im Rahmen des Vertragsrevisionsverfahrens des Art. 48 EUV durch die Regierungskonferenz 2003 der Mitgliedstaaten in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden soll, ist in der Carta Andina dafür eines der Organe der Anden-Gemeinschaft, nämlich der Außenministerrat, vorgesehen.

Durch die in der Anden-Gemeinschaft gewählte Technik der Verbindlichmachung der Carta Andina durch Beschluss des Außenministerrates wird allerdings ein dogmatisch

<sup>130</sup> Siehe dazu sogleich.

<sup>131</sup> Siehe dazu nachstehend unter V.I.E.

<sup>132</sup> Gem. Art. 96 Abs. 1 CA haben die Außenminister – um der Dynamik der Entwicklung des internationalen bzw. andinen Menschenrechtsschutzes entsprechend Rechnung zu tragen – alle vier Jahre den Inhalt dieser Carta in Hinblick auf eine Aktualisierung bzw. Verbesserung zu überarbeiten. Sollte im Zuge einer solchen Überarbeitung zugleich eine Verbindlichmachung intendiert sein, stellen sich die sogleich nachstehend diskutierten dogmatischen Probleme.

unlösbares Problem aufgeworfen, da diese Vorgehensweise prima facie bedeuten würde, dass eine von den Mitgliedstaaten zunächst unverbindlich getroffene Übereinkunft nicht wie ein normaler völkerrechtlicher Vertrag durch Ratifikation verbindlich gestellt wird, sondern erst durch einen konstitutiven Organbeschluss einer Internationalen Organisation, d.h. eines anderen Rechtsträgers, Geltung erlangt. Ein solcher Organbeschluss des Außenministerrates der Anden-Gemeinschaft wäre dem Rechtsträger "Anden-Gemeinschaft" selbst zuzurechnen. Das ist aber deswegen – trotz eindeutigem Wortlaut ("el carácter vinculante (...) será decidido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores" und nicht "en el seno del ...") – nicht anzunehmen, da die daraus unabweisbar resultierende Zurechnung des Organbeschlusses zur Anden-Gemeinschaft aufgrund deren fehlender Verbandskompetenz ins Leere gehen würde. In einer unverbindlichen mitgliedschaftlichen Absprache, wie in der Carta Andina, kann ja keinesfalls die – im Vertrag von Cartagena festgelegte – vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Anden-Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (in Hinblick auf die Kompetenzen im Menschenrechts-Bereich) geändert werden.

Darüber hinaus würde diese Konstruktion der "In-Geltung-Setzung" der Carta Andina durch einen solchen "uneigentlichen" Organbeschluss auch noch verfassungsrechtliche Probleme in den Mitgliedstaaten derselben aufwerfen, da deren Verfassungen entweder nur die Inkorporation von Verträgen oder von "echten" Organbeschlüssen kennen. Das Verbindlichmachen von bisher unverbindlichen Übereinkommen durch Organbeschluss stellt daher eine verfassungsrechtlich nicht vorhergesehene Vorgangsweise für die Unterwerfung eines Mitgliedstaates unter eine völkerrechtliche Übereinkunft dar.

Aus all diesen theoretischen Überlegungen bleibt eigentlich nur die Möglichkeit über, die in Art. 96 CA vorgesehene "In-Geltung-Setzung" der Carta Andina nicht – trotz gegenläufigem Wortlaut – in Form eines veritablen Organaktes, sondern als Willensübereinkunft der Mitgliedstaaten "im Schoß" des Außenministerrates zu qualifizieren. Sollte nicht schon in der Zustimmung des jeweiligen Staatenvertreters im Außenministerrat zur Carta Andina die verfassungsrechtliche Bindungswirkung derselben verfassungskonform ausgedrückt worden sein – wie etwa bei der Konstruktion delegierter Staatsverträge i.S.v. Art. 66 Abs. 2 des (österreichischen) Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG)<sup>133</sup> – dann bedürfte eine solche Willensübereinkunft der Mitgliedstaaten noch der parlamentarischen Genehmigung samt nachfolgender Ratifikation.

Die Haltung der einzelnen Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft war in Bezug auf die Rechtsverbindlichkeit der Carta sehr unterschiedlich. Während Ecuador – als Initiator und Urheber – sich vehement für eine rechtsverbindliche Carta einsetzte, waren Venezuela und Kolumbien diesem Ansinnen gegenüber ablehnend eingestellt – und dies wohl deswegen,

<sup>133</sup> BGBl 1930/1 i.d.F. 1994/1013.

da beide Länder daraus negative Auswirkungen auf ihre innenpolitische Lage befürchteten. Während Peru – so wie Ecuador – ebenfalls für eine verbindliche Carta eintrat, verhielt sich Bolivien als fünftes Mitgliedsland neutral. Um beiden Richtungen gerecht zu werden, wurden von Ecuador daher zwei Entwürfe der Carta Andina ausgearbeitet – nämlich eine rechtsverbindliche und eine unverbindliche Version. Letztlich wurde eine Kompromisslösung erzielt, nämlich die Ausarbeitung einer zunächst unverbindlichen Carta, die “zum gegebenen Zeitpunkt” zu einer verbindlichen umgestaltet werden kann. Wann dieser “opportune Moment” kommt, ist schwer zu sagen. Derzeit bestehen jedenfalls auf der Ebene des Außenministerrates noch keine konkreten Pläne, über die Rechtsverbindlichkeit der Carta zu entscheiden. Es könnte jedoch möglich sein, dass Ecuador seine derzeitige Präsidentschaft in der Anden-Gemeinschaft<sup>134</sup> nützt, um einen Vorstoß in diese Richtung zu unternehmen.

#### **E.      Zweck der Carta Andina – Schutz gegen die staatliche oder gegen die Verbands Gewalt?**

Was die *Intention* für die Ausarbeitung der beiden in diesem Zusammenhang bereits mehrfach verglichenen “Menschenrechts- bzw. Grundrechte-Charten” betrifft, so bezweckt die EU-Grundrechte-Charta gemäß dem Mandat des Europäischen Rates von Köln vom 3./4. Juni 1999<sup>135</sup> eine Kompilation der sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergebenden Rechte, insbesondere solche aus den Gründungsverträgen der EU und der Europäischen Gemeinschaften (samt Sekundärrecht), aus der EMRK (samt Zusatzprotokollen), aus der Europäischen Sozial-Charta sowie aus der Rechtsprechung des EuGH und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.<sup>136</sup> Dies, um “den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbar gemacht werden”<sup>137</sup>.

Auch die “Andine Menschenrechts-Charta” fasst die Menschenrechte zusammen, die sich einerseits in den von den Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie andererseits in den mitgliedstaatlichen Verfassungen wiederfinden. Keine Rechts(erkenntnis)quelle stellt aber die Rechtsprechung des Anden-GH dar, da dieser – anders als der EuGH – bisher (noch) keine Grundrechtsjudikatur entwickelt hat.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Vom 28.6.2003 bis Juni 2004.

<sup>135</sup> FN 56.

<sup>136</sup> Fünfter Erwägungsgrund der Präambel der EUGRC.

<sup>137</sup> Vierter Erwägungsgrund der Präambel der EUGRC.

<sup>138</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.A.

Die politische Komponente der Carta Andina wird in deren Präambel ausdrücklich angesprochen. Der siebte Erwägungsgrund stellt die Carta in den Zusammenhang mit der Entwicklung einer immer dynamischeren Rolle, die der Anden-Gemeinschaft in der heutigen Welt zukommt. Gleichzeitig erhält die Carta vor dem Hintergrund gemeinsamer Geschichte und gemeinsamer Geographie des Andenraums eine gewisse Einigungsaufgabe zugesprochen. Das Ziel ist dabei die Suche nach historischen Zielen, die die für deren Identität charakteristischen Wurzeln und Traditionen bekräftigen und beschützen. Diese Einheit der Anden-Staaten betont jedoch zugleich die Verschiedenheit ihrer Gebiete, Völker, Stämme und Kulturen.<sup>139</sup> Im Sinne des bereits angesprochenen „Holismus“,<sup>140</sup> findet sich in der Carta Andina aber auch eine Bekräftigung der Interdependenz und gegenseitigen Stärkung der Demokratie, der Entwicklung, des Schutzes der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.

Fragt man nun, gegen welche hoheitliche/öffentliche Gewalt die Carta Andina schützen soll, ist man auf Vermutungen angewiesen. Wie bereits erwähnt, spricht Art. 63 CA von der Carta Andina als „der ersten integralen Manifestation der Anden-Gemeinschaft (!) auf dem Gebiet der Menschenrechte auf Gemeinschafts-Ebene, die in diesem Zusammenhang die normative nationale, interamerikanische und universelle Ebene ergänzt“. Diese Formulierung lässt zumindest prima facie vermuten, dass es sich um einen Rechtsakt der Anden-Gemeinschaft selbst handelt, der den Menschenrechtsschutz auf der internationalen bzw. nationalen Ebene ergänzt.

Für die Ansicht, dass es sich bei der Carta Andina um ein Dokument der Anden-Gemeinschaft selbst handelt, spricht auch das offizielle „*Aide mémoire*“ des Außenministeriums von Ecuador – das, wie vorstehend erwähnt, an der Ausarbeitung der Charta federführend beteiligt war<sup>141</sup> – vom Oktober 2002<sup>142</sup>, soweit es dort heißt: „Die Carta Andina ist der Schlussstein (*piedra fundamental*) der systematischen Überlegung im Bereich der Menschenrechte durch die Anden-Gemeinschaft, die in diesem Punkt dem Kurs folgt, den seinerzeit die Europäische Union einschlug ...“.<sup>143</sup>

Die Bestimmung des Art. 63 CA steht allerdings in krassem Widerspruch zur einer Reihe weiterer Bestimmungen der Carta Andina. So findet sich zB in Art. 1 CA die Bemerkung, wonach die Mitgliedstaaten (!) anerkennen, dass die Menschenrechte der Natur und der

<sup>139</sup> Achter Erwägungsgrund der Präambel der CA.

<sup>140</sup> Siehe dazu vorstehend unter I. und VI.B.a).

<sup>141</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.B.

<sup>142</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>143</sup> Auch die Erklärung von Machu Picchu (*Secretaría General de la Comunidad Andina* (FN 88) Dok Nr 17) spricht in diesem Zusammenhang von einer Gemeinschaftspolitik (*política comunitaria*).



Würde einer jeden Person inhärent sind. In den meisten der restlichen Bestimmungen findet sich ebenfalls jeweils die in der dritten Person Plural gehaltene Formulierung, wonach sie (die Mitgliedstaaten) gewisse Rechte anerkennen (*reconocen*) bzw. gewisse Verpflichtungen bekräftigen (*afirman*), erklären (*declaran*) oder eingehen (*ratifican el compromiso*) etc. Die Überlegung, dass dieses Menschenrechts-Dokument den Mitgliedstaaten und nicht der Anden-Gemeinschaft selbst zuzurechnen ist, wird des Weiteren auch durch Art. 19 CA gestützt, wonach die Mitgliedstaaten neuerlich ihre Verpflichtungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und politischen Rechte bekräftigen (*reafirman*).<sup>144</sup> Da nur die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft an den in diesem Zusammenhang erwähnten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) (VN-Pakt II)<sup>145</sup> – und nicht die Anden-Gemeinschaft selbst – gebunden sind, kann es sich aber auch hier nicht um einen Rechtsakt letzterer handeln.

Auch bei den Rechten der Personengruppen mit besonderem Schutz<sup>146</sup> zeigt sich recht deutlich die Urheberschaft der Mitgliedstaaten. Im jeweils ersten – die entsprechende Personengruppe behandelnden – Artikel findet sich die Formulierung, wonach sie (die Mitgliedstaaten) in diesem Zusammenhang ihre Verpflichtungen bekräftigen, die sich aus den in diesen Bestimmungen aufgezählten internationalen Verträgen ergeben. Auch die Effektuierung der Carta Andina – im XII. Teil (Mechanismen der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte)<sup>147</sup> – erfolgt auf der *nationalen* Ebene bzw. als Verpflichtung der Mitgliedstaaten, wobei sich der Hinweis auf die Achtung der Menschenrechte durch die Justiz der Mitgliedstaaten, die Bürgerbeauftragten, die Verteidiger der Menschenrechte, die Nationalen Pläne zum Schutz der Menschenrechte sowie durch die öffentliche Gewalt der Mitgliedstaaten findet. Die Mechanismen auf der *internationalen* Ebene betreffen die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit den internationalen Vertragsanwendungs- bzw. -überwachungsorganen der völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzabkommen, mit dem interamerikanischen sowie mit dem System der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte. Darüber hinaus findet sich auch eine Bekräftigung des Willens, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes zu ratifizieren.

Erstaunlicherweise fehlt in der Carta Andina eine Bestimmung über ihren sachlichen Geltungsbereich, wie ihn zB Art. 51 Abs. 1 der EU-Grundrechte-Charta korrekterweise statuiert: “Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des

<sup>144</sup> In dem Bericht der *Comisión Andina de Juristas*, Bericht über das Treffen vom 18.3.2002 in Bogotá, 23 wird zu Recht die Frage aufgeworfen, ob es sich bei den in der Carta Andina verbürgten Rechten um neue Rechte auf Gemeinschaftsebene oder aber lediglich um eine Zusammenfassung von internationalen Rechten handle.

<sup>145</sup> BGBl 1978/591.

<sup>146</sup> Siehe dazu nachstehend unter IV.K.i).

<sup>147</sup> Siehe dazu nachstehend unter IV.M.

Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.” Aus einer solchen Formulierung des sachlichen Geltungsbereichs der EU-Grundrechte-Charta ist eindeutig ersichtlich, dass sie vordringlich nur gegen das Handeln der Organe in der EU und nicht gegen die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten schützt. Im Gegensatz dazu enthält die Carta Andina nicht nur keine solche Bestimmung, sondern erweckt sogar, wie vorstehend erwähnt, *prima facie* an mehreren Stellen durch entsprechende Formulierungen sowohl den Eindruck, als wenn sie gegen Auswüchse des Gemeinschaftsrechts der “Anden-Gemeinschaft” schützen würde, als aber auch, den, wie wenn sie gegen mitgliedstaatliche Übergriffe konzipiert worden wäre.

Abschließend stellen sich damit aber drei schwierige Fragen, nämlich als (a) Rechtsakt welcher Gewalt/welchen Organs die Carta Andina zu qualifizieren ist, (b) gegen welche hoheitliche Gewalt sie schützt und (c) in welchem Rahmen sie überhaupt erlassen worden ist.

Ad (a) Aufgrund der vorstehenden dogmatischen Überlegungen als auch der Analyse des Inhaltes der Carta Andina kann man davon ausgehen, dass sie ein Rechtsakt der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft ist. Diese wurden bei ihrem Abschluss durch ihre Präsidenten vertreten, die lediglich im Rahmen des *Consejo Presidencial Andino* zusammengekommen sind, ähnlich dem europäischen Gremium “der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten”. Zwar könnte man rein theoretisch die Meinung vertreten, dass es sich dabei um eine “Leitlinie (*Directriz*)” des Rates der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft als Organ der Anden-Gemeinschaft<sup>148</sup> gehandelt hätte, wogegen allerdings die Tatsache spricht, dass der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Menschenrechtsbereich in der Anden-Gemeinschaft kompetenziell nach wie vor den Mitgliedstaaten obliegt.

Ad (b) Aufgrund der Tatsache, dass die lateinamerikanische Doktrin bzw. zumindest Praxis sich diesbezüglich offensichtlich von der europäischen unterscheidet, muss nach der Frage der Zurechnung des Rechtsaktes zu einem der beiden Rechtsträger – Anden-Gemeinschaft oder deren Mitgliedstaaten – auch noch die weitere Frage untersucht werden, gegen welche Hoheitsgewalt diese Charta schützen soll – eine Frage, die nach der europäischen Doktrin hinfällig wäre, da man hier strickt von einer Verbindung dieser beiden Aspekte ausgeht: die Zurechnung determiniert den Rechtsträger, gegen dessen Hoheitsgewalt dann geschützt werden soll.

Ausgehend von den vorstehenden Ausführungen zum XII. Teil der Carta Andina lässt sich feststellen, dass die dort angesprochenen Schutzmechanismen gegen eventuelle Menschenrechtsverletzungen immer nur die Mitgliedstaaten betreffen – sei es, dass gegen ihre *öffent-*

<sup>148</sup> Art 6 bzw. Art. 11 Abs. 1 Vertrag von Cartagena.

liche Gewalt geschützt werden soll, sei es, dass sich daraus Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten auf der internationalen Ebene ergeben. Interessant ist die Tatsache, dass sich im Vorentwurf der Carta Andina vom 27. Mai 2002 noch die Eingangsbestimmung fand, wonach diese sowohl von der Anden-Gemeinschaft, als auch (!) von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden sollte. Offenbar wurde diese Variante jedoch in der Arbeitsitzung der Vize-/Außenminister vom Juni/Juli 2002 auf höchster politischer Ebene eliminiert – aus welchen politischen bzw. doktrinären Gründen auch immer.

Ad (c) Nichtsdestotrotz darf aber die explizite Feststellung in Art. 63 CA nicht übersehen werden, wonach die Carta Andina die erste bedeutende Manifestation der Anden-Gemeinschaft auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes darstelle. Ausgehend von einer in diesem Zusammenhang offensichtlich weniger stringenten lateinamerikanischen Doktrin wird man diese Bestimmung aber so zu verstehen haben, dass es sich dabei wohl nicht um eine Manifestation der, sondern um eine solche in der Anden-Gemeinschaft handelt. Man darf an dieser Stelle auch nicht die Bestimmungen des XIII. Teiles (*seguimiento*) vergessen, wonach diverse Organe der Anden-Gemeinschaft (Außenministerrat, Generalsekretariat und Anden-Parlament) in die Effektuierung der Carta Andina mit eingebunden sind. Damit in Zusammenhang zu sehen ist aber auch die Bestimmung des Art. 86 CA, wonach die Mitgliedstaaten dieses Tätigwerden der Organe autorisieren.

Zum anderen findet sich bei der Formulierung der Rechte der unter besonderem Schutz stehenden Personengruppen der Hinweis, wonach sich die Mitgliedstaaten verpflichten, den Schutz und die Förderung dieser Menschenrechte sowohl im Bereich ihrer staatlichen Jurisdiktion, also auch im Bereich der Anden-Gemeinschaft zu verbessern (so zB Art. 51 CA).<sup>149</sup> Zusammenfassend kann man daher wohl feststellen, dass es sich zwar um einen Rechtsakt der Mitgliedstaaten zum Schutze gegen die staatliche Hoheitsgewalt handelt, dass dieser Prozess jedoch im Rahmen der Anden-Gemeinschaft entstanden ist und auch künftig dort stattfinden soll. Somit handelt es sich um eine nicht “von einer” sondern “im Rahmen” einer Internationalen Organisation angenommenen Übereinkunft – analog zu Art. 5 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) (1969)<sup>150</sup>.

Da der Carta Andina derzeit noch keine Rechtsverbindlichkeit zukommt und sie in weiten Bereichen auch keine konkreten, unmittelbar anwendbaren Rechte verbürgt, sondern mehr oder minder politische Proklamationen umfasst<sup>151</sup>, ist die Frage, gegen welche Hoheitsgewalt sie denn eigentlich schützen soll, derzeit eine rein theoretische. Trotzdem könnte es sein, dass die Carta Andina gem. Art. 96 Abs. 2 CA zu einem späteren Zeitpunkt in ein

<sup>149</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.J.

<sup>150</sup> BGBl 1980/40.

<sup>151</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.K.

verbindliches Menschenrechtsschutz-Instrument der Anden-Gemeinschaft (!) umgeformt wird. Wie die vorstehend abgeführte Diskussion zur Technik der Verbindlichmachung der Carta Andina gem. Art. 96 Abs. 2 CA<sup>152</sup> aber gezeigt hat, kann es sich bei dem dafür vorgesehenen (vermeintlichen) Beschluss der Außenminister nicht um einen Organakt handeln, der dem dahinter stehenden Rechtsträger, nämlich der Anden-Gemeinschaft zugeordnet werden kann. Daher kann auch eine verbindlich gemachte Carta Andina nicht gegen Auswüchse der Verbandsgewalt Abhilfe schaffen, sondern nur gegen Übergriffe der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft schützen.

*(Der Beitrag wird im nächsten Heft fortgesetzt)*

<sup>152</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.D.