

# DAS AMPARO-VERFAHREN IN MEXIKO

Grundrechtsschutz und Sicherung staatlicher Autorität in einer sich integrierenden Gesellschaft

Von HANS-RUDOLF HORN

Die Mehrzahl der modernen Staatsverfassungen enthält einen mehr oder minder umfassenden Grundrechtskatalog. Für die Beurteilung der Rechtswirklichkeit ist jedoch nicht so sehr das Bekenntnis zu den Grundrechten als die Möglichkeit maßgebend, die in der Verfassung verankerten Rechte im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung durchzusetzen; es kommt auf das tatsächliche Funktionieren der gesetzlichen Rechtsbehelfe an.

Die mexikanische Amparo-Beschwerde stellt einen der frühesten Versuche dar, in einem eigenständig entwickelten Verfahren das Spannungsverhältnis zwischen dem Individuum und der Staatsgewalt juristisch zu erfassen. Dem einzelnen Staatsbürger wird eine wirksame Handhabe gegeben, sich gegen staatliche Hoheitsakte zur Wehr zu setzen, selbst wenn sie von dem de facto und de iure stärksten staatlichen Gewalthaber, dem Präsidenten der Republik, ausgehen und auf ein formell gültiges Gesetz gestützt werden.

Kodifiziert wurde das Amparo-Verfahren zum erstenmal in der Verfassung des mexikanischen Bundesstaates Yucatán im Jahre 1840, dann insbesondere in der Bundesverfassung von 1857. Es ist in einer Reihe anderer iberoamerikanischer Staaten, wie Brasilien, Kolumbien und Perú, Vorbild für die Schaffung ähnlicher Verfahren geworden. In Argentinien hat die Rechtsprechung von sich aus ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage, gestützt auf die Verfassungsbestimmungen über die Grundrechte, einen außerordentlichen Rechtsbehelf zugelassen, der auf das mexikanische Verfahren zurückgeht und auch „amparo“ genannt wird<sup>1</sup>.

Juicio de amparo kann mit „Schutzverfahren“, der Rechtsmittelcharakter mit dem Ausdruck „Schutzbeschwerde“ wiedergegeben werden. Der Begriff Amparo hat jedoch einen derart spezifischen Sinn, daß er üblicherweise nicht übersetzt wird<sup>2</sup>. Er ist auch in Dokumenten der UN in anderen offiziellen Sprachen der Weltorganisation unübersetzt beibehalten worden. Entscheidende Grundgedanken des Amparo-Verfahren sind in Artikel 18 der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen von Bogotá (1948), Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von Paris (1948) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention von Rom (1950) enthalten<sup>3</sup>. Freilich handelt es sich um Ideen, die im Zuge der Zeit lagen. Es ist aber kaum erklärlich, daß im deutschsprachigen Schrifttum, das sich im übrigen eingehend dem Problem der Grundrechte und deren Durchsetzung widmet, das Amparo-Verfahren bisher nahezu unbeachtet geblieben ist<sup>4</sup>. Selbst in Werken, die eine gewisse Übersicht über die in aller Welt

<sup>1</sup> Krotoschin, Gerichtlicher Grundrechtsschutz, insbesondere Drittwirkung der Grundrechte, nach argentinischem Recht, *Recht der Arbeit*, 1964, 128. Christoph v. Rohr hat 1966 der Universität Bonn eine Dissertation mit dem Titel „Der argentinische Amparo-Prozeß unter Berücksichtigung ähnlicher Verfahrensarten in Brasilien, Mexiko und Peru“ vorgelegt, in der insbesondere S. 6 ff. und 211 ff. der mexikanische Ursprung des Amparo-Gedankens hervorgehoben wird.

<sup>2</sup> Der Begriff Amparo stammt offenbar aus der alten Gesetzgebung Aragóns. In den *Cuatro Procesos Forales de Aragón*, die von Juan Francisco La Ripa 1772 herausgegeben wurden, hieß es, Aufgabe des Gerichts sei es, „que despachaba sus amparos en defensa del Rey, de las leyes y de los Reynicolos“, nach Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8. Aufl., México 1967, S. 458, Anm. 412.

<sup>3</sup> Vgl. Tena Ramírez, a. a. O., S. 31.

<sup>4</sup> In dem durch das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht von Hermann Mosler herausgegebenen Werk „Verfassungsgerichtsbarkeit der Gegenwart“, Köln, Berlin 1962, wird auf S. 392 bis 415 auch Mexiko behandelt.

vorkommenden Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit geben, findet sich allenfalls eine indirekte, beiläufige Erwähnung des Rechtsschutzsystems in Mexiko<sup>5</sup>.

## I.

Iberoamerikanische Juristen betonen immer wieder mit Recht, daß das Amparo-Verfahren keine unmittelbaren Vorläufer und Vorbilder habe. Insbesondere kann auch nicht von einer bloßen Übernahme des Systems der Vereinigten Staaten, das die Aufhebung verfassungswidriger Gesetze durch den Supreme Court kennt, die Rede sein, auch wenn der nordamerikanische Einfluß sicher von Bedeutung war. Die Schaffung eines eigenständigen Rechtsinstitutes setzt das Vorhandensein einer Rechtskultur voraus, die ihrerseits als Bestandteil einer hoch entwickelten allgemeinen Kultur zu sehen ist. Sicherlich haben bei der Selbständigkeitsbewegung Spanisch-Amerikas und dem Bemühen um eine neue staatliche Ordnung die Ideen der Aufklärung und der französischen Revolution mitgewirkt. Der Einfluß der spanischen Kulturtradition wird dabei jedoch vielfach unterschätzt<sup>6</sup>. Gerade weil die Geschichte Mexikos durch Gewalttätigkeit und Grausamkeit gekennzeichnet ist, setzten schon frühzeitig Bemühungen ein, die Machthaber an das Recht zu binden. Die spanische Krone unternahm aus sozialetischen Erwägungen heraus, die ihren wirtschaftlichen und politischen Interessen sogar zuwiderliefen, beachtliche Anstrengungen, um Recht und Gesetz in der Neuen Welt durchzusetzen<sup>7</sup>. Derartige Maßnahmen wurden bereits vor der Eroberung Mexikos getroffen und dann erheblich verstärkt, als die Auswüchse und die verheerenden Folgen der Conquista und der beginnenden Kolonisierung offenkundig wurden. Freilich wird man sagen müssen, daß durch gesetzliche Maßnahmen die Ausbeutung der Indianer nicht abgestellt werden konnte; denn die spanische Könige wären gezwungen gewesen, die hinzugewonnenen Reiche wieder aufzugeben, wenn sie alle Härten der Kolonisierung in ihrer noch primitiven Form hätten vermeiden wollen. Im Jahre 1500, also 21 Jahre vor der Eroberung Mexikos, wurde allgemein verboten, Indianer zu Sklaven zu machen und nach anderen Gegenden zu verschleppen, nachdem bereits 1495 der Verkauf der ersten von Kolumbus mitgeführten Indianer untersagt worden war. Das Verbot des Sklavenhandels, soweit es Indios betraf, wurde zwar immer wieder durchbrochen und mußte dann erneut eingeschränkt werden. Zum Schutze der Indios wurden Institutionen geschaffen, die von Amts wegen verpflichtet waren, gegen Mißbräuche einzuschreiten und auf die Einhaltung der sogenannten Indiangesetze zu achten. Das ist in größerem Umfang geschehen, als vielfach angenommen wird<sup>8</sup>.

Die oberste exekutive Gewalt in der Neuen Welt lag bei den Vizekönigen. Das Vizekönigreich Neuspanien umfaßte das heutige Mexiko, große Teile Nordamerikas, Mittelamerika, die westindischen Inseln und bis 1739 auch das heutige Venezuela. Das stärkste Gegengewicht gegen die Machtbefugnisse der Vizekönige bildeten die Audiencias. Es handelte sich um aus Berufsrichtern (Oidores) bestehende Kollegialgerichte, die in zweiter Instanz zu entscheiden hatten. Als

<sup>5</sup> So heißt es beispielsweise bei René Marcic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, Wien 1963, S. 83, nach dem Hinweis auf die Normenkontrolle in südamerikanischen Ländern nur kurz: „... man kann anfügen, Mexiko, Guatemala ...“

<sup>6</sup> O. Carlos Stoetzer, *El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación*, Madrid 1966, besonders Band 1, S. 63 ff., Band 2, S. 223 ff.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Joseph Höffner, *Christentum und Menschenwürde — Das Anliegen der spanischen Kolonialethik im Goldenen Zeitalter*, Trier 1947, besonders S. 31 ff., 198 ff. und 208.

<sup>8</sup> Richard Konezke, *Süd- und Mittelamerika I, Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft*, in: *Fischer Weltgeschichte*, Band 22, Frankfurt (Main), Hamburg 1965, S. 135, unter Bezugnahme auf Ernesto Schäfer, *El Consejo de las Indias*, Band 2, S. 157, vgl. ferner S. 166.

Präsident der Audiencia der Hauptstadt hatte der Vizekönig zwar gewisse Aufgaben der Dienstaufsicht und der Organisation; in die Rechtsprechung selbst durfte er sich aber nicht einmischen. Bemerkenswert ist, daß die Audiencias sogar bestimmte Funktionen einer Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit ausübten. Sie hatten die Befugnis, selbst Anordnungen des Vizekönigs oder der Provinzgouverneure auf Einspruch des Betroffenen hin aufzuheben oder abzuändern, wenn die angefochtenen Maßnahmen juristisch fehlerhaft waren<sup>9</sup>. Ihre Aufgabe war es vor allem auch, die zum Schutz der Indianer erlassenen Gesetze durchzusetzen. Die übergeordnete Instanz war der Indienrat im spanischen Mutterland. Die Grenzen der Zuständigkeitsbereiche der Audiencias haben sich später zu den Staatsgrenzen selbständiger Republiken entwickelt, wie z. B. im Falle von Santo Domingo (Dominikanische Republik) und Guatemala; das gleiche gilt von Chile, Quito (Ecuador) und Lima (Perú). Beim Tode oder bei Dienstunfähigkeit des Vizekönigs übernahm die Audiencia der Hauptstadt interimistisch die Regierung, die Audiencia von México beispielsweise bei 14 verschiedenen Gelegenheiten im Laufe der Kolonialgeschichte.

Nach dem spanischen System waren Weiße und Indianer rechtlich freie Untertanen des Königs. In Neuspanien bestanden in der sozialen Wirklichkeit zwar Klassen, Kasten und Leibeigene; es gab aber — wie der mexikanische Schriftsteller Octavio Paz anerkannt hat — keine Parias, keine Menschen ohne bestimmte soziale Stellung oder ohne juristischen, moralischen oder religiösen Status<sup>10</sup>.

Der auf Montesquieu und Locke zurückgehende Gedanke, die Rechte des Individuums und die Organisation der Staatsgewalt, insbesondere die Trennung von Legislative, Exekutive und Rechtsprechung, in Verfassungsurkunden festzulegen, war bald auch nach Spanien gedrungen und von den Denkern der spanischen Aufklärung übernommen und ausgestaltet worden. Auch in Spanisch-Amerika fand der liberale Verfassungsgedanke frühzeitig seinen Widerhall; schon 1701 wurden die Lehren Lockes an der Universität Córdoba im heutigen Argentinien von Jesuiten besprochen<sup>11</sup>. Als die spanische Herrschaft wegfiel, glückte es den jungen Staaten jedoch nicht, durch Übernahme fremder Verfassungsvorbilder eine politisch stabile Ordnung zu schaffen. Der Versuch, den überlieferten spanischen Zentralismus von heute auf morgen durch ein föderalistisches System und den patriarchalischen Monarchismus durch republikanische Regierungsformen zu ersetzen, führte zu erheblichen politischen Spannungen, da das traditionale Gesellschaftsgefüge weitgehend erhalten geblieben war. Separatistische Bestrebungen lokaler Caudillos führten vielfach zu bürgerkriegsartigen Wirren und bedrohten die Autorität der Staatsorgane. Um dem Übel der sozialen Auflösung zu begegnen, arbeitet man bis heute immer wieder neue freiheitliche Verfassungen aus, in Venezuela, wo die Unabhängigkeitsbewegung ihren Ausgang nahm, nicht weniger als 25, in Peru 20, in Ecuador 18, in Bolivien 16 und in Mexiko und Nicaragua je 12<sup>12</sup>. Trotzdem wird man mit dem mexikanischen Historiker Daniel Cosío Villegas sagen können, daß der in den Verfassungen proklamierte Liberalismus in keinem lateinamerikanischen Land einen vollständigen oder auch nur teilweisen Sieg errungen hätte<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Konetzke, a. a. O., S. 134 ff.

<sup>10</sup> Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, 4. Aufl., México 1964, S. 86.

<sup>11</sup> Stöetzer, a. a. O., Band 1, S. 229.

<sup>12</sup> Vgl. Hellmuth Hecker, *Verfassungsregister*, Teil III: Amerika, Frankfurt am Main und Berlin 1958; Max Ivers Kehden, *Die neuen Verfassungen Mittel- und Südamerikas*, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 1968, S. 196 ff.

<sup>13</sup> Daniel Cosío Villegas, *Change in Latin America*, University of Nebraska 1961, S. 16.

## II.

Die mexikanische Verfassungsgeschichte ist gekennzeichnet durch das schöpferische, wenn auch vielfach frustrierte Bemühen, Einrichtung zu schaffen, um die Verwirklichung der Verfassung sicherzustellen. In der zentralistischen Verfassung von 1836 wurde zum erstenmal ein politisches Organ vorgesehen, dem die Verteidigung der Verfassung anvertraut war. Es handelte sich um ein fünfköpfiges Gremium, das Supremo Poder Conservador genannt wurde; seine Mitglieder wurden durch bestimmte Organe der Verwaltung (Juntas Departamentales), die Abgeordnetenkammer und den Senat gewählt. Es sollte in der Lage sein, verfassungswidrige Akte einer der drei Gewalten für nichtig zu erklären, sobald die Vertreter der anderen beiden Gewalten dies beantragten. Dieses System konnte jedoch nicht verwirklicht werden, weil die unruhigen Zeiten dem Funktionieren einer derartigen Institution subtiler Verfassungstechnik im Wege standen.

Unter dem Eindruck der Schriften Tocquevilles über die Demokratie in Amerika, die auch in Mexiko frühzeitig Beachtung gefunden hatten, sann man bald auf andere Wege, die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung zu gewährleisten. Im Jahre 1840 schlug der Abgeordnete Ramírez vor, an Stelle des Poder Conservador den Obersten Gerichtshof (Suprema Corte de la Justicia) über Konflikte entscheiden zu lassen, die sich aus der Verletzung der Verfassung ergaben<sup>14</sup>. Am Ende des gleichen Jahres wurde dem Kongreß des mexikanischen Bundesstaates Yucatán ein Verfassungsentwurf vorgelegt, der hauptsächlich von Manuel Crescencio Rejón ausgearbeitet war. Yucatán war damals von starken separatistischen Bewegungen erfaßt, die sich gegen das zentralistische System wandten und auf die Bildung eines selbständigen Staates abzielten. Damit läßt sich der für einen Gliedstaat — jedenfalls in Mexiko — ungewöhnliche Verfassungsentwurf Rejóns erklären, der ein Zweikammersystem und die Schaffung eines eigenen Obersten Gerichtshofes vorsah. Diesem wurde die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit übertragen, um — wie es hieß — „den verfassungswidrigen Entschlüssen des Kongresses und den illegalen der exekutiven Gewalt zu begegnen, welche die politischen und bürgerlichen Rechte der Einwohner des Staates verletzen“. Die rechtsprechende Gewalt erhielt die Aufgabe, „den Unterdrückten in dem Genuß seiner individuellen Garantien zu schützen“<sup>15</sup>. Das Gericht konnte nur auf Antrag des Betroffenen tätig werden und nur eine Entscheidung fällen, die ihm gegenüber wirkte. Es gab keine Popularklage und keine allgemeinverbindliche Aufhebung einer als verfassungswidrig erkannten gesetzlichen Regelung. Man war also auch hier bestrebt, die Autorität der Exekutive so wenig wie möglich, d. h. nicht über den Einzelfall hinaus, in Frage zu stellen.

In den Artikeln 53, 63 und 64 der yucatekischen Verfassung fanden die Ideen Rejóns ihren Niederschlag. Der Oberste Gerichtshof gewährte den Amparo gegen verfassungswidrige Akte der Legislative und verfassungswidrige und illegale Maßnahmen des Gouverneurs. Die Richter der ersten Instanz entschieden über den Amparo gegenüber Behörden, nicht aber Gerichten. Bei Verfassungsverletzungen durch Gerichte gab es nur den gewöhnlichen Instanzenzug, der bei dem gleichen Obersten Gerichtshof endete.

Schon im Jahre 1842 übernahm eine Minderheit der verfassungsgebenden Versammlung in der Hauptstadt México das Amparo-Verfahren in einem Entwurf,

<sup>14</sup> Tena Ramírez, a. a. O., S. 455, mit weiteren Literaturnachweisen.

<sup>15</sup> Tena Ramírez, a. a. O., S. 457 ff., zum ganzen S. 451 ff.

wenn auch in verwässerter Form. Es war nur ein Schutz gegen Parlamente und Behörden der Gliedstaaten, nicht aber des Bundes vorgesehen; die durch die separatistischen Kämpfe der Zeit schon stark bedrohte Autorität der Bundesgewalt sollte durch das Amparo-Verfahren also nicht noch mehr erschüttert werden können. Nachdem Rejón selbst Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung der Republik geworden war, wurde der Amparo-Gedanke sogar von seinem eigenen Autor aufgegeben: Rejón trat 1846/47 mit der Mehrheit der Delegierten für die einfache Wiederherstellung der mexikanischen Bundesverfassung von 1824 ein, weil er befürchtete, die Republik bleibe allzu lange ohne oberstes Gesetz, wenn erst über Reformen diskutiert werden müßte. Der Abgeordnete Mariano Otero übernahm jetzt die wesentlichen Grundgedanken des Amparo und setzte sie durch. Er wird daher nicht zu Unrecht als der Begründer der Amparo-Beschwerde angesehen. Auf Otero ging auch die Formulierung in Artikel 25 der Reformakte von 1847 zurück, die alle bisherigen übertraf und offensichtlich auch noch die Fassung von Artikel 107 Nr. II der geltenden mexikanischen Verfassung von 1917 beeinflusst hat:

„Die Bundesgerichte sollen jeden Einwohner der Republik bei der Ausübung und Erhaltung der Rechte, die ihm diese Verfassung und die verfassungsmäßigen Gesetze gewähren, gegen Angriffe der legislativen und exekutiven Gewalt schützen, sei es des Bundes, sei es der Staaten, wobei sich besagte Gerichte darauf beschränken sollen, ihren Schutz in dem speziellen Fall zu gewähren, um den es in dem Prozeß geht, ohne eine allgemeine Erklärung über das Gesetz oder den Akt abzugeben, auf dem die angefochtene Entscheidung beruht.“<sup>16</sup>

Es wurde nicht das nordamerikanische System übernommen, aus Anlaß eines Einzelfalles das betreffende verfassungswidrige Gesetz schlechthin außer Kraft zu setzen. Den mexikanischen Juristen ging es darum, einen wirksamen Schutz der Grundrechte des einzelnen zu gewährleisten, ohne die Macht der Gerichte gegen die Autorität von Legislative und Exekutive auszuspielen. Man wollte, wie es der Abgeordnete Arriaga formulierte, „daß die absurden Gesetze, die frevelhaften Gesetze, teilweise und allmählich vor den Gerichtsurteilen dahinschwänden, und nicht mit Getöse und Skandal auf einem für traurige Kämpfe zwischen der Souveränität der Einzelstaaten und der Souveränität des Bundes offenen Platz“<sup>17</sup>.

Die liberale Verfassung von 1857 verwirklichte den Grundgedanken des Amparo, die Kontrolle der verfassungsmäßigen Ordnung ausschließlich einem spezifischen justizförmigen Verfahren anzuvertrauen, und zwar vor den Bundesgerichten. Die Einheitlichkeit und damit die Wirksamkeit des Amparo-Verfahrens wäre in Frage gestellt worden, wenn auch die Gerichte der Einzelstaaten zuständig gewesen wären, wie zunächst der Entwurf vorsah. Um vielen liberalen Delegierten das vorgesehene Verfahren annehmbar zu machen, sah man zunächst die Einschaltung eines Jurado, eines aus Geschworenen gebildeten Gremiums, vor, und zwar mit dem Argument, die öffentliche Meinung verkörpere sich in der aus Laien gebildeten Jury. Nachdem der Artikel über die Jury seinen Zweck, die Abgeordneten zustimmungsbereit zu machen, erfüllt hatte, ließ ihn die Kommission, welche die endgültige Fassung der Konstitution zur Abstimmung vorlegte, wieder fallen. Auf diese Weise gelang es, Vorsorge zu treffen, daß die Wirksamkeit des Amparo-Verfahrens nicht durch die Beteiligung der Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten und einer Jury, die den subtilen juristischen Fragen des Grundrechtsschutzes nicht gewachsen gewesen wäre, von vornherein in Frage gestellt wurde.

<sup>16</sup> Abgedruckt bei Tena Ramírez, a. a. O., S. 461.

<sup>17</sup> Tena Ramírez, a. a. O., S. 463.



Als nach dem Sieg des Revolutionsführers Venustiano Carranza die Verfassungsgebende Versammlung von Querétaro 1916 mit ihrer Arbeit begann, zog keiner der Delegierten die Beibehaltung der Amparo-Beschwerde in Zweifel. Sie war ein fest verwurzelter Bestandteil des mexikanischen Rechtslebens geworden, deren Wirksamkeit selbst unter der langen Herrschaft des Diktators Porfirio Díaz nicht verloren gegangen war. Eine Diskussion wurde nur über bestimmte prozessuale Einzelheiten und die Frage geführt, inwieweit der Amparo auch im Zivilrecht gegeben werden sollte.

### III.

Die geltende mexikanische Verfassung von 1917 spricht nicht ausdrücklich von „Grundrechten“ oder „Menschenrechten“; sie sind aber gemeint, wenn von „garantías“ die Rede ist. Letztlich bedeutet „Garantie“ hier nichts anderes als die Durchsetzung der Grundrechte im Amparo-Verfahren. Dem Verfassungsgeber von Querétaro fehlte der revolutionäre Pathos, der sich — wie auch die Verfassung von 1857 — auf die von Natur bestehenden Menschenrechte zu berufen pflegt. Am Ende der blutigen Revolutionskämpfe machte sich das Bestreben bemerkbar — um mit den Worten des Historikers Palavicini zu sprechen, — aufzuhören mit der Poesie der Verfassung, um präzise und praktikable Grundprinzipien aufzustellen. Freilich fiel der Verfassungsgeber geradezu in den Denkweise des Positivismus zurück, dessen Bekämpfung das Anliegen der Revolution gewesen war. Artikel 1 lautet:

„In den Vereinigten Mexikanischen Staaten soll jedes Individuum die Garantien genießen, welche diese Verfassung gewährt; sie können nicht eingeschränkt oder suspendiert werden außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die sie selbst festlegt.“

Damit ist klar zum Ausdruck gebracht, daß die „Garantien“ nicht bloße Programmsätze, sondern unmittelbar verbindliches Recht darstellen.

Die erwähnte Möglichkeit einer Suspension von Grundrechtsgarantien besteht im Falle des Staatsnotstandes. Dieser liegt nach Artikel 29 vor bei einer Invasion, einer schweren Störung des öffentlichen Friedens oder einem sonstigen Ereignis, das die Gesellschaft (*sociedad*) in große Gefahr oder in einen großen Konflikt stürzt. Die weite Fassung des Verfassungstextes läßt einen erheblichen Ermessensspielraum zu. Die Entscheidung steht nicht allein dem Staatspräsidenten und seinem Kabinett, dem Consejo de Ministros, zu; sie bedarf der Zustimmung des Kongresses. Während der Parlamentsferien tritt die Ständige Kommission, die aus Mitgliedern des Senats und der Abgeordnetenkammer gebildet wird, an seine Stelle. Die Suspension von Grundrechtsgarantien ist niemals absolut, sondern in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Sie kann nur so weit gehen, wie es zu einer umgehenden Bewältigung der Situation notwendig ist; das beabsichtigte Mittel muß zu dem angestrebten Zweck in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die mit einer Suspension von Grundrechtsgarantien verbundenen Notstandsmaßnahmen dürfen sich, wie es in der Verfassung heißt, nicht gegen einzelne Individuen richten, müssen auf allgemeinen Anordnungen (*prevenciones generales*) beruhen und zeitlich genau begrenzt sein.

Besonders eingehend widmet sich die Verfassung dem Schutz der persönlichen Freiheit und der Ausgestaltung des Habeas-Corpus-Verfahrens. Nach Artikel 19 kann niemand länger als drei Tage ohne Haftbefehl festgenommen werden. Vor-sorge gegen unberechtigte Festnahme und Bestrafung treffen unmittelbar oder

mittelbar elf Verfassungsartikel (Art. 13, 14, 16 bis 23, 107 Nr. XVIII). Die Verletzung der Vorschriften über den Haftbefehl und der damit zusammenhängenden Bestimmungen wird in der Verfassung selbst mit Strafe bedroht (Art. 107 Nr. XVIII). Die Verfassung enthält auch zahlreiche Einzelregelungen, die in anderen Ländern Strafprozeßordnungen, Vollzugsordnungen oder Verwaltungsvorschriften vorbehalten sind. Derartige Bestimmungen waren bereits zum großen Teil in der Verfassung von 1857 enthalten.

Eine allgemeine Formulierung des Gleichheitssatzes, vergleichbar der Regelung in Artikel 3 des Bonner Grundgesetzes, enthält die mexikanische Verfassung nicht. Das Gleichheitsprinzip findet aber in dem Verbot von erbten Vorrechten und Titeln (Art. 12), von Ausnahmegerichten (Art. 13) sowie von Monopolen (Art. 28) seinen Ausdruck. Bei einem weiteren Vergleich mit dem Bonner Grundgesetz ergibt sich eine äußerliche Übereinstimmung insofern, als in beiden Verfassungen jeweils in Artikel 9 die Vereinigungsfreiheit, in Artikel 11 die Freizügigkeit und in Artikel 14 — in Mexiko neben anderen Grundrechten — das Eigentum garantiert wird.

Was den Schutz des Eigentums angeht, so weist das mexikanische System erhebliche Besonderheiten auf. Nach Artikel 27 steht das originäre Eigentum an Land, Wasser und Bodenschätzen der Nation zu. Diese hat das Recht, ihren Anspruch auf Privateigentum zu übertragen, um auf diese Weise ein abgeleitet gedachtes Privateigentum zu begründen. Der gleiche Artikel 27 schützt das Eigentum des einzelnen bereits dadurch, daß eine Enteignung nur im öffentlichen Interesse und nur gegen Entschädigung zugelassen wird. Die Sozialbindung des Eigentums wird besonders nachdrücklich betont. Mexiko war das erste Land der Welt, das — noch vor der russischen Oktoberrevolution — bis in technische Einzelheiten hinein eine Zerschlagung der Latifundien und eine Agrarreform in der Verfassung vorschrieb. Der Großgrundbesitzer kann sich gegen eine Enteignung heute auch mit einer Amparo-Beschwerde wenden. In Artikel 14 Absatz 2 heißt es:

„Niemand kann des Lebens, der Freiheit oder seines Eigentums, seines Besitzes oder seiner Rechte beraubt werden ohne ein Verfahren vor zuvor gebildeten Gerichten, das die wesentlichen Förmlichkeiten des Prozesses erfüllt und Gesetzen entspricht, die vor dem Ereignis erlassen worden sind.“

Die Grundrechtsgarantien gelten nach Artikel 33 grundsätzlich auch für Ausländer. Diesen ist ausdrücklich verboten, sich in die politischen Angelegenheiten des Landes einzumischen. Die Exekutive des Bundes hat das Recht, mißliebige Ausländer auszuweisen, ohne daß hierzu ein Gerichtsurteil erforderlich wäre. Die Verfassung enthält eine Reihe von Vorschriften zum Schutz gegen Überfremdung auf wirtschaftlichem Gebiet und gegen einen zu großen ausländischen Einfluß auf die Politik des Landes. Die fremdenfeindlichen Züge der Verfassung wurden freilich in der Rechtswirklichkeit, zumal auf dem ökonomischen Sektor, stark gemildert<sup>18</sup>.

Die mexikanische Verfassung garantiert eine Reihe von weiteren Freiheitsrechten, über die fast alle modernen Verfassungen verfügen, wie das Recht der freien Meinungsäußerung in Wort und Schrift (Art. 6 und 7), den Schutz von Wohnung und Familie (Art. 16 und 26), das Verbot der Auslieferung wegen politischer Vergehen (Art. 15), das Petitionsrecht (Art. 8) und den Schutz des Postgeheimnisses (Art. 25). Hinzu kommt als amerikanische Besonderheit „die Freiheit,

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu Hans-Rudolf Horn, Investitionen in Mexiko, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, 1965, S. 50, ferner die demnächst vom Institut für Iberoamerika-Kunde herausgegebene Arbeit des Verfassers „México: Revolution und Verfassung. Der mexikanische Weg zur politischen Stabilität“.

Waffen jeder Art zu seiner Sicherheit und legitimen Verteidigung zu besitzen“, freilich eingeschränkt durch einen Gesetzesvorbehalt (Art. 10).

Die Problematik eines weiteren Grundrechts, nämlich des Rechts auf freie Religionsausübung, soll hier nur gestreift werden. Artikel 24, der dieses Recht gewährleistet, enthält selbst bereits eine bemerkenswerte Einschränkung in seinem zweiten Absatz, der vorschreibt, jede öffentliche Religionsausübung müsse „genau innerhalb der Gotteshäuser“ stattfinden, die stets unter der Aufsicht der Behörde stehen. Gegen die Katholische Kirche, der — zumindest nominell — fast 95 Prozent der Bevölkerung angehören, richten sich eine Reihe von einschneidenden Verfassungsverbieten, die eigentlich mit dem Prinzip der Trennung von Kirche und Staat nicht vereinbar sind. Artikel 3 untersagt jede Mitwirkung der Kirche bei der Erziehung, Artikel 27 den Erwerb von Grundeigentum durch „die religiösen Vereinigungen, die sogenannten Kirchen“ und Artikel 130 jede Meinungsäußerung von Klerikern über politische Angelegenheiten, ja selbst einen wahrheitsgemäßen Bericht über Behörden und Persönlichkeiten des politischen Lebens in Zeitungen, die eine kirchliche Tendenz haben. Eine Behörde, die das Bestehen von Orden oder Priesterseminaren duldet, macht sich strafbar. Die Höchstzahl der Priester soll durch Gesetze der Einzelstaaten festgelegt werden.

Alle diese Bestimmungen haben in der Verfassungswirklichkeit weitgehend ihre Bedeutung verloren. Eine offizielle Abschaffung der seit fast 30 Jahren nur noch auf dem Papier stehenden Verfassungsvorschriften wäre jedoch politisch nicht opportun, da sie gewiß von einer großen Zahl einflußreicher Intellektueller als Verrat an der Revolution gebrandmarkt würde und zu Unruhen führen könnte. Auf der anderen Seite wäre es ohne eine gefährliche Störung des Rechtsfriedens heute auch nicht möglich, die kirchenfeindlichen Verfassungsbestimmungen konsequent zu verwirklichen, wie dies vor allem unter Präsident Calles in den zwanziger Jahren versucht wurde. Es ist eine rechtlich interessante Frage, was geschehen würde, wenn etwa ein Geistlicher eine Amparo-Beschwerde darauf stützen würde, eine der kirchenfeindlichen Verfassungsbestimmungen sei verfassungswidrig, weil sie dem in der Verfassung selbst gewährleisteten Grundrecht der Religions- und der Meinungsäußerungsfreiheit widerspreche. Das Problem verfassungswidriger Verfassungsnormen ist auch in Mexiko schon theoretisch erörtert worden<sup>19</sup>. Der Oberste Gerichtshof wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einer Entscheidung über diese Frage angerufen werden, weil weder Staat noch Kirche daran interessiert sind, das gegenwärtig bestehende gute Einvernehmen zu gefährden.

Eine wichtige Rolle spielen in der mexikanischen Verfassung die sozialen Grundrechte des Arbeitnehmers. Schon die Verfassung von 1857 proklamierte — ebenfalls in Artikel 5 — den Grundsatz, daß niemand gezwungen werden könne, persönliche Arbeiten ohne gerechte Entlohnung und ohne sein volles Einverständnis zu verrichten. In Artikel 4, der diese Berufsfreiheit gewährleistet, wird auch das Recht auf das Ergebnis der Arbeit des einzelnen verankert. Artikel 123, dem zu Ehren sogar eine Straße im Zentrum der Hauptstadt benannt ist, enthält eine eingehende Regelung des Arbeitsrechts, das auch Gegenstand des Bundesarbeitsgesetzes ist.

---

<sup>19</sup> Emilio Rabasa hat bereits 1912 — möglicherweise als erster Vertreter der modernen Staatslehre — die Frage behandelt, inwieweit eine formell verfassungsmäßig beschlossene Änderung des Verfassungstextes verfassungswidrig sein kann. Rechtstheoretisch macht es keinen wesentlichen Unterschied, ob es sich um einen ursprünglichen Verfassungstext oder um legal ergangene Verfassungsänderungen handelt. Es liegen spezielle mexikanische Untersuchungen beispielsweise zur Verfassungswidrigkeit des Artikels 3 in seiner bis 1946 geltenden Fassung vor: Guilebaldo Murillo, *Inconstitucionalidad del actual artículo 3º de la Constitución Federal 1941*, vgl. zum ganzen Tena Ramírez, a. a. O., S. 55 ff., besonders S. 57.



In der Verfassungsgebenden Versammlung von Querétaro erklärte der Delegierte Cravioto Anfang 1917:

„So wie Frankreich nach seiner Revolution die hohe Ehre hatte, in der ersten seiner Verfassungen die unsterblichen Rechte des Menschen feierlich anzuerkennen, so soll die mexikanische Revolution den legitimen Stolz haben, der Welt zu zeigen, daß sie die erste ist, die in einer Verfassung die heiligen Rechte des Arbeiters verankert.“<sup>20</sup>

Im einzelnen enthält die heute gültige Fassung von Artikel 123 beispielsweise Vorschriften über den Achtstundentag, obligatorische Ruhetage, die Festsetzung von Mindestlöhnen, das Streikrecht, das Verbot der Kündigung ohne wichtigen Grund, einen Mindesturlaub von 20 Tagen und weitere Schutzbestimmungen, insbesondere auch hinsichtlich der Arbeit von Frauen und Minderjährigen.

#### IV.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Amparo-Verfahrens beruht auf den Artikeln 103 und 107 der Verfassung und dem Amparo-Gesetz (*Ley de Amparo*) aus dem Jahre 1935, das im Jahre 1951 novelliert wurde. Nach Artikel 103 Nr. I der Verfassung entscheiden die Bundesgerichte über die Rechtsstreitigkeiten, die wegen Gesetzen oder *actos de la autoridad* entstehen, welche die individuellen Garantien verletzen. *Actos de la autoridad* umfassen sowohl Verwaltungsakte und behördliche Maßnahmen jeder Art als auch Gerichtsurteile. Es besteht kein besonderes Bundesverfassungsgericht; wie in den USA ist vielmehr die ordentliche Gerichtsbarkeit des Bundes zuständig. In Artikel 107 sind die verbindlichen Grundlagen für das Amparo-Gesetz festgelegt.

Die entscheidenden Grundgedanken von Rejón und Otero finden sich im Text der Verfassung wieder: 1. Der Amparo kann nur von dem beansprucht werden, in dessen Rechte eingegriffen wurde. 2. Die Gerichtsentscheidung soll sich darauf beschränken, den Beschwerdeführer in seinen Rechten zu schützen und jede allgemeine Erklärung vermeiden. Es gibt somit grundsätzlich keine allgemeine Bindungswirkung von Urteilen, in denen ein Gesetz als verfassungswidrig bezeichnet wurde. Diesem Absatz wurde freilich nachträglich eine Ergänzung zugefügt, die der Oberste Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Oktober 1966<sup>21</sup> einen großartigen Schritt nach vorn zur Vervollkommenung des Amparo-Verfahrens genannt hat. Danach kann ein formeller Mangel einer Amparo-Beschwerde außerachtgelassen werden, wenn der angefochtene Hoheitsakt auf Gesetzen beruht, die bereits früher durch die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes für verfassungswidrig erklärt wurden. Eine Amparo-Beschwerde ist ferner immer statthaft, wenn in einem Strafverfahren oder einem Arbeitsrechtsstreit eine offenkundige Verletzung des Gesetzes vorliegt, durch die der Betroffene bei der Wahrnehmung seiner Rechte beeinträchtigt wurde. Auch in Verfahren, bei denen es um die Rechte der durch die Landreform begünstigten Landwirte und Ejido-Bauern (diesen steht lediglich ein Nutzungsrecht an dem ihnen zugewiesenen Boden zu) geht, kann über formelle Mängel der Amparo-Beschwerde hinweggegangen werden. Dies läßt die Tendenz erkennen, den armen und in der Regel nicht rechtskundigen Teilen der Bevölkerung die Wahrung ihrer Rechte durch Absehen von Formalien zu erleichtern.

<sup>20</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, México, 2. Auflage 1964, S. 814.

<sup>21</sup> Abgedruckt bei Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, S. 491 ff. (S. 492).

Grundsätzlich ist die Amparo-Beschwerde — wie auch die deutsche Verfassungsbeschwerde — erst zulässig, wenn alle nach gewöhnlichem Verfahrensrecht gegebenen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sind. Von dieser Regel werden jedoch bedeutsame Ausnahmen zugelassen. Eine unanfechtbare Entscheidung braucht nicht abgewartet zu werden,

1. wenn das gewöhnliche Verfahrensrecht keine aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt oder nur unter engeren Voraussetzungen zulässt als das Amparo-Gesetz,
2. wenn der angefochtene Verwaltungsakt das Leben oder die persönliche Sicherheit des Betroffenen gefährdet,
3. wenn eine behördliche Maßnahme in die Rechte unbeteiligter Dritter eingreift,
4. wenn durch die Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung ein nicht wieder gutzumachender Schaden eintreten würde,
5. wenn ein anderweitiger Rechtsbehelf gesetzlich nicht vorgesehen ist, sondern nur gewohnheitsrechtlich zugelassen wird<sup>22</sup>.

Die zuletzt genannte Voraussetzung spielt vor allem im Arbeitsrecht eine wichtige Rolle, da gegen die *laudos* der Juntas de Conciliación y Arbitraje (Schiedssprüche der Sühne- und Schiedskommissionen) kein ordentlicher Rechtsbehelf gegeben ist. Deshalb wird häufig neben der Klage vor der Junta, welche die Funktionen eines Arbeitsgerichts hat, gleichzeitig die Amparo-Beschwerde eingelegt.

In der Rechtswirklichkeit hat sich die Amparo-Beschwerde von ihrem Ausgangspunkt, der Verfassungsbeschwerde, entfernt. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung gehört gemäß Artikeln 14 und 16 der Verfassung zu den Grundrechtsgarantien der Anspruch des Staatsbürgers darauf, daß sich der Staat ihm gegenüber gesetzmäßig verhält. Der Amparo-Prozeß hat unter diesem Gesichtspunkt die umfassende Funktion einer allgemeinen Legalitätskontrolle der Exekutive, aber auch der Rechtsprechung übernommen: Er erfüllt weitgehend die Aufgaben einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Möglichkeit einer Überprüfung auch der Rechtsprechung ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Verfassung. Wie Artikel 107 Nr. II Absatz 3 festlegt, bleiben etwaige Formfehler der Amparo-Beschwerde unbeachtet, wenn sich der Beschwerdeführer darauf beruft, daß die Verurteilung auf einem Strafgesetz beruhe, welches nicht genau auf den Fall anwendbar sei. Die Amparo-Beschwerde ist zu einem zusätzlichen Rechtsmittel geworden. Einer entsprechenden Entwicklung sucht die deutsche Rechtsprechung und Lehre mit dem Hinweis zu begegnen, daß die Verfassungsbeschwerde keine Superrevision darstelle. In Mexiko handelt es sich jedenfalls um eine Evolution, die von dem Grundgedanken des Amparo her konsequent ist, die Rechte des Individuums wirksam zu schützen. In den wenigsten Amparo-Verfahren geht es um spezifisch verfassungsrechtliche Fragen.

Die praktische Notwendigkeit einer Kontrolle der lokalen Rechtsprechung in den Einzelstaaten, die in der Mehrzahl der Fälle über gewöhnliche Zivil- und Strafsachen zu entscheiden hat, ergab sich aus den Eigenheiten der politischen Wirklichkeit in Mexiko. Das Volk hegt Mißtrauen gegenüber der einzelstaatlichen Justiz, die nicht selten dem Druck der Ortsgrößen und der Politiker ausgesetzt ist. Man zieht es deshalb vor, die Gerichte des Bundes einzuschalten, bei denen die Unabhängigkeit der Richter gewährleistet ist. Die Richter des Obersten Gerichtshofes werden vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt (Art. 96 der Verfassung). Seit 1944 ist die Berufung auf Lebenszeit sichergestellt. Dem Obersten

---

<sup>22</sup> Vgl. die in Anm. 1 zitierte Dissertation, S. 183 f.

Gerichtshof obliegt es, die Richter der unteren Bundesgerichte zu ernennen und zu versetzen sowie die Dienstaufsicht auszuüben.

Der Oberste Gerichtshof ist grundsätzlich sofort zuständig, wenn es um die Anfechtung rechtskräftiger Urteile geht (Art. 107 Nr. V). Bei Urteilen erster Instanz, gegen die es kein ordentliches Rechtsmittel gibt, entscheidet zunächst das Tribunal Colegiado de Circuito (Gebietskollegialgericht). Die Amparo-Beschwerde kann insbesondere auf schwerwiegende Verfahrensmängel, etwa die Verweigerung des rechtlichen Gehörs, gestützt werden. Falls die Entscheidung zu Ungunsten des Beschwerdeführers ausfällt, werden die Akten unmittelbar dem Obersten Gerichtshof zu einer abschließenden Entscheidung vorgelegt. In anderen in der Verfassung aufgeführten Fällen, besonders bei der Anfechtung von Verwaltungsakten, ist der Juez de Distrito (Bezirksrichter) zuständig. Gegen seine Entscheidungen ist ein Rechtsmittel zulässig, über das in den meisten Fällen das Tribunal Colegiado de Circuito zu befinden hat, das Ähnlichkeit mit einem deutschen Oberlandesgericht hat. In einigen wichtigen Fällen, insbesondere wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes in Frage steht, ist der Oberste Gerichtshof Rechtsmittelinstanz. Dieser hat auch bei Abweichungen von Entscheidungen der Tribunales Colegiados de Circuito untereinander auf deren Vorlage hin zu entscheiden. Bei einer Abweichung der einzelnen Senate (salas) des Obersten Gerichts untereinander, hat das Plenum die aufgeworfene Rechtsfrage zu klären.

Im Laufe der Entwicklung des mexikanischen Gerichtsverfassungsrechts wurde lange Zeit diskutiert, ob der Oberste Gerichtshof im Plenum oder in einzelnen Senaten entscheiden sollte. Die Verfassungsgebende Versammlung von Querétaro war zunächst zu dem alten System der Plenarentscheidungen aus der Verfassung von 1857 in ihrer ursprünglichen Form zurückgekehrt. Man glaubte dies dadurch ermöglichen zu können, daß man die Amparo-Beschwerden in Zivil- und Strafsachen grundsätzlich erst zuließ, wenn ein rechtskräftiges Urteil vorlag. Trotzdem war das zunächst nur aus elf Richtern bestehende Plenum nicht in der Lage, der Fülle der Amparo-Verfahren Herr zu werden, die sich vor allem aus der Verletzung einfacher Gesetze auf dem Gebiet des Verwaltungsrechtes ergaben. 1928 wurde dann die Zahl der obersten Bundesrichter auf sechzehn erhöht und drei Senate aus je fünf Richtern für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, Zivil- und Strafsachen gebildet (der 16. Richter war der Gerichtspräsident). 1934 kam ein Senat für Arbeitsrechtsfragen hinzu, die bisher vom Verwaltungsrechtssenat entschieden worden waren. 1951 wurde ein zusätzlicher Hilfssenat geschaffen, der Zivil- und Strafsachen sowie Rechtsfälle auf dem Gebiet des Steuerrechts erledigt. Er nimmt nicht an den Plenarentscheidungen teil, die bei Abweichungen eines Senats von der Rechtsprechung eines anderen das betreffende Rechtsproblem verbindlich lösen; sie sind Sache der einundzwanzig obersten Bundesrichter.

Die vielfältigen prozessualen Einzelregelungen des Amparo-Verfahrens berühren keine grundsätzlichen Fragen. Die zahlreichen Formvorschriften sind ein Mittel des Gesetzgebers, die Flut der Amparo-Beschwerden, die sich aus dem großen Wirkungsbereich dieses Rechtsbehelfs ergeben, einigermaßen einzudämmen. Das Gesetz zählt nicht weniger als 20 Gründe für ein sobreseimiento auf, eine Abweisung a limine, die eine nähere Prüfung der Begründetheit ausschließt. In einigen wichtigen Fällen des Grundrechtsschutzes, die in dem bereits erörterten Artikel 107 der Verfassung beschrieben sind, kann sich das Gericht über Formmängel hinwegsetzen, um zu einer Sachentscheidung zu gelangen. Wenn ein nicht wieder gutzumachender Schaden droht, ist eine suspensión del acto reclamado möglich, eine vorläufige Außerkraftsetzung des angefochtenen Aktes in einem Verfahren, das mit

dem der einstweiligen Anordnung nach dem deutschen Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu vergleichen ist.

Durch das Amparo-Gesetz von 1935 wurde die Möglichkeit geschaffen, gegen ein Gesetz als solches mit der Amparo-Beschwerde vorzugehen, wenn auch zunächst noch in technisch unvollkommener Art und Weise; die meisten Mängel wurden durch die Novelle aus dem Jahre 1951 behoben. Der Oberste Gerichtshof ist bestrebt, durch seine Rechtsprechung, die sich über die immer noch allzu engen Förmlichkeiten des Gesetzes hinwegsetzt, einen wirksamen Schutz gegen verfassungswidrige Gesetze zu gewährleisten. Schon 1919 hatte der große mexikanische Jurist Emilio Rabasa hervorgehoben, daß die Verletzung eines persönlichen Rechts schon mit der Verkündung eines verfassungswidrigen Gesetzes vollendet sein kann<sup>23</sup>. Voraussetzung ist auch bei der Amparo-Beschwerde gegen ein Gesetz, daß ein Eingriff in die verfassungsmäßig geschützten Rechte des Beschwerdeführers geltend gemacht wird. Die Beeinträchtigung der Rechtstellung kann darauf beruhen, daß durch Inkrafttreten des Gesetzes ein Status, der vorher legal war, illegal wird; in diesem Falle braucht der Betroffene nicht abzuwarten, bis das Gesetz zu einer staatlichen Maßnahme gegen ihn benutzt wird. Diese Entwicklung legt die Vermutung nahe, daß mit der fortschreitenden Integration des mexikanischen Staates im 20. Jahrhundert die Vorkehrungen des bisherigen Amparo-Verfahrens gegen eine Beeinträchtigung der staatlichen Autorität als mehr und mehr erledigt betrachtet werden.

## V.

Es bleibt noch die Frage, wie der Grundrechtsschutz in Mexiko praktisch funktioniert hat. Sie hängt zunächst davon ab, welcher Gebrauch von der seit 1857 verfassungsmäßig gegebenen Möglichkeit, im Falle des Notstandes Grundrechtsgarantien zeitweise außer Kraft zu setzen, gemacht wurde. Der Kongreß kam im Laufe der politischen Entwicklung niemals zu einer suspensión de garantías ohne zwingende Notwendigkeit; die förmlichen und inhaltlichen Voraussetzungen dafür wurden in fast allen Fällen beachtet und im Geiste der Verfassung ausgelegt. Diese Feststellung trifft der Richter am Obersten Gerichtshof und Lehrer des Verfassungsrechts an der Nationaluniversität der Hauptstadt, Felipe Tena Ramírez, der die Verfassungswirklichkeit durchaus kritisch beschreibt<sup>24</sup>.

Der Sieger der mexikanischen Revolution, Venustiano Carranza, auf dessen Initiative die geltende Verfassung von 1917 zurückgeht, hat in einem Bericht vor dem Kongreß 1917 anerkannt, daß auch in der vorrevolutionären Ära des Diktators Porfirio Díaz der Oberste Gerichtshof in einer Anzahl von Fällen Bauern, denen auf Grund der sogenannten Kolonialisationsgesetze Enteignung drohte, zu ihrem Recht verholfen hat<sup>25</sup>. Eine derartige Äußerung gewinnt im Munde des Führers einer Revolution, die sich gegen das System der Porfiriato richtete, an Bedeutung.

An dem Verhältnis zwischen dem Obersten Gerichtshof und dem Präsidenten der Republik, der nach Artikel 80 der Verfassung die höchste exekutive Gewalt ausübt, läßt sich am besten ermessen, welche Stellung die rechtsprechende Gewalt im gegenwärtigen mexikanischen Herrschaftssystem hat. Der mexikanische Sozio-

<sup>23</sup> Tena Ramírez a. a. O., S. 488, unter Verweis auf Emilio Rabasa, *El juicio constitucional*, p. 240 ff.

<sup>24</sup> Tena Ramírez, a. a. O., S. 222 ff. Er zeigt beispielsweise den Mißbrauch der anderen Notstandsbefugnisse der Exekutive, nämlich der außerordentlichen Vollmachten für gesetzgeberische Maßnahmen, auf, der erst 1945 tatsächlich abgestellt wurde.

<sup>25</sup> Jorge Vera Estañol, *La revolución mexicana. Orígenes y resultados*, México 1957, S. 46 ff.

loge Pablo González Casanova hat die Entscheidungen untersucht, die zwischen dem 19. 10. 1917 und dem 17. 11. 1960 ergangen sind. Es handelt sich um insgesamt 3713 Entscheidungen, bei denen der Amparo gegen Maßnahmen des Staatspräsidenten als verantwortlicher Behörde begehrt wurde<sup>26</sup>. In 1042 Fällen wurde der Amparo gewährt und in 232 Fällen der angefochtene Akt im Wege der einstweiligen Anordnung des Gerichts vorläufig aufgehoben. In fast einem Drittel aller Amparo-Verfahren hatte somit der Beschwerdeführer Erfolg<sup>27</sup>.

Die herrschenden Kräfte in Mexiko sind nicht nur bemüht, sozial fortschrittliche Gesetze zu erlassen, sondern auch Institutionen ins Leben zu rufen, die sicherstellen sollen, daß den sozial schwachen Schichten die in der Verfassung verankerten Rechte tatsächlich gewährt werden. Besonders auf dem Gebiet des Arbeitsrechts gibt es eine Reihe von Organisationen und Kommissionen, deren Aufgabe der Schutz der Werktätigen ist. Arbeitsinspektoren sind verpflichtet, für Hygiene und Sicherheit in den Betrieben zu sorgen. Das Arbeitsgesetzbuch sieht ferner besondere Procuradorías de la Defensa del Trabajo vor, die Arbeitnehmern kostenlos Rechtsbeistand gewähren<sup>28</sup>.

Die Bemühungen der Regierung um die Integration der indianischen Bevölkerung machen zwar beachtliche Fortschritte; man wird aber sagen müssen, daß von vielen Indios, die fernab von den Zentren der Entwicklung leben, Regierung, Gerichte und alle übrigen staatlichen Einrichtungen fast noch wie „ausländische“ unverständliche Mächte empfunden werden<sup>29</sup>. Es wäre aber verfehlt, die erfolgreichen Anstrengungen um die Ausgestaltung des Amparo-Verfahrens als nicht genügend wirksam abzutun, weil ein in allen Teilen der Republik gleichmäßig funktionierendes Rechtsschutzsystem noch nicht anzutreffen ist. Man hat eine derart kritische Einstellung treffend als einen „Nihilismus der Vollkommenheit“ charakterisiert, der entscheidende Anfangsschritte geringschätzt, weil das Endziel noch nicht erreicht ist<sup>30</sup>. Gerade durch ihre Nüchternheit wirken demgegenüber die Äußerungen von González Casanova überzeugend. Im Anschluß an die Feststellung, von einer Verwirklichung des in der Verfassung verankerten Prinzips der Gewaltenteilung könne kaum die Rede sein, bemerkt er, daß jedenfalls die Rechtsprechung nicht genau das Gegenteil von dem tue, was das Montesquieuische Modell vorsieht. Der Oberste Gerichtshof stellt einen entscheidenden Faktor im politischen und sozialen Leben Mexikos dar, der die Macht der Exekutive begrenzt, zugleich aber auch die Stabilität der bestehenden politischen Ordnung gewährleistet<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México 1965, S. 19 ff., Tabellen auf S. 174 ff.

<sup>27</sup> González Casanova, a. a. O., S. 20 f., vgl. auch S. 102, hat diese Entscheidungen auch auf die soziale Stellung der Beschwerdeführer untersucht und nachgewiesen, daß es sich überwiegend um Wirtschaftsunternehmen und Großgrundbesitzer handelte. Der dadurch erweckte Eindruck, das Amparo-Verfahren sei in erster Linie den besitzenden Schichten vorbehalten, ist jedoch irreführend, da der Zeitraum willkürlich auf 1917–1940 begrenzt und die große Masse der Verfahren gegen andere Behörden überhaupt nicht berücksichtigt wurde.

<sup>28</sup> Nach dem Rechenschaftsbericht des Präsidenten Díaz Ordaz vom 1. 9. 1966 wurden beispielsweise im Berichtsjahr Ansprüche von Arbeitnehmern in einer Gesamthöhe von einer Million Pesos durch die Procuradorías des Bundes durchgesetzt.

<sup>29</sup> Vgl. dazu González Casanova, a. a. O., S. 102 ff., ferner S. 62 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Johann Mokre, *Die Idee der Menschenrechte und ihre Verwirklichung*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 40, Neue Folge 3 (1964), S. 63 ff. (besonders S. 73).

<sup>31</sup> González Casanova, a. a. O., S. 19 und S. 21.