

# Unterschiedliche Konzeptionen des Menschenrechtsschutzes in der lateinamerikanischen und europäischen Integration: Die "Andine Menschenrechts-Charta" 2002 (II)\*

Von *Waldemar Hummer* und *Markus Frischhut*, Innsbruck

## F. Arten der verbürgten Rechte und Rechtserkenntnisquellen

Im Allgemeinen unterscheidet man bei den verschiedenen Arten von Menschenrechten zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten (Menschenrechte der 1. Generation) und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Menschenrechte der 2. Generation).<sup>153</sup> Darüber hinaus werden auch solidarische Rechte gefordert (Menschenrechte der 3. Generation).<sup>154</sup> So wie in der "EU-Grundrechte-Charta" finden sich auch in der Carta Andina sowohl Menschenrechte der 1. Generation, als auch solche der 2. Generation sowie das bereits erwähnte Recht auf Entwicklung als Menschenrecht der 3. Generation. Dazu kommen jedoch Gruppen von Rechten neuerer Art, wie die Rechte der indigenen Bevölkerung und der afrikanisch-stämmigen Bevölkerung (VIII. Teil CA). Daneben finden sich auch die Rechte bestimmter schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen (Frauen, Kinder, Jugendliche, ältere Erwachsene, Behinderte, Wanderarbeitnehmer und ihre Familien, Personen mit unterschiedlicher sexueller Ausrichtung, Flüchtlinge, Vertriebene und in Unfreiheit lebende Personen) sowie das Recht auf eine saubere und geschützte Umwelt. Die Verbindung dieser verschiedenen Generationen von Menschenrechten findet sich in Art. 3 CA, wonach alle Menschenrechte und Grundfreiheiten universell, unteilbar, gegenbezüglich und miteinander verbunden sind, weshalb die Anwendung, die Förderung und der Schutz alle drei Generationen der Menschenrechte betreffen. Damit folgt die Carta Andina konzeptiv der am 27. Juni 1981 unterzeichneten Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker<sup>155</sup>, die ebenfalls Rechte der 1. und der

\* Fortsetzung aus VRÜ 36 (2003), S. 405-440

<sup>153</sup> Siehe dazu *Hummer, Waldemar*, Der internationale Menschenrechtsschutz, in *Neuhold, Hanspeter / Hummer, Waldemar / Schreuer, Christoph*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1 – Textteil<sup>3</sup> (1997) 243 ff, 245.

<sup>154</sup> Siehe dazu die Deklaration über das Recht auf Entwicklung der GV der VN A/RES/41/128 vom 4.12.1986; bzw. *Bennigsen, Sabine*, Das "Recht auf Entwicklung" in der internationalen Diskussion (1989); *Scharpenack, Holger*, Das "Recht auf Entwicklung" (1996).

<sup>155</sup> 21 ILM (1982) I 58, 59 ff.; deutsche Fassung in EuGRZ 1990, 348 ff.

2. Generation in einem Dokument vereinigt, darüber hinaus aber auch Rechte der 3. Generation (zB das "Recht auf Entwicklung" in Art. 22) enthält.<sup>156</sup>

Die Carta Andina versucht nicht, neue Menschenrechte zu schaffen, sondern basiert auf verschiedenen internationalen Abkommen, auf die auch jeweils verwiesen wird. An entstehungsgeschichtlichen Quellen nennt der 4. Erwägungsgrund der Präambel das bereits erwähnte Seminar von Quito (August 2000)<sup>157</sup> sowie (fälschlicherweise) die Beiträge des Anden-GH<sup>158</sup>, des "Beratenden Andinen Rates für Arbeitsangelegenheiten" (*Consejo Laboral Andino*) sowie der Zivilgesellschaft in den fünf Mitgliedstaaten.<sup>159</sup> An internationalen Abkommen werden herangezogen die Charta der Vereinten Nationen<sup>160</sup>, die Charta der OEA/OAS<sup>161</sup>, die Amerikanische Menschenrechtskonvention (*Pacto de San José*)<sup>162</sup>, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Pakt I)<sup>163</sup>, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Pakt II)<sup>164</sup>, das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (*Protocolo de San Salvador*)<sup>165</sup>, die *Carta Democrática Interamericana*<sup>166</sup> sowie die übrigen internationalen Menschenrechtsabkommen, bei denen die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft Vertragsstaaten sind.<sup>167</sup>

## G. Sachlicher und persönlicher Geltungsbereich

Die EU-Grundrechte-Charta fixiert in Art. 51, wie bereits erwähnt, ihren sachlichen Geltungsbereich. Demnach gilt die Grundrechte-Charta der EU vor allem für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, andererseits aber

<sup>156</sup> Wie die Recherchen im Außenministerium von Ecuador ergeben haben, hat man sich – neben den internationalen Abkommen und den Verfassungen der Mitgliedstaaten – vor allem die Afrikanische Menschenrechts-Charta von Banjul (FN 155) als Vorbild für den Entwurf der Carta Andina genommen.

<sup>157</sup> Neunter Erwägungsgrund der Präambel der CA.

<sup>158</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.B.b).

<sup>159</sup> Zehnter Erwägungsgrund der Präambel der CA.

<sup>160</sup> BGBl 1973 II, 431.

<sup>161</sup> FN 42.

<sup>162</sup> FN 1.

<sup>163</sup> BGBl 1973 II, 1534 .

<sup>164</sup> BGBl 1978 II, 1570.

<sup>165</sup> [Http://www.corteidh.or.cr/docs\\_basicos/San\\_Salvador.html](http://www.corteidh.or.cr/docs_basicos/San_Salvador.html).

<sup>166</sup> FN 53.

<sup>167</sup> Vierter Erwägungsgrund der Präambel der CA.

auch für die Mitgliedstaaten, jedoch ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union (Abs. 1)<sup>168</sup>. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung begründet die Charta weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union; sie ändert auch nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben. Der persönliche Geltungsbereich ist differenziert zu sehen: Einerseits erfassen die meisten der verbürgten Rechte – so wie auch im Bereich der EMRK<sup>169</sup> (Art. 1) – jede Person, die der Jurisdiktion eines Vertragsstaates untersteht, andererseits kommen aber die sich aus der Unionsbürgerschaft (Art. 17 ff. EGV) ergebenden Rechte nur den Unionsbürgern zu.

Wie bereits zuvor bei der Diskussion über Rechtsnatur und Rechtswirkungen<sup>170</sup> sowie über den Zweck<sup>171</sup> der Carta Andina als problematisch erkannt wurde, definiert diese im Gegensatz zu Art. 51 EUGRC ihren *sachlichen* Geltungsbereich nicht.

Art. 8 CA erstreckt ihren *persönlichen* Geltungsbereich auf jede Person – Staatsbürger bzw. auch Ausländer –, die sich auf dem Territorium eines Mitgliedstaates der Anden-Gemeinschaft aufhält und Träger von Menschenrechten und Grundfreiheiten ist, die sowohl in den Verträgen des Internationalen Menschenrechtsschutzes als auch in den entsprechenden nationalen Regelungen verbürgt sind. Damit ist in dieser Bestimmung die Carta Andina selbst nicht explizit genannt. Damit kann aber auch diese Bestimmung als Beleg dafür herangezogen werden, dass es sich bei der Carta Andina nicht um einen Rechtsakt zum Schutz gegen die Verbandsgewalt der Anden-Gemeinschaft handelt, sondern um eine neuerliche Bekräftigung der bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten "im Rahmen" der Anden-Gemeinschaft.

## H. Verhältnis zu anderen Normen

Mit den Hinweisen in ihrer Präambel auf andere internationale Menschenrechtsabkommen stipuliert die Carta Andina nicht ihren Vorrang vor diesen Abkommen, sondern bekräftigt die Achtung dieser internationalen Abkommen durch die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft.<sup>172</sup>

<sup>168</sup> Abs. 1 dieser Bestimmung führt weiters aus: "Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten."

<sup>169</sup> Deren Schutzniveau darf gem. Art. 53 EUGRC nicht unterschritten werden.

<sup>170</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.D.

<sup>171</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.E.

<sup>172</sup> Vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen zur Frage des Schutzes gegen Verbands- oder staatliche Gewalt unter VI.E.

Der 5. Erwägungsgrund der Präambel verpflichtet zur Verteidigung der Ziele und Prinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>173</sup>, der Amerikanischen Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen<sup>174</sup> und der VN-Deklaration über das Recht auf Entwicklung<sup>175 176</sup>.

Darüber hinaus anerkennen die Mitgliedstaaten die Beiträge des Anden-Parlamentes, insbesondere die Prinzipien der am 30. September 1994 angenommenen "Sozial-Charta der Anden-Gemeinschaft" (6. Erwägungsgrund).

In Zusammenhang mit der Achtung dieser internationalen Abkommen ist die horizontale Schrankenbestimmung des Art. 94 CA zu erwähnen: Keine Bestimmung dieser Charta darf als Einschränkung des Genusses und der Ausübung irgendeines Rechtes oder einer Freiheit ausgelegt werden, die von einem Gesetz irgendeines Mitgliedstaates (*de cualquiera de los Países Miembros*)<sup>177</sup> oder von einem geltenden internationalen Menschenrechtsabkommen gewährt werden – eine Bestimmung, die im Bereich der EU-Grundrechte-Charta an Art. 53 EUGRC (Schutzniveau) erinnert. Im Bereich von völkerrechtlichen Verträgen verbirgt sich dahinter der Grundsatz "*pacta sunt servanda*" des Art. 26 WVK.

Doch nicht nur sonstige internationale (materielle) Abkommen sind von den die Carta Andina unterzeichnenden Mitgliedstaaten zu beachten, auch die Tätigkeit internationaler Vertragsanwendungsorgane wird in der Charta ausdrücklich anerkannt.

So bekräftigen die Mitgliedstaaten ihren Willen, die Urteile des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes in San José/Costa Rica zu beachten (Art. 5 CA). In gleicher Weise verpflichten sich die Mitgliedstaaten, in konstruktiver Weise den Entscheidungen und Empfehlungen von regionalen und universellen auch nicht-gerichtlichen Organen – in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsverträgen und einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen – wohlwollend nachzukommen (*acoger favorablemente*), sofern diese anwendbar sind.

In einem eigenen Teil XI. (Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht) (Art 61. f. CA) wird das kollisionsrechtliche Verhältnis der Charta zum internationalen Humanitätsrecht

<sup>173</sup> FN 70.

<sup>174</sup> [Http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm).

<sup>175</sup> FN 154.

<sup>176</sup> Siehe auch die vorstehend unter VI.F. erwähnten – im 4. Erwägungsgrund der Präambel aufgezählten – Abkommen.

<sup>177</sup> Hier handelt es sich um eine unglückliche sprachliche Formulierung, da statt *irgendeines Mitgliedstaates* ("*de cualquiera*") eigentlich des jeweiligen Mitgliedstaates ("*de cada uno*") stehen müsste.

geregelt. Darin bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre tatkräftige Unterstützung hinsichtlich der Beachtung der Normen des Internationalen Humanitätsrechtes, das (unter anderem) in den Genfer Konventionen von 1949<sup>178</sup> und in deren Zusatzprotokollen von 1977<sup>179</sup> verankert ist. Weiters drücken sie ihre Überzeugung aus, wonach diese erwähnten Übereinkommen die anwendbaren internationalen Abkommen sind, die einen besseren Schutz der Opfer internationaler und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte – insbesondere aber der Zivilbevölkerung – gewährleisten. Darüber hinaus ermahnen sie die Parteien bewaffneter internationaler und nicht internationaler Konflikte, die anwendbaren Normen des internationalen Humanitätsrechtes zu beachten (Art. 61 CA).

Die Mitgliedstaaten weisen nicht nur generell auf die Bedeutung des internationalen Humanitätsrechtes hin; auch im Zusammenhang mit der Entwicklung der Menschenrechte kommt diesem eine große Bedeutung zu. Für die Fortentwicklung des Internationalen Menschenrechtsschutzes anerkennen die Mitgliedstaaten die Bedeutung seiner Verbindung mit dem internationalen Humanitätsrecht insofern, als letzteres für die Auslegung der Menschenrechte herangezogen werden kann (Art. 62 CA).<sup>180</sup>

## I. Follow-up

Wahrscheinlich auch aufgrund ihrer mangelnden rechtlichen Verbindlichkeit finden sich im XIII. Teil der Carta Andina Bestimmungen zu einem "follow-up-Prozess" (*seguimiento*). Die Prinzipien und Ziele der Carta sind dabei zu fördern gemäß den Verfahrensbestimmungen dieses Teiles<sup>181</sup> – unbeschadet der künftigen Ausarbeitung von sonstigen *follow-up*-Möglichkeiten im Wege der einschlägigen Gemeinschaftsverfahren (Art 86 CA).

<sup>178</sup> I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde vom 12.8.1949 (BGBl 1953/155); II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See vom 12.8.1949 (BGBl 1953/155); III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12.8.1949 (BGBl 1953/155); IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegzeiten vom 12.8.1949 (BGBl 1953/155).

<sup>179</sup> I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 10.12.1977 (BGBl 1982/527); II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte vom 10.12.1977 (BGBl 1982/527).

<sup>180</sup> In dieser Bestimmung findet sich darüber hinaus noch einmal das Bekenntnis zur Unterstützung der in den einschlägigen Abkommen geregelten Normen des internationalen Humanitätsrechtes.

<sup>181</sup> In Art. 86 CA ist von diesem Abschnitt (*en esta sección*) die Rede, gemeint muss jedoch der (XIII.) Teil (*parte*) sein.

Die Verantwortung für diesen "follow-up-Prozess" wird in diesem Zusammenhang in die Hände jenes Gemeinschaftsorgans gelegt, das auch für die Entscheidung über die Rechtsverbindlichkeit der Carta Andina zuständig ist, nämlich in die des Außenministerrates. Nach Art. 87 CA ist der Außenministerrat das oberste Gemeinschaftsorgan, das für den follow-up von – in der Carta Andina vorgesehenen – subregionalen, andinen Initiativen zuständig ist. Bei dieser Aufgabe wird der Außenministerrat vom Generalsekretariat der Anden-Gemeinschaft unterstützt (Art. 88 CA).

Der follow-up-Prozess wird aber nicht nur in die Hände eines mitgliedstaatliche Interessen vertretenden Gemeinschaftsorgans gelegt, sondern auch das an sich Gemeinschaftsinteressen vertretende Parlament der Anden-Gemeinschaft wird an diesem Prozess beteiligt. gem. Art. 89 CA hat sich der Außenministerrat mit dem Anden-Parlament auf Konsultationsmechanismen bei der Durchführung und dem follow-up der Carta Andina zu einigen. Offenbar konnte man sich bei der Erstellung der Carta Andina aber nicht auf die genauen Modalitäten dieser Beteiligung einigen, weshalb man die Lösung dieser Frage auf einen späteren Zeitpunkt verschob, ohne dafür jedoch inhaltliche Determinanten vorzugeben. Lediglich das Verfahren für die Ausarbeitung der genauen Art und Weise der Beteiligung des Parlaments ist insofern vorgegeben, als der Außenministerrat diese Modalitäten nicht einseitig festlegen kann, sondern dabei das Einverständnis mit dem Parlament herzustellen hat.

Im Zuge der Beteiligung weiterer Einrichtungen werden in Art. 90 CA die Bürgerbeauftragten der Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft eingeladen, zum follow-up und zum Monitoring der Bestimmungen der Carta Andina – die ihre jeweilige Zuständigkeit betreffen – beizutragen, indem sie sich absprechen und ihre Meinungen und Empfehlungen dem Außenministerrat mit Hilfe des Generalsekretariates übermitteln. Auch die Zivilgesellschaft der Andenstaaten – insbesondere die Organisationen der Verteidiger der Menschenrechte (*defensores de los derechos humanos*) – wird eingeladen, in Koordination mit dem Außenministerrat und dem Generalsekretariat, am follow-up-Prozess der Carta Andina teilzunehmen (Art 91 CA).

Für Zwecke des follow-up-Prozesses – und zugleich als zusätzliche Maßnahme zu den in derselben festgelegten Aktivitäten – sollen die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft eigene *Regionalprogramme* organisieren, um die Prinzipien der Carta Andina zu verbreiten, eine "andine Kultur" des Respektes der Menschenrechte zu fördern (insbesondere im Bereich der Rechte der Individuen und der Gruppen, die eines besonderen Schutzes bedürfen) und die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes in neuen Bereichen (gemäß dem X. Teil der Charta<sup>182</sup>) voranzutreiben (Art 92 CA).

<sup>182</sup> Siehe dazu nachstehend unter VII.L.

Als letzter Punkt im Bereich des *follow-up*-Prozesses findet sich in Art. 93 CA die Empfehlung an die *Nationalen Menschenrechtspläne* und übrigen Programme für den Schutz der Menschenrechte, die Bestimmungen der Carta Andina zu berücksichtigen und an die Mitgliedstaaten, ihre Aktivitäten mit denen, die in Zusammenhang mit der Carta Andina stehen, so weit als möglich zu koordinieren.

## J. Formulierung der verbürgten Rechte

Die allgemein gefassten Rechte in der Grundrechte-Charta der *Europäischen Union* werden sehr knapp formuliert. So heißt es z.B. in Art. 2 derselben kurz und prägnant: "Jede Person hat das Recht auf Leben.". Dies wohl zum einen aus dem Grund, dass der Präsident des Grundrechte-Konvents, Roman Herzog, bei der Ausarbeitung der Charta von einem "als ob"-Ansatz ausgegangen ist – d.h. man hat die Charta so ausgestaltet, "als ob" sie rechtsverbindlich – sprich in die Verträge aufgenommen – werden würde.<sup>183</sup> Zum anderen war man sich aber auch bewusst, dass eine die Menschenrechte verbürgende Bestimmung eher durch eine gute und effiziente Rechtsprechung gesichert wird, als durch eine genaue, positiviertete Detailregelung, die fallspezifische Probleme auslösen könnte.

Im Gegensatz zur EU-Grundrechte-Charta, in der konkrete Rechte formuliert werden, auf die sich der Einzelne berufen kann, verbürgt die Carta Andina nur nicht unmittelbar anwendbare Menschenrechte. Die Carta Andina verwendet in diesem Zusammenhang zwei verschiedene Rechtstechniken bei der Ausgestaltung und der Art. der Effektuierung der einzelnen Menschenrechte:

(1) Im Bereich der Gleichheitsrechte bestimmter besonders geschützter Personengruppen<sup>184</sup> findet sich generell – mit Ausnahme der älteren Erwachsenen<sup>185</sup>, der Wanderarbeitnehmer<sup>186</sup>, der Personen mit einer unterschiedlichen geschlechtlichen Ausrichtung<sup>187</sup>, der

<sup>183</sup> Es ist natürlich auch möglich, eine Grundrechte-Charta rechtsverbindlich auszugestalten, ohne sie in die Verträge aufzunehmen. Nachdem der EuGH (Rs 294/83, Les Verts/Europäisches Parlament, Slg 1986, 1339 ff, Rdnr 23) jedoch die Verträge als die Verfassungsurkunde (*charte constitutionnelle de base*) der Gemeinschaft bezeichnet hat ist es beinahe unausweichlich, ein Grundrechtsdokument der Europäischen Union in die Verträge zu plazieren. Zur nunmehr erfolgten Variante siehe vorstehend unter V.

<sup>184</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.K.i).

<sup>185</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).3. Bei dieser Personengruppe werden keine internationalen Abkommen aufgezählt, die die Mitgliedstaaten bisher abgeschlossen haben.

<sup>186</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).5. In diesem Zusammenhang erklären die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen, so bald als möglich die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (1990) zu unterzeichnen bzw. zu ratifizieren.

<sup>187</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).6.

intern Vertriebenen<sup>188</sup>, der in Unfreiheit lebenden Personen<sup>189</sup> sowie der Flüchtlinge und Staatenlosen<sup>190</sup> – folgende Vorgehensweise: In einem ersten Artikel werden die einschlägigen Internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte erwähnt. Damit wird zum einen sichtbar gemacht, welche Abkommen auf diesem Gebiet bereits bestehen – diesbezüglich ähnelt die Carta Andina den "Erläuterungen des Präsidiums" der EU-Grundrechte-Charta<sup>191</sup> – und zum anderen bekräftigen die Mitgliedstaaten mit diesem Artikel ihre Verpflichtungen aufgrund dieser Abkommen. Der zweite Artikel lautet dann zumeist wie folgt: "Sie (gemeint sind die Mitgliedstaaten) beachten sowohl in ihrem jeweiligen Jurisdiktionsbereich als auch im Bereich der Anden-Gemeinschaft die folgenden prioritären Themen in Hinblick auf die Verbesserung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte der (...)". Damit ist eindeutig keine unmittelbare Anwendbarkeit bzw. Wirksamkeit intendiert, sondern lediglich eine Pflicht zur Beachtung der im vorhergehenden Artikel genannten Verpflichtungen sowohl im eigenen Jurisdiktionsbereich als auch im gesamten Bereich der Anden-Gemeinschaft.

(2) In den *übrigen Bereichen* finden sich z.B. die Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, in Zusammenarbeit mit den zuständigen öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft, Aktionspläne zu erstellen (Art 23 CA). An anderen Stellen (II. Teil – Diskriminierung und Intoleranz) findet sich die programmatische Aussage, alle Formen von Rassismus, der Diskriminierung und der Xenophobie zu bekämpfen (Art 10 CA) sowie die Lehrpläne und -programme mit Fragen des Menschenrechtsschutzes anzureichern (Art 11 CA). Dabei handelt es sich also nicht – im Sinne der europarechtlichen Terminologie – um "unmittelbar anwendbare" Rechte, sondern um von den Mitgliedstaaten erst zu ergreifende Aktionen zur Effektivierung und Vereinheitlichung der verbürgten Menschenrechte.

Damit lässt sich abschließend feststellen, dass die meisten der in der Carta Andina behandelten Rechte für, nicht aber in den Mitgliedstaaten gelten, d.h. entweder eine Verpflichtung zu Beachtung für die, oder eine Verpflichtung zu Effektivierung durch die Mitgliedstaaten vorsehen.

<sup>188</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).7. Dabei wird nur allgemein auf das Flüchtlings- und Humanitätsrecht verwiesen, ohne konkrete Abkommen zu nennen.

<sup>189</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).8. Dabei wird allgemein auf ihre in internationalen Abkommen verankerten Rechte verwiesen, ohne jedoch konkrete Abkommen zu nennen.

<sup>190</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).9. In diesem Zusammenhang wird auf die von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen internationalen Abkommen verwiesen, ohne diese jedoch zu nennen.

<sup>191</sup> CHARTE 4473/00 CONVENT 49 vom 11.10.2000. Siehe nunmehr die vom Präsidium des Verfassungskonventes aktualisierte Version der Erläuterungen, CONV 828/03 vom 9.7.2003.

## **K. In der Carta Andina verbürgte Rechte**

### *a) Würde des Menschen*

Sowohl die europäische Grundrechte-Charta als auch die Carta Andina widmen ihren Art. 1 der Würde des Menschen. Während allerdings Art. 1 EUGRC lediglich die Würde des Menschen als unantastbar bezeichnet, anerkennen nach Art. 1 CA die Mitgliedstaaten, dass die Menschenrechte dem Wesen und der Würde einer jeden Person inhärent sind.<sup>192</sup> Allerdings ergibt sich aus den Erläuterungen des Präsidiums des Grundrechte-Konvents<sup>193</sup>, dass die Würde des Menschen nicht nur ein Grundrecht, sondern gleichzeitig auch das Fundament aller sonstigen Grundrechte ist.

### *b) Diskriminierung und Intoleranz*

Im Bereich der Gleichheitsrechte kann man zwischen allgemeinen und speziellen – auf bestimmte Personengruppen abzielende – Gleichheitsrechten unterscheiden.

In Art. 10 CA (II. Teil – Diskriminierung und Intoleranz) findet sich eine allgemeine Bestimmung zu den Gleichheitsrechten.<sup>194</sup> Zur Effektuierung derselben sehen Art. 10 CA die Aktivierung nationaler Gesetzgebung zur Bestrafung rassistischer Diskriminierung, Art. 11 CA die Ausarbeitung von Erziehungsplänen und -programmen auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie Art. 12 CA die Entwicklung der notwendigen Aktionen vor, um den Schutz der Menschenrechte, vor allem auch der Minderheiten, zu gewährleisten und jede Art. von Diskriminierung, des Ausschlusses oder der Fremdenfeindlichkeit zu verhindern.

Auffallend ist, dass die EU-Grundrechte-Charta Diskriminierungen wegen der vorstehend angeführten Gründe schlicht verbietet, im andinen Bereich hingegen die Mitgliedstaaten nur ihren Willen bekräftigen, die erwähnten Diskriminierungen aktiv zu bekämpfen.

Nicht behandelt werden in diesem II. Teil der Carta Andina die speziellen Gleichheitsrechte – diese finden sich vielmehr im IX. Teil (Recht der Gruppen unter besonderem Schutz).<sup>195</sup>

<sup>192</sup> Siehe dazu auch den 2. Erwägungsgrund der Präambel der CA.

<sup>193</sup> FN 191.

<sup>194</sup> Demnach sind jede Form von Rassismus, Diskriminierung, Ausländerfeindlichkeit sowie jeder anderen Form von Intoleranz oder Ausschließung gegenüber Individuen oder Gruppen aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechtes, des Alters, der Sprache, der Religion, der politischen Anschauung, der Nationalität, der geschlechtlichen Ausrichtung, des Status als Wanderarbeitnehmer sowie aus jedem sonstigen Grund zu bekämpfen.

<sup>195</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI. K.i).

c) *Demokratie und Menschenrechte*

Wie vorstehend bereits erwähnt, ist die Ausarbeitung der Carta Andina in engem Zusammenhang mit dem *Compromiso democrático* und dem Paradigmenwechsel der Anden-Gemeinschaft von einer rein wirtschaftlich (ohne neo-funktionalistischen *spill over*) konzipierten zu einer (auch) politischen Integrationszone zu sehen.<sup>196</sup> Die Ausarbeitung einer Menschenrechts-Charta ist dabei der Beweis, dass sich zum einen ein solcher *spill over* von der wirtschaftlichen auf die politische Ebene nicht vermeiden lässt und als quasi systemimmanent anzusehen ist und zum anderen, dass es eine enge Verbindung der beiden Prinzipien Demokratie und Menschenrechtsschutz gibt,<sup>197</sup> wie dies im vorerwähnten Prinzip des "offenen Regionalismus" zum Ausdruck kommt<sup>198</sup>.

In Art. 4 CA findet sich die Bekräftigung der Mitgliedstaaten, innerhalb des Rahmens der Achtung der Menschenrechte ihrer Verpflichtung zum Schutz und zur Verteidigung der Demokratie nachzukommen.<sup>199</sup>

Der Einfluss des demokratischen Prinzips auf die in der Carta Andina behandelten Menschenrechte drückt sich aus auch in der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Bekanntlich ist die Anden-Gemeinschaft – so wie auch die Europäische Union – großteils nur indirekt legitimiert, nämlich insoweit, als die gemeinschaftsrechtliche Rechtsetzung in den Händen der auf nationaler Ebene als Exekutive zu qualifizierenden Organen "Kommission" und Außenministerrat liegt und nicht von einem direkt gewählten Parlament ausgeübt wird. Aus diesem Grund ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht nur bei der Ausarbeitung<sup>200</sup>, sondern auch beim anschließenden Prozess der Effektivierung dieser Charta von besonderer Bedeutung. In Art. 7 CA findet sich diesbezüglich die Bekräftigung der Mitgliedstaaten, dass die Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Vorbereitung und Ausführung der nationalen Aktionspläne und Programme der Mitgliedstaaten zugunsten der Menschenrechte zu fördern ist.

In Art. 13 CA wiederum findet sich das bemerkenswerte Recht der andinen Völker<sup>201</sup> auf Demokratie (*tiene derecho a la democracia*) sowie die damit korrespondierende Ver-

<sup>196</sup> Siehe dazu vorstehend unter IV.B.

<sup>197</sup> Dies, auch wenn die Carta Andina, wie bereits erwähnt, lediglich *im Rahmen* der Anden-Gemeinschaft geschlossen wurde.

<sup>198</sup> Siehe dazu vorstehend unter IV.B.

<sup>199</sup> Als Quellen dieser Verpflichtung nennt die Carta Andina die *Carta de Conducta de Riobamba*, das bereits erwähnte *Compromiso Democrático* und die *Carta Democrática Interamericana*.

<sup>200</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.B.a).

<sup>201</sup> Der Terminus wird im spanischen Original (*pueblos andinos*) im Plural verwendet und ist somit als Ablehnung eines einheitlichen andinen (Staats-)Volkes zu verstehen.

pflichtung der Regierungen, diese zu fördern und zu verteidigen, um damit die vollständige Durchsetzung aller bürgerlichen und politischen, der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie des Rechtes auf Entwicklung zu gewährleisten.

In Art. 18 CA anerkennen die Mitgliedstaaten das aktive und passive Wahlrecht im Sinne der unbehinderten Teilnahme ihrer Bürger an universellen, freien, direkten und geheimen Wahlen zum Anden-Parlament.<sup>202</sup>

Art. 15 CA weist hin auf das bereits erwähnte *Compromiso Democrático*, das sich zu einer umfassenden andinen Demokratieklausele entwickeln soll.<sup>203</sup>

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich außerdem, die demokratische Ordnung in der andinen Region zu verteidigen, weil demokratische Werte die Unabhängigkeit und gegenseitige Entwicklung wie auch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten festigt (Art 16 CA).

#### d) *Bürgerliche und politische Rechte*

Art. 19 CA bekräftigt die Verpflichtung, die bürgerlichen, zivilen und politischen Rechte – insbesondere das Recht auf Leben sowie das Recht auf persönliche Integrität – zu respektieren und zu garantieren. Diese Bestimmung verweist dabei auf den VN-Pakt I (1966)<sup>204</sup>, die einschlägigen internationalen Abkommen und die Verfassungen der Mitgliedstaaten.

Bemerkenswerterweise bekräftigt Art. 22 CA die Verpflichtung, die Bestimmungen des VN-Pakt I sowie der amerikanischen Menschenrechtskonvention von San José (1969) auch während eines Ausnahmezustandes (*estado de emergencia*) zu beachten. Damit soll wohl der lateinamerikanischen Praxis vorgebeugt werden, im Sinne der "Nationalen Sicherheits-Doktrin" (*doctrina de la seguridad nacional*) den Ausnahmezustand quasi "prophylaktisch" auszurufen, um dann Menschenrechte suspendieren zu können.

<sup>202</sup> Abgesehen von diesen beiden materiellen Rechten finden sich in den Art. 14, 15 und 17 CA Hinweise auf die einschlägigen Abkommen und Resolutionen. Art. 14 CA bekräftigt die Verpflichtungen aus der *Carta Democrática Interamericana* und der Resolution 2002/46 "Further measures to promote and consolidate democracy" der Menschenrechtskommission vom 23.4.2002, insbesondere in Hinblick auf die wesentlichen Bestandteile der Demokratie.

<sup>203</sup> Die Mitgliedstaaten bekräftigen außerdem ihre Verpflichtungen aus der *Carta Democrática Interamericana* (2001) und weiters, dass die Geltung einer demokratischen Ordnung eine unabdingbare Voraussetzung für die effektive Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellt und verpflichten sich folglich, alle Mittel ihrer Stärkung anzunehmen.

<sup>204</sup> FN 145

Als konkrete Effektuierung sieht Art. 23 CA die Durchführung von Aktionsplänen in Zusammenarbeit mit den zuständigen öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft vor, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit, inklusive Folter und andere grausame, inhumane oder erniedrigende Behandlungen oder Bestrafungen, sowie das gewaltsame Verschwinden von Personen oder außergerichtliche Exekutionen, nicht nur (im Einzelfall) zu verhindern, sondern auch ganz generell abzuschaffen.<sup>205</sup>

e) *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*

Art. 24 CA verweist auf die Verpflichtungen aus dem VN-Pakt II (1966)<sup>206, 207</sup>. Die Mitgliedstaaten werden aufgrund dieser Bestimmung verpflichtet – im vollen Ausmaß ihrer Möglichkeiten – Maßnahmen zu ergreifen (entweder alleine oder mit internationaler Hilfe und Zusammenarbeit), um schrittweise die volle Entfaltung dieser Rechte zu gewährleisten. Art. 24 CA begnügt sich dabei nicht mit einem bloßen Verweis auf die im VN-Pakt II verankerten Rechte, sondern zählt diese eigens noch einmal auf.

Gem. Art. 25 CA fördern und schützen die Mitgliedstaaten die Rechte und Garantien der Arbeitnehmer in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung, dem internationalen Menschenrechtsschutz und den von der *International Labour Organization (ILO)* ausgearbeiteten Arbeitsstandards.

f) *Recht auf Entwicklung*

Die Carta Andina enthält auch zwei Rechte der so genannten 3. *Generation*.<sup>208</sup> Dies sind zum einen das Recht auf Entwicklung sowie das Recht auf eine saubere und geschützte Umwelt<sup>209, 210</sup>.

<sup>205</sup> Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Bestimmung die Verpflichtung, diese Verbrechen zu untersuchen, verurteilen und zu sanktionieren.

<sup>206</sup> FN 164

<sup>207</sup> Anders, als bei den bürgerlichen und politischen Rechten findet sich kein Verweis auf die sonstigen einschlägigen internationalen Abkommen sowie die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten.

<sup>208</sup> Damit ähnelt die Carta Andina der Afrikanischen Charta (FN 155), die in Art. 22 ein Recht auf Entwicklung kennt.

<sup>209</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.K.g).

<sup>210</sup> *Hummer* (FN 153) 246. Daneben werden auch das Recht auf Verfügung über die natürlichen Ressourcen, auf Teilhabe am gemeinsamen Erbe der Menschheit sowie auf Frieden, Solidarität und Abrüstung zu den Rechten der dritten Generation gezählt.

Diese Rechte stellen insofern eine Besonderheit dar, als sie in Wirklichkeit nicht das Verhältnis der Bürger zu ihrem Staat betreffen, sondern das Verhältnis der weniger entwickelten zu den entwickelten Staaten.<sup>211</sup> Nichts desto trotz betreffen sie letztlich aber auch die Bürger der weniger entwickelten Staaten, da letztere sich dabei verpflichten, angemessene Lebensbedingungen zu garantieren. Eine Garantie, die sie jedoch aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten mit ihrer mangelnden Ressourcenausstattung nicht selbst realisieren können, sondern dabei auf die Zusammenarbeit und den *good will* der entwickelten Staaten angewiesen sind.

Anders als bei den Personengruppen mit besonderem Schutz, wo die Mitgliedstaaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aufgrund internationaler Abkommen an sich nur wiederholen,<sup>212</sup> findet sich beim Recht auf Entwicklung die Formulierung, wonach die Mitgliedstaaten die Verpflichtung eingehen, die Prinzipien der Deklaration der GV der VN über das Recht auf Entwicklung (1986)<sup>213</sup> und anderer internationaler Vereinbarungen, die einschlägige Bestimmungen enthalten einzuhalten, und für deren effektive Durchsetzung zu sorgen (Art 28 CA).

So wie auch bei den Personengruppen mit besonderem Schutz findet sich beim Recht auf Entwicklung eine Liste von prioritären Themen, die in diesem Zusammenhang zu beachten sind. Im Unterschied zur nachstehend behandelten Gruppe von Rechten findet sich bei diesem Recht der 3. Generation die Formulierung, wonach die Mitgliedstaaten die folgenden prioritären Themen beachten, um damit das Recht auf Entwicklung zu fördern, und nicht eine Formulierung, wie sie sich beispielsweise bei den Rechten der Frauen findet: "um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der Frauen zu verbessern". Diese unterschiedliche Formulierung zeigt deutlich auf, dass es sich bei den Rechten der 3. Generation um eine erst im Entstehen befindliche Rechtsmasse handelt.

#### g) *Recht auf eine saubere und geschützte Umwelt*

Auch beim Recht auf eine saubere und geschützte Umwelt zeigt sich eine Besonderheit: Während die Formulierung bei den Rechten der 1. und 2. Generation sprachlich stark akzentuiert ist – "bekräftigen" – und sich beim Recht auf Entwicklung sogar die Formulierung "verpflichten sich zu erfüllen" findet, heißt es in Art. 30 CA lediglich, dass die Mitgliedstaaten das Recht einer jeden physischen und juristischen Person auf eine saubere und geschützte Umwelt "anerkennen". Bemerkenswerterweise spricht Art. 30 CA sowohl einen individuellen als auch einen kollektiven Berechtigtenkreis an. Damit folgt die Carta Andina

<sup>211</sup> Träger dieser Rechte können sowohl Individuen als auch Gruppen sein; *Hummer* (FN 153) 246.

<sup>212</sup> Siehe dazu nachstehend unter VI.K.i).

<sup>213</sup> FN 154.

in einem weiteren Punkt der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (!), die ebenso sowohl individuelle als auch kollektive Rechte kennt.<sup>214</sup>

h) *Indigene Völker und Personengruppen afrikanischer Abstammung*

Rechte für indigene Völker und Personengruppen afrikanischer Abstammung ist ein latein-amerikanisches Spezifikum. Auch wenn es keine allgemein akzeptierte Definition für "Minderheit" gibt und diese meist als eine Gruppe von Personen bezeichnet wird, die sich vom Mehrheitsvolk durch die Merkmale einer zahlenmäßigen Unterlegenheit, einer nicht-herrschenden Stellung, einer ethnischen, sprachlichen, kulturellen, religiösen oder sonstigen Besonderheit unterscheidet<sup>215</sup>, dürfte klar sein, dass es sich bei der Erwähnung dieser Personengruppe um eine Frage des Minderheitenschutzes handelt, und dies nicht nur die auf dem südamerikanischen Kontinent heimischen autochthonen Ureinwohner sondern auch die aus Afrika stammenden Minderheiten einschließt.

Die Beweggründe für die Bemühungen der Anden-Gemeinschaft um einen Schutz der *Indígenas* könnten darin zu sehen sein, dass der derzeitige Präsident von Peru, *Alejandro Toledo Manrique*, der erste Indio in dieser Funktion ist. Anlässlich seines Amtsantrittes trafen sich die Präsidenten der Anden-Gemeinschaft sowie die Präsidenten von Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Panama, Paraguay, der Dominikanischen Republik, Uruguay und des spanischen Erbprinzen von Asturias am 28./29. Juli 2001 in der alten Inka-Stadt *Machu Picchu*. Dabei verabschiedeten die Präsidenten der Anden-Gemeinschaft die bereits vorstehend erwähnte *Declaración de Machu Picchu*<sup>216</sup>. Darin findet sich unter anderem das Bekenntnis zur Förderung und zum Schutz der Rechte und Grundfreiheiten der indigenen Völker.

Art. 32 CA bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft multiethnisch und plurikultural zusammengesetzt sind. Diese Unterschiedlichkeit ihrer Gesellschaften wird als ihr Fundament, ihr Reichtum und ihre grundlegende Charakteristik bezeichnet. Folglich bekräftigen die Mitgliedstaaten das Recht aller Völker und Gemeinschaften der Andenstaaten auf Bewahrung und Entwicklung ihrer eigenen Identitäten und die Konsolidierung der nationalen Einheit eines jeden Mitgliedstaates aufgrund der Vielfalt seiner Gesellschaften.

In diesem Zusammenhang verpflichten sich die Mitgliedstaaten u.a. dazu, Programme zugunsten der Interkulturalität zu fördern (Art 33 CA) sowie in ihren Bildungssystemen die

<sup>214</sup> Zur afrikanischen Charta siehe vorstehend in FN 155.

<sup>215</sup> *Hummer* (FN 153) 291.

<sup>216</sup> *Secretaría General de la Comunidad Andina* (FN 88) Dok Nr 17.

Werte der kulturellen und ethnischen Diversität der Andenstaaten zu implementieren (Art 34 CA).

Die Carta Andina ist nicht das erste internationale Abkommen, das die Rechte der indigenen Bevölkerung schützt. In Art. 36 CA bekräftigen die Mitgliedstaaten nur ihre Verpflichtungen aus anderen einschlägigen Abkommen, insbesondere aus dem Übereinkommen (Nr. 169) der ILO über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern aus 1989<sup>217</sup>.

Nach Art.37 CA genießen die *Indígenas* bzw. die afrikanisch-stämmigen Personengruppen Rechte individueller als auch kollektiver Natur. Neben den Rechten, die deren Mitgliedern als Staatsbürger individuell zustehen, kommen ihnen auch als Gruppe kollektive Rechte zu, deren gemeinsame Ausübung "ihre geschichtliche Kontinuität fördert, ihre Identität bewahrt und ihre Zukunft entwickelt".

Es ist erstaunlich, dass die Carta Andina, die im Bereich des besonderen Schutzes bestimmter Personengruppen – wie sich dies auch in der europäischen Grundrechte-Charta findet – lediglich programmatisch prioritäre Themen formuliert, im Bereich der der 3. Generation zurechenbaren Menschenrechten der *Indígenas* hingegen von konkreten Rechten spricht. Auch wenn der gesamten Charta, wie vorstehend erwähnt, keine Rechtsverbindlichkeit zukommt, so bedeutet diese Tatsache dennoch eine Aufwertung der Stellung der *Indígenas* durch die beiden konkret gefassten Bestimmungen der Art. 38 und 39 CA.<sup>218</sup>

#### *i) Personengruppen mit besonderem Schutz*

##### 1) Frauen

Die erste im IX. Teil genannte Gruppe von besonders zu schützenden Personen sind die Frauen. Die in diesem Bereich von den Mitgliedstaaten zu beachtenden internationalen Verpflichtungen sind die Internationale Konvention über die Abschaffung aller Formen der Diskriminierung von Frauen (1981)<sup>219</sup>, inklusive ihrem Fakultativprotokoll (1999)<sup>220</sup>, die

<sup>217</sup> [Http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc169.htm](http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc169.htm).

<sup>218</sup> In Art. 40 CA verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die sich im Rahmen der VN in Ausarbeitung befindliche Internationale Deklaration der Rechte der indigenen Völker sowie die sich im Rahmen der OEA in Ausarbeitung befindliche Interamerikanische Deklaration über die Rechte der indigenen Völker anzunehmen und betonen ihre Unterstützung für die Arbeit des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten (*Foro Permanente de Asuntos Indígenas*) des Wirtschafts- und Sozialausschusses der VN.

<sup>219</sup> Vgl. Res der GV der VN 34/180 vom 18.12.1979.

<sup>220</sup> Vgl. Res der GV der VN 54/4 vom 6.10.1999.

Konvention über die politischen Rechte der Frauen (1954)<sup>221</sup> und die Interamerikanische Konvention zur Vorbeugung, Sanktionierung und Vermeidung von Gewalt gegen Frauen (1994).<sup>222</sup> Art 42 CA bezieht darüber hinaus pauschal auch alle übrigen einschlägigen internationalen und regionalen Abkommen mit ein.

An prioritären Themen nennt Art. 43 CA u.a. den Schutz der Frauen vor Diskriminierung sowohl im privaten als auch im öffentlichen Leben, die Annahme von Programmen zur aktiven Unterstützung der Teilnahme von Frauen im privaten und öffentlichen Rahmen sowie den Schutz von Frauen vor sexueller Belästigung.

## 2) Kinder und Jugendliche

Im Bereich des Schutzes der Kinder und Jugendlichen weist Art. 44 CA auf die Internationale Konvention über die Rechte der Kinder (1989)<sup>223</sup>, deren Fakultativprotokolle in Zusammenhang mit der Teilnahme von Kindern in bewaffneten Konflikten sowie in Zusammenhang mit dem Verkauf von Kindern, der Kinderprostitution und der Verwendung von Kindern in der Pornographie (2000)<sup>224</sup>, hin. Auch in Art. 44 CA findet sich – wie auch schon in Art. 42 CA in Bezug auf Frauen – ein subsidiärer Hinweis auf die übrigen internationalen<sup>225</sup> Vereinbarungen auf diesem Gebiet.

Art. 45 CA zählt in elf Absätzen u.a. folgende prioritäre Themen auf: das Recht der Kinder auf eine eigene Identität, einen Namen und eine Nationalität, den Schutz vor Sklaverei und Kinderhandel sowie die Ausrottung der Kinderarbeit.

## 3) Ältere Menschen

Die nächste unter einen besonderen Schutz fallende Personengruppe sind ältere Menschen. Dabei betritt die Carta Andina mehr oder weniger Neuland, denn Art. 46 CA kann in diesem Zusammenhang keine einschlägigen internationalen Abkommen anführen sondern verweist ganz allgemein auf die Achtung der Rechte und Verpflichtungen, die die Förderung und den Schutz der Menschenrechte von älteren Menschen bezwecken.<sup>226</sup>

<sup>221</sup> Vgl. Res der GV der VN 640(VII) vom 20.12.1952.

<sup>222</sup> [Http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html). Bedauerlicherweise ist dieses Abkommen offenbar bei der Schlussredaktion des englischen Textes der CA übersehen worden: Nur die – authentische – spanische Fassung erwähnt es, datiert diese am 9.6.1994 in Belém do Pará geschlossene Konvention allerdings irrtümlich auf 1995.

<sup>223</sup> Vgl. Res der GV der VN 44/25 vom 20.11.1989.

<sup>224</sup> Vgl. Res der GV der VN 54/263 vom 25.5.2000.

<sup>225</sup> Nicht erwähnt werden in diesem Fall hingegen die *regionalen* Abkommen.

<sup>226</sup> Siehe dazu jedoch Art. 18 der afrikanischen Charta (FN 155).

An prioritären Themen nennt Art. 47 CA u.a. die Teilnahme von älteren Menschen und ihren Vereinigungen an dem sie betreffenden öffentlichen Entscheidungsfindungsprozess sowie die Förderung ihrer Teilnahme an der und Integration in die Gesellschaft.

#### 4) Behinderte

Im Bereich der Menschenrechte der Behinderten haben die Mitgliedstaaten ua<sup>227</sup> ihre Verpflichtungen aus der Deklaration der VN über die Rechte der Körperbehinderten (1975)<sup>228</sup>, der Interamerikanischen Konvention zugunsten von Personen mit Behinderungen (1999)<sup>229</sup> und die übrigen Deklarationen, Resolutionen und Konventionen betreffend den sozialen Schutz, die im Rahmen der VN, der ILO, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Panamerikanischen Gesundheits-Organisation angenommen wurden, zu beachten (Art 48 CA).

Die in diesem Bereich von den Mitgliedstaaten zu beachtenden prioritären Themen betreffen u.a. die Förderung der persönlichen Entwicklung durch Programme, die soziale Integration sowie die Information der Bevölkerung über die Rechte von Behinderten zur Vermeidung von Nachteilen, Stereotypen und Diskriminierungen (Art 49 CA).

#### 5) Wanderarbeitnehmer und deren Familien

Im Bereich des Schutzes der Wanderarbeitnehmer haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 50 CA die bestehenden einschlägigen internationalen Abkommen zu beachten und bekräftigen darüber hinaus auch ihre Absicht, weiterhin Anstrengungen zur Unterzeichnung, Ratifikation und zum Beitritt zur Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (1990)<sup>230</sup> zu unternehmen.

Art. 51 CA führt u.a. folgende prioritären Themen an: das Recht auf Migration, Arbeit, freien Transit und Verkehr der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, die Zusammenführung der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien sowie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten zur Förderung und zum Schutz ihrer Rechte.

<sup>227</sup> Diese Bestimmung nennt ganz allgemein die internationalen Abkommen zur Förderung und zum Schutz von Behinderten.

<sup>228</sup> Vgl. Res der GV der VN 3447(XXX) vom 9.12.1975.

<sup>229</sup> AG/RES 1608 (XXIX-O/99) vom 7.6.1999.

<sup>230</sup> Vgl. Res der GV der VN 45/158 vom 18.12.1990.

## 6) Menschen mit einer anderen geschlechtlichen Ausrichtung

Anders als bei den bisher geschilderten Personengruppen, die einen besonderen Schutz genießen, bauen die folgenden beiden Artikel nicht auf dem üblichen Schema – Anführung der internationalen Verpflichtungen einerseits und der prioritären Themen andererseits – auf. Nach Art. 52 CA anerkennen die Mitgliedstaaten, dass alle Personen die gleichen Menschenrechte genießen, wie immer ihre geschlechtliche Ausrichtung oder Vorliebe auch sei.

Gem. Art. 53 CA sind die Mitgliedstaaten gehalten, jede Form der Diskriminierung von Individuen wegen ihrer sexuellen Ausrichtung – in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung – zu bekämpfen. Darüber hinaus haben sie sowohl der Prävention und Sanktionierung von Gewalt und Diskriminierung gegenüber diesen Personen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, sowie auch die rechtlichen Verfahren zur Verfügung zu stellen, um eine effektive Wiedergutmachung des aus diesen Delikten entstandenen materiellen und immateriellen Schadens zu garantieren.

## 7) Intern Vertriebene

Im Bereich der intern Vertriebenen findet sich in Art. 54 CA ein allgemeiner Hinweis auf die Bestimmungen des Internationalen Menschenrechtsschutzes, des Internationalen Humanitäts- sowie Flüchtlingsrechtes, die den Schutz der – auf Grund von bewaffneten Konflikten, allgemeinen Gewaltsituationen, massiven Verletzungen der Menschenrechte oder wegen von der Natur oder dem Menschen verursachten Katastrophen – Vertriebenen bezwecken, wenn diese dabei keine international anerkannte staatliche Grenze überschritten haben.

Anders als bei den vorstehend erwähnten Personengruppen spricht Art. 55 CA nicht von "prioritären Themen", sondern vielmehr von "Prioritäten".

## 8) In Unfreiheit lebende Personen

Ähnlich wie auch schon bei den älteren Menschen<sup>231</sup> findet sich für die in Unfreiheit lebenden Personen in Art. 56 CA lediglich ein Hinweis auf die Einhaltung der Rechte und Verpflichtungen, die für diese Personengruppe in internationalen Abkommen vorgesehen sind.

Die prioritären Themen betreffen u.a. die Durchführung von Programmen zur sichtbaren Verbesserung der Lebensbedingungen in Haft- und Strafanstalten, die Schulung und Aus-

<sup>231</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.K.i).3.

bildung des Gefängnispersonals sowie die soziale Wiedereingliederung ehemaliger Straftäter (Art 57 CA).

#### 9) Flüchtlinge und Staatenlose

Im Bereich der Flüchtlinge und Staatenlosen haben die Mitgliedstaaten die internationalen Abkommen, bei denen die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft Vertragsparteien sind – in Übereinstimmung mit den nationalen Normen – zu respektieren (Art 58 CA).<sup>232</sup>

### **L. Art. 60 Carta Andina – Weiterentwicklung der Menschenrechte**

Art. 60 CA enthält eine Klausel, die der Weiterentwicklung im Bereich der Menschenrechte gewidmet ist und die in gewisser Weise die vorstehend angesprochene "holistische" Sichtweise widerspiegelt. Demnach anerkennen die Mitgliedstaaten, dass die Entwicklung der internationalen Menschenrechte zur Berücksichtigung von anderen mit der Förderung und dem Schutz dieser Rechte in Zusammenhang stehenden Themen führt. Weiters verpflichten sich die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft, diese "rechtliche Dynamik" im nationalen und internationalen Rahmen zu fördern und eng zusammenzuarbeiten, um dadurch die normative Entwicklung im Bereich der Menschenrechte voranzutreiben.

Ein Vergleich mit der europäischen EU-Grundrechte-Charta zeigt hier eine Konsolidierung der in diesem Bereich bereits vorhandenen normativen und judikativ entwickelten Grundrechte. Aufgrund dieser normativen – und nicht politischen – Rechtsqualität erklärt sich auch das Fehlen einer solchen "holistischen Evolutivklausel" im europäischen Bereich. Weiters wurde im Bereich der EU-Grundrechte-Charta ja von dem bereits erwähnten "als ob"-Ansatz ausgegangen, wodurch sich eine Weiterentwicklung der in die Verträge aufgenommenen Grundrechte-Charta nach der jeweiligen Vertragsänderungsbestimmung im Zuge des Revisionsverfahrens gem. Art. 48 EUV – durch die Regierungskonferenz 2003 – bestimmt.

### **M. Durchsetzbarkeit und Effektivierung der Rechte**

In Art. 2 CA stellen die Mitgliedstaaten fest, dass alle Menschenrechte durchsetzbar sein müssen. Nachdem die Carta jedoch – zumindest derzeit – noch nicht rechtsverbindlich ist, bekräftigen die Mitgliedstaaten des Weiteren ihre Verpflichtung, die in Internationalen Abkommen und in nationalen Gesetzen geregelten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu respektieren und für deren Respektierung zu sorgen. Außerdem verpflichten sich die Mit-

<sup>232</sup> Die prioritären Themen behandelt Art. 59 CA.

gliedstaaten dazu, alle notwendigen gesetzlichen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um möglichen Verletzungen der Menschenrechte vorzubeugen bzw. diese – falls sie dennoch vorgefallen sind – zu untersuchen, die Effektivität der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rechtswege zu sichern, die Verantwortlichen zur Verantwortung zu ziehen sowie die Opfer – in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen – vollständig zu entschädigen.

Ein vermeintliches selbständiges "Klagerecht" behandelt Art. 9 CA, wonach die Mitgliedstaaten das Recht jeder Person anerkennen, Anzeigen, Beschwerden oder Petitionen wegen Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten bei den gerichtlichen Organen, Bürgerbeauftragten und/oder zuständigen Verwaltungseinrichtungen einzubringen und dazu innerhalb der vorgesehenen Fristen gehört zu werden. Darüber hinaus bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die gerichtlichen Organe und Bürgerbeauftragten zu unterstützen. Da dieses Recht aber bloß anerkannt wird, wird man davon auszugehen haben, dass diese Bestimmung keine eigenständige Klagemöglichkeit für die in der – unverbindlichen – Carta Andina geregelten Rechte vorsieht, sondern lediglich für die in ihr zusammengefassten Rechte völkerrechtlicher Provenienz die Anwendbarkeit der schon bestehenden nationalen Rechtswege bzw. -behelfe bekräftigt.

Die Effektivierung der in der Carta Andina geregelten Bestimmungen findet sich im XII. Teil (Mechanismen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte). Die im Rahmen ihrer Bestimmungen angenommenen Programme müssen mit den nationalen bzw. mit den unter internationaler Kooperation von den Mitgliedstaaten in der andinen Region ausgeführten Aktivitäten koordiniert werden (Art 63 CA).<sup>233</sup> Die an anderer Stelle (I. Teil – Allgemeine Prinzipien) angesiedelte Bestimmung des Art. 7 CA sieht dabei für die Vorbereitung und Ausarbeitung der nationalen Aktionspläne und Programme der Mitgliedstaaten eine verpflichtende Beteiligung der Zivilgesellschaft vor.

Die Maßnahmen zur Effektivierung der Carta Andina spielen sich in zwei Bereichen ab. Auf (a) nationaler Ebene betrifft diese die (1) ordnungsgemäße Wahrnehmung der Justiz, (2) die Bürgerbeauftragten, (3) die Verteidiger der Menschenrechte, (4) die Pläne und Programme auf dem Gebiet der Menschenrechte, sowie (5) den Bereich Menschenrechte und öffentliche Gewalt. Auf (b) internationaler Ebene (1) die Zusammenarbeit von Menschenrechtsüberwachungsorganen, (2) die Zusammenarbeit mit dem System für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der VN bzw. dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem sowie schließlich (3) den Internationalen Strafgerichtshof.

<sup>233</sup> Diese Bestimmung zeigt, dass die Carta Andina nicht in der, sondern nur im Rahmen der Anden-Gemeinschaft geschlossen wurde.

a) *Nationale Maßnahmen*

1) Ordnungsgemäße Wahrnehmung der Justiz

Der erste Bereich der Effektivierung auf nationaler Ebene betrifft die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Justiz. Nach Art. 64 CA bekräftigen die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft ihre Absicht, zum Zwecke der Förderung und zum Schutz der Menschenrechte im Allgemeinen, bzw. des Rechtes auf ein faires Verfahren im Speziellen, auf Effektivität, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Autonomie bei der ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Justiz zu achten.

Art. 66 CA betont die wichtige Rolle, die einer ordnungsgemäß funktionierenden Justiz bei der Anwendung nationaler Gesetze sowie internationaler Abkommen für den Schutz der Menschenrechte zukommt.

Die für die Durchsetzung von Menschenrechten wichtigste Voraussetzung ist zweifelsohne eine von den anderen Gewalten/Organen *unabhängige* Justiz. Nach Art. 67 CA unterstützen die Mitgliedstaaten – in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung – die unabhängige und autonome Justiz, um die Taten der für die Verletzungen der Menschenrechte Verantwortlichen zu untersuchen, über diese Taten zu urteilen und diese zu sanktionieren, sowie den Opfern solcher Verletzungen Schadenersatz zuzusprechen.

Darüber hinaus fördern sie legislative Initiativen zum Zwecke der Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung mit den völkerrechtlichen Normen auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes und errichten im nationalen Bereich Rechtsbehelfe zum Schutze dieser Rechte (Art. 68 CA).

In Art. 69 CA findet sich ein Hinweis auf das Recht der Einzelnen auf Inanspruchnahme der internationalen Mechanismen zum Schutze der Menschenrechte. Darin anerkennen die Mitgliedstaaten diese Rechtsschutzmöglichkeit für Individuen, verweisen jedoch zugleich auf den subsidiären Charakter dieser Mechanismen.

2) Bürgerbeauftragte

Wie bereits vorstehend erwähnt, haben die Bürgerbeauftragten (*defensores del pueblo*) bei der Entstehung der Carta Andina eine bedeutende Rolle gespielt<sup>234</sup>. Auch bei der praktischen Anwendung der Charta kommt ihnen auf nationaler Ebene eine tragende Funktion zu. In Art. 70 CA wird ihre Stellung als "institutionelle Garantie" des Menschenrechts-

<sup>234</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.B.a).

schutzes bezeichnet sowie die Achtung ihrer Gründungsstatuten und der sie betreffenden gesetzlichen Regelungen betont.

Um eine möglichst effektive Ausübung ihres Amtes und eine Koordination ihrer Funktionen zu ermöglichen, sieht Art. 71 CA einen verpflichtenden Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bürgerbeauftragten der Anden-Gemeinschaft vor.

Gleichzeitig werden die Bürgerbeauftragten – in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen und unter Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft – aufgefordert, Mechanismen zur Effektivierung des Rechtes der Bürger auf Information über die Aktivitäten der öffentlichen Einrichtungen zu erarbeiten (Art. 72 CA).

### 3) Verteidiger der Menschenrechte

Nicht nur die Bürgerbeauftragten (*defensores del pueblo*) werden im Bereich der Umsetzung auf nationaler Ebene angesprochen, die Art. 73 f. CA befassen sich auch mit den Verteidigern der Menschenrechte (*defensores de los derechos humanos*). Doch nicht nur deren Rolle bei der Verteidigung der Menschenrechte der Individuen wird darin angesprochen, sondern auch die (Menschen-)Rechte dieser Verteidiger selbst. In Art. 73 CA bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung, die Menschenrechte dieser Verteidiger zu achten und anerkennen – in Übereinstimmung mit der "Deklaration des Rechtes und der Verantwortung von Individuen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, universell anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schützen (1999)"<sup>235</sup> – die Legitimität ihrer Arbeit. Weiters bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft, mit der Zivilgesellschaft bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte nicht nur in jedem Mitgliedstaat sondern auch auf regionaler Ebene zusammenzuarbeiten.

Darüber hinaus bekräftigen sie ihre Verpflichtung, die Autonomie und die Unabhängigkeit der Verteidiger der Menschenrechte zu respektieren, ihnen den Zugang zu Informationen, zu denen sie legaler Weise Zugang haben, zu erleichtern, ihnen gegebenenfalls vollen Schutz bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten zu gewährleisten, sowie alle Versuche, die Grundfreiheiten und grundlegenden Freiheiten und Garantien, die diese sowie deren Organisationen schützen, zu verletzen, mit aller Nachhaltigkeit und Effektivität zu untersuchen, darüber zu urteilen und zu sanktionieren (Art. 74 CA).

### 4) Pläne und Programme auf dem Gebiet der Menschenrechte

Ein weiterer Bereich zur Effektivierung auf nationaler Ebene betrifft die Pläne und Programme auf dem Gebiet der Menschenrechte. In diesem Zusammenhang begrüßen die

<sup>235</sup> Vgl. Res der GV der VN 53/144 vom 8.3.1999.

Mitgliedstaaten u.a. die Empfehlungen der Internationalen Wiener Menschenrechtskonferenz (1993)<sup>236</sup>, wonach jedes Land über einen *nationalen Menschenrechtsplan* verfügen soll (Art. 75 CA). Betreffend die Ausarbeitung, die Durchführung und das Monitoring dieser nationalen Menschenrechtspläne erneuern die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung, die Beteiligung der Bürger und der Organisationen der Bürgerbeauftragten zu fördern und ihre Berichte über die Ausführung dieser Menschenrechtspläne den öffentlichen Monitoring-Einrichtungen, der Zivilgesellschaft und den anderen Mitgliedstaaten – im Wege des Generalsekretariates der Anden-Gemeinschaft – zugänglich zu machen (Art. 76 CA).

Weiters werden die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten zur bilateralen Zusammenarbeit sowie zu einer solchen in internationalen Organisationen und Einrichtungen zum Schutze der Menschenrechte ermutigt, insbesondere mit dem Amt des Hochkommissars der VN für Menschenrechte, um solche neuen Pläne auszuarbeiten oder bestehende zu aktualisieren (Art 77 CA).

#### 5) Menschenrechte und öffentliche Gewalt

Im Bereich der Besicherung der Menschenrechte werden aber nicht nur Einrichtungen der Zivilgesellschaft etc angesprochen, sondern es wird auch in den Art. 78 f. CA die öffentliche Gewalt in die Pflicht genommen. In Art. 78 CA findet sich das Bekenntnis, dass die volle Geltung der Menschenrechte voraussetzt, dass die öffentliche Gewalt tätig wird, um zu gewährleisten, dass die Sicherheit der Bürger gegeben ist und die gesamte öffentliche Ordnung unter dem Prinzip der Legalität und dem Respekt der Menschenrechte steht.

So wie auch schon bei den Bürgerbeauftragten findet sich auch in Art. 79 CA eine Pflicht zur subregionalen, andinen Vernetzung und Zusammenarbeit staatlicher Stellen. Demnach errichten die Mitgliedstaaten Kooperationskanäle zwischen ihren öffentlichen Gewalten, um Aktivitäten zur Verbreitung der Werte der Menschenrechte zu fördern und zur Ausbildung ihrer Beamtenschaft in Hinblick auf die Einhaltung des Legalitätsprinzips beizutragen. Darüber hinaus haben sie im Falle von internen Konflikten auf die Einhaltung der Normen des internationalen Humanitätsrechtes zu achten.

#### b) Internationale Maßnahmen

##### 1) Zusammenarbeit von Menschenrechtsüberwachungsorganen

Im Bereich der Zusammenarbeit mit den von diversen Menschenrechtsübereinkommen eingesetzten Überwachungsorganen bekräftigen die Mitgliedstaaten auf der einen Seite ihren Willen, fristgerecht die periodischen Berichte vorzulegen, die sie über die Anwen-

<sup>236</sup> Siehe dazu den Schlussbericht der GV A/CONF.157/24 (Part I) vom 13.10.1993.

derung dieser Abkommen vorlegen müssen. Bei der Erstellung dieser Berichte sowie dem jeweiligen *follow-up* Prozess haben die Mitgliedstaaten die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu fördern (Art. 80 CA).

Auf der anderen Seite haben die Mitgliedstaaten die – auf der Basis ihrer eigenen Berichte – erstellten Schlussberichte dieser Organe zu evaluieren bzw. zu beachten und für eine möglichst weite Verbreitung von beiden Arten dieser Berichte zu sorgen (Art. 81 CA).

- 2) Zusammenarbeit mit dem System für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der VN bzw. dem Interamerikanischen Menschenrechtsschutzsystem

In Art. 82 CA verpflichten sich die Mitgliedstaaten der (subregionalen) Anden-Gemeinschaft, mit dem regionalen interamerikanischen bzw. mit dem universellen System der VN aktiv zusammenzuarbeiten und die Zusammenarbeit mit diesen beiden Systemen zu fördern.<sup>237</sup> Des Weiteren streichen die Mitgliedstaaten die Bedeutung der Empfehlungen der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte hervor und bekräftigen ihre Verpflichtung, die Urteile und Resolutionen des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes in San José/Costa Rica zu beachten (Art. 83 CA). Wie vorstehend erwähnt, war man ja bei der Konzeption der Carta Andina der Meinung, dass es besser sei, das interamerikanische Schutzsystem zu stärken und nicht durch eine Kompetenzausweitung des Anden-GH auf der Basis der Carta Andina im Menschenrechtsschutz Doppelgleisigkeiten zu schaffen.<sup>238</sup>

- 3) Internationaler Strafgerichtshof

Ein anderes (internationales) Gericht findet schließlich noch in den Art. 84 f. CA Erwähnung. Darin weisen die Mitgliedstaaten – in Hinblick auch auf seine Bedeutung für die internationalen Menschenrechte – auf das Inkrafttreten<sup>239</sup> des Statutes von Rom hin, das den Internationalen Strafgerichtshof errichtet, der – unter Berücksichtigung seines komplementären und subsidiären Charakter im Verhältnis zur nationalen Gerichtsbarkeit – zur Verurteilung der für Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggressionen Verantwortlichen beitragen soll (Art. 84 CA).

<sup>237</sup> Generell wird unter dem "subregionalen Status" der Anden-Gemeinschaft ihr integrationsrechtliches Verhältnis zur ALADI/LAIA, in diesem Zusammenhang aber ihr menschenrechts-politisches Verhältnis zum Pakt von San José verstanden.

<sup>238</sup> Siehe dazu vorstehend unter VI.B.

<sup>239</sup> Dieses ist am 1.7.2002 in Kraft getreten, siehe dazu <http://www.un.org/law/icc/>.

Darüber hinaus übernehmen die Präsidenten der Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die Ratifikation des Statuts von Rom "positiv und bald ins Auge zu fassen",<sup>240</sup> wozu sie ihre nationale Gesetzgebung anpassen.

## VII. Schlussbetrachtungen

So begrüßenswert die Erstellung der "Andinen Menschenrechts-Charta" 2002 auch angesehen werden muss, so enttäuschend ist deren rechtsdogmatische Ausgestaltung ausgefallen. Es geht bei diesem Urteil aber nicht so sehr um die Frage ihrer rechtlichen Verbindlichkeit oder nicht – letztlich "startete" die EU-Grundrechte-Charta ebenfalls als unverbindliches Dokument, das lediglich feierlich proklamiert wurde – sondern vielmehr um den bemerkenswerten Umstand, dass die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft als Schöpfer dieses Menschenrechtsschutz-Instruments nicht in der Lage waren, vorab zu differenzieren, wogegen die Carta Andina denn eigentlich schützen soll – gegen die hoheitliche öffentliche Verbandsgewalt der supranationalen Anden-Gemeinschaft oder bloß gegen *die Staatsgewalt ihrer Mitgliedstaaten*. Bemerkenswerterweise geht aus den spärlichen "travaux préparatoires" hervor, dass die Verfasser der Carta Andina sich dieser Dichotomie offensichtlich gar nicht bewusst waren (sic), sondern nur aus politischen Gründen ein "weiteres" Menschenrechtsschutzinstrument "im Schoß" der Anden-Gemeinschaft verfassen wollten.

Da bereits der Anden-Pakt, noch stärker aber die Anden-Gemeinschaft, ein beinahe spiegelgleiches institutionelles Abbild der Europäischen Gemeinschaften darstellen, kann die genaue Kenntnis der Vorgänge innerhalb der EU in dieser lateinamerikanischen Integrationszone wohl vorausgesetzt werden. Dementsprechend ist auch anzunehmen, dass man sowohl die Verabschiedung der EU-Grundrechte-Charta durch den Grundrechte-Konvent als auch die bisherige Judikatur des EuGH und des EuG im Bereich des Grundrechtsschutzes regelmäßig mitverfolgt. Umso unerklärlicher erscheint dann aber der Umstand, dass sich die Gründungsväter der Carta Andina nicht klar darüber waren, gegen welche hoheitliche, öffentliche Gewalt sie eigentlich schützen sollte und dieses Manko bewusst oder unbewusst durch eine mehr als vage Wortwahl zu "vernebeln" versuchten. Keinesfalls schienen sie aber gewillt, die Carta Andina dergestalt auszuformen, dass sie gegen Übergriffe der Verbandsgewalt der Organisation selbst schützen sollte.

Durch diesen Ansatz erübrigt sich eigentlich jedwede Analogie zwischen der Carta Andina und der "EU-Grundrechte-Charta", die ja gerade zum Schutz der mit immer größerer "Eingriffstiefe" ausgestatteten Verbandsgewalt in der EU konzipiert wurde. Trotzdem sind einige Parallelen zwischen beiden Kodifikationen nicht zu übersehen. Zunächst der Zeit-

<sup>240</sup> Dieser Verpflichtung sind bereits alle Mitgliedstaaten nachgekommen: Bolivien (27.6.2002), Ecuador (5.2.2002), Kolumbien (5.8.2002), Peru (10.11.2001) und Venezuela (7.6.2000).

punkt des Zustandekommens der Carta Andina, deren Ausarbeitung ohne Zweifel durch die Verabschiedung der EU-Grundrechte-Charta angeregt wurde – wie dies auch in der "Ayuda Memoria"<sup>241</sup> des ecuadorianischen Außenministeriums anklängt. Die beinahe völlige Zeitgleichheit der Entstehung beider Dokumente ist dafür ein fast untrügliches Indiz.

Des Weiteren zeigt auch die inhaltliche Ausgestaltung der Carta Andina in manchen Bereichen eine unverkennbare Nähe zu ihrem europäischen Pendant, obwohl sie als typische regionale Menschenrechtsschutzkonvention zwischen Staaten der "Dritten Welt" und ihrer "holistischen" Verknüpfung von Menschenrechtsschutz mit Demokratie und Entwicklung eine nicht zu verleugnende Affinität zur "Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker"<sup>242</sup> aufweist.

Auch die "Konvents-Methode" im Schoß der EU hat auf die Ausarbeitung der Carta Andina sicher einen gewissen Einfluss ausgeübt, wenngleich das Verfahren der Ausarbeitung der Carta Andina nicht dem Prozedere des Grundrechte-Konvents entsprach. Anders als durch den aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, einem Beauftragten des Präsidenten der Kommission, Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammengesetzten europäischen Grundrechte-Konvent, wurde die Carta Andina federführend ausgearbeitet durch einen einzigen Mitgliedstaat (Ecuador) und in enger Zusammenarbeit mit der Universität der Anden-Gemeinschaft – der *Universidad Andina Simón Bolívar*. In beiden Fällen wurde jedoch die Zivilgesellschaft eingebunden, die in zahlreichen Beiträgen bzw. Veranstaltungen ihre Überlegungen in den "drafting-Prozess" mit einfließen lassen konnte. Trotz unterschiedlicher Zusammensetzung und Vorgangsweise wurde aber auch die Carta Andina – als ein (potenziell) "konstitutioneller Text" – nicht von Staatenvertretern in Form einer Regierungskonferenz erarbeitet, diesbezüglich durchaus eine Parallele zur "Konvents-Methode".

Die Carta Andina weist aber auch einige lateinamerikanische Spezifika auf. Auf der meritokratischen Ebene in Form des Schutzes der indigenen Völker, der Personengruppen afrikanischer Abstammung und des Rechts auf Entwicklung. Auf der prozeduralen Ebene der Art und Weise der Verbürgung der enthaltenen Rechte entspricht es der lateinamerikanischen Doktrin, keine "harten" einklagbaren Rechte zu gewähren, sondern auf die politische Ebene von Aktionsprogrammen zum Schutz und zur Förderung dieser Rechte abzustellen.

Die Carta Andina stellt damit aber nur eine weitere politische Proklamation im Bereich des Menschen- und Grundrechtsschutzes dar, an denen aber in Lateinamerika wahrlich kein Mangel herrscht. Auch dass sie im Schoß einer "regionalen Präferenzzone" konzipiert

<sup>241</sup> Ayuda Memoria (FN 77).

<sup>242</sup> FN 155.

wurde, hebt sie diesbezüglich nicht weiter hervor, wohl aber der Umstand, dass sie zu gegebenem Zeitpunkt durch bloßen (vermeintlichen) Organbeschluss – seitens des Rates der Außenminister – verbindlich gestellt werden könnte. Was sollte aber dieser *”momento oportuno”* sein? Der Moment, in dem der (rechtliche und politische) Integrationsprozess im Rahmen der Anden-Gemeinschaft eine entsprechende *”Verdichtung”* erfahren hat? Das würde aber nur dann Sinn machen, wenn die Carta Andina in der Folge gegen die Verbandsgewalt der Anden-Gemeinschaft schützen würde – worauf letztlich auch die Verbindlichmachung durch Organbeschluss vordergründig hindeutet, was aber tatsächlich nicht der Fall ist.<sup>243</sup>

Somit bleibt im Falle der *”Normativierung”* der Carta Andina nur die Möglichkeit übrig, dass sie als völkerrechtliche Kodifikationskonvention in Kraft tritt, dementsprechend aber nur die Mitgliedstaaten der Anden-Gemeinschaft, nicht aber die Organisation selbst, binden würde. Als solche *”inter se”* – Menschenrechtsschutzkonvention im andinen Raum sollte sie aber viel stärker mit den bereits bestehenden regionalen, interamerikanischen Menschenrechtsschutzinstrumenten abgeglichen sein, was gegenwärtig aber nicht der Fall ist. Es fällt somit schwer, den tieferen Sinn der Verabschiedung der Carta Andina zu ergründen, außer man begnügt sich mit der bescheidenen Feststellung, dass sie als politische Proklamation den erreichten Homogenitätsgrad der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen innerhalb der Anden-Gemeinschaft nach außen signalisieren soll.

<sup>243</sup> Siehe vorstehend unter VI.D.