

Wird der interamerikanische Gerichtshof zum politischen Akteur?

VON DER EHE GLEICHGESCHLECHTLICHER PAARE BIS ZUR BEGNADIDUNG FUJIMORIS

„Herrschaft der Richter“ - so titelte schon der französische Rechtsgelehrte Édouard Lambert im Jahre 1921¹ und beschrieb damit ein seither viel diskutiertes Phänomen: Die zunehmend progressive Rechtsfortbildung durch Richter, die manch einer als „Wilderei“ in den Gefilden des Gesetzgebers wahrnehmen möchte. Wenn es sich bei den „Herrschenden“ auch noch um regionale, und nicht einmal um nationale Verfassungsrichter handelt, dann werden zudem noch Stimmen laut, die das Ende staatlicher Souveränität ankündigen.

All dies trifft zurzeit in Lateinamerika auf den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in San José, Costa Rica zu. Denn dieser hat in den ersten zwei Monaten des noch jungen Jahres 2018 mit gleich vier Aufsehen erregenden Fällen zur Homosexuellenehe, zur Begnadigung Alberto Fujimoris, zur Entmachtung von Verfassungsrichtern in Peru und zum Volksentscheid in Ecuador die Politikszene des Kontinents ordentlich durcheinandergewirbelt. Er hat damit so viel Medienaufmerksamkeit erreicht wie noch nie zuvor. Hat in Lateinamerika also die Stunde der „Herrschaft der Richter“ geschlagen?

Der Interamerikanische Gerichtshof, Organ der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), bringt letztinstanzlich die inhaltlich der Europäischen Menschenrechtskonvention ähnelnde, 1978 in Kraft getretene Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) zur Anwendung. Während der Ge-

richtshof in seinen Anfangsjahren noch primär über Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der lateinamerikanischen Diktaturen und Bürgerkriege der 70er und 80er entschied, begibt sich der Gerichtshof in jüngster Zeit zunehmend auf kontroverseres Terrain.² Er behandelt immer öfter rechtsethische Fragestellungen, die die in vielen Teilen noch tief katholisch oder in neuerer Zeit sogar von evangelikalen Kirchen geprägten lateinamerikanischen Gesellschaften bis ins Mark treffen. Oder er wagt sich in Bereiche vor, die traditionell der politischen Entscheidungsgewalt nationaler Machthaber vorbehalten zu sein schienen. Dass dies nicht allerorts auf Gegenliebe stößt und populistischen Bewegungen in die Karten spielen kann, liegt auf der Hand.

Legalisierung der Ehe für Homosexuelle

Doch der Reihe nach: Das erste und sicherlich heftigste rechtspolitische Erdbeben lösten die sieben Richter in San José gleich Anfang des Jahres aus. Nicht zuletzt aus politischem Kalkül hatte die Regierung von Costa Rica unter dem noch amtierenden Präsidenten Solís im November 2016 dem Gerichtshof die Rechtsanfrage zur Entscheidung vorgelegt, ob das in der AMRK verankerte Gleichheitsgebot vorschreibt, dass die gesetzlich vorgesehenen Eigentumsprivilegien der Ehe auch auf gleichgeschlechtliche Paare anwendbar seien.

Die Richter bejahten nicht nur diese Frage, sondern gingen in ihrer 145-seitigen Entscheidung vom 9. Januar 2018 weit darüber

¹ Édouard Lambert, Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'Expérience Américaine du Contrôle Judiciaire de la Constitutionnalité des Lois, Paris, 1921.

² The Economist vom 01.02.2018, Latin America's human rights court moves into touchy territory.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
LATEINAMERIKA**

DR. MARIE-CHRISTINE FUCHS
SOPHIE NÖLCKE

März 2018

www.kas.de/rsola

hinaus: eine gesetzliche Vorschrift, die allein für heterosexuelle Paare gelte, sei diskriminierend und daher unzulässig.³ Homosexuelle Paare sollten Zugang zu allen rechtlichen Privilegien haben, die Eheleuten zustehen, inklusive Heirat und Adoption. Die Einrichtung einer Lebenspartnerschaft sei zur Verwirklichung des Gleichheitsrechts nicht ausreichend. Zudem sollen Transsexuelle das Recht haben, dass nach einer Geschlechtsumwandlung ihr Name in öffentlichen Registern gemäß dem neuen Geschlecht angepasst wird.

Damit sind nun alle 20 Staaten Lateinamerikas, die sich der Jurisdiktion des Interamerikanischen Gerichtshofs unterworfen haben, an die Entscheidung gebunden. Fünf von ihnen (Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Uruguay und Teile Mexikos) hatten bereits vorher die gleichgeschlechtliche Ehe eingeführt. Die anderen 15 Staaten müssten dies nunmehr nachholen, um nicht Klagen auf Gleichstellung ausgesetzt zu sein. In Guatemala und El Salvador wurden bereits entsprechende Klagen eingereicht.⁴

Zwar gehören die Gesetze Lateinamerikas in Bezug auf Homosexuelle zu den progressivsten der Welt, die gesellschaftliche Akzeptanz ist jedoch immer noch gering, gerade im ländlichen Raum. Insbesondere die katholische Kirche sowie die populären evangelikalen Freikirchen predigen ein konservatives Gesellschaftsbild. Diskriminierung und Gewalt gegen Homosexuelle gehören weiterhin zur Tagesordnung.⁵ Meinungsumfragen zeigen, dass die Bevölkerung vieler Länder Lateinamerikas die gleichgeschlechtliche Ehe kaum gutheißt.

Wie stark die Entscheidung der Richter zum Politikum wurde, zeigte sich dann auch

gleich bei den Präsidentschaftswahlen in Costa Rica. Die Entscheidung zur „Homo-Ehe“ erging kurz vor der ersten Wahlrunde am 4. Februar 2018 und beeinflusste Wahlkampf und Wahlergebnisse erheblich. Fabricio Alvarado, ein evangelikaler Sänger und TV-Journalist, lag in Umfragen vor der Veröffentlichung der Entscheidung bei ca. 3% der Stimmen. Nachdem er nach dem 9. Januar 2018 den Widerstand gegen die gleichgeschlechtliche Ehe und den Austritt Costa Ricas aus der AMRK zu seinem einzigen Wahlkampfthema gemacht hatte,⁶ erhielt er im ersten Wahlgang 24,9% der Stimmen.⁷

Begnadigung von Perus Ex-Präsidenten Fujimori

Auch in Peru steht der Interamerikanische Gerichtshof wegen seiner zunehmend innenpolitischen Bedeutung gegenwärtig im Visier, teilweise auch im Kreuzfeuer von Kritikern. An Heiligabend 2017 sorgte die Begnadigung des autoritären peruanischen Ex-Präsidenten Alberto Fujimori für Aufruhr. Der zwischen 1990 und 2000 im Amt befindliche Machthaber verbüßte seit 2005 eine 25-jährige Haftstrafe wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Korruption. Nachdem sich sein Gesundheitszustand verschlechtert hatte, wurde er „aus humanitären Gründen“ vom amtierenden Präsidenten Kuczynski begnadigt.⁸

Abgesehen von der Frage, ob die Begnadigung nach peruanischem Gesetz rechtens war⁹, ist jedenfalls zweifelhaft, ob diese mit internationalem Recht, insbesondere der AMRK vereinbar ist. Wie es deshalb nicht anders zu erwarten war, landete der Fall noch vor Jahresende 2017 bei den Richtern

³ Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 09.01.2018, abrufbar unter: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serie_a_24_esp.pdf.

⁴ The Economist vom 01.02.2018, Latin America's human-rights court moves into touchy territory.

⁵ FAZ vom 12.01.2018, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/homo-ehe-in-ganz-lateinamerika-15393566.html#void>.

⁶ The Economist, vom 01.02.2018, A gay-marriage ruling shakes up Costa Rica's election.

⁷ El Tiempo vom 04.02.2018, Alvarado lidera elecciones en Costa Rica pero habría segunda vuelta.

⁸ Siehe dazu den KAS-Länderbericht vom 27.12.2017 "Begnadigung Fujimoris wirkt Fragen auf" von Sebastian Grundberger und Dr. Marie-Christine Fuchs

⁹ Art. 31 des peruanischen Gesetzes zur präsidentialen Begnadigung, abrufbar unter: <http://sistemas3.minjus.gob.pe/transparencia2/RM-0162-2010-JUS-reglamento.pdf>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
LATEINAMERIKA**

DR. MARIE-CHRISTINE FUCHS
SOPHIE NÖLCKE

März 2018

www.kas.de/rsola

in Costa Rica. Diese müssen nun in den nächsten Wochen darüber befinden, ob eine Begnadigung aus humanitären Gründen im Falle einer Verurteilung wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausgeschlossen ist oder nicht.

Egal wie die Entscheidung ausfallen mag, für Kontroversen wird sie sicher sorgen. Ein die Begnadigung bestätigendes Urteil würde das Vertrauen eines Teils der Bevölkerung, insbesondere der Opfer des Fujimori-Regimes, schwer erschüttern. Eine Aufhebung der Begnadigung Fujimoris, im Extremfall verbunden mit der Anordnung, Fujimori wieder gefangen zu nehmen, würde den nächsten politischen Erdbeben verursachen. Das in Peru einflussreiche Fujimori-Lager, insbesondere die beiden Kinder und politischen Erben des Ex-Machthabers Kenji und Keiko, würden ein solches Urteil sicherlich als Einmischung in nationale Angelegenheiten ansehen und es möglicherweise zum Anlass nehmen, um offen für Perus Austritt aus dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem zu plädieren.

Absetzung von vier Verfassungsrichtern in Peru

Wegen einer anderen kürzlich ergangenen Entscheidung ist das Verhältnis des Gerichtshofs zum peruanischen Gesetzgeber ohnehin schon angespannt und die Stimmung in Peru aufgeheizt. Mitte Februar 2018 brachten die Richter in Costa Rica nämlich die geplante Absetzung von vier peruanischen Verfassungsrichtern durch das peruanische Parlament per einstweiliger Verfügung wegen Verletzung des Rechts auf richterliche Unabhängigkeit vorerst zum Erliegen. Die Mehrheit der Abgeordneten warf den vier Verfassungsrichtern Rechtsbeugung im sogenannten „El Frontón“ Fall vor. Benannt nach der Gefängnisinsel Frontón, war dort im Jahre 1986 ein Gefangenenaufstand blutig vom Militär niedergeschlagen worden.

Ein Urteil des peruanischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2013, wonach die brutale Auflösung der Meuterei keine Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellten,

hatten die vier peruanischen Verfassungsrichter rückwirkend aufgehoben und abändert. Elf hohe Beamte der Armee hatten daraufhin eine Beschwerde gegen die vier Verfassungsrichter erhoben, weil diese gegen den Grundsatz der Rechtskraft verstoßen hätten: Ist der Rechtsweg für ein Urteil erschöpft, so ist dieses unveränderlich. Mag die rückwirkende Veränderung des Urteils auch rechtlich bedenklich sein, so ist dies nach Meinung vieler Experten jedoch noch kein Grund, die vier Richter sogleich ihres Amtes zu entheben.

Absetzen der Räte in Ecuador

Der „vierte Streich“ des Interamerikanischen Gerichtshofs berührte den Machtkampf zwischen dem ehemaligen ecuadorianischen Präsidenten Rafael Correa und seinem Nachfolger, dem amtierenden Präsidenten Lenín Moreno. Entgegen der Voraussagen vieler Analysten, dass er lediglich die Rolle eines Interimspräsidenten bis zu einer Rückkehr Correas in den Präsidentenpalast spielen würde, hat er sich inzwischen von seinem ehemaligen Mentor losgesagt. Mit der Ansetzung eines erfolgreich verlaufenen Referendums Anfang Februar hat Moreno mehrere Verfassungsänderungen seines Vorgängers Correa wieder rückgängig gemacht. Die populärste dieser Veränderungen war sicherlich die Abschaffung der unbegrenzten Wiederwahlmöglichkeit des Präsidenten, die Correa nicht ganz uneigennützig eingeführt hatte. Auch sollten die Mitglieder des von der Correa-Regierung per neuer Verfassung gegründeten „Rates der Bürgerbeteiligung und Sozialer Kontrolle“ (*Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*), der das Parlament de facto bei der Ernennung von u.a. Richtern und Rechnungsprüfern entmachtete, des Amtes enthoben und der Rat neu strukturiert werden. Eine Mehrheit von über 62% stimmte für diese aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht begrüßenswerten Verfassungsänderungen.¹⁰

¹⁰<http://www.lavanguardia.com/internacional/20180205/44561794420/referendum-ecuador-lenin-moreno-rafael-correa.html>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
LATEINAMERIKA**

DR. MARIE-CHRISTINE FUCHS
SOPHIE NÖLCKE

März 2018

www.kas.de/rsola

Drei der sieben Mitglieder des Rates beantragten daraufhin bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte in Washington Eilrechtsschutz gegen ihre Absetzung wegen Verletzung ihrer politischen Rechte. Sie seien schließlich mittelbar von der Bevölkerung legitimiert, da der Präsident des Parlaments sie wähle.¹¹ Die Kommission ließ die Beschwerde zum Interamerikanischen Gerichtshof zu, was zu einem Medienaufschrei und einem Sturm der Entrüstung im Lager Morenos führte. Wie könne die Kommission die politischen Rechte der drei abgesetzten Räte über die Entscheidungsgewalt des ganzen ecuadorianischen Volkes stellen? Die Richter in San José lehnten den Eilantrag zwei Tage später am 7. Februar mit einer Mehrheit von vier zu zwei der Richterstimmen allerdings schon wegen fehlender Eilbedürftigkeit ab. Die Abberufung der Räte und die Neustrukturierung des Rates als mögliche Konsequenz des Referendums war schon seit Wochen bekannt gewesen. Wo also die Eile? Politisch geschickt ersparte sich der Gerichtshof damit eine Sachentscheidung über die Zulässigkeit der Absetzung der Räte. Wie zu erwarten, ließ das Correa-Lager keine mediale Möglichkeit aus, um dem Gerichtshof politische Voreingenommenheit zu unterstellen.¹²

Bewertung und Ausblick

Jeder Student der Rechtswissenschaften lernt schon im ersten Semester: Verträge binden. Bricht man sie, so macht man sich schadensersatzpflichtig. So ist es auch im vorliegenden Fall: So gut wie alle Länder Lateinamerikas¹³ haben die AMRK unterzeichnet und sich freiwillig der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs unterworfen. Halten sie sich nicht an seine

Urteile, machen sie sich international haftbar.

Gleichwohl muss sich der Gerichtshof die Frage gefallen lassen, ob einige seiner Urteile die Mitgliedstaaten und Bürger nicht überfordern. Gerade Entscheidungen, die traditionelle Gesellschaftsbilder berühren, erfordern ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl. Am Beispiel Costa Ricas sieht man, welche gravierenden innenpolitischen Folgen eine solche moralisch besetzte Gerichtsentscheidung haben kann. Nicht umsonst wurde in anderen Ländern die Frage der Einführung der Ehe für Homosexuelle – wie es in Deutschland im letzten Jahr der Fall war – im Parlament diskutiert oder – wie in Australien – zum Gegenstand eines Volksentscheids gemacht. Einige Kritiker werfen dem Interamerikanischen Gerichtshof nicht nur im Fall der Homosexuellen-Ehe eine Missachtung der Gewaltenteilung vor.

Auf der anderen Seite sind Gerichte gerade dazu berufen, Hüter des Rechts zu sein und dieses notfalls auch gegen den Willen der Mehrheit anzuwenden und durchzusetzen. Außerdem war die Frage nach der Homosexuellenehe den Richtern in San José ja von Costa Rica zur Entscheidung vorgelegt worden. Was hätten sie also anderes tun sollen als zu entscheiden? Sicherlich war jedoch der Zeitpunkt der Verkündung der Entscheidung unglücklich gewählt. Denn es bestand keinerlei Zwang, diese so kurz vor den Wahlen in Costa Rica zu veröffentlichen. Nach eigener Aussage des Gerichts hat man in San José die politisch drastischen Folgen der Entscheidung vollkommen unterschätzt.

Dies dürfte den Richtern einen Denkanstoß gegeben haben, dass sie nicht weiter aus ihrem Elfenbeinturm heraus politisch blind die AMRK anwenden können, ohne sich der politischen Folgen ihrer Urteile bewusst zu sein. Was nämlich passieren kann, wenn es die Richter einem Staat zu „ungemütlich“ machen, kann man am Fall Venezuelas sehen, die bereits ihren Austritt aus der AMRK verkündet haben.¹⁴ Falls dies Schule ma-

¹¹ <http://www.cpccs.gob.ec/es/nuestra-institucion/>.

¹² <http://www.dw.com/es/len%C3%ADn-moreno-cr%C3%ADticas-de-cidh-son-insolente-intromisi3n/a-42495053>.

¹³ Die AMRK wurde von folgenden Staaten nicht ratifiziert: Antigua und Barbuda, Bahamas, Belize, Guyana, Kanada, Kuba, St. Kitts und Nevis, St. Vincent, S. Lucia und die Vereinigten Staaten von Amerika. Trinidad und Tobago sowie Venezuela haben die AMRK zwar ratifiziert, jedoch erklärt, wieder austreten zu wollen.

¹⁴ Der Austritt Venezuelas aus dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem wurde im

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
LATEINAMERIKA**

DR. MARIE-CHRISTINE FUCHS
SOPHIE NÖLCKE

März 2018

www.kas.de/rsola

chen sollte und noch andere Staaten dem Beispiel Venezuelas folgen sollten, ist am Ende auch keinem geholfen, am wenigsten den unter Menschenrechtsverletzungen leidenden Bürgern Lateinamerikas.

Auch wenn einige der Entscheidungen des Interamerikanischen Gerichtshofes durchaus nicht frei von Kritik sind, so bleibt an dieser Stelle jedoch seine enorme Bedeutung für den Menschenrechtsschutz in den nunmehr fast vierzig Jahren seit seiner Gründung zu betonen. Ohne dass der Gerichtshof im Jahre 2001 die für die während des Fujimori-Regimes begangenen Menschenrechtsverletzungen erlassene Generalamnestie aufgehoben hätte, wäre die Verurteilung Fujimoris wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Jahre 2007 z.B. gar nicht erst möglich gewesen.

Andere seiner Entscheidungen haben die in Lateinamerika oft noch jungen und instabilen Demokratien der Region mitgestaltet. Sie haben dem Bürger zumindest das bruchstückhafte Gefühl vermittelt, dass in Lateinamerika so etwas wie Rechtsstaat und Menschenrechte nicht nur auf dem Papier existieren und dies gerade dort, wo ihn die nationale Justiz in vielen Ländern der Region leider immer noch viel zu oft im Stich lässt. Ohne den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte läge der Grundrechtsschutz in der Region weit hinter dem zurück, wo er heute steht. Und das trotz oder gerade wegen der ein oder anderen aus Sicht seiner Mitgliedstaaten unliebsamen Entscheidung.

Jahre 2012 verkündet und am 10. September 2013 wirksam.