

Migration und internationaler Menschenrechtsschutz

Beiträge des Interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte

*Jesús M. Casal H.**

I. Einleitung

Der Hauptgegenstand dieser Arbeit ist die Darstellung der relevantesten Beiträge des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte zur Wahrung der Rechte von Personen, die als Migranten Probleme mit der öffentlichen Gewalt haben. Ohne das Thema erschöpfend zu behandeln, wird hier versucht, die Grundzüge der Tätigkeiten der Organe dieses regionalen Menschenrechtsschutzsystems herauszuarbeiten, die einer Minderung der Ausgrenzung und der Verletzbarkeit der Migranten dienen können, wenn diese mit Situationen konfrontiert sind, in denen ihre Menschenrechte verletzt werden.

Im ersten Teil dieses Artikels werden außerdem einige Bereiche angesprochen, in denen das universale System der Vereinten Nationen für den Schutz der Menschenrechte Kriterien in Bezug auf die Rechtsstellung von Migranten erarbeitet hat. Zum Schluss werden einige Überlegungen zu den möglichen Auswirkungen der Richtlinien gemacht, die internationale Organe für den Schutz der Rechte von Migranten aufgestellt haben. Internationale Normen zu Asylbewerbern und Flüchtlingen werden hier nicht berücksichtigt, da dieser Problembereich konzeptuell eine eigenständige Untersuchung verdienen würde.

II. Migration und universeller Menschenrechtsschutz

Eine grundsätzliche Prämisse für wissenschaftliche Überlegungen zur Beziehung zwischen Menschenrechten und Migration beruht auf der Tatsache, dass auch Migranten Inhaber sämtlicher Menschenrechte sind. Wir müssen nicht auf eine besondere Menschenrechtserklärung für Migranten warten, um eine solche Feststellung zu treffen. Auf der Grundlage dieser Prämisse können problematische Aspekte

* Doktor der Rechtswissenschaften der Universität Complutense von Madrid. Professor für Verfassungsrecht und Menschenrechte sowie Dekan der Fakultät für Rechtswissenschaften an der Katholischen Universität Andrés Bello in Caracas (Venezuela). Vizepräsident der Venezolanischen Vereinigung für das Verfassungsrecht und Mitglied der Kommission der Juristen der Andenregion. Ehemaliger Stipendiat der Alexander von Humboldt-Stiftung und Gastforscher am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

te angegangen werden, die mit der Eingliederung von Migranten in eine Rechts- oder Staatsordnung zusammenhängen, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Für bestimmte juristische Zwecke kann die Eigenschaft einer Person (oder ihrer Vorfahren) als Migrant sogar dann noch relevant werden, nachdem diese die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie ihren Wohnsitz hat, erworben hat.

Die Problematik besteht also nicht darin, Menschenrechte des Migranten zu definieren. Es geht vielmehr darum, einerseits festzustellen, welche allgemein anerkannten Menschenrechte bei Personen, die sich in einem Land als Einwanderer aufhalten, einer besonderen Einschränkung unterliegen oder nicht anwendbar sein könnten; andererseits können einige Rechte besonders auf eben diese Menschen ausgerichtet sein. Nach dem Menschenrechtsausschuss, der in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorgesehen ist, sowie dem Ausschuss zur Beendigung der Rassendiskriminierung, dürfen bestimmte Rechte, so zum Beispiel das Wahlrecht, Staatsangehörigen vorbehalten sein, allerdings müssen Menschenrechte grundsätzlich von allen genossen werden.¹ Zwar gibt es zu diesem allgemeinen Prinzip nicht wenige Ausnahmen. Der Ausgangspunkt ist jedoch immer die Behandlung des Migranten als Person, der grundsätzlich alle Menschenrechte zustehen. In diesem Sinne ist auch die Resolution der ehemaligen UN-Menschenrechtskommission über die Menschenrechte der Migranten zu verstehen, in der festgestellt wurde, dass “die Grundsätze und Normen der Universalen Menschenrechtserklärung auf alle Personen anzuwenden sind, auch auf Migranten.”²

Im Folgenden werden die wichtigsten Bereiche dargestellt, in denen im Rahmen der Vereinten Nationen internationale Kriterien in Bezug auf Menschenrechte entwickelt worden sind, die für Ausländer oder Migranten besonders relevant sind. Außerdem werden einige Veränderungen hervorgehoben, die sich in der internationalen Normgebung im Hinblick auf die verstärkten Wanderströme ergeben haben.

1. Recht auf Gleichheit und Diskriminierungsverbot

Die Menschenrechtskonventionen enthalten kein spezifisches Unterscheidungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte erlegt den Staaten einzig die Verpflichtung auf, die dort anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten, ohne Unterschied der “Rasse (...), der nationalen oder sozialen Herkunft oder (...) des sonstigen Status” (Art. 2 Abs.1). Auf ähnliche Weise wird das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz formuliert (Art. 26). Der Hinweis auf die nationale Herkunft ist sicherlich nicht als absolute Unzulässigkeit der Staatsangehörigkeit als Unterscheidungskriterium zu wer-

¹ CCPR, General Comment No. 15, The Position of Aliens Under the Covenant, CCPR/C/21/Add. 5/Rev. 1 (1986), Ziff. 1-2.; CERD, General Recommendation XXX, Discrimination Against Non-citizens (2004), HRI/GEN/1/Rev. 7/Add. 1, Ziff. 3.

² Resolution E/CN.4/RES/1999/44 (26/04/1999).

ten;³ es wird vielmehr eine unterschiedliche Behandlung aufgrund einer bestimmten Nationalität oder Staatsangehörigkeit verboten. Die Erwähnung der nationalen Herkunft in Verbindung mit der Auffangklausel des "sonstigen Status" lässt den Schluss zu, dass die Eigenschaft als Nicht-Staatsangehöriger oder Ausländer eine sensible Kategorie darstellt. Dies führt dazu, dass auf der Nationalität oder Staatsangehörigkeit basierende Unterscheidungen nur unter strenger Beachtung der Grundsätze des Gleichheitssatzes vorgenommen werden dürfen.

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat 1986 in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 15 zur "Situation der Ausländer im Rahmen des Paktes" grundsätzlich festgestellt, dass die bürgerlichen und politischen Rechte allen Personen zugestanden werden, die sich im Hoheitsgebiet eines Staates befinden, "unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit".⁴ Der Ausschuss erkennt jedoch an, dass der Pakt Ausnahmen vorsieht, in denen das Recht sich nicht gleichermaßen auf Ausländer erstreckt, wie zum Beispiel beim Wahlrecht und teilweise beim Recht auf Freizügigkeit. Der Allgemeine Kommentar behält den Staaten weiterhin die Kompetenz vor, die Einreise von Ausländern zu kontrollieren, weist jedoch darauf hin, dass die Migrationspolitik und die in diesem Rahmen getroffenen Entscheidungen nicht diskriminierend sein dürfen.⁵ Einige der Rechte, die in dem Pakt als für alle Personen gültig erklärt sind, dürfen außerdem Schranken unterliegen, die mit der Eigenschaft des Betroffenen als Ausländer zusammenhängen.⁶

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wiederum verbietet eine Diskriminierung, erwähnt aber die Staatsangehörigkeit nicht ausdrücklich als Eigenschaft, die niemals eine unterschiedliche Behandlung begründen kann. Art. 2 Abs. 3 dieses Paktes gesteht Entwicklungsländern zu, die Wahrnehmung der Rechte durch fremde Staatsangehörige zu beschneiden. Hieraus kann man den Umkehrschluss ziehen, dass entwickelte Länder dies nicht tun dürfen,⁷ jedenfalls nicht ohne die Unterscheidung in jedem konkreten Fall besonders zu begründen. Als Begründung käme in Betracht, dass eine Person sich unerlaubt in einem Land aufhält. Es wäre beispielsweise nicht unzulässig, den Zugang zu einem Arbeitsplatz grundsätzlich an die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes in einem Land zu binden. Selbst in diesem Fall aber dürfte kein völliger Ausschluss der Rechte stattfinden.

Die allgemeinen Kommentare und Berichte des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zeigen die Tendenz, einen Wesensgehalt der Grundrechte anzuerkennen, der von den Vertragsstaaten jeder Person zugesichert werden muss, ohne dass die Eigenschaft als Migrant oder Ausländer eine Rolle

³ Siehe J. Fitzpatrick, *The Human Rights of Migrant*, in: T. Aleinikoff/V. Chetail, *Migration and International Legal Norms*, The Hague 2003, 171 f.

⁴ CCPR, General Comment No. 15, (Anm. 1), Ziff. 1.

⁵ *Ibid.*, Ziff. 5, 9-10.

⁶ Fitzpatrick (Anm. 3), 174.

⁷ Siehe J. Kokott, *Die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal für soziale Rechte von Ausländern*, in: K. Hailbronner, *Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts*, Heidelberg 2000, 45.

spielen darf.⁸ Beispiele hierfür wären die Gewährleistung einer hinreichenden Ernährung, das Recht auf Wohnung und der Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, zur Sozialversicherung und zu Bildungseinrichtungen.⁹ Des Weiteren muss allen Personen ein Existenzminimum eingeräumt werden, selbst denjenigen, die illegal in einem Staat weilen, unabhängig von einer eventuellen Entscheidung des Staates über ihren Verbleib im Staatsgebiet. In diese Richtung weisen auch Berichte des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für Menschenrechte der Migranten.¹⁰

Ein internationales Instrument, das für das Recht auf Gleichheit relevant geworden ist, ist das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Diese Rassendiskriminierungskonvention verbietet sämtliche Formen der Rassendiskriminierung, die sich auf "die nationale oder ethnische Herkunft" beziehen (Art. 1 Abs. 1), und erklärt gleichzeitig, dass das Abkommen auf "Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt" (Art. 1 Abs. 2), nicht anwendbar ist. Trotz dieser Einschränkung ist aufgrund der zunehmenden Wanderströme eine zunehmende Bedeutung des Prinzips der Gleichheit zu erkennen.

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, der die Rassendiskriminierungskonvention überwacht, hat insbesondere in den vergangenen Jahren die Tendenz erkennen lassen, Diskriminierungsfälle zu behandeln, die mit Fragen der Staatsangehörigkeit und Migration in Zusammenhang stehen.¹¹ Von Bedeutung ist in dieser Hinsicht die Allgemeine Empfehlung XXX zu der Rassendiskriminierungskonvention aus dem Jahr 2004 in Bezug auf die Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen, die frühere internationale Erklärungen stärkt, die auf die Ausländerfeindlichkeit gegenüber Nicht-Staatsangehörigen, insbesondere Migranten, als eine der Hauptquellen des gegenwärtigen Rassismus hingewiesen haben.¹²

In dieser Empfehlung wird Art. 1 Abs. 2 der Antirassismuskonvention so ausgelegt, dass er mit dem grundsätzlichen Verbot der Diskriminierung und mit der

⁸ Vgl. Concluding Observations, Austria (second periodic report), 07.12.1994, Ziff. 11 und 17; Germany (third periodic report), 02.12.1988, Ziff. 35; Germany (fourth periodic report), 30-31.08.2001, Ziff. 38; Italy (third periodic report), 10-11.05.2000, Ziff. 10, 17, 23, 32; in: L. Holmström, Concluding Observations of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Hague 2003, 43-44, 241 f., 322 f.

⁹ Vgl. General Comment No. 3, The Nature of States Parties Obligations (Art. 2.1), CESCR E/1991/23, Ziff. 10; General Comment No. 12, The Right to Adequate Food (Art. 11), CESCR E/C.12/1999/5, Ziff. 14 und 17; General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), CESCR E/C.12/2000/4, Ziff. 43.

¹⁰ Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, A/HRC/4/24, 14.02.2007, Ziff. 109 f.

¹¹ Concluding Observations, Latvia, CERD/C/63/CO/, 10.12.2003, Ziff. 12-14; Slovenia, CERD/C/62/CO/9, 02.06.2003, Ziff. 13-14. Siehe auch Commission on Human Rights, Progress Report on the Rights of Non-citizens, E/CN.4/Sub.2/2002/25 (2002).

¹² General Recommendation XXX, (Anm. 1).

Verpflichtung der Staaten, die Rassendiskriminierung zu verbieten und zu beenden, in Einklang gebracht wird.¹³ Auf diese Weise wird der nach der Ansicht einiger Staaten aus dem Anwendungsbereich der Konvention und den Kompetenzen des Ausschusses grundsätzlich ausgeschlossene Bereich doch zum Bestandteil der Arbeit des Ausschusses.¹⁴ Eine unterschiedliche Behandlung, die auf der Staatsangehörigkeit oder der Eigenschaft als Migrant beruht, stellt dann eine Diskriminierung dar, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt oder in keinem angemessenen Verhältnis zur Durchsetzung dieses Zieles steht.¹⁵

In der Allgemeinen Empfehlung XXX werden u.a. unzulässige Hindernisse beim Erwerb der Staatsangehörigkeit oder bei der Einbürgerung von langjährig Ansässigen sowie die Wahrnehmung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch Nicht-Staatsangehörige angesprochen, wobei das Recht auf Erziehung der Nachkommen von undokumentierten Migranten eine ausdrückliche Erwähnung verdient.¹⁶ In Berichten des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für aktuelle Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz, des Sonderberichterstatters für Menschenrechte der Migranten sowie des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden gängige Regeln oder Praktiken der Staaten zur Vergabe der Staatsangehörigkeit überprüft und gelegentlich Empfehlungen für Änderungen abgegeben.¹⁷

In der Allgemeinen Empfehlung wird des Weiteren die Geschlechtszugehörigkeit angesprochen, wobei die Verletzlichkeit von Migrantinnen besonders hervorgehoben wird. Darüber hinaus werden die Herausforderungen beschrieben, welche die Kindermigration und der Menschenhandel in diesem Rahmen darstellen.¹⁸

¹³ *Ibid.*, Ziff. 2.

¹⁴ General Recommendation XI, Non-citizens (Art. 1), A/46/18 (1993), Ziff. 2; diese wurde von der Allgemeinen Empfehlung XXX ersetzt. Über die Auslegung dieser Vorschrift siehe R. Wolf-
rum, Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, Berlin/Heidelberg/New York 2003, 223-224. Siehe auch General Recommendation XX, The Guarantee of Human Rights Free from Racial Discrimination (1996), HRI/Gen/1/Rev. 7, Ziff. 3.

¹⁵ General Recommendation XXX, (Anm. 1), Ziff. 4.

¹⁶ *Ibid.*, Ziff. 30.

¹⁷ Vgl. Reports of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Russian Federation, A/HRC/4/19/Add. 3, 30.05.2007, Ziff. 80 f.; Italy, A/HRC/4/19/Add. 4, 15.02.2007, Ziff. 71 f.; Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, A/HRC/4/24/Add. 1, 15.03.2007, Ziff. 104 f.; CESCR, Concluding Observations, Dominican Republic (second periodic report/additional information), 03.12.1997, Ziff. 34., in: Holmström (Anm. 8), 184.

¹⁸ Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, A/HRC/5/10, 25/05/2007, Ziff. 61.

2. Menschenrechte und Abschiebungsverbot (*non-refoulement*)

Das Ausweisungsverbot ist ein vom Völkerrecht anerkanntes Recht der Flüchtlinge und verhindert die Zurückweisung des Asylbewerbers oder Flüchtlings in das Land, in dem er aus politischen oder anderen Gründen, die in internationalen Abkommen vorgesehen sind, möglicherweise verfolgt wird. Dieser Themenbereich sprengt den Rahmen der vorliegenden Arbeit. Dennoch soll hier darauf hingewiesen werden, dass dieses Verbot durch den zunehmenden Schutz der Menschenrechte gestärkt und ausgeweitet werden konnte. Besteht die begründete Gefahr, dass die Zurückweisung, Auslieferung oder Abschiebung einer Person zur Verletzung ihres Rechts auf persönliche Integrität im Zielland führen kann, darf diese Maßnahme nicht getroffen werden, unabhängig davon, ob der Betroffene sich in einer Situation befindet, in der internationale Abkommen über den Schutz von Asylanten oder Flüchtlingen anwendbar sind.¹⁹ Dieses Verbot ist in dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe explizit und absolut formuliert (Art. 3).

3. Recht auf persönliche Freiheit und Kontrolle von Wanderbewegungen

Ein Recht von Migranten, das durch staatliche Kontrollen eingeschränkt wird, ist das Recht auf persönliche Freiheit. Stellt die Polizei fest, dass eine Person sich unerlaubt im Hoheitsgebiet aufhält, kann dies nach den Bestimmungen der nationalen Rechtsordnung den Freiheitsentzug zwecks Ausweisung zur Folge haben. Internationale Institutionen haben ihre Besorgnis über die im Kontext von Wanderbewegungen praktizierten Festnahmen bekundet. Insbesondere hat die Arbeitsgruppe über willkürliche Inhaftierung des UN-Menschenrechtsausschusses Richtlinien erarbeitet, um willkürliche Festnahmen im Zusammenhang mit Zuwanderung zu verhindern. Beispielhaft ist das Recht des im Rahmen einer Kontrolle festgenommenen Migranten zu nennen, mündlich und in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe der Entscheidung informiert zu werden, die ihm den Zutritt oder den Aufenthalt in einem Land verwehren, sowie das Recht auf ein faires Verfahren.²⁰

¹⁹ Siehe dazu Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Germany. 1/06/2004. CAT/C/CR/32/7 (Concluding Observations/Comments); auch A. Cançado Trindade, Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal, in: A. Cançado Trindade/J. Ruiz de Santiago, La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI, San José 2003, 56 f.

²⁰ CHR, Working Group on Arbitrary Detention, Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment Regarding the Situation of Immigrants and Asylum Seekers, E/CN.4/2000/4/Annex 2 (1999).

4. Recht auf ein faires Verfahren und Rechtsschutz bei Ausweisungsverfahren

Ein weiterer Bereich des Völkerrechts, der sich positiv entwickelt hat, ist der Rechtsschutz von Ausländern bei Ausweisungsverfahren. Art. 13 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte betrifft die Lage des Ausländers und sieht einen Mindestschutz bei staatlichen Ausweisungsverfahren vor, der unter den Standards der in Art. 14 verankerten Garantien für ein faires Verfahren zu liegen scheint. Erforderlich ist nur, dass sich die Ausweisung auf eine rechtmäßige Entscheidung gründet und dass – solange keine dringlichen Gründe für die Staatssicherheit vorliegen – das Recht des Ausgewiesenen sichergestellt ist, seine Argumente gegen die Ausweisung vorzutragen und den Fall einer zuständigen Behörde zur Prüfung vorzulegen. Diese Garantien werden darüber hinaus nur einem Ausländer zugesichert, „der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhält“, was Migranten ohne gesetzlichen Status ungeschützt lassen könnte, obwohl versucht worden ist, diesen ausschließenden Effekt auf dem Interpretationsweg aufzufangen. Das Verbot kollektiver Ausweisungen ist auch nicht ausdrücklich genannt, wurde aber im Nachhinein vom Menschenrechtsausschuss anerkannt.²¹

In neuerer Zeit erwähnt die Allgemeine Empfehlung über Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen, dass keinerlei Diskriminierungen von Nicht-Staatsangehörigen erfolgen dürfen, wenn der Betroffene Rechtsmittel ergreifen will, die darauf gerichtet sind, ein Ausweisungsgebot anzufechten oder kollektive Ausweisungen zurückweisen.²² Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (kurz Wanderarbeiterkonvention) schreibt zudem die grundlegenden Verfahrensgarantien für Entscheidungen über Ausweisungen oder Abschiebungen fest. Sie erstreckt sich auch auf Wanderarbeiter ohne rechtmäßigen Status, wie im Folgenden noch zu erläutern ist.

5. Recht auf Privat- und Familienleben und staatliche Kontrolle der Einreise sowie des Aufenthalts von Ausländern

Der Bezug zwischen dem Recht auf Privat- und Familienleben und den Entscheidungen von staatlichen Behörden über die Einreise oder den Aufenthalt von Ausländern stellt ein auf internationaler Ebene behandeltes Thema mit einschneidenden Konsequenzen für die Betroffenen dar. Der Rechtsprechung des Europäi-

²¹ CCPR, General Comment No. 15, (Anm. 1), Ziff. 9-10.

²² General Recommendation XXX, (Anm. 1), Ziff. 26.

schen Gerichtshofs für Menschenrechte²³ folgend schützt der UN-Menschenrechtsausschuss den Zusammenhalt der Familie, indem er staatliche Handlungen zur Abschiebung von Ausländern kritisiert, wenn diese feste familiäre Beziehungen oder persönliche Bindungen im Rahmen des Privatlebens in dem Land, in dem sie sich aufhalten, haben und die behördliche Maßnahme der Zwangsabschiebung diesen Beziehungen schaden würde. In diesen Fällen reicht es nicht aus, eine Abschiebung mit einem unerlaubten Aufenthalt zu begründen.²⁴ Der Schutz des Zusammenhaltes der Familie oder der Familienzusammenführung gewinnt in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern besondere Kraft, vor allem aus der Perspektive des Rechts des Kindes, nicht von seinen Eltern getrennt zu werden (Art. 9 der Konvention über die Rechte der Kinder).

6. Rechte der Minderheiten und Migration

Ein weiteres relevantes Recht im Kontext der Wanderbewegungen ist das Recht der ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten auf ihr eigenes kulturelles Leben und darauf, ihre Religion zu bekunden und auszuüben sowie ihre Sprache zu verwenden. Ursprünglich war dieses in Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte festgeschriebene Recht für nationale Minderheiten innerhalb eines Staatsgebietes bestimmt, für Bürger also, die von der Mehrheit der Bewohner des Staatsgebietes unterschiedliche kulturelle Merkmale aufweisen; aber es kann auch auf Zuwanderer fremder Staatsangehörigkeit angewandt werden, allerdings nicht unbedingt mit der gleichen Tragweite.²⁵ Der Einwanderer schließt sich gewöhnlich Gruppen von Menschen an, mit denen er kulturelle und religiöse Werte seiner Ursprungsgesellschaft teilt, und hat ein Recht darauf, diese Werte zu wahren.

7. Rechte der Wanderarbeitnehmer

Die jüngsten Entwicklungen zur Bestätigung der Rechte der Wanderarbeitnehmer finden sich im Internationalen Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Im Rahmen der Internationalen Arbeiterorganisation (IAO) wurden bereits zwei Abkommen zu Wanderar-

²³ Siehe dazu D. Thym, Menschenrecht auf Legalisierung des Aufenthalts?, EuGRZ 2006, 541-554; J.A. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Kehl/Strassburg/Arlington 1996, 354 f.

²⁴ Vgl. *Aumeeruddy-Cziffra and Others v. Mauritius*, CCPR/C/12/D/35/1978 (09.04.1981); *Stewart v. Canada*, CCPR/C/58/D/538/1993 (01.11.1996); *Winata v. Australia*, CCPR/C/72/D/930/2000 (16.08.2001).

²⁵ CCPR, General Comment No. 15, (Anm. 1), Ziff. 7; Siehe auch M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, Kehl/Strassburg/Arlington, 645 f.

beitern geschlossen.²⁶ Das Abkommen von 1975 enthält einige Grundsätze, die sich hauptsächlich mit den sich regulär aufhaltenden Arbeitsmigranten beschäftigen, und verpflichtet die Vertragsstaaten, die heimliche Einreise von Migranten mit Arbeitsabsicht und ihre illegale Anstellung zu verbieten. Die Wanderarbeiterkonvention steht in Einklang mit den jüngsten Entwicklungen der Wanderströme, da sie die Rechte dieser Arbeitnehmer mit Blick auf die häufigsten Rechtsverletzungen im Arbeitsleben im Detail beschreibt und eine Liste von Rechten beinhaltet, die von jedem Wanderarbeitnehmer ausgeübt werden können, auch solchen, die sich illegal in einem Land aufhalten.

Die Wanderarbeiterkonvention beinhaltet den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und erwähnt nicht nur die nationale Herkunft, sondern auch ausdrücklich die Staatsangehörigkeit als verbotenes Unterscheidungskriterium (Art. 7). Zu den Rechten, die allen Wanderarbeitern zugebilligt werden, zählen: die Gleichheit der Behandlung bei Entlohnung, Arbeitsstunden, Urlaub und sämtlichen sonstigen Arbeitsbedingungen (Art. 25); das Recht auf Vereinigung (gewerkschaftliche Organisation) und Versammlung (Art. 26); das Recht auf Sozialversicherung, sofern die Arbeitnehmer die gesetzmäßigen Beiträge leisten (Art. 27); das Recht auf ärztliche Betreuung in Notfällen (Art. 28); und das Recht auf Rechtsschutz bei Abschiebungsverfahren (Art. 22). Die drei letztgenannten Rechte erstrecken sich auf Familienangehörige von Arbeitsmigranten, deren Kinder außerdem u.a. ein Recht auf Zugang zu Bildungseinrichtungen genießen, selbst wenn ihre Eltern sich ohne Aufenthaltsbewilligung im Land befinden.

III. Beiträge des interamerikanischen Menschenrechtsschutzsystems

Das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte ist der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zuzuordnen. Seine wichtigsten Organe sind der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte.²⁷ Letztere erfüllt ähnliche Aufgaben wie früher die Europäische Kommission für Menschenrechte.

²⁶ C97, Migrant for Employment Convention (Revised), 1949; C143, Migrant Workers (Supplementary Provisions), Convention, 1975.

²⁷ Über das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte siehe A. Cançado Trindade, *Le Système inter-américain de protection des droits de l'homme: état actuel et perspectives d'évolution à l'aube du XXI siècle*, *Annuaire Français de Droit International*, XLVI, 2000, 548-577.; i.d., *Selected Aspects of the Case-law Under the Inter-American System of Human Rights Protection*, *Dimensão internacional do direito*, São Paulo 2000, 493-511; T. Buergenthal/D. Shelton, *Protecting Human Rights in The Americas*, Kehl/Strasbourg/Arlington, 1995; J. Kott, *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo 1986; L. Faúndez H., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (Aspectos Institucionales y Procesales)*, Costa Rica 2004; J. Casal H., *Los derechos humanos y su protección*, Caracas 2006; C. Ayala C., *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, *Estudios Constitucionales*, 1, 2007, 127-201.

In Bezug auf die Menschenrechte von Migranten hat sich die Arbeit der Organe des interamerikanischen Menschenrechtsschutzsystems im letzten Jahrzehnt intensiviert.²⁸ Sie haben zur Weiterentwicklung fast aller schon genannten Fragenkomplexe beigetragen. Im Folgenden werden die wesentlichen Stationen dieses Weges aufgezeigt, wobei zwischen den vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und den von der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte geleisteten Beiträgen zu unterscheiden ist.

1. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte

Bei der Analyse der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss man zwischen Gutachten, Urteilen in streitigen Verfahren und Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz unterscheiden. Erstere dienen der von einem konkreten Einzelfall losgelösten Auslegung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und anderer in den amerikanischen Staaten anwendbarer Verträge zum Menschenrechtsschutz. In den Urteilen in streitigen Verfahren werden vor den Gerichtshof gebrachte Fälle entschieden. Die zuletzt genannten Entscheidungen des einstweiligen Rechtsschutzes sind Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte, die während des Verfahrens oder sogar schon vor seinem Beginn angeordnet werden können, um in dringenden Fällen irreparable Schäden zu vermeiden.

1.1. Gutachten

Bereits das Gutachten OC-4/84 vom 19. Januar 1984 über den "Entwurf einer Verfassungsänderung der Politischen Verfassung von Costa Rica im Bereich der Staatsbürgerschaft"²⁹ beschäftigte sich mit der Frage des Gleichheitsgrundsatzes beim Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung.³⁰ Der eigentliche Ausgangspunkt für das Tätigwerden des Gerichtshofs in einem Bereich, der mit der Migration eng verknüpft ist, ist das Gutachten OC-16/99 vom 1. Oktober 1999 über "Das Recht auf Benachrichtigung des Konsulats im Rahmen des Rechts auf ein faires Verfahren",³¹ das von Mexiko eingeholt wurde.

Der Gerichtshof begutachtete die von Mexiko vorgelegte Auslegungsfrage vor dem Hintergrund der Anwendung der Todesstrafe in den Vereinigten Staaten von Amerika, ein Gebiet, das bereits zuvor die Aufmerksamkeit der Interamerikani-

²⁸ Siehe dazu Cançado Trindade (Anm. 19), 35 und 38.

²⁹ Englische Version abrufbar unter: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_ing.doc>.

³⁰ Über dieses Gutachten siehe T. Buergenthal, Non-Discrimination and Equal Protection in the Inter-American System, in: Wolfrum, (Anm. 14), 164 f.

³¹ Englische Version abrufbar unter: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/Seriea_16_ing.doc>.

schen Kommission für Menschenrechte geweckt hatte.³² Zentral war hierbei, dass die amerikanischen Behörden das Recht inhaftierter Mexikaner, die wegen Delikten angeklagt wurden, für welche die Todesstrafe vorgesehen war, auf Information über konsularischen Beistand nicht beachteten. Mexiko verfolgte mit der Einholung des Gutachtens das Ziel, zumindest eine Stellungnahme des Gerichtshofs zu dieser Angelegenheit zu ermöglichen, da sich die Vereinigten Staaten der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs in Bezug auf streitige Urteilsverfahren nicht unterworfen haben.

In seinem Gutachten befand der Gerichtshof, dass die Nichterfüllung der Pflicht, die Inhaftierten über ihr Recht auf konsularischen Beistand des Herkunfts- oder Entsendelandes zu informieren, wie es in Art. 36 Abs. 1 *lit. b* der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen vorgesehen ist, eine Verletzung des in Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte niedergelegten Rechts auf ein faires Verfahren darstellt. In diesem Sinne entschied der Gerichtshof:

“(…) [M]an muss sich die Situation klarmachen, in der sich Ausländer faktisch befinden, gegen die ein Strafverfahren durchgeführt wird, von welchem ihre wichtigsten Rechtsgüter, vielleicht sogar ihr Leben, abhängen. Es ist offensichtlich, dass unter diesen Umständen die Unterrichtung über das Recht, sich mit dem Konsularbeamten ihres Landes zu besprechen, dazu beiträgt, ihre Verteidigungsmöglichkeiten wesentlich zu verbessern, und dass die strafprozessualen Maßnahmen, unter anderem die Ermittlungen der Polizei, unter genauerer Beachtung der Gesetze und mit mehr Respekt vor der Menschenwürde durchgeführt werden, wenn der Konsularbeamte mit der Sache befasst ist.”³³

Wenn die Behörden ihrer Pflicht nicht nachkommen, dem Gefangenen die Möglichkeit zu geben, sein in der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen vorgesehenes Recht auszuüben, impliziert dies nach Ansicht des Gerichtshofs zudem, dass in diesen Gerichtsverfahren verhängte Todesstrafen eine Verletzung des Rechts darstellen, seines Lebens nicht willkürlich beraubt zu werden.

Erwähnenswert ist die dogmatische Vorgehensweise, mit der der Gerichtshof Art. 36 der Wiener Konvention, welcher in erster Linie darauf abzielt, die diplomatischen Interessen der Staaten zu schützen, im Bereich des interamerikanischen Menschenrechtsschutzes anwendet. Die Anwendung von Art. 36 bezüglich des Rechtes auf ein faires Verfahren erweitert den Inhalt dieses Rechts und ermöglicht, dieses Recht für in anderen völkerrechtlichen Verträgen normierte Verfahrensgarantien zu öffnen. Dies geschieht zudem im Kontext der Schutzlosigkeit eines Ausländers gegenüber repressiven Maßnahmen des Staates.

In Bezug auf den Verstoß der Vereinigten Staaten gegen besagte Vorschrift der Wiener Konvention zog Mexiko später vor den Internationalen Gerichtshof und obsiegte.³⁴ Die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs trug dazu bei, dass

³² *James Terry Roach and Jay Pinkerton v. United States*, Case 9647, Report No. 3/87, (22.09.1987).

³³ OC-16/99 vom 1. Oktober 1999 über “Das Recht auf Benachrichtigung des Konsulats im Rahmen des Rechts auf ein faires Verfahren”, Ziff. 121.

³⁴ Urteil vom 31. März 2004, *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*.

die Hinrichtung einiger Verurteilter aufgeschoben und die zunächst verhängten Todesstrafen in lebenslange Freiheitsstrafen umgewandelt wurden.

Von großer Bedeutung war auch das Gutachten OC-18/03 vom 17. September 2003 über "Rechtsstatus und Rechte undokumentierter Migranten",³⁵ das ebenfalls von Mexiko eingeholt wurde. Dieses Gutachten beschäftigte sich mit einer der schwierigsten Angelegenheiten im Rahmen der rechtlichen Behandlung von internationalen Migranten. Der Fall betraf wiederum mexikanische Migranten in den Vereinigten Staaten von Amerika. In diesem Zusammenhang war auch eine mit knapper Mehrheit (5 zu 4 Stimmen) ergangene Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten relevant, die einem mexikanischen Einwanderer das Recht verweigerte, seine vor einer rechtswidrigen Kündigung verdienten Gehälter zu beziehen, weil er sich nicht legal in den Vereinigten Staaten aufhielt.³⁶

Der interamerikanische Gerichtshof beantwortete die ihm vorgelegten Fragen, indem er auf die in der Amerikanischen Konvention für Menschenrechte und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte niedergelegten Verpflichtungen des Staates zurückgriff, die Menschenrechte zu respektieren und zu gewährleisten. Zur Begründung führt er auch den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung an. Dabei rechnete er diesen Grundsatz dem *ius cogens* zu und stufte ihn folglich als zwingendes Prinzip des Völkerrechts ein, das zwischenstaatlichen Übereinkünften und dem Willen der Staaten vorgeht.

Was die Lebensumstände von Migranten angeht, so sprach der Gerichtshof die großen Schwierigkeiten an, die diese Menschen im Regelfall überwinden müssen, um ihre Rechte durchzusetzen, und hob die Situation der Minderwertigkeit und Schutzlosigkeit hervor, in der sich Migranten oft befinden.³⁷ Diese Problematik verschärft sich bei illegalen Einwanderern, die sich häufig aufgrund der in ihrer Heimat herrschenden Armut oder Gewalt zur Emigration gezwungen sehen, ohne dass es ihnen vorher möglich ist, einen legalen Aufenthaltstitel im Zielland zu erhalten. Die Staaten sind bei der Behandlung von Migranten in jedem Fall verpflichtet, den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot strikt einzuhalten, was nach Ansicht des Gerichtshofs auch die Garantie eines fairen Verfahrens einschließt. Dies umfasse auch den effektiven Zugang zu den Gerichten, um arbeitsrechtliche Streitigkeiten auszutragen. Man kann auch sagen, dass dieser Grundsatz, insbesondere im Hinblick auf die allgemeine Rechtsprechung des Gerichtshofs über den Umfang des Rechtes auf ein faires Verfahren, auch im Abschiebungs- und Ausweisungsbereich anwendbar ist.³⁸

³⁵ Abrufbar unter: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.doc>.

³⁶ *Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. National Labor Relations Board*, 27. März 2002.

³⁷ OC-18/03 vom 17. September 2003 über "Rechtsstatus und Rechte undokumentierter Einwanderer", Ziff. 112 f.

³⁸ Dazu J. Zalaquett, *Migraciones y Derechos Humanos*, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo (Madrid, 18.-19. Juli 2006), abrufbar unter: <<http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Castellano/Conferencia+Iberoamericana/secib/Actividades/EncuentroMigraciones/ponencias-EIM.htm>>, (30.10.07).

Der Gerichtshof äußerte in Bezug auf materiellrechtliche Erwägungen im Bereich des Arbeitsrechts die Ansicht, dass die Staaten jede Form der Diskriminierung von Arbeitern, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltstitel, verhindern müssen. Er forderte zudem, dass Arbeitsmigranten am Arbeitsplatz die gleichen Rechte genießen wie die eigenen Staatsbürger, und hob hervor, dass der illegale Aufenthalt eines Arbeitnehmers keine Einschnitte in dessen arbeitsrechtliche Rechtsstellung mit sich bringen darf. Diese Arbeitsrechte müssten immer geltend gemacht werden können.

1.2. Urteile in streitigen Verfahren

Auch einige der Urteile des Gerichtshofs in streitigen Verfahren sind für die Rechte von Migranten und die Befugnisse der Staaten im Bereich der Staatsbürgerschaft sehr bedeutsam. Die hier vorgestellten Urteile lassen zwei große Entscheidungslinien erkennen: Die erste zeigt Grenzen der staatlichen Entscheidung auf, die einem Menschen zuerkannte Staatsangehörigkeit zu entziehen. Die zweite begründet die Pflicht, die Staatsangehörigkeit unter bestimmten Umständen anzuerkennen, wobei der Gerichtshof auch einige Prinzipien für den Umgang mit der Staatsangehörigkeit durch die Mitgliedstaaten festlegt.

Im Fall *Ivcher Bronstein gegen Peru* vom 6. Februar 2001³⁹ stellte der Gerichtshof die Verletzung des Rechts auf Staatsbürgerschaft von Ivcher Bronstein fest, dem die peruanische Staatsbürgerschaft willkürlich entzogen worden war, um zu verhindern, dass er weiterhin einen der peruanischen Exekutive und der Armee gegenüber kritischen Radio- und Fernsehsender leitete. Es war gesetzlich vorgeschrieben, dass solch ein Medium nur von einem peruanischen Staatsbürger geleitet werden konnte. Der Gerichtshof sah diese Entscheidung als willkürlich an, da sie gegen die in der peruanischen Verfassung niedergeschriebenen Voraussetzungen für den Verlust der Staatsbürgerschaft verstieß sowie Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften missachtete. Der Gerichtshof schenkte aber auch folgendem Umstand Beachtung:

“Herr Ivcher Bronstein erwarb die peruanische Staatsangehörigkeit am 7. Dezember 1984, nachdem er auf die israelische Staatsbürgerschaft verzichtet hatte. (...) Dieser Akt verband sowohl Herrn Bronstein als auch seine Familie mit der politischen Gesellschaft, der Kultur, der Lebensart und den Werten Perus.”⁴⁰

Man kann ein Kriterium der persönlichen und familiären Verbindung ausmachen, das die mögliche Befugnis zum Entzug oder zur Aufhebung der Staatsbürgerschaft begrenzt und das in anderen Bereichen weitergehende Auswirkungen haben könnte, auch wenn dieses nicht der Hauptgrund dafür war, die Verletzung des Rechts auf Staatsbürgerschaft zu bejahen.

³⁹ Abrufbar unter: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_ing.doc>.

⁴⁰ Ziff. 93.

Im Fall *Yean und Bosico gegen die Dominikanische Republik* hat der Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 8. September 2005⁴¹ Grundsätze in Bezug auf die Rechte von Migranten herausgearbeitet. Im zugrundeliegenden Sachverhalt ging es um zwei Mädchen, die in der Dominikanischen Republik zur Welt gekommen waren. Aufgrund der Tatsache, dass ihre Väter haitianische Migranten waren, die, obwohl sie sich schon mehrere Jahre in der Dominikanischen Republik aufgehalten hatten, offiziell als Durchreisende angesehen wurden, wurde die Staatsbürgerschaft der Mädchen nicht anerkannt. Die Verfassung der Dominikanischen Republik sieht jedoch vor, dass jeder Mensch, der auf dominikanischem Staatsgebiet zur Welt kommt, Staatsbürger dieses Landes wird, es sei denn, seine ausländischen Eltern haben Diplomatenstatus oder sind lediglich auf der Durchreise. Die Behörden behaupteten, letzteres treffe auf diese Väter zum Zeitpunkt der Geburt der Mädchen zu. Sie hielten die Tatsache, dass die Mütter der Mädchen Dominikanerinnen waren, für nicht ausreichend. Hintergrund des Falles war die dauerhafte Diskriminierung der Haitianer in der Dominikanischen Republik, mit der sich schon der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beschäftigt hatte.⁴²

Die Tatsache, dass den Mädchen die Staatsbürgerschaft mehrere Jahre lang verweigert wurde, verhinderte nach Feststellung des Gerichtshofs, dass sie sich beim Standesamt registrieren lassen konnten und erschwerte folglich ihren Zugang zum Schulsystem. Der Gerichtshof bejahte eine Verletzung u. a. des Menschenrechts auf eine Staatsangehörigkeit, das in Art. 20 der Amerikanischen Konvention für Menschenrechte vorgesehen ist, und verpflichtete die Dominikanische Republik dazu, diese Verstöße zu unterbinden. Dies umfasste auch eine Entschädigung und die Reform von Gesetzen und Verfahren.

In seiner Urteilsbegründung hob der Gerichtshof die den Staaten bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft gesetzten Grenzen hervor. Er nahm insbesondere Bezug auf die Pflicht zur Nichtdiskriminierung bei der Festlegung und Anwendung von Regeln über die Verleihung der Staatsbürgerschaft und auf die Pflicht, die mit der Behandlung solcher Angelegenheiten betrauten Staatsdiener so zu überwachen, dass sie bestimmten Gruppen gegenüber keine diskriminierenden Praktiken anwenden. Der Gerichtshof hob hervor, dass der Migrantenstatus eines Menschen oder seiner Eltern einen Zugang zur Staatsbürgerschaft nicht behindern darf, und wiederholte zudem, dass die Staaten verpflichtet sind, Fälle von Staatenlosigkeit zu vermeiden. Nach Auffassung des Gerichtshofs war die Lage der Mädchen bis zur schließlich doch erfolgten Verleihung der dominikanischen Staatsbürgerschaft derjenigen Staatenloser gleichzusetzen. Entscheidungsrelevant war auch die Unsicherheit, in der sich die Mütter und andere Verwandte der Mädchen im Hinblick auf die drohende Ausweisung befanden, was unter dem Blickwinkel des Rechts auf persönliche Unverletzlichkeit dieser Verwandten betrachtet wurde.

⁴¹ Abrufbar unter: >http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_%20ing.doc>.

⁴² Concluding Observations, Dominican Republic (second periodic report/additional information), 03.12.1997, Ziff. 31 f., in: Holmström (Anm. 8), 184-185.

1.3. Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz

Ein weiteres vom Gerichtshof zum Schutz der Rechte von Migranten eingesetztes Mittel sind Maßnahmen im einstweiligen Rechtsschutz. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Fall *Haitianer und Staatsbürger der Dominikanischen Republik haitianischen Ursprungs gegen die Dominikanische Republik* vom 18. August 2000⁴³ erwähnenswert. Hier wurden sowohl die Praxis massiver Ausweisungen und Abschiebungen von Haitianern, die an der Grenze zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik lebten, als auch Fälle konkret betroffener Einzelpersonen untersucht. Obwohl der Gerichtshof keine allgemeine Politik der Diskriminierung von Haitianern feststellte, konnte er doch Indizien für Übergriffe durch Amtsträger erkennen und entschied über einige Fälle konkret betroffener Menschen. Gemäß Art. 63 Abs. 2 der Amerikanischen Konvention für Menschenrechte erließ er Maßnahmen, die dem Schutz des Lebens und der persönlichen Unverletzlichkeit einiger Betroffener dienen, die Ausweisung oder Abschiebung einiger Menschen verhindern und anderen Personen die erneute Einreise ermöglichen. Letztere Maßnahme betraf Menschen, die schon abgeschoben worden waren, deren Familienangehörige aber noch in der Dominikanischen Republik lebten. In Bezug auf diese Gruppe stützte sich der Gerichtshof ausdrücklich auf den Grundsatz der Familienzusammenführung und wies die Behörden an, diesen Menschen die erneute Einreise zu gestatten.

2. Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte

Auch die Initiativen der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte sind von grundlegender Bedeutung, wenn es darum geht, im Hinblick auf den Schutz der Rechte von Migranten Fortschritte zu erzielen. Dies zeigt sich bei den Entscheidungen, die die Kommission bei Individualklagen oder bei Anträgen auf einstweilige Anordnungen durch Migranten getroffen hat, und die danach zum Teil an den Gerichtshof gelangt sind.⁴⁴

Abgesehen von diesen Entscheidungen hat die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte dem Thema der Arbeitsmigranten und ihrer Familien besondere Aufmerksamkeit gewidmet, indem sie diesbezüglich spezielle Anhörungen durchführte, Ortstermine wahrnahm und 1997, auf Grundlage einer Resolution der Generalversammlung der OAS, einen Sonderberichterstatter für Arbeitsmigranten und Mitglieder ihrer Familien ernannte. Dieser Sonderberichterstatter hat die Problematik der Arbeitsmigranten in dieser Region konstant überwacht und bis jetzt sieben Berichte über die entsprechenden Fortschritte erstellt, die auf

⁴³ Abrufbar unter: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/haitianos_se_02_ing.doc>.

⁴⁴ Ein wichtiger Bericht der Kommission bezieht sich auf die Behandlung von Haitianern, die auf See aufgegriffen und nach Guantánamo geführt wurden. *The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States*, Case 10.675, Report No. 51/96 (13.03.1997).

bestimmte Problembereiche eingehen, mit denen Arbeitsmigranten bei der Geltendmachung ihrer Rechte zu kämpfen haben. Der letzte dieser Berichte befasste sich mit der Rolle der Herkunftsstaaten in Bezug auf den Schutz der Rechte der Arbeitsmigranten und ihrer Familien. In dem Bericht wurden die Maßnahmen herausgestellt, die die Staaten zum Schutz dieser Rechte ergreifen können, teilweise in Koordination mit den Zielstaaten. Besonders hervorgehoben wurde in diesem Bericht weiterhin die Bedeutung diplomatischer Initiativen mit dem Ziel, Reformen auf der Ebene der Gesetzgebung in den Gaststaaten zu erreichen, die die Familienzusammenführung ermöglichen.⁴⁵

Zur Zeit beteiligt sich die Kommission für Menschenrechte an der Umsetzung des Interamerikanischen Programms zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Migranten, einschließlich der Arbeitsmigranten und ihrer Familien, das 2005 von der Generalversammlung der OAS beschlossen wurde.⁴⁶

IV. Mögliche Auswirkungen dieser Entwicklungen

Die oben beschriebenen Beiträge von universaler und regionaler Reichweite beweisen zunächst, dass die zuständigen Organe im Bereich des Menschenrechtsschutzes von der Notwendigkeit überzeugt sind, den mit der Zunahme der Wanderbewegungen zusammenhängenden menschenrechtlichen Problemen mehr Aufmerksamkeit zu widmen und dabei die Verletzbarkeit zahlreicher Migranten zu verringern. Des Weiteren lassen die Beiträge deutlich erkennen, in welcher Weise die sich entwickelnden weltweiten Wanderströme auf verschiedene Bereiche des Völkerrechts Einfluss genommen haben. Auch traditionelle Kategorien des öffentlichen Rechts, die mit der Migrationskontrolle zusammenhängen, sind davon nicht ausgenommen.

Man kann beim interamerikanischen Gerichtshof eine Tendenz erkennen, die Gewährleistung der Nichtdiskriminierung von Migranten bzw. von Migranten ohne regulären Aufenthaltstatus strikt abzusichern. Abgesehen von der sehr weiten Auslegung des *ius cogens* geht diese Rechtsprechung in die gleiche Richtung wie die menschenrechtlichen Verträge der internationalen Gemeinschaft. So erkennt zum Beispiel die Wanderarbeiterkonvention der Vereinten Nationen sogar die Rechte von unerlaubten Wanderarbeitern an. Außerdem kann man auch feststellen, dass der Gerichtshof sehr vorsichtig ist, wenn er sich auf die politischen Rechte bezieht, die den Staatsangehörigen vorbehalten sind. Dies lässt sich vielleicht mit der Tatsache erklären, dass einige Staaten dazu neigen, bürgerliche Rechte von politischer Tragweite den Nicht-Staatsangehörigen zu verweigern.

Bemerkenswert ist auch die Bereitschaft des Gerichtshofs, die Befugnisse der Staaten bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft zu kontrollieren, hauptsächlich

⁴⁵ Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 2005; abrufbar unter: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005eng/toc.htm>>.

⁴⁶ AG/RES. 2141 (XXXV-O/05), 07. Juni 2005.

um eine Ungleichbehandlung zu verhindern. Eine ähnliche Entwicklung gibt es im Bereich des universalen Menschenrechtsschutzes, was die erwähnten Berichte und Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für aktuelle Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz sowie des Sonderberichterstatters für Menschenrechte der Migranten zeigen. Der Schutz der Familienzusammenführung kann gleichfalls große Bedeutung haben, wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Berichte des UN-Menschenrechtsausschusses beweisen.

Ein besonders hervortretender Aspekt dieser Entwicklung ist der erweiterte Genuss von Rechten, die früher vollkommen oder teilweise nur für eigene Staatsangehörige anerkannt waren. Nicht nur politische Rechte werden traditionell als ausschließliches Gut der Staatsbürger eines Landes erachtet, sondern auch bestimmte wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte. Darüber hinaus ist bei bürgerlichen Rechten nicht selten die Tendenz zu erkennen, ihre Ausübung durch Ausländer an Bedingungen zu knüpfen, insbesondere wenn es um Handlungen von politischer Tragweite geht. Diese Tatsache spiegelt sich auch in einer umstrittenen Bestimmung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 16) wider.

Die Konzeption und die normativen Prämissen haben sich in der Zwischenzeit nicht substantiell verändert; es sind jedoch bereits juristische Kriterien aufgestellt und Initiativen unternommen worden, die in eine andere Richtung weisen. Ohne an dieser Stelle die ergiebige Literatur zu untersuchen, die das überlieferte Konzept der Staatsbürgerschaft kritisch behandelt,⁴⁷ ist beispielsweise anzumerken, dass die übliche Feststellung, wonach politische Rechte ausschließlich Staatenangehörigen zustehen, nuanciert werden muss. Dies zwar nicht so sehr aus Gründen einer Integration und erweiterten Staatlichkeit wie im Fall der Europäischen Union als vielmehr aufgrund internationaler Instrumente wie des Übereinkommens über die Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene, das im Rahmen des Europarates vereinbart wurde und das die politische Partizipation von dauerhaft ansässigen Ausländern durch deren Recht auf Teilnahme an Lokalwahlen gefördert hat. Auch das Recht auf Kundgebung, das eine nicht zu unterschätzende politische Bedeutung besitzt und in einigen Rechtsordnungen nur den eigenen Staatsbürgern vorbehalten ist, ist aus internationaler Perspektive eine Form des Versammlungsrechtes, das jede Person innehat.

Aus der Perspektive des Diskriminierungsverbots und des Rechts auf eine Staatsangehörigkeit führen die neuesten Schritte zur Prüfung von staatlichen Handlungen bei der Vergabe oder Verweigerung der Staatsangehörigkeit oder Ein-

⁴⁷ Über diese Diskussion siehe V. Guiraudon, Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany and the Netherlands, in: Ch. Joppke, Challenge to the Nation-State, Oxford 1998, 272 f.; Y. Abu-Laban, Reconstructing an Inclusive Citizenship for a New Millennium: Globalization, Migration and Difference, International Politics, 37, 2000, 509 f.; J. Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt 1998, 632 f.; J. de Lucas, Hacia una ciudadanía europea inclusiva: Su extensión a los inmigrantes, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 53, 2001, 63 f.; L. Ferrajoli, Derechos y garantías. La ley del más débil, Madrid, 1999, 97 f.

bürgerung neue Ansätze ein, die über die traditionellen Denkweisen hinausgehen. Selbst in den von der Ausübung politischer Rechte und des Zugangs zur Staatsangehörigkeit durch Migranten verschiedenen Bereichen fungieren die aufgestellten Kriterien zur Wahrung oder Wiederherstellung des familiären Zusammenhaltes als Schranken für die staatliche Kompetenz, einen Ausländer abzuschieben oder ihm die Einreise zu verweigern, und stellen die Reichweite der in der Zwischenzeit vorgenommenen Änderungen unter Beweis. Unter den internationalen Instrumenten und Erklärungen ist der wichtigste Hinweis auf diese sich abzeichnende Tendenz ohne Zweifel im Schutz der Rechte von irregulären Migranten zu finden.⁴⁸

Die staatlichen Befugnisse zur Grenzkontrolle stellen also keine Schwelle oder Schranke für die Gültigkeit der Menschenrechte dar. Staaten können zwar die Einreise oder den Aufenthalt von Ausländern kontrollieren, die Entscheidung der kompetenten Behörden, die Genehmigung zu erteilen oder zu verweigern, ist jedoch nicht gleichzeitig Voraussetzung für den Genuss dieser Rechte. Vielmehr bestimmt die Anwesenheit einer Person innerhalb der Grenzen oder des Hoheitsgebietes eines Staates die Anwendbarkeit dieser Rechte, die jeder Person zugestanden sind. Außerdem kann die Berufung auf die Menschenrechte die staatliche Zuständigkeit einschränken, über die Einreise oder den Aufenthalt eines Ausländers zu entscheiden.

Der nicht immer systematisch verfolgte Weg, den die internationale Gemeinschaft in Bezug auf die Rechte der Migranten einzuschlagen scheint – durch Instrumente oder Erklärungen, die nicht immer verbindlich sind –, ist allerdings lang und steil: Im interamerikanischen Bereich genügt es zu erwähnen, dass das Land, das durch seine Behandlung der Migrationsarbeiter und durch die eingerichteten Grenzkontrollen Migranten die größten Schwierigkeiten bereitet, die Vereinigten Staaten von Amerika, kein Vertragsstaat der Amerikanischen Menschenrechtskonvention ist. Des Weiteren haben weder die USA noch andere große Einwanderungsländer der Welt bisher das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ratifiziert. Weder die Ablehnung einiger Staaten, die internationalen Folgen der Wanderbewegungen, die sie selbst des Öfteren toleriert oder gar gefördert haben, voll mitzuverantworten, noch die schwache juristische Kraft einiger internationaler Erklärungen dürften es indessen verhindern, die richtungweisenden Schritte der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf ein Phänomen wahrzunehmen, das staatliche und dogmatische Grenzen überwindet.

⁴⁸ Siehe Bogusz *et al.*, *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden/Boston 2004.