

Gutachten im Auftrag von medico international

Ein Internationaler Gerichtshof für Menschenrechte?

Von Bijan Tavakoli

Ein Internationaler Gerichtshof für Menschenrechte?

“The entry into force of the Rome Statute in July 2002 and the subsequent period when the ICC will become operative will provide momentum for international discussion on the need of a World Human Rights Court. If individuals are made, on the level of international law, subject to penal sanctions for violations of certain human rights, through the International Criminal Court with final and binding jurisdiction, why should the primary subject of international law, namely states, not be made subject to the jurisdiction of a human rights court with the power to issue binding decisions?”¹

1. Einleitung

Das vorliegende Gutachten setzt sich mit der Idee eines Internationalen Gerichtshofs für schwere Menschenrechtsverletzungen (IGHM) auseinander.

In der Sache geht es um die Errichtung eines internationalen Gerichts auf völkervertraglicher Basis, dessen Zuständigkeit *ratione materiae* sich auf einen vertraglich zu bestimmenden Menschenrechtskatalog erstreckt, dessen Durchsetzung er sicher stellen soll. In Abgrenzung zum Internationalen Strafgerichtshof (ISTGH) soll sich das Gericht dabei keiner strafrechtlichen Mittel bedienen, sondern primär den Opfern schwerster Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit bieten, diese gerichtlich feststellen zu lassen und Wiedergutmachung zu erlangen.

Ob es eines solchen Gerichtshofs überhaupt bedarf und welchen Beitrag er zum Schutz der Menschenrechte leisten kann, soll im Folgenden untersucht werden. Diskutiert wird außerdem, welche Zuständigkeiten einem solchen Gericht sinnvollerweise zukommen könnten und wie sich das Verhältnis zu bestehenden internationalen Gerichten darstellen könnte.

Zu diesem Zweck werden die zu dieser Fragestellung erschienenen wissenschaftlichen Publikationen ausgewertet. Gleichzeitig soll die Analyse der regionalen Systeme des Menschenrechtsschutzes, aber auch des Phänomens transnationaler Durchsetzung von Menschenrechten in fremden

¹ Scheinin, “Towards a World Human Rights Court”, zitiert in Laoh, “The Availability of International Judicial Review of Government Breaches of Human Rights”, S. 173, abrufbar unter: www.lib.murdoch.edu.au/adt/pubfiles/adt-MU20061122.131327/01Front.pdf

Zivilgerichten zu den gewonnenen Einsichten beisteuern. Letzteres meint die Erfahrungen der US-Bundesgerichte mit dem Alien Tort Claims Act,² der bereits als Vorbild für ein Internationales Gericht für Menschenrechte auf nationaler Ebene gesehen wurde.³

2. Begriff

Es wird vorliegend der Begriff des „Internationalen Gerichts(hofs) für Menschenrechte“ verwendet. Dieser lehnt sich an die Bezeichnungen der beiden bereits existierenden Gerichte auf weltweiter Ebene, den Internationalen Gerichtshof (IGH) und den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), an. Der teilweise verwendete Begriff des „Internationalen Zivilgerichtshofs“⁴ wurde vorliegend nicht übernommen, weil der Zusatz „Zivil-“ dem zentralen Anliegen des hier diskutierten Gerichts, Staaten zur Verantwortung zu ziehen, nicht gerecht wird und suggeriert, der Menschenrechtsschutz werde ausschließlich Privatparteien überlassen. Der Begriff des „Weltgerichts“⁵ wurde wegen seiner negativen Konnotation im US-amerikanischen Raum nicht verwendet.⁶

Zwar handelt es sich auch bei dem europäischen, amerikanischen und (mittlerweile auch) afrikanischen Menschenrechtsgerichten um internationale Menschenrechtsgerichte, so dass auch der Begriff des IGHM nicht ganz präzise ist. Eine Verwechslungsgefahr besteht auf Grund der regionalen Beschränkung dieser Gerichte, die sich in der jeweiligen Bezeichnung niederschlägt, aber nicht. Der hier verwendete Begriff beschreibt „den“ Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte, macht also das vorliegende Anliegen hinreichend deutlich.

3. Grundvoraussetzung: Universalität der Menschenrechte

² § 1350 U.S.C. (United States Code)

³ Gibney, „On the Need for an International Civil Court“, The Fletcher Forum of World Affairs, S.47 ff. (55)

⁴ Ebd.

⁵ Trechsel, „A World Court for Human Rights?“, abrufbar unter:

www.law.northwestern.edu/journals/JIHR/v1/3/; Die im Folgenden zitierten Seitenzahlen beziehen sich auf das online abrufbare pdf-Dokument

⁶ Dieser Begriff sollte in der vorliegenden Arbeit zunächst verwendet werden, wurde aber nach Hinweis des US-amerikanischen Menschenrechtlers Professor K. Boyd wieder aufgegeben.

„It was never the people who complained of the universality of human rights, nor did the people consider human rights as a Western or Northern imposition. It was often their leaders who did so” -Kofi Annan⁷

Voraussetzung für die Errichtung eines universellen Gerichts für Menschenrechte ist zunächst die Existenz universell anerkannter Rechte, denen sich kein Staat entziehen kann. Das Vorhandensein solcher Rechte wurde lange Zeit heftig bestritten. Menschenrechte könnten nur im Kontext kultureller und religiöser Traditionen verstanden werden, was mit dem Konzept der Universalität der Menschenrechte nicht vereinbar wäre.⁸ Auch kommt aus Entwicklungsländern immer wieder der Vorwurf, die Industriestaaten missbrauchten die Menschenrechte für die Zwecke einer neo-kolonialen Abhängigkeitspolitik.⁹

In Anbetracht der mittlerweile existierenden Menschenrechtserklärungen und Verträge, beginnend mit der in weiten Teilen zu Völkergewohnheitsrecht gewordenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den zwei universellen UN- Menschenrechtspakten (IPbürgR, IPwskR¹⁰), aber auch dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, die allesamt Zustimmung aus Staaten aller Erdteile erfahren haben, hat dieser kulturelle Relativismus allerdings seine Bedeutung verloren. Die Menschenrechte sind vielmehr „universell, unteilbar interdependent und miteinander verbunden“, wie § 5 der Erklärung der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993, auf die sich 171 Staaten einigten, statuiert.

Die Verbote willkürlicher Tötungen, der Sklaverei (Zwangsarbeit¹¹), der Rassendiskriminierung, willkürlicher Inhaftierung und der Folter sind längst als völkergewohnheitsrechtliche Normen anerkannt, teilweise mit *jus cogens*-

⁷ Vgl. Lindrgren, „The Declaration of Human Rights in Postmodernity“, Human Rights Quarterly 2000, S. 498

⁸ Vgl beispielsweise Ruggie, „Human Rights and the Future International Community“, Daedalus Nr.93, S.98 f.; vgl. Tomuchat, Human Rights, S.59 f. ; Shaw, International Law, 5. Auflage, S.41, S.251

⁹ Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, S.39

¹⁰ Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) und Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)

¹¹ Zwangsarbeit wird als „moderne Form der Sklaverei“ behandelt und unterfällt dem völkergewohnheitsrechtlichen Sklavereiverbot, vgl. Doe v. Unocal, ILM 2002, S.1367 ff. (S.1374)

Status, die alle Staaten binden, unabhängig davon, in welchen Menschenrechtspakten sie Mitglied sind.¹²

Kulturelle Unterschiede im weltweiten Rechtsverständnis können der Errichtung oder Durchführbarkeit eines Internationalen Gerichts für Menschenrechte nach modernem Menschenrechtsverständnis nicht entgegengehalten werden.

4. (Warum) Brauchen wir ein Internationales Gericht für Menschenrechte?

“Clearly, in general the best means of ensuring respect for a right is to back it up with legal guarantees to be administered by a court of law.”¹³

Wie das Beispiel des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zeigt, gibt es keinen besseren Durchsetzungsmechanismus auf nationaler wie auf internationaler Ebene, als den gerichtlichen. Die längst anerkannte Rechtsträgerschaft des Einzelnen, der aus der Mediatisierung durch den Staat im klassischen Völkerrecht herausgetreten und selbst zum Träger menschenrechtlicher Garantien geworden ist, wirft die Frage auf, warum es Menschenrechtspakte und einen weltweiten Konsens über die Existenz bestimmter Kernrechte des Einzelnen gibt, aber keinen weltweiten Durchsetzungsmechanismus für die Inhaber dieser Rechte. Zwar sehen die universellen Menschenrechtspakte verschiedene Mechanismen vor, um die Einhaltung der in Ihnen niedergelegten Rechte sicherzustellen. So verfügt etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte neben einem Berichtssystem (Art. 40) und einem Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 41) auch über ein Individualbeschwerdeverfahren (vgl. 1. Fakultativprotokoll zum IPbürgR). Der für die Überwachung zuständige Menschenrechtsausschuss, kann aber keine rechtlich bindenden Entscheidungen fällen. Nicht anders stellt sich die Situation bei den anderen universellen Menschenrechtspakten dar.

Diese überzogene, vor dem Hintergrund des Ursprungs der Menschenrechtspakte im Kalten Krieg zu verstehende Rücksichtnahme auf ein

¹² Dazu Ratner/ Abrams, „Accountability for Human Rights Atrocities in International Law, 2. Auflage, S. 24/ 25; Clapham, „Human Rights Obligations of Non-State Actors“, S. 86 f.

¹³ Cassese, International Law, 4. Auflage, S.386

zu weitgehendes Souveränitätsverständnis der Staaten ist heute nicht mehr zeitgemäß. Bei besonders schweren Menschenrechtsverletzungen kann deshalb mittlerweile der UN- Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der UN- Charta Maßnahmen selbst dann ergreifen, wenn es sich um eine „innerstaatliche Angelegenheit“ handelt, sofern schwerste Menschenrechtsverletzungen stattfinden.¹⁴ Dieser Wandel des Völkerrechts von einer reinen Koordinationsrechtsordnung hin zu einer Ordnung mit fast schon subordinationsrechtlichen Zügen,¹⁵ in der selbst das völkerrechtliche Gewaltverbot hinter dem Schutz der Menschenrechte zurücktreten kann (etwa im Rahmen der humanitären Intervention), Fragen des Menschenrechtsschutzes also sicherheitspolitische Relevanz gewinnen können, verstärkt den Eindruck, dass das heutige internationale System des Menschenrechtsschutzes reformbedürftig ist. Eine solche Reform müsste der immer größer werdenden Differenz zwischen normativem Anspruch und Praxis der Menschenrechte, d.h. deren Durchsetzung, Rechnung tragen. Hierzu wäre die Schaffung eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte langfristig ein Schritt in die richtige Richtung.

5. Mechanismen des Menschenrechtsschutzes auf inter- und transnationaler Ebene – Vorbilder?

Sucht man heute nach internationalen Mechanismen, die dem hier vorgeschlagenen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte ähnlich sind, stößt man zunächst auf die Systeme des regionalen Menschenrechtsschutzes in Europa, Amerika und mittlerweile auch Afrika. Hierbei sticht das Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die dem amerikanischen System der AMRK „Pate gestanden“¹⁶ hat und die mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Art. 19 EMRK) über den weltweit

¹⁴ Nowak, Einführung in das Internationale Menschenrechtssystem, S.46: Beispiele für solche Sicherheitsratsinterventionen, in der eine Bedrohung des Weltfriedens und der Internationalen Sicherheit bei einer innerstaatlichen Angelegenheit angenommen wurde liefern Interventionen im Südafrika, Haiti, Irak, Somalia, Osttimor und im ehemaligen Jugoslawien.

¹⁵ Herdegen, Völkerrecht, 8.Auflage, S.198

¹⁶ ebd., S.346

effektivsten¹⁷ Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus verfügt, besonders hervor.

Auf universeller Ebene kann noch an den IGH gedacht werden. Hierbei handelt es sich um das einzig ständige Gericht auf weltweiter Ebene zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten. Gem. Art. 34 I des IGH- Statuts sind nur Staaten aktiv und passiv parteifähig.¹⁸ Da der IGH einen Individualbeschwerdemechanismus also gerade nicht kennt, soll auf ihn vorliegend nicht weiter eingegangen werden. Ebenfalls nicht weiter diskutiert werden soll der Internationale Strafgerichtshof: Um die strafrechtliche Verfolgung Einzelner wegen völkerrechtlicher Verbrechen geht es hier nicht. Letztlich dürfen auch die transnationalen Mechanismen nicht vernachlässigt werden, die sich in letzter Zeit immer größerer Popularität erfreuen. Hier spielen die USA mit der Ausübung (relativer) universeller Hoheitsgewalt ihrer Zivilgerichte für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen eine besondere Rolle, die zeigt, wie groß der Bedarf nach einem universellen Mechanismus tatsächlich ist.

a) Der EGMR als Vorbild

Die vorliegende Betrachtung ist nicht als ein Überblick über die Geschichte oder Funktionsweise des Europäischen Gerichts für Menschenrechte und des ihm zu Grunde liegenden Vertragswerks zu verstehen, sondern versucht bestimmte Eigenschaften, die die Effektivität und den Erfolg des europäischen Systems ausmachen zu isolieren und sie auf ihre Anwendbarkeit auf einen universellen Gerichtshof für Menschenrechte zu übertragen.¹⁹ Dabei wird die beschränkte Übertragbarkeit vor dem Hintergrund der EMRK als Ausdruck einer europäischen Wertegemeinschaft berücksichtigt.

¹⁷ Ausführlich hierzu Helfer/ Slaughter, „Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication,” The Yale Law Journal 1997, S.273 ff (296)

¹⁸ Herdegen, Völkerrecht, 8.Auflage,, S.406

¹⁹ Es sei an dieser Stelle auf die Arbeit von Helfer/ Slaughter, „Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication,” The Yale Law Journal 1997, S.273 ff verwiesen, die anhand des Beispiels des EGMR eine „Checkliste“ effektiver supranationaler Hoheitsgewalt erarbeitet haben. Dieser Checkliste lassen sich ohne weiteres auch Anforderungen an ein Internationales Gericht für Menschenrechte entnehmen.

Der EGMR fällt über 1000 bindende Urteile pro Jahr,²⁰ deren Durchsetzung in ihrer Effektivität derjenigen eines nationalen Gerichts nahe kommt,²¹ was ihm, sowohl die Anzahl der Urteile, als auch die Effektivität der Durchsetzung betreffend, weltweit eine einzigartige Stellung einräumt.

Allerdings bilden die Mitglieder des Europarats, die alle auch Mitglied der EMRK sind, eine „Rechtsgemeinschaft“ mit gemeinsamen Werten. Vergleichbares lässt sich über die internationale Staatengemeinschaft, trotz Universalität der Menschenrechte, nicht sagen.²² Dass es selbst im gefestigten System der EMRK zu schweren Durchsetzungsproblemen kommen kann, wenn Staaten aus dieser Rechtsgemeinschaft ausbrechen oder sich nicht vollständig in ihr bewegen, zeigt das Beispiel Griechenlands während der Militärdiktatur von 1967 – 1974 sowie der Beitritt Russlands, der Effektivität und einheitlichen europaweiten Standard der EMRK aber zu gefährden droht (dazu s.u.).²³ Den Erfolg des EGMR allein mit dem naheliegenden Hinweis auf die Rechts- und Wertegemeinschaft Europas zu erklären, wäre aber zu kurz gegriffen und würde zu dem Versuch, Lehren für einen IGHM zu ziehen, nichts beitragen.

Weitere Elemente, die Grund für die Effektivität des EGMR sind, haben *Laurence Helfer* und *Anne-Marie Slaughter* während ihres Versuchs isoliert, Vorschläge für eine Reform des (universellen) Menschenrechtskomitees des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte zu erarbeiten.²⁴ Diese Erkenntnisse sind auch bei der Errichtung eines IGHM nützlich. Dazu gehört beispielsweise die Zusammensetzung des Gerichts mit Experten, vorzugsweise bekannten nationalen Richtern: „*Where a supranational tribunal depends on the acceptance of its judgements by national tribunals, it will wield greater authority if its members are known and respected by national judges.*“²⁵ Auch die eigenständige Kompetenz zur Sachverhaltsaufklärung wird als ein solches Element beschrieben: Zur Legitimität und Akzeptanz der Urteile

²⁰ Nowak, „The need for a World Court of Human Rights.“ *Human Rights Law Review* 2007, S.251 ff. (253)

²¹ Helfer/ Slaughter, „Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication,“ *The Yale Law Journal* 1997, S.273 ff (296); Herdegen, *Völkerrecht*, 8.Auflage, S.13

²² Ebd., S.277

²³ Janis/ Kay/ Bradley, *European Human Rights Law*, 6. Auflage, S.91 ff.

²⁴ Helfer/ Slaughter, „Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication“, *The Yale Law Journal* 1997, S.273 ff.

²⁵ Ebd, S.300

des EGMR trägt auch die Möglichkeit des Gerichts bei, selbst die entscheidungserheblichen Fakten zu sammeln: *„A guaranteed capacity to generate facts that have been independently evaluated, either through a third party factfinding process or through the public contestation inherent in the adversary system, helps counter the perception of self-serving or “political” judgments.“*²⁶ Zudem hat die Sensibilität der Richter gegenüber nationalen Besonderheiten zur Akzeptanz der EMRK- Urteile beigetragen, etwa durch die Gestattung eines *„margin of appreciation“* der Mitgliedsstaaten in Hinblick auf manche EMRK- Rechte (z.B. bezüglich des Schutzes des nicht geborenen Lebens oder der Sterbehilfe). Im Rahmen eines solchen staatlichen Beurteilungsspielraums wäre auch eine Rücksicht auf regionale (kulturelle) Unterschiede durch den IGHM geboten. Grenze wäre der *„Wesensgehalt“* des in Frage stehenden Menschenrechts.

Obwohl die EMRK mit einem Statut des IGHM nicht vergleichbar wäre, weil es an einer entsprechenden gemeinsamen Rechts- und Wertegemeinschaft fehlt, kann eine genauere Analyse des Erfolgs des EGMR also wichtige Erkenntnisse bringen und sollte vor Erarbeitung eines IGHM- Statuts durchgeführt werden.

b) AMRK, Menschenrechtskommission und Menschenrechtsrat

Weitere Erkenntnisse könnte auch die Analyse der anderen Systeme des Menschenrechtsschutzes, beispielsweise der AMRK, dem neuen UN- Menschenrechtsrat, der Menschenrechtskommission oder den übrigen Überwachungsmechanismen der UN- Pakte liefern. Eine solche würde allerdings den hier vorgegebenen Rahmen sprengen.

c) Der Alien Torts Claims Act

Auch auf nationaler Ebene ist in den letzten Jahren ein Phänomen verstärkt in den Blickpunkt geraten, dessen zunehmende Popularität die existierende Lücke im Menschenrechtsschutz und die Notwendigkeit eines internationalen Mechanismus verdeutlicht: Die Implementierung transnationaler

²⁶ Ebd., S.303

Schadensersatzklagen wegen schwerster Menschenrechtsverletzungen und die damit einhergehende Einordnung dieser als unerlaubte Handlung („tort“).²⁷ Danach erschließt sich dem Einzelnen die Möglichkeit, ihm gegenüber begangene Menschenrechtsverletzungen in den Gerichten eines Drittstaates feststellen zu lassen und Schadensersatz zu erlangen. Eine Vorreiterrolle in diesem Bereich übernehmen die USA mit dem Alien Torts Claims Act (ATCA). Dieses bereits im Rahmen des *Judiciary Act* von 1789 erlassene und mit der Entscheidung eines US- Bundesgerichts aus dem Jahre 1980²⁸ wiederentdeckte Gesetz eröffnet die Zuständigkeit amerikanischer Distriktgerichte für „any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States” (28 U.S.C.²⁹ § 1350). Dem Einzelnen wird mithin die Möglichkeit gegeben ihm gegenüber begangene Menschenrechtsverletzungen in den Gerichten der USA zu rügen und Entschädigungszahlungen zu erlangen. Dies ist möglich, unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Klägers, des Beklagten oder des Staates, in dem die Rechtsverletzung stattgefunden hat. Beklagte waren zunächst (ehemalige) Amtsträger. Seitdem Mitte der 90er Jahre die Möglichkeit von Klagen gegen private Akteure von einem New Yorker Bundesgericht bestätigt wurde³⁰, richten sich die Klagen fast ausschließlich gegen transnationale Unternehmen.³¹ Gegen Staaten sind Klagen hingegen wegen der Staatenimmunität nach dem *Foreign Sovereignty Immunities Act (FSIA)* in der Regel aussichtslos.

Der *U.S. Supreme Court* hat sich erstmals im Jahr 2004 zum ATCA geäußert und dabei dessen Anwendung grundsätzlich bestätigt, wobei er den Kreis völkerrechtlicher Normen allerdings stark eingeschränkt hat und die Gerichte

²⁷ Dazu allgemein: Craig Scott (Hrsg.), „Torture as Tort“

²⁸ *Filartiga v. Pena Irala* - ILM 1980, S. 966 ff.

²⁹ United States Code

³⁰ *Kadic v. Karadzic*, ILM 1995, S.1592 ff

³¹ So z.B. in *Doe v. Unocal*, ILM 2002, S.1367 ff.; *Khulumani v. Barclay National Bank et al.* und *Ntsebeza v. Daimler Corp.*; Urteil des Berufungsgerichts abrufbar unter:

www.ca2.uscourts.gov; siehe auch: Seibert- Fohr/ Wolfrum, „Die einzelstaatliche Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards gegenüber transnationalen Unternehmen“, *Archiv des Völkerrechts* 2005, S.143 ff.; Seibert- Fohr, „Die Deliktshaftung von Unternehmen für die Beteiligung an im Ausland begangenen Völkerrechtsverletzungen“ *Zeitung für ausländisches öffentliches Recht* 2003, S.195 ff. (S.196); Koh, „Separating Myth from Reality about Corporate Responsibility Litigation“, *Journal for International Economic Law* 2004, S.263 ff.

zum „*vigilant doorkeeping*“ aufgefordert wurden.³² Mittlerweile sind allerdings mehr Klagen (gegen transnationale Unternehmen) nach dem ATCA anhängig als je zuvor.

Gleichgültig, ob man den ATCA als Ausdruck von Rechtsimperialismus oder als zu begrüßenden Reflex auf Lücken im internationalen Menschenrechtsschutz ansieht, bieten zivilrechtliche Mechanismen dieser Art keine langfristige Lösung. Eine Ausweitung transnationaler Schadensersatzklagen wegen Menschenrechtsverletzungen birgt in Anbetracht des Streits um die Zulässigkeit der Anwendung universeller Hoheitsgewalt im Zivilrecht durch einzelne Staaten enormes Konfliktpotential.³³ Zudem erscheint es schwer hinnehmbar, dass die (universellen) Menschenrechte von nationalen Gerichten verschieden ausgelegt werden und für dieselbe Menschenrechtsverletzung unterschiedliche Maßstäbe (je nach Forum) angelegt werden. Ein „*Forum shopping*“ wäre zu befürchten. Der überragenden Bedeutung der Menschenrechte wird es nicht gerecht, wenn die Durchsetzung Privatparteien und Zivilgerichten überlassen wird, während sich die Hauptverpflichteten der Menschenrechte, die Staaten, mit Verweis auf ihre völkerrechtliche Immunität für *acta iure imperii* einer Verantwortung regelmäßig entziehen können.

Dennoch lassen sich Erkenntnisse für einen zukünftigen IGHM mitnehmen: Die Popularität des ATCA und die mit seiner Anwendung verbundenen Bedenken anderer Staaten zeigen, dass Handlungsbedarf auf internationaler Ebene besteht. Auch haben die U.S. Gerichte im Rahmen ihrer ATCA-Rechtsprechung eine umfassende Kasuistik zu verschiedenen völker- und menschenrechtlichen Fragestellungen produziert, auf die ein zukünftiger IGHM u.U. zurückgreifen könnte.

6. Das Gericht im Einzelnen

Die folgenden Ausführungen erheben in keiner Weise den Anspruch der Vollständigkeit. Vielmehr wird versucht aus den bisher gewonnenen

³² U.S. Supreme Court, *Sosa v Alvarez-Machain*, ILM 2004, S.1390 ff.

³³ Vgl. bspw. *Sosa v. Alvarez Machain*, Brief of the Governments of Australia, Switzerland and the UK as Amicus Curiae, abrufbar unter: www.supreme.lp.findlaw.com

Erkenntnissen und der in der Literatur³⁴ gemachten Vorschlägen Eigenschaften zu erarbeiten, die ein IGHM haben sollte. Auf die Erarbeitung eines Katalogs materieller Rechte wird hingegen verzichtet.

a) „Status“ eines IGHM für Menschenrechte

*Trechsel*³⁵ schlägt den Status des Internationalen Gerichts für Menschenrechte betreffend drei verschiedene Modelle vor, denen hier noch ein weiteres hinzugefügt werden soll.

aa) Weltberufungsgericht

Eine Möglichkeit bestehe in der Errichtung eines obersten „Weltberufungsgerichts“, das über Verletzungen eines Menschenrechtskatalogs befindet, dessen Überwachung ihm übertragen worden ist. Zu diesem Zweck müsse zunächst ein gradueller, langjähriger Ausbau der regionalen Systeme des Menschenrechtsschutzes erfolgen, womit insbesondere die Errichtung eines solchen Systems in den asiatischen Staaten gemeint ist sowie die Angleichung der existierenden regionalen Systeme an europäisches Niveau. Der Weltgerichtshof für Menschenrechte wäre in einer weltweiten Gerichtshierarchie die oberste Instanz, die die einheitliche Anwendung der Menschenrechte weltweit durch sein Statut, das sich materiell am IPbürgR orientieren könnte, überwacht.³⁶ Die Errichtung eines solchen Gerichts würde, wie auch *Trechsel* einräumt, einen langen Wachstumsprozess erfordern und wäre so umfangreich, dass er selbst auf eine detaillierte Analyse verzichtet. Tatsächlich scheint die Forderung nach einer Anpassung des amerikanischen Systems des Menschenrechtsschutzes, viel mehr aber noch des so jungen afrikanischen Systems auf europäisches Schutzniveau angesichts der politischen Verhältnisse in ihren Jurisdiktionsbereichen kaum vorstellbar.

³⁴ Es sei hier ausdrücklich auf die Arbeit von *Trechsel*, „A World Court for Human Rights?“ (Fn.5) verwiesen, an der sich die folgende Betrachtung des möglichen Aufbaus eines Internationalen Gerichts für Menschenrechte orientiert, allerdings zu anderen Ergebnissen kommt.

³⁵ *Trechsel*, „A World Court for Human Rights?“ (Fn.5) S.6

³⁶ Ebd.

bb) Ein eigenständiges Gericht

Ein Internationales Gericht für Menschenrechte könnte aber auch nach dem Vorbild des IStGH als eigenständiges Gericht errichtet werden. Dies würde die Erarbeitung eines Statuts des IGHM erfordern, das nach Ratifikation einer festgelegten Anzahl an Staaten in Kraft treten würde.³⁷ Der Vorteil dieses Modells ist seine schnellere Realisierbarkeit. Staaten, die bereit wären, eine Vorreiterrolle zu übernehmen könnten sich der Jurisdiktion des Gerichts unterwerfen und so den Grundstein zur Schaffung eines letztlich universellen Weltgerichts für Menschenrechte legen. Um die Akzeptanz des Gerichts zu erhöhen und sicherzustellen, dass die nötige Anzahl an Ratifikationen schnellstmöglich erreicht wird, könnte den grundsätzlich zur Ratifikation bereiten Staaten die Möglichkeit eingeräumt werden diejenigen Rechte zu selektieren, auf die sich die Jurisdiktion des Gerichts erstrecken soll. Dies ist sowohl dann möglich, wenn das Statut des Gerichts einen eigenen Menschenrechtskatalog enthält, als auch, so der Vorschlag *Nowaks*, wenn das Gericht die Einhaltung verschiedener Menschenrechtsverträge auf universeller Ebene, wie den IPbürgR, CAT, CERD oder CEDAW überwacht, beziehungsweise letztlich dazu bestimmt ist, an die Stelle der dort implementierten Überwachungsmechanismen zu treten.³⁸

Die Grenze eines solchen Selektionsprozesses wäre, um Sinn und Zweck des Gerichts, die Menschenrechte zu schützen, nicht zu gefährden, die als *ius cogens*³⁹ anerkannten „Kernmenschenrechte“ (s.u.).

cc) Ergänzung der UN-Charta

³⁷ Nowak, „The need for a World Court of Human Rights“, *Human Rights Law Review* 2007, S.251 ff. (255); Trechsel, „A World Court for Human Rights?“ (Fn.5), S.7

³⁸ Nowak, „The need for a World Court of Human Rights“, *Human Rights Law Review* 2007, S.251 ff. (255)

³⁹ *Ius cogens* meint eine „zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts [...], die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“ (Art. 53 der Wiener Vertragskonvention [WVK]). Menschenrechte mit *ius cogens* Qualität sind beispielsweise das Folterverbot oder das Verbot der Sklaverei, der Rassendiskriminierung oder des Völkermords, vgl. Vitzthum in Graf Vitzthum (Hrsg.) *Völkerrecht*, 4.Auflage, S.12 (vgl. dort auch Fn.28); Herdegen, *Völkerrecht*, 8.Auflage, S.140

Das von *Trechsel* bevorzugte Modell einer Ergänzung der UN- Charta zur Errichtung eines des Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte nach dem Vorbild des IGH, der die Einhaltung der Menschenrechte mittels eines Staatenbeschwerdeverfahren überwacht, soll hier nicht weiter vertieft werden. Der Realisierbarkeit eines solchen Vorhabens stünden wegen der erforderlichen Änderung der UN-Charta, die gem. Art. 108 eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates fordert, von Anfang an beträchtliche Hindernisse im Weg.⁴⁰

dd) Einheitlicher ständiger Überwachungsmechanismus der UN- Pakte

Schließlich sei noch auf den Vorschlag des Hohen Kommissars für Menschenrechte, einen einheitlichen Überwachungsmechanismus für die sieben zentralen UN- Menschenrechtspakte⁴¹ zu errichten, hingewiesen.⁴²

Statt der sieben zurzeit existierenden „Teilzeitausschüsse“ solle ein ständiges Vertragsorgan die Einhaltung der Vertragsverpflichtungen überwachen. Vorgesehen wären in Anknüpfung an die bisher bestehenden Pakte unter anderem ein Berichtssystem und ein Individualbeschwerdemechanismus.⁴³ Während ein solcher Ausbau des Systems des UN- Menschenrechtsschutzes gegenüber dem existierenden System sicherlich viele Vorteile bieten würde (bspw. Effizienz, Flexibilität, Erreichbarkeit, Öffentlichkeit)⁴⁴, setzt es die Änderung aller bestehenden sieben Vertragswerke und eine entsprechende Zustimmung der Vertragsstaaten voraus.⁴⁵ Da zudem die Beschlüsse der

⁴⁰ Trechsel, „A World Court for Human Rights?“ (Fn.5), S.7; siehe auch Laoh, „The Availability of International Judicial Review of Government Breaches of Human Rights“, Fn. 1, S.181

⁴¹ Gemeint sind: der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

⁴² Konzeptpapier HRI/MC/2006/2 22zum Vorschlag der Hohen Kommissarin für Menschenrechte zur Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans (Konzeptpapier) abrufbar unter www.un.org/Depts/german/menschenrechte/hri-mc-2006-2.pdf

⁴³ Ebd., S.17

⁴⁴ Zu den Vorteilen eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans vgl. Konzeptpapier, S.12 ff.

⁴⁵ Nowak, „The need for a World Court of Human Rights“, Human Rights Law Review 2007, S.251 ff. (255)

Überwachungsorgane in Individualbeschwerdeverfahren derzeit nicht rechtlich bindend sind,⁴⁶ wäre ein solches System mit dem hier vorgeschlagenen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte nicht vergleichbar. Zwar könnte auch im Rahmen eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans der UN-Pakte ein verbindlicher Individualbeschwerdemechanismus implementiert werden. Dann aber gäbe es keinen Grund mehr, nicht sofort für ein universelles Gericht zu plädieren, das mit der Ratifikation eines einzigen Vertrages eingeführt werden und die Aufgaben der sieben Überwachungsorgane langfristig übernehmen könnte.⁴⁷

b) Das materielle Recht

Das materielle Recht, auf das sich die Zuständigkeit eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte erstreckt, wäre, folgt man dem hier bevorzugten Modell eines eigenständigen Gerichts, in dessen Statut festgelegt und würde sich, abhängig davon, gegen welchen Staat sich die Klage richtet, zusätzlich nach dessen Vorbehaltserklärungen richten. Ein detaillierter Katalog an Menschenrechten, die Bestandteil des Statuts des Gerichtshofs⁴⁸ sein könnten, soll vorliegend in Anbetracht der Fülle an bereits existierenden Kodifikationen nicht erarbeitet werden. Als Vorbilder können der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Europäischen Menschenrechtskonvention dienen. In den zu erstellenden Menschenrechtskatalog wären jedenfalls alle Menschenrechte mit *ius cogens*-Qualität⁴⁹ aufzunehmen. Diese wären, um Sinn und Zweck des Gerichts nicht zu gefährden und entsprechend der zwingenden Natur des *ius cogens* einzelstaatlichen Vorbehaltserklärungen entzogen.

Darüber hinaus ist in Hinblick auf die Konsensfähigkeit in der Staatengemeinschaft und im Bewusstsein des Ziels, die universelle Ratifikation

⁴⁶ Konzeptpapier, (Fn.43) S.6

⁴⁷ Nowak, "The need for a World Court of Human Rights", Human Rights Law Review 2007, S.251 ff. (255)

⁴⁸ Anders Trechsel, "A World Court for Human Rights?" (Fn.5) S.7, der das Modell einer Ergänzung der UN- Charta bevorzugt.

⁴⁹ Zu Menschenrechten mit *jus cogens*- Status vgl. Clapham, Human Rights Obligations of Non- State Actors, S.87

des Statuts zu erreichen, vorsichtig abzuwägen, welche Rechte zusätzlich aufzunehmen sind.

Neben einer möglicherweise nicht erreichbaren Konsensfähigkeit eines zu umfassenden Entwurfs spricht für eine enge Beschränkung des Menschenrechtskatalogs auch, dass diesem in Bezug auf den Zugang zum Gericht eine regulierende Funktion zukommt: Ein universeller Beschwerdemechanismus, dessen System einen zu breiten Menschenrechtskatalog umfasst, sähe sich andernfalls, wie das Beispiel der Klageflut vor dem EGMR zeigt, einer kaum zu bewältigenden Masse an Beschwerden gegenüber. Hier verhindert die Subsidiarität der Individualbeschwerde vor dem EGMR gem. Art. 35 EMRK, das heißt der Voraussetzung der Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs, letztlich nicht, dass das Gericht ständig an seine Kapazitätsgrenzen stößt. Eine enge Begrenzung der beschwerdefähigen Rechte erscheint deshalb geboten.

Die Beschränkung der beschwerdefähigen Rechte ist aber auch aus anderem Grund (als der Kapazität des Gerichts) sinnvoll: Das System eines IGHM für zielt auf die Mitgliedschaft auch solcher Staaten ab, die in der Vergangenheit (massiv) gegen Menschenrechte verstoßen haben und deren Rechtssysteme denen westlicher Demokratien nicht entsprechen. Ein zu großer Menschenrechtskatalog birgt die Gefahr, dass die Effektivität, das heißt die Beachtung und Umsetzung der Urteile des Menschenrechtsgerichts, von Anfang an zu gering ist und so die Autorität des Gerichts untergraben wird. Dies war schon im Hinblick auf den Beitritt Russlands zur EMRK problematisch, der sicherlich nicht zur Effektivität des EGMR beigetragen hat.⁵⁰

Zugleich besteht in Hinblick auf die verschiedenen sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zukünftiger Mitgliedsstaaten die Gefahr eines Doppelstandards des Menschenrechtsschutzes in der Rechtsprechung des IGHM, fasst man den Katalog zu weit.

c) Individual- oder Staatenbeschwerdemechanismus?

⁵⁰ Janis/ Kay/ Bradley, European Human Rights Law, 6. Auflage, S.91 f.

Die Frage danach, wer beschwerdeberechtigt sein soll, wird unterschiedlich beantwortet. Teilweise wird dafür plädiert, einen Individual- und einen Staatenbeschwerdemechanismus zu implementieren,⁵¹ während von anderer Seite auf die mangelnde Praktikabilität beider Mechanismen im Rahmen eines universellen Gerichts hingewiesen wird.⁵² Die Erfahrungen mit dem Staatenbeschwerdemechanismus der EMRK und die geringe Zustimmung und Anwendung, die der Mechanismus gemäß Art.41 IPbürgR erfahren hat, sprechen gegen die Staaten als Beschwerdeberechtigte. Gleichzeitig zeige die vor dem EGMR anhängige Klageflut, dass ein universeller Individualbeschwerdemechanismus schwerlich realisierbar wäre.⁵³

aa) Staatenbeschwerdemechanismus

Sollen einem Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte langfristig die Aufgaben zukommen, wie derzeit den Überwachungsorganen der UN- Pakte (um schließlich deren Platz einzunehmen), muss ein Staatenbeschwerdemechanismus implementiert werden. Ein Internationales Gericht für Menschenrechte könnte zusätzlich, etwa in einer Unterabteilung, die Staatenberichte überwachen und ein einheitliches ständiges Überwachungsorgan für alle UN- Pakte (s.o.) überflüssig machen. Damit die Staaten ihrer Pflicht zur Vorlage regelmäßiger Berichte nachkommen, könnten sich die Beweislastregelungen in Individualbeschwerdeverfahren zu Lasten der Staaten verschieben, die dieser Pflicht nicht nachkommen: Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die eine Rechtsverletzung durch einen Staat rügten, der mit seiner Berichtspflicht im Rückstand ist, würden dann eine geringere Beweislast tragen.

Ob ein Staatenbeschwerdemechanismus allein zur Sicherstellung der Einhaltung der Menschenrechte ausreicht ist hingegen mehr als fraglich. Die Effektivität des Völkerrechts beruht auf der wechselseitigen Durchsetzung von Interessen der Staaten untereinander (Reziprozität). So rechtfertigt die

⁵¹ So ohne weitere Diskussion Nowak, "The need for a World Court of Human Rights", Human Rights Law Review 2007, S.251 ff. (256); Gibney, "On the Need for an International Civil Court", The Fletcher Forum of World Affairs, S.47 ff. (56)

⁵² Trechsel, "A World Court for Human Rights?," (Fn.5) S.7 f.

⁵³ Ebd.

Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht eines Staates gegenüber einem anderen Staat eine Gegenmaßnahme (Repressalie). Im Rahmen des Menschenrechtsschutzes verpflichten sich Staaten zwar auch gegenüber anderen Staaten in internationalen Verträgen, d.h. ein Staat der vertraglich festgelegte Menschenrechte verletzt begeht eine Pflichtverletzung gegenüber den anderen Vertragsstaaten als auch gegenüber dem verletzten Individuum.⁵⁴ Da es sich bei den Opfern aber in der Regel um eigene Staatsangehörige des verletzenden Staates handelt, hätten Drittstaaten kaum Interesse daran, eine Staatenbeschwerde zu erheben und so politische Irritationen zu hervorzurufen. Dies wird von den bereits angesprochenen Erfahrungen mit Staatenbeschwerdemechanismen bestätigt.

bb) Individualbeschwerdemechanismus

Kernstück eines Internationalen Gerichts für Menschenrechte wäre der Individualbeschwerdemechanismus. Ein solcher hat den Vorteil, dass die Träger der Menschenrechte selbst die Möglichkeit erhalten, Verletzungen ihrer Rechte zu rügen. Hier besteht, anders als beim Staatenbeschwerdemechanismus nicht die Gefahr, dass Staaten aus Gründen politischer Rücksichtnahme oder aus wirtschaftlichen Interessen von Beschwerden absehen. Dass diese Gefahr grundsätzlich besteht, bzw. dass allgemein der Individualbeschwerdemechanismus dem der Staatenbeschwerde ungleich überlegen ist, zeigt schon das Beispiel der EMRK. Neben der hier gemäß Art. 34 EMRK gegebenen Möglichkeit des Einzelnen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs (Art.35 Abs.1 EMRK) Individualbeschwerde gemäß Art.34 EMRK zu erheben, ist der Staatenbeschwerdemechanismus gemäß Art.33 EMRK in der Praxis bedeutungslos.⁵⁵ Auch der Staatenbeschwerdemechanismus des IPbürgR erfreut sich nur geringer Popularität.

Die für den Menschenrechtsschutz schlechthin „revolutionäre“⁵⁶ individuelle Beschwerdemöglichkeit bei der Errichtung eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht zu implementieren hieße, die Anerkennung des

⁵⁴ Nowak, Einführung in das Internationale Menschenrechtssystem, S. 47

⁵⁵ Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Auflage, S.48

⁵⁶ Herdegen, Völkerrecht, 8.Auflage, S.343

Einzelnen als Rechtssubjekt, als Träger eigener völkerrechtlicher Rechte (Menschenrechte) und Pflichten (vgl. etwa ISTGH- Statut) im modernen Völkerrecht völlig zu ignorieren.

Ein solcher Individualbeschwerdemechanismus könnte sich in seiner Ausgestaltung an Art. 34 EMRK orientieren. Um einer Klageflut vorzubeugen, bedarf es neben der oben angesprochenen Beschränkung der rügefähigen Rechte einer strengen Subsidiaritätsregelung. Hier bietet Art. 35 EMRK ein Vorbild. Neben der Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs könnte auch die Erschöpfung des Rechtswegs vor regionalen Menschenrechtsgerichten zur Zulässigkeitsvoraussetzung gemacht werden. Vorstellbar wäre, dass das Gericht Beschwerden gegen Staaten, die einem effektiven System regionalen Menschenrechtsschutzes angehören, das ein Schutzniveau garantiert, das mit dem des Menschenrechtsgerichts vergleichbar oder umfangreicher ist, nur ausnahmsweise zulässt. Solche Ausnahmen könnten greifen, wenn ein vergleichbarer Menschenrechtsschutz bezüglich der im Statut des Gerichts geschützten Menschenrechte durch das regionale System *generell*⁵⁷ nicht mehr gewährleistet wird. Dazu sogleich.

d) Beklagte

Staaten: Auf die Verwendung des Begriffs „Internationaler Zivilgerichtshof“ wurde vorliegend bewusst verzichtet, um nicht den Eindruck zu erwecken, private Akteure wären vor dem Internationalen Gericht für Menschenrechte die (primären) Beklagten (s.o.). Insoweit bedeutet die Errichtung des Menschenrechtsgerichts keine „Universalisierung“ des Systems des amerikanischen ATCA,⁵⁸ in dessen Rahmen Private von ehemaligen Amtsträgern oder mittlerweile auch transnational agierenden Unternehmen⁵⁹ wegen schwerster Menschenrechtsverletzungen Schadensersatz erlangen können.

⁵⁷ Das Gericht könnte auf die Solange- Rechtsprechung des BVerfG und auf die Bosphorus-Rechtsprechung des EGMR zu seinem Verhältnis zum EuGH zurückgreifen und diese umgekehrt aus sein Verhältnis zu den regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen anwenden

⁵⁸ So aber Gibney, „On the Need for an International Civil Court“, The Fletcher Forum of World Affairs, S.47 ff. (55)

⁵⁹ Zuerst in Doe v. Unocal, ILM 2002, S.1367 ff.

Vielmehr ergibt sich der Beklagte aus der Natur der Menschenrechte selbst: Diese verpflichten Staaten nicht nur alles zu unterlassen, was einer menschenrechtlichen Norm zuwider läuft (z.B. ein nicht gerechtfertigter Eingriff in das Recht auf Leben durch eine staatliche Tötungshandlung) sondern sich gleichzeitig aktiv schützend vor die Inhaber der Menschenrechte, den Einzelnen, zu stellen (z.B. Schutz des Rechts auf Leben vor Beeinträchtigung durch Privatpersonen).⁶⁰ Passiv parteifähig sind mithin zunächst Staaten.

Nichtstaatliche Akteure: Fraglich ist die passive Parteifähigkeit nichtstaatlicher Akteure. So können nach dem amerikanischen Alien Torts Claims Act transnationale Unternehmen wegen der Verletzung von Menschenrechten haftbar gemacht werden (s.o.). Eine ähnliche Möglichkeit vor dem IGHM wäre denkbar, wenn der Sitzstaat des Unternehmens oder der Staat in dem die Menschenrechtsverletzung begangen wurde Mitglied des IGHM ist, bzw. (sogar) dann, wenn das Unternehmen in einem Mitgliedsstaat wirtschaftlich tätig ist. Voraussetzung ist, dass sich bestimmte menschenrechtliche Normen auch an nichtstaatliche Akteure richten, was bei den Verboten von Sklaverei (Zwangsarbeit), Genozid oder Piraterie zweifellos der Fall ist. Eine Unternehmenshaftung wäre denkbar, wenn der Sitzstaat keine ausreichenden Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stellt und ein Urteil des IGHM gegen diesen Staat unbeachtet bleibt. In solchen Fällen könnte ein transnationales Unternehmen passive Parteifähigkeit erlangen und zum Beklagten vor dem IGHM werden. Zur Durchsetzung der Urteile könnte auf Finanzmittel des Unternehmens in jedem Staat zugegriffen werden. Ähnliches muss auch für Einzelpersonen (z.B. Warlords) gelten, sofern diese völkerrechtliche Pflichten treffen.⁶¹

Die Subsidiarität der Haftung von Unternehmen sowie des Einzelnen zur Haftung des Staates in dem die Verletzungshandlung erfolgt ist erklärt sich aus der Natur der Menschenrechte, die zunächst Staaten Schutz- und Unterlassungspflichten auferlegen (s.o.). Ausufernde private Streitigkeiten vor

⁶⁰ Vgl. hierzu Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Auflage, S.137; John H. Knox, "Horizontal Human Rights Law", AJIL 2008, S. 21 f.

⁶¹ Inwiefern dies der Fall ist, ist äußerst streitig. Vgl. hierzu allgemein Clapham, Human Rights Obligations of Non-State Actors

dem IGHM und die einhergehende Gefahr einer Trivialisierung der Menschenrechte werden so verhindert. Gleichzeitig besteht aber kein Grund Private dort, wo sie (ausnahmsweise) eine völkerrechtliche Pflicht trifft, von der Jurisdiktion des IGHM auszunehmen, sofern sie die Staatsangehörigkeit bzw. Staatszugehörigkeit eines IGHM-Mitgliedsstaates haben, der seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

7. Schadensersatz

“The right of victims of human rights violations to an effective remedy and reparation is a genuine element of human rights. Nevertheless, current human rights complaints mechanisms usually do not provide for adequate reparation.”⁶²

Bisher existieren auf internationaler Ebene keine mit nationalen Schadensersatzregelungen vergleichbaren Normen. Zwar statuiert bspw. Art. 14 I der Anti-Folterkonvention (CAT), dass jede Vertragspartei ausreichende Schadensersatzansprüche, beziehungsweise Rehabilitationsmöglichkeiten für Folteropfer sicherstellen muss. Auch die in ihrem Wortlaut weniger eindeutigen Art.9 V und 14 VI des IPbürgR normieren Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten zur Implementierung/ Sicherstellung solcher Schadensersatzmöglichkeiten. Diese Vorschriften geben dem Einzelnen aber keinen unmittelbar durchsetzbaren Anspruch, sondern verpflichten nur die Vertragsparteien.⁶³ Unmittelbare Ansprüche auf eine „gerechte Entschädigung“⁶⁴ haben Individuen allerdings nach EMRK (und AMRK, hier soll nur auf die EMRK eingegangen werden). Gem. Art.41 EMRK besteht ein Anspruch auf Entschädigung, wenn „das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung“ vorsieht und „soweit dies erforderlich ist.“ Die primäre Wiedergutmachungspflicht liegt mithin bei den Vertragsstaaten, subsidiär kann der EGMR eine „gerechte Entschädigung“ zusprechen, wenn die Voraussetzungen des Art.41 EMRK vorliegen. Da diese „gerechte Entschädigung“ in der Regel auf finanziellen

⁶² Nowak, “The need for a World Court of Human Rights.” Human Rights Law Review 2007, S.251 ff. (257)

⁶³ Tomuchat, Human Rights – Between Idealism and Realism, S.303; Shelton, Remedies in International Human Rights Law, S.15

⁶⁴ Art. 41 EMRK

Ersatz beschränkt ist und oft lediglich in eine Erstattung der Prozesskosten mündet, das Gericht hingegen nicht die Möglichkeit hat, etwa bei willkürlicher Inhaftierung die Freilassung unmittelbar anzuordnen (das Opfer also u.U. wieder den nationalen Rechtsweg einschlagen muss), bietet auch das EMRK-System keine optimale Lösung.⁶⁵ Einem Internationalen Gericht für Menschenrechte sollten über schlichte finanzielle Kompensation hinausgehende Befugnisse zukommen. Insoweit sei auf die von Boven und Bassiouni erarbeiteten Prinzipien verwiesen.⁶⁶

Grenze jeden Schadensersatzes, der gegen einen Staat geltend gemacht wird muss das Prinzip der Naturalrestitution sein. „*Punitive damages*“, die weder durch den EGMR noch durch den IAGMR⁶⁷ zugesprochen werden,⁶⁸ gegen Staaten zu verhängen hieße, die Öffentlichkeit (Steuergelder!) der betroffenen Staaten wegen des Fehlverhaltens (bspw.) der Regierung zu bestrafen. Andererseits muss sichergestellt werden, dass Staaten nicht einfach den zugesprochenen Schadensersatz bezahlen und gleichzeitig weiterhin Menschenrechte verletzen.

8. Das Verhältnis des Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte zu anderen Gerichten und Überwachungsorganen

Nationale Gerichte: Wie bereits diskutiert, unterläge die Individualbeschwerde zum IGHM einer strengen Subsidiaritätsregelung. Dies gilt jedenfalls gegenüber dem nationalen Instanzenzug, der vor Individualbeschwerde zum IGHM völlig ausgeschöpft sein müsste. Entsprechende Vorbildregelungen finden sich in Art. 35 EMRK (s.o.) oder Art. 46 I (a) AMRK. Hier wären Ausnahmen denkbar, wenn der nationale Rechtsweg völlig aussichtslos ist.

EGMR: Zentral scheint m.E. Verhältnis eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte zu den regionalen Systemen des Menschenrechtsschutzes. Exemplarisch sei wiederum der EGMR genannt. Mit welcher Motivation

⁶⁵ So Nowak, „The need for a World Court of Human Rights.“ *Human Rights Law Review* 2007, S.251 ff. (257)

⁶⁶ Ebd., S. 257; Van Boven/ Bassiouni Prinzipien, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>

⁶⁷ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte

⁶⁸ Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, S286 f.

sollten sich die Staaten, die Mitglied der EMRK sind einem universellen Gericht unterwerfen?⁶⁹ Der EGMR kann auf eine lange Reihe ausdifferenzierter Kasuistik zu den EMRK- Rechten zurückblicken. Ein derart differenzierter Menschenrechtsschutz lässt sich auf universeller Ebene mit einem neu geschaffenen Gericht in absehbarer Zeit kaum erreichen, weshalb an Sinn und Zweck einer Unterwerfung des EGMR unter den IGHM gezweifelt werden darf. Auch wirtschaftlich scheint es wenig sinnvoll eine „weitere Berufungsinstanz“ für Menschenrechtsverletzungen zu etablieren. Denn die dem IGHM vorgelegten Fälle hätten zum Zeitpunkt der Vorlage bereits den nationalen Instanzenzug (inklusive des nationalen Verfassungsgerichts) durchlaufen sowie eine Überprüfung durch den EGMR erfahren. Die weitere Prüfung durch den IGHM würde dann in Detailstreitigkeiten bezüglich der Auslegung einzelner Menschenrechte münden, womit dem Menschenrechtsschutz kaum gedient wäre. An dieser Stelle könnte ein bereits im Rahmen der Diskussion über die Individualbeschwerde (s.o.) aufgeworfener Mechanismus weiterhelfen, der sich an die *Solange*- Rechtsprechung des BVerfG⁷⁰ und die *Bosphorus*- Entscheidung⁷¹ des EGMR anlehnt. Das Verhältnis des EGMR zum IGHM könnte danach so geregelt werden, dass sowohl dem hier aufgeworfenen Problem, als auch dem einer Klageflut vor dem IGHM (zumindest teilweise) begegnet wäre: Klagen gegen Staaten, die sich der Jurisdiktion des EGMR unterworfen haben wären danach vor dem IGHM, in der Regel nicht zulässig und ohne Einzelfallprüfung abzulehnen, *solange der Kläger nicht vorbringt, dass das Schutzniveau der EMRK bezüglich des gerügten Rechts generell hinter dem des Statuts des IGHM zurück bliebe*. Gleiches muss für alle Systeme des regionalen Menschenrechtsschutzes gelten, sofern sie ein bestimmtes Schutzniveau erreicht haben. Zurzeit könnte es allerdings nur bei der EMRK zur Anwendung des „*Solange*“- Maßstabs kommen.

ISTGH: *Trechsel* schlägt vor, dass im Verhältnis des IGHM zum Internationalen Strafgerichtshof über eine Beschwerdemöglichkeit von

⁶⁹ Vgl. dazu Trechsel, „A World Court for Human Rights?“ (Fn.5), S.16 f.

⁷⁰ *Solange I* – BverfGE 37, 271; *Solange II* – BverfGE 73, 339; *Maastricht* – BverfGE 89, 155; *Bananenmarktordnung* – BverfGE 102, 147

⁷¹ EGMR, Urteil v. 30.06.2005 *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi* ./ Ireland (Rs. 45036/ 98)

Individuen nachgedacht werden könne. Danach könnte etwa ein Urteil des ISTGH vom IGHM überprüft werden, wenn es unter Verletzung der im Statut festgelegten Garantien erfolgt. Beispielsweise wäre eine Individualbeschwerde wegen Verstoßes gegen das Verbot willkürlicher Inhaftierung denkbar. In diesem Fall wäre schwer vertretbar, ein nationales Gericht strengeren Anforderungen zu unterwerfen als den ISTGH, was für eine Überprüfbarkeit durch den IGHM spreche.⁷² Hingegen ist fraglich, ob es im Falle des ISTGH tatsächlich einer weiteren Kontrollinstanz auf internationaler Ebene bedarf. Im Rahmen des Verfahrens vor dem ISTGH ist bereits eine Berufungs- und Revisionsmöglichkeit vorgesehen, vgl. Art.81 ff. des ISTGH- Statuts. Hinzu kommt, dass Urteile des Internationalen Strafgerichtshofs bereits von hoher Qualität sind, so dass ein daraufhin betriebenes Verfahren vor dem IGHM oft in Detailfragen münden würde, was der Effizienz des IGHM abträglich wäre. M.E. könnte hier ein Verhältnis ähnlich desjenigen zwischen EGMR und IGHM bestehen (s.o.). Hier können auch Lehren aus dem Verhältnis von EGMR und EuGH gezogen werden. Der EGMR prüft danach EuGH- Urteile nur dann, wenn der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union *generell* unter den Standard der EMRK abgesunken ist. Auf diese Art und Weise macht es der EGMR Klägern praktisch unmöglich sich mit Erfolg gegen EG/ EU-Akte, bzw. letztinstanzliche Urteile des EuGH mit der Behauptung eines EMRK- Verstoßes zu wenden. Gleichzeitig behält er sich aber in Ausnahmefällen die Letztentscheidungskompetenz vor.

IGH: Das Verhältnis zum Internationalen Gerichtshof wirft keine besonderen Probleme auf. Der IGH entscheidet Streitigkeiten zwischen Staaten und kennt keinen Individualbeschwerdemechanismus.

UN- Menschenrechtspakte: Das Verhältnis des IGHM zu den UN-Menschenrechtspakten betreffend sei auf die Arbeit von *Nowak* verwiesen. Der Internationale Gerichtshof für Menschenrechte soll danach langfristig an die Stelle der Pakt- Überwachungsorgane treten und ein gemeinsames Überwachungsorgan überflüssig machen (s.o.).⁷³

⁷² Trechsel, "A World Court for Human Rights?" (Fn.5), S.15

⁷³ Nowak, "The need for a World Court of Human Rights." Human Rights Law Review 2007, S.251 ff. (255)

9. Fazit

Ein internationaler Gerichtshof für Menschenrechte erscheint zurzeit in weiter Ferne. Angesichts des Widerstandes gegen den ISTGH wäre die Konsensfähigkeit eines Vertragswerks, bei dem die Staaten selbst und nicht bloß deren Staatsangehörige (wie beim ISTGH) Beklagte sind und wegen Menschenrechtsverletzungen vor der Weltöffentlichkeit an den Pranger gestellt werden, stark zu bezweifeln.

Allerdings verdeutlichen die immer größer werdenden Zahlen transnationaler Klagen nach dem ATCA und mittlerweile auch nach entsprechenden Regelungen anderer Staaten, sowie die Klageflut vor dem EGMR und die immer größer werdende Schere zwischen normativem Anspruch und Durchsetzung der Menschenrechte, dass Bedarf für einen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte besteht. Diesem Handlungsbedarf trotz der generellen Zurückhaltung der Staatengemeinschaft, in Souveränitätsverluste einzuwilligen, mit der Errichtung eines solchen Gerichts gerecht zu werden stellt die große Herausforderung der nächsten Jahrzehnte dar.

Um die Chance für eine Zustimmung der Staatengemeinschaft zu wahren muss das materielle Recht, über das der IGHM befindet, auf die konsensfähigen Kernmenschenrechte beschränkt werden: Eine Vorschlag für ein Internationales Gericht für Menschenrechte hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sein Augenmerk der Durchsetzung und nicht die Implementierung immer neuer Menschenrechte ist, denn nur für Ersteres besteht akuter Bedarf. Dennoch wird jeder Prozess, der zur Errichtung eines IGHM führen soll, lange Zeit in Anspruch nehmen. Die Idee ist zurzeit in Wissenschaft und Politik kaum verbreitet (vgl. unten stehende Liste) und wird vielfach als „unrealistisch“ oder „kaum durchsetzbar“ bezeichnet. Ähnliches wurde seinerzeit allerdings auch über den Internationalen Strafgerichtshof behauptet.

Anhang

(1) Maßnahmen

- Die befragten deutschen und internationalen Organisationen haben sich an einer Initiative zur Errichtung eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte sehr interessiert gezeigt und erwarten die weitere Kontaktaufnahme (Adressen am Ende).
Interesse besteht sowohl an der Teilnahme von Konferenzen, als auch an einer weiteren Kooperation, wobei hierzu durchweg nach genaueren (konkreteren) Informationen gefragt wurde, die noch nicht zur Verfügung standen.
- Für das weitere Vorgehen wird zunächst die Errichtung einer Homepage zu dem Projekt des Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte empfohlen, auf der Informationsmaterialien eingestellt werden können und die über Links auf den Seiten der Partnerorganisationen/ -institutionen Publik gemacht werden kann.
- Ein ähnliches Projekt existiert bereits in den USA. Dessen Projektleiter, Professor K. Boyd, hat sich an einer Zusammenarbeit interessiert gezeigt (s.u.).
- Zu einem Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte ist im deutschsprachigen Raum – soweit ersichtlich – nichts publiziert worden. Hier besteht (Nachhol)Bedarf. Insoweit könnte ich mich um die Publikation des vorliegenden Rechtsgutachtens in einer juristischen Fachzeitschrift bemühen. Es könnte auch ein „Schreibwettbewerb“ ausgeschrieben werden, der sich an Studenten politik- und rechtswissenschaftlicher Fakultäten richtet.
- Für eine Konferenz müssten noch potentielle Interessenten ermittelt werden. Dabei kommen die Mitglieder der unten genannten Organisationen in Betracht, die sich an einer solchen Konferenz sehr interessiert gezeigt haben.

(2) Das Projekt der Universität Berkeley

Das „2048 Project“ der Universität Berkeley⁷⁴ ist das weltweit einzige seiner Art. Das von Professor Krik Boyd (Kontakt: s.u.) geleitete Projekt zielt auf die Erarbeitung eines Menschenrechtskatalogs ab, der auch die Errichtung eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte vorsieht, vgl. Art. 33 – 40.⁷⁵

Article 33 (Composition of the Court)

An International Court of Human Rights shall be created. The Court shall be comprised of one judge from each country that has ratified this Convention in its entirety, without reservation, and agreed that it is enforceable as part of domestic law. Judges shall consider claims brought under this International Convention based on the sanctity of the right and independently from the personal and political pressures of the country that nominated them. The nomination of judges shall be made by the country which they are from and approved by an absolute majority vote of the countries that have ratified this Convention.

Article 34 (Terms of Service for Justices)

The judges' terms for the International Court of Human Rights shall be 12 years, with terms to be staggered, as feasible. No judge may serve more than one term. Should staggering result in appointments of six years or less, then the judge shall be allowed an additional term.

Article 35 (Application in all Countries)

The rights included in this Convention may be raised before the courts of all countries. The courts in each country with jurisdiction to consider claims brought under the Constitution of that country shall also consider claims brought under this Convention. These rights also apply and may be raised in all regional courts.

Article 36 (Supremacy of Rights)

This Convention establishes a minimum standard to which all people are entitled. These rights are superior to any law that conflicts with them. The Courts of all countries shall uphold the Convention and shall declare as illegal any law, other legal act, or procedure that violates the rights stated herein. Any country may enact a law or interpret its own Constitution to provide for rights greater than those guaranteed by this Convention.

Article 37 (Claims First Brought in Country of Origin)

Cases shall be brought through the established domestic court system for the country where the claim arose. Any person shall have standing to bring a claim for violation of this Convention if they allege that there has been a violation of a right or rights, and that they have been affected, either directly or indirectly, by the violation. No claim of a violation may be brought before the International Court of Human Rights until the claim has first been brought in the domestic courts of the country in which the claim arose. Appeal must be made to the highest domestic appellate court that exists before review will be made by the International Court of Human Rights. Exceptions may be made upon a strong and convincing showing that redress from the domestic court is untimely or impracticable.

⁷⁴ <http://www.draftinghumanrights.berkeley.edu>

⁷⁵ http://www.draftinghumanrights.berkeley.edu/draft_conv

Where there are existing regional courts, such as the European Court of Human Rights, for example, in addition to a claim being brought in the domestic courts for the country from which the claim arose, the claim must also be brought before the regional court prior to the International Court of Human Rights. Exceptions may be made upon a strong and convincing showing that redress from the regional court is untimely or impracticable.

Article 38 (Court Hearings)

The location of the International Court of Human Rights shall be selected by a majority of the parties to this Convention. The Court shall have an annual calendar with all cases decided by written opinion within the same annual session in which they are considered. Hearings shall commence after 45 countries have ratified this Convention.

Cases are accepted for hearing by a vote of one third of the judges of the Court. The Court may appoint a review committee of less than one third for initial consideration of cases, however, a third of judges may bypass this committee and a third must agree for a hearing to take place. The vote to accept a case is made in private, but judges are free to publicly explain their position for or against accepting a case, and may write an opinion so stating to be published by the Court.

Cases are heard by Chambers of fifteen judges, 14 randomly selected, along with the judge from the country in which the case arose. A Chamber's decision may be reviewed by two thirds of the Court, randomly selected, along with the judge from the country in which the case arose, if a majority of the judges on the Court agree to review it. Hearings shall take place at the International Court unless a majority of the judges of the Court decide that a hearing is appropriate elsewhere.

Article 39 (Court Decisions)

The International Court of Human Rights shall set its own procedures for the consideration of cases. Once a case has been selected, oral argument shall be the norm and a written decision by the majority of the Chamber, or the majority on appeal from a Chamber, shall be published in an official reporter. Dissenting opinions shall also be published and each judge may write separately or join in an opinion by a group. All judges shall be assisted by at least four law clerks, selected by the judge, three of whom shall be from countries other than the judge's home country.

Article 40 (Enforcement of Decisions)

Decisions of the International Court of Human Rights are enforceable through the domestic courts from which the case arose. Failure to comply with the decisions of the Court may result in expulsion from the Convention and the Court upon a vote of two thirds of the judges of the Court.

(3) Kontakte

a) Personen, die sich mit der Idee eines IGHM beschäftigt haben

Hierbei handelt es sich um alle Personen, die sich meines Wissens mit der Idee eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte beschäftigt haben.

- **Gibney**, Mark „*On the Need for an International Civil Court,*“ The Fletcher Forum of World Affairs 2002 47 ff.
KONTAKT: mgibney@unca.edu
- **Nowak**, Manfred; „*The need for a World Court of Human Rights,*“ Human Rights Law Review 2007, S.251 ff.
KONTAKT: Manfred.nowak@univie.ac.at
- **Trechsel**, Steffan „*A World Court for Human Rights?*“
<http://www.law.northwestern.edu/journals/jihr/v1/3/trechsel.pdf>
KONTAKT: trechsel@gmx.net
- **Scheinin**, Martin „*Towards a World Human Rights Court*“ (nicht veröffentlicht)
http://web.abo.fi/institut/imr/research/martin_scheinin.htm
KONTAKT: Scheinin@abo.fi
- Kirk **Boyd**, Jonathan **Simon** und David D. **Caron** sind Professoren der Universität in Berkeley (Boalt Hall) und Co- Direktoren des „2048 Project“ (www.draftinghumanrights.berkeley.edu), das sich mit der Errichtung eines Internationalen Gerichts für Menschenrechte beschäftigt;
KONTAKT: kboyd@law.berkeley.edu

Weitere Personen die sich mit dem 2048 Project beschäftigen oder dieses unterstützen finden sich unter

www.draftinghumanrights.berkeley.edu/drafters_profiles

(Es handelt sich hierbei um Rechtsanwälte, Richter und Vertreter von NGOs in den USA)

- **Laoh**, Arnold ist im Rahmen seiner Ph.D- Arbeit „*The Availability of Internationael Judicial Review of Government Breaches of Human Rights*“ auf die Möglichkeit eines Weltgerichts für Menschenrechte eingegangen (vgl. bspw. S.173)
KONTAKT: adt@murdoch.edu.au

- b) NGOs, andere Institutionen und Einzelpersonen die Interesse an einer Zusammenarbeit gezeigt haben und auf eine weitere Kontaktaufnahme und Informationsmaterial warten
- Amnesty International Deutschland e.V.
www.amnesty.de
Ansprechpartner: Martin Roger
E-Mail: m.roger@htp-tel.de
 - ASW e.V. Aktionsgemeinschaft für eine solidarische Welt
www.aswnet.de
Ansprechpartner: Brigitte Kunze
E-Mail: brigitte.Kunze@aswnet.de
 - Center for Human Rights Central European University
http://web.ceu.hu/human_rights_center.html
Ansprechpartner: Professor Udombana
E-Mail: udombanan@ceu.hu
 - ECCHR – European Center for Constitutional Rights and Human Rights
www.ecchr.eu
Ansprechpartner: Kamil Majchrzak
E-Mail: info@echhr.eu
 - FIAN- Deutschland e.V.
www.fian.de
Ansprechpartner: Ute Hausmann
E-Mail: u.hausmann@fian.de
 - FIAN International
www.fian.org
Ansprechpartner: Ana-Maria Suarez- Franco
E-Mail: suarez-franco@fian.org
 - Gesellschaft für bedrohte Völker
www.gfbv.de
Ansprechpartner: Tilman Zülch
E-Mail: politik@gfbv.de
 - International Commission of Jurists
www.icj.org
Ansprechpartner: Gerald Staberock
E-Mail: gerald.staberock@icj.org
 - International Convention on Human Rights
www.draftinghumanrights.berkeley.org
Ansprechpartner: Professor Kirk Boyd (s.o.)
kboyd@law.berkeley.edu

- Internationale Gesellschaft für Menschenrechte e.V.
www.igfm.de
 Ansprechpartner: Karl Hafen
 E-Mail: sekretariat@igfm.de
 Weiterer Ansprechpartner: Professor Menno Aden
 E-Mail: Dresaden@aol.com
- Kaleck, Wolfgang
www.diefirma.net
 E-Mail: kaleck@diefirma.net
- Lehrstuhl für Menschenrechtsbildung der Universität Marburg (UNESCO
 Chair in Human Rights Education)
www.menschenrechtsbildung.de
 Ansprechpartner: Professor Fritzsche
 E-Mail KPFritzsche@web.de
- Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (u.a. Prof. Nowak)
<http://www.univie.ac.at/bim>
 Ansprechpartner: Katharina Wölfel
 E-Mail: katharina.woelfel@univie.ac.at
- Missio e.V.
www.missio.de
 Ansprechpartner: Otmar Oehring
 E-Mail: oehring@missio-aachen.de
- Nürnberger Menschenrechtszentrum
www.menschenrechte.org
 Ansprechpartner: Christine Burmann
 E-Mail: buero@menschenrechte.de
- Oxfam e.V. (*will über das Projekt informiert werden*)
www.oxfam.de
 Ansprechpartner: Dr. Franziska Humbert
 E-Mail: fhumbert@oxfam.de
- World University Service e.V.
www.wusgermany.de
 Ansprechpartner: Petra Loch
 E-Mail: loch@wusgermany.de
- ACAT Deutschland
www.acat-deutschland.de
 Ansprechpartner: Annegret Hutzenlaub
 E-Mail: acat.eV@t-online.de
- Sobald das Projekt konkretere Formen angenommen hat würde es sich
 anbieten die europäischen Menschenrechtsinstitute zu kontaktieren. Diese
 finden sich auf der Homepage der Association of Human Rights Institutes
 (AHRI), www.humanrights.uio.no/ahri

- Forum Menschenrechte (Forum 50 verschiedener NGOs, die sich mit Menschenrechten beschäftigen)
www.forum-menschenrechte.de
Ansprechpartner: Beate Ziegler
Kontakt@forum-menschenrechte.de