

Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte

Eine utopische Forderung?

Manfred Nowak

Die Schaffung eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte stellt eine dringend notwendige, bisher fehlende gerichtliche Ergänzung zu den seit dem Ende des Kalten Krieges verbesserten politischen Strukturen des internationalen Menschenrechtsschutzes dar. Das in diesem Beitrag entwickelte Modell bietet nicht nur einen Ausweg aus der derzeitigen Perspektivlosigkeit in der Debatte über eine Reform des menschenrechtlichen Durchsetzungsinstrumentariums der Vereinten Nationen. Es berücksichtigt auch insbesondere die Frage der menschenrechtlichen Bindung und gerichtlichen Verantwortlichkeit nicht-staatlicher Akteure und das Recht der Opfer auf angemessene Wiedergutmachung.

Die visionären vierziger Jahre

Vor dem Hintergrund der schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und des Holocausts wurden die Vereinten Nationen im Jahr 1945 im Wesentlichen gegründet, um drei Ziele zu erreichen: Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte. Während für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit der Sicherheitsrat mit weitreichenden Befugnissen eingesetzt wurde und für die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie eine Reihe von Programmen und Sonderorganisationen geschaffen wurden, beschränkte sich die institutionelle Umsetzung des Zieles der ›Förderung‹ der Menschenrechte auf die Einrichtung der Menschenrechtskommission (MRK) im Jahr 1946 als einer von mehreren Fachkommissionen des ECOSOC. Diese strukturelle Benachteiligung der Menschenrechte wurde erst im Juni 2006 mit der Ersetzung der Kommission durch einen Menschenrechtsrat etwas gemildert.¹

Mandat der Menschenrechtskommission

Um den Menschenrechtsschutz in den Vereinten Nationen besser zu verankern, setzte sich die Menschenrechtskommission drei Ziele:

1. Die Definition des in der UN-Charta nicht näher bestimmten Begriffs der Menschenrechte in einer rechtlich unverbindlichen Universellen Erklärung der Menschenrechte;
2. Die Schaffung rechtlich verbindlicher Menschenrechte mit korrespondierenden staatlichen Verpflichtungen in einer Universellen Menschenrechtskonvention; und
3. Die Einsetzung effektiver internationaler Durchführungsorgane wie eines Internationalen Gerichtshofs zum Schutz der Menschenrechte.

Zu diesem Zweck setzte die Kommission drei Arbeitsgruppen ein. Die erste Arbeitsgruppe legte binnen weniger Sitzungen den Entwurf einer Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung in Paris feierlich verabschiedet wurde. Dann kam der Kalte Krieg, wodurch die Hoffnung auf eine schnelle Verwirklichung der beiden anderen Ziele zunichte gemacht wurde. Statt der ursprünglich anvisierten Universellen Menschenrechtskonvention wurden schließlich im Jahr 1966 der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verabschiedet. Damit wurde die vor allem vom Westen betriebene Zweiteilung der Menschenrechte institutionalisiert, die erst Jahrzehnte später auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 mit den Grundsätzen der Gleichheit, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte mühsam wieder rückgängig gemacht werden konnte.

Zahlreiche Menschenrechtsübereinkommen

Noch gravierender war jedoch die Tatsache, dass das internationale Durchsetzungsinstrumentarium für beide Pakte auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen dem Westen, Osten und Süden zurechtgestutzt wurde. Statt eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte einigte man sich auf einen quasigerichtlichen Menschenrechtsausschuss (MRA) – jedoch nur für den Zivilpakt. Der MRA kann statt verbindlicher Urteile lediglich unverbindliche Empfehlungen abgeben, statt Beschwerden bloße ›Mitteilungen‹ verfassen, und das Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen wurde in ein eigenes Fakultativprotokoll verbannt.² Im Laufe der Zeit wurden zusätzlich zu den beiden Pakten noch sieben weitere ›Kernkonventionen‹ der Vereinten Nationen mit vergleichbaren Durchsetzungsorganen angenommen, so dass wir uns heute neun unterschiedlichen quasigerichtlichen Menschenrechtsausschüssen gegenüber sehen, deren



Univ.-Prof. Dr. Manfred Nowak, geb. 1950, ist Professor für internationalen Menschenrechtsschutz an der Universität Wien und Direktor am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte. Er ist zudem seit dem Jahr 2004 UN-Sonderberichterstatter über Folter.

¹ UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006. Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹

² Zur Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses, der seine beschränkten Befugnisse so breit wie möglich interpretiert, vgl. etwa Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 2. erw. Aufl., Kehl/Straßburg/Arlington 2005.

Alle bisherigen Versuche, den Wildwuchs an unterschiedlichen Gremien zu reformieren, sind bislang an politischen, rechtlichen und technischen Barrieren gescheitert.

unabhängige Sachverständige alle Staatenberichte überprüfen und zu einem Teil auch Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren durchführen. Alle bisherigen Versuche, diesen Wildwuchs an unterschiedlichen Gremien mit zum Teil überlappenden Funktionen und unzureichenden Entscheidungskompetenzen zu reformieren, sind bislang an politischen, rechtlichen und technischen Barrieren gescheitert. Die auch vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) ins Auge gefasste Schaffung eines einzigen Menschenrechtsausschusses für alle Verträge³ war mit der nahezu unüberwindlichen Hürde des Verfahrens zur Novellierung der existierenden Verträge konfrontiert. Zudem ging sie in ihrer Grundphilosophie auch nicht über jene Reformvorschläge des Kalten Krieges hinaus.

Drei Visionen

Diese Perspektivlosigkeit in der Debatte über eine Reform der internationalen menschenrechtlichen Durchsetzungsinstrumentarien nunmehr knapp zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Krieges steht im krassen Gegensatz zu den zukunftsweisenden Visionen der vierziger/fünfziger Jahre. Damals standen drei große institutionelle Visionen im Raum:

1. Der Vorschlag Uruguays aus dem Jahr 1951 zur Schaffung eines Hohen Kommissars oder Generalstaatsanwalts für Menschenrechte;⁴
2. Die in Art. VI der Völkermordkonvention von 1948 ins Auge gefasste Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs nach dem Vorbild der Militärtribunale von Nürnberg und Tokio; und
3. Die australische Idee eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 1949.⁵

Es ist kein Wunder, dass keines dieser drei institutionellen Ziele während des Kalten Krieges verwirklicht werden konnte. Doch kurz danach tauchten alle Ideen wieder aus der Versenkung auf.

Der Hohe Kommissar für Menschenrechte

Nachdem Amnesty International und andere nicht-staatliche Organisationen (NGOs) die Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte quasi zur Bedingung für den Erfolg der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz im Jahr 1993 gemacht hatten, findet sich dieser Vorschlag, wenn auch in einer sehr vorsichtigen Formulierung, in der Wiener Erklärung und ihrem Aktionsprogramm wieder.⁶ Die Generalversammlung setzte diesen Vorschlag bereits im Dezember 1993 um,⁷ und im April 1994 trat der erste Hohe Kommissar, der Ecuadorianer José Ayala-Lasso, sein schwieriges Amt an. Dass das Amt mit seinen gegenwärtig knapp 1000 Mitarbeitern, von denen ungefähr die Hälfte in einer wachsenden Anzahl von regionalen und nationalen Büros im Feld

arbeitet, eine Erfolgsgeschichte darstellt, ist heute weitgehend unbestritten.

Der Internationale Strafgerichtshof

Ähnliches trifft für die zweite große Vision der vierziger Jahre zu. Angesichts der ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien Anfang der neunziger Jahre schlugen die USA die Einsetzung eines *Ad-hoc*-Strafgerichtshofs vor, der schon im Jahr 1993 durch den Sicherheitsrat eingerichtet wurde.⁸ Ein Jahr später folgte als Reaktion auf den Völkermord in Ruanda die Einsetzung des *Ad-hoc*-Strafgerichtshofs für Ruanda.⁹ Trotz vieler Probleme waren beide Gerichtshöfe so erfolgreich, dass dies den seit Jahrzehnten von der UN-Völkerrechtskommission betriebenen Bemühungen zur Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs den entscheidenden Auftrieb gab. Im Juli 1998 wurde in Rom das Statut für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verabschiedet. Im Juli 2002 trat es in Kraft, und im Jahr 2003 nahm der IStGH seine Tätigkeit in Den Haag auf. Auch wenn die Kooperation vieler Staaten nach wie vor zu wünschen übrig lässt, so besteht kein Zweifel daran, dass der IStGH und die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe zu den größten Erfolgen in der internationalen Entwicklung der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts und des internationalen Strafrechts nach dem Ende des Kalten Krieges zählen. Schließlich handelt es sich beim Völkermord und bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit um die schwersten systematischen Verletzungen der wichtigsten Menschenrechte, wie dem Recht auf Leben, persönliche Freiheit und Integrität. Dass die Hauptverantwortlichen für diese Verbrechen, einschließlich der verantwortlichen Staats- und Regierungschefs, heute vor diesen Strafgerichten individuell zur Verantwortung gezogen werden können – und auch tatsächlich gezogen werden, wie die Fälle Slobodan Milosevic, Radovan Karadzic, Jean Kambanda und Charles Taylor zeigen –, war zurzeit des Kalten Krieges unvorstellbar und entfaltet eine abschreckende Wirkung zur Verhütung ähnlicher Verbrechen in der Zukunft.

Regionale Menschenrechtsgerichtshöfe

Die dritte institutionelle Vision der vierziger Jahre, nämlich der australische Vorschlag, einen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte einzurichten, wurde nur auf regionaler Ebene umgesetzt. Am erfolgreichsten war diesbezüglich der Europarat. Schon mit der Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Jahr 1950 wurde zur letztinstanzlichen Entscheidung über Staaten- und Individualbeschwerden ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vorgesehen, der schließlich im Jahr 1959 seine Arbeit in Straßburg aufnahm. Aber erst mit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls am 1. November 1998 wurde das Recht al-

Der IStGH und die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe zählen zu den größten Erfolgen in der internationalen Entwicklung der Menschenrechte nach dem Ende des Kalten Krieges.

ler Menschen in den 47 Mitgliedstaaten des Europarats, ihre in der EMRK garantierten Menschenrechte durch eine Individualbeschwerde an den EGMR selbst durchzusetzen, verwirklicht. Der Erfolg dieses Modells zeigt sich in Tausenden von rechtsverbindlichen Urteilen, die der EGMR seither erlassen hat und die in den meisten Vertragsstaaten auch wirklich umgesetzt werden. Allerdings bezieht sich die Kompetenz des EGMR nur auf die bürgerlichen und politischen Menschenrechte, und seine Möglichkeiten, dem Opfer Wiedergutmachung zu leisten, sind beschränkt.

Der nach dem Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) im Jahr 1979 errichtete Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte in San José geht zwar in seiner Praxis der Zuerkennung von Wiedergutmachungsansprüchen an die Opfer über die Praxis des EGMR hinaus, doch ist der effektive Zugang zu diesem Rechtsschutzinstrument für die in der amerikanischen Hemisphäre lebenden Menschen noch sehr beschränkt. Dies gilt in noch viel stärkerem Maße für den Afrikanischen Gerichtshof für die Rechte der Menschen und Völker in Arusha. Dieser wurde durch ein Protokoll zur Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker eingerichtet, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat.

Diese drei Beispiele zeigen, dass heute in allen jenen Regionen, in denen regionale Organisationen mit der Kompetenz zum Schutz der Menschenrechte bestehen, auch regionale Menschenrechtsgerichte geschaffen wurden. Wenn sich also auf der regionalen Ebene die politische Überzeugung der Staaten durchgesetzt hat, dass über Menschenrechtsbeschwerden am besten ein unabhängiges Gericht mit bindenden Urteilen entscheiden soll, so ist es verwunderlich, dass diese Weisheit für das universelle Menschenrechtssystem nicht gelten sollte. Im Folgenden soll daher ein Modell für einen Weltgerichtshof für Menschenrechte entwickelt werden, in dem zum einen auf die Kritik der Skeptiker eingegangen wird,¹⁰ und zum anderen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, wie die rechtliche Bindung nichtstaatlicher Akteure, mitberücksichtigt werden.¹¹

Keine Notwendigkeit der Änderung der bestehenden Verträge

Eines der Hauptargumente gegen die Schaffung eines gemeinsamen Vertragsüberwachungsorgans im Rahmen der Vereinten Nationen ist die, zugegebenermaßen, beinahe unüberwindliche Hürde der Änderung von UN-Menschenrechtsverträgen.¹² Aus diesem Grund soll der Weltgerichtshof für Menschenrechte nicht durch eine Novellierung aller relevanten Menschenrechtsverträge bei gleichzeitiger Abschaffung der derzeit bestehenden Vertragsüberwachungsorgane eingerichtet werden, sondern durch einen zu-

sätzlichen Vertrag mit einem Statut, vergleichbar dem Statut für den Internationalen Strafgerichtshof. Dies hat drei Vorteile. Zum einen können die bisherigen Expertenausschüsse bestehen bleiben und ihre Kernaufgaben, insbesondere die Prüfung von Staatenberichten, weiter ausüben. Zum zweiten können so schrittweise und reibungslos die Zuständigkeiten für Individual- und Staatenbeschwerden sowie für die Durchführung von Vor-Ort-Untersuchungen von den bestehenden Expertenorganen auf den Gerichtshof übertragen werden. Zum dritten steht es völlig im Belieben der Vertragsstaaten des Statuts, welche Menschenrechtsverträge sie der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterstellen wollen.

Wenn ein Staat beispielsweise zu Beginn nur die Rechte des Zivilpakts der Kompetenz des Gerichtshofs überantworten will, so genügt eine entsprechende Erklärung bei gleichzeitiger Kündigung des I. Fakultativprotokolls zum Pakt gemäß dessen Art. 12. Wenn er auch Beschwerden aufgrund der Anti-Folter-Konvention der Jurisdiktion des Gerichtshofs übertragen will, so muss er neben einer entsprechenden Erklärung gegenüber dem Gerichtshof lediglich die bisherigen Erklärungen gemäß der Art. 21 (2) und 22 (2) der Konvention zurückziehen. Denn, abgesehen von der obligatorischen Staatenbeschwerde gemäß Art. 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, sind im UN-System alle Staaten- und Individualbeschwerden freiwilliger Natur. Folglich kann die Entscheidungskom-

Der Weltgerichtshof für Menschenrechte soll nicht durch eine Novellierung aller relevanten Menschenrechtsverträge eingerichtet werden, sondern durch einen zusätzlichen Vertrag mit einem Statut.

³ Siehe den Aktionsplan des OHCHR, UN-Dok. A/59/2005/Add.3 v. 26.5.2005 und das ausführlichere Konzeptpapier des OHCHR, UN-Dok. HRI/MC/2006/2 v. 22.3.2006.

⁴ UN Doc. A/C.3/546 (1951); siehe auch Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee*, Oxford 1991, S. 13; John P. Humphrey, *Human Rights and the United Nations. A Great Adventure*, New York 1984, S. 130.

⁵ Siehe zum Beispiel UN Doc. E/1371 v. 23.6.1949; siehe auch McGoldrick, a.a.O. (Anm. 4) S. 13 und Fußnote 124; Annemarie Devereux, *Australia and the International Scrutiny of Civil and Political Rights: An Analysis of Australia's Negotiating Policies, 1949–1966*, *Australian Yearbook of International Law*, 22. Jg., 48/2002, S. 47–75, hier S. 53ff.

⁶ Siehe Wiener Aktionsprogramm, UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Abs. 18.

⁷ UN Doc. A/RES/48/141 v. 20.12.1993.

⁸ UN Doc. S/RES/808 v. 22.2.1993.

⁹ UN Doc. S/RES/955 v. 8.11.1994.

¹⁰ Vgl. etwa Stefan Trechsel, *A World Court for Human Rights?*, *Northwestern University Journal of International Human Rights*, 1. Jg., 3/2003.

¹¹ Vgl. Manfred Nowak, *The Need for a World Court of Human Rights*, *Human Rights Law Review (HRLR)*, 7. Jg., 1/2007, S. 251–259.

¹² Zum Verfahren gemäß Art. 51 des Zivilpakts siehe Nowak, *CCPR Commentary*, a.a.O. (Anm. 2), S. 811–814. Zu den praktischen Problemen der versuchten Novellierung der UN-Anti-Folter-Konvention gemäß ihres Art. 29 siehe Manfred Nowak/Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture – A Commentary*, Oxford 2008, S. 845–852.

petenz der jeweiligen Vertragsüberwachungsorgane von den Vertragsstaaten durch einfache Kündigungen der entsprechenden Verträge oder die Zurücknahme freiwilliger Erklärungen rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus können Vertragsstaaten des Statuts aber auch die Rechte von Verträgen, die bisher kein Beschwerdeverfahren vorsehen, wie etwa die Kinderrechtskonvention, oder die gar kein eigenes Überwachungsorgan haben, wie etwa die Konvention über die politischen Rechte der Frau, der Jurisdiktion des Gerichtshofs unterstellen. Dies führt zwar dazu, dass in einer Übergangsphase über Beschwerden des Zivilpakts hinsichtlich mancher Staaten weiterhin der Menschenrechtsausschuss entscheidet, während in Bezug auf andere Staaten schon der Gerichtshof zuständig ist. Doch dies ist ein zeitlich begrenztes Phänomen, denn mit der zunehmenden Zahl der Vertragsstaaten des Statuts geht auch die Zuständigkeit der quasigerichtlichen Organe zur Entscheidung über Beschwerden immer weiter zurück. Ob die allmählich auf die Kernkompetenz der Prüfung von Staatenberichten reduzierten neun Expertenausschüsse schließlich zu einem einzigen ständigen Gremium zusammengefasst werden, das einen gemeinsamen Staatenbericht für alle von dem betreffenden Staat ratifizierten Verträge überprüft, ist letztlich eine politische Frage. Angesichts der großen Probleme und Verzögerungen bei der Erstellung und Prüfung von Staatenberichten im bisherigen System würde sich eine grundlegende Reform jedoch anbieten.

Verantwortlichkeit nichtstaatlicher Akteure

Eine der großen Herausforderungen an den Menschenrechtsschutz im 21. Jahrhundert ist die Verantwortung globaler nichtstaatlicher Akteure für Verletzungen, aber auch für den Schutz von Menschenrechten. In Zeiten der Globalisierung kommt das Westfälische System der nationalstaatlichen Souveränität und der damit verbundenen ausschließlichen Verantwortung nationaler Regierungen für den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte allmählich an seine Grenzen. Mehr als eine Milliarde Menschen leben in absoluter Armut, das heißt sie haben keine Arbeit, hungern, leben unter menschenunwürdigen Bedingungen in Slums ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser, sterben an vermeidbaren Infektionskrankheiten und haben keinen Zugang zum Rechtsstaat. Sie sind Opfer einer der schwersten und systematischsten Menschenrechtsverletzungen unserer Zeit. Obwohl ihre Menschenrechte auf Leben, Nahrung, Gesundheit, Unterkunft, einen angemessenen Lebensstandard, Privatsphäre, Sicherheit und Zugang zur Justiz systematisch verletzt werden, wäre es falsch und ungerecht, die Verantwortung dafür ausschließlich bei Regierungen jener Staaten anzulas-

ten, in denen diese Menschen leben. Armut ist kein Schicksal, sondern von Menschen verursacht und kann daher auch von Menschen bekämpft und ausgerottet werden. Doch kann dies nur durch gemeinsame Anstrengungen der Staatengemeinschaft, insbesondere durch die reichen Industriestaaten, ihre Entwicklungszusammenarbeit und entsprechende internationale Organisationen wie die Weltbank oder die Welthandelsorganisation geschehen. Dass die internationale Gemeinschaft eine entsprechende Verantwortung für die Bekämpfung der Armut hat, wurde nicht zuletzt mit den Millenniums-Entwicklungszielen ausdrücklich anerkannt.¹³ Aber bisher gibt es keine Möglichkeit, die genannten Organisationen für Fehlverhalten auch rechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Friedenssicherung

Im Rahmen der kollektiven Friedenssicherung übernehmen die Vereinten Nationen und regionale Organisationen wie die OSZE, die EU, die Afrikanische Union, die Organisation der Amerikanischen Staaten oder die NATO zunehmend staatliche Funktionen, insbesondere in Übergangssituationen nach bewaffneten Konflikten oder wenn staatliche Strukturen zerfallen. In manchen Fällen, wie beispielsweise in Kosovo oder in Ost-Timor, wurde die Verwaltung dieser Territorien für eine bestimmte Zeit ausdrücklich den Vereinten Nationen übertragen. Mit der Durchführung von Übergangsverwaltungen ist auch die Verantwortung für den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten verbunden. Gleichzeitig besteht natürlich auch die Gefahr, dass internationale Friedenstruppen oder UN-Polizeieinheiten Menschenrechte verletzen. Dass die Vereinten Nationen an ihre eigenen Menschenrechtsverträge rechtlich gebunden sind, wird heute zunehmend bejaht.¹⁴ Wie diese rechtliche Bindung jedoch eingeklagt werden soll, ist weiterhin unklar. Noch umstrittener ist die rechtliche Verantwortung regionaler Organisationen, der UN-Sonderorganisationen oder der internationalen Finanzinstitutionen.

Privatwirtschaft und andere nichtstaatliche Akteure

Neben zwischenstaatlichen Organisationen übernehmen auch private Akteure wie insbesondere transnationale Konzerne im Rahmen ihrer Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility – CSR) oder durch den Beitritt zum Globalen Pakt der Vereinten Nationen eine freiwillige Verantwortung für die Achtung und Gewährleistung von Menschenrechten. Aber alle Versuche, sie rechtlich zur Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten, sind bisher gescheitert.¹⁵ Dabei üben transnationale Konzerne weltweit Macht aus, die es ihnen erlaubt, Menschenrechte zu verletzen, ohne von den betreffenden Regierungen, zum Teil wegen Unfähigkeit, zum Teil wegen eines Mangels an politischem Willen, zur Verant-

Angesichts der großen Probleme und Verzögerungen bei der Erstellung und Prüfung von Staatenberichten im bisherigen System würde sich eine grundlegende Reform anbieten.

In Zeiten der Globalisierung kommt das Westfälische System der nationalstaatlichen Souveränität und der damit verbundenen ausschließlichen Verantwortung nationaler Regierungen für den Schutz der Menschenrechte allmählich an seine Grenzen.

wortung gezogen zu werden. Theoretisch können diese Konzerne für Verletzungen zwar von den Opfern vor nationalen Gerichten jenes Staates zur Rechenschaft gezogen werden, in dem diese Verletzungen begangen wurden. Doch die Chancen auf gleichen Zugang zum Rechtsstaat sind angesichts der realen Machtverhältnisse minimal. Auch die Versuche von Anwälten und NGOs, über den Weg des Weltzivilrechts, beispielsweise auf der Grundlage des amerikanischen Gesetzes zur Regelung von ausländischen Ansprüchen (Alien Tort Claims Act), Wiedergutmachung zu erlangen, sind letztlich meist gescheitert.

Neben transnationalen Konzernen gibt es natürlich noch eine Vielzahl anderer nichtstaatlicher Akteure, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, aber aufgrund ihrer transnationalen oder globalen Aktivitäten nur schwer vor nationalen Gerichten belangt werden können. Dazu gehören die organisierte Kriminalität, einschließlich von Organisationen des internationalen Drogen-, Waffen- und Menschenhandels, terroristische Organisationen und ihre Financiers, Aufständische und paramilitärische Organisationen.

Durchführbarkeit

Wie können diese internationalen Organisationen und privaten Akteure vor dem Weltgerichtshof für Menschenrechte zur Verantwortung gezogen werden? Im Grunde bieten sich zwei Möglichkeiten an. Auch wenn völkerrechtliche Verträge bisher in aller Regel nur von Staaten abgeschlossen wurden und nur von Staaten ratifiziert werden können, so ist es rechtlich dennoch möglich, das Statut des Weltgerichtshofs für Menschenrechte auch für einen Beitritt von internationalen Organisationen oder bestimmten privaten Akteuren zu öffnen. Beispielsweise könnte eine Mitgliedschaft von transnationalen Konzernen im Globalen Pakt mit der Erwartung und Aufforderung verknüpft werden, das Statut des Gerichtshofs zu ratifizieren. Wie die freiwillige Durchführung menschenrechtlich relevanter Programme im Rahmen der CSR-Strategie letztlich dem Nachhaltigkeitsprofil des jeweiligen Konzerns nützt, so könnte sich auch die freiwillige Unterwerfung unter die Kompetenz des Gerichtshofs positiv auf das Ansehen und damit auf die ökonomische Situation des Unternehmens auswirken.

Darüber hinaus haben die Sitzstaaten sowie alle Staaten, in denen transnationale Unternehmen und sonstige private Akteure operieren, natürlich die Pflicht, Menschenrechtsverletzungen durch diese Akteure auf ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern und mit Mitteln des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts zu ahnden. Wie die Zuständigkeit zur individuellen strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch die Ratifizierung des IStGH-Statuts von den nationalen Strafgerichten auf den Internationa-

len Strafgerichtshof übertragen werden kann, so kann natürlich auch die Zuständigkeit zur menschen- oder zivilrechtlichen Ahndung von Menschenrechtsverletzungen von nationalen Menschenrechts- und Zivilgerichten auf den Weltgerichtshof für Menschenrechte übertragen werden. Das im IStGH-Statut verankerte Prinzip der komplementären Gerichtsbarkeit sorgt dafür, dass die nationalen Strafgerichte, sofern sie willens und fähig sind, ihre Zuständigkeit wahrzunehmen, weiterhin primär verantwortlich bleiben. Das Gleiche gilt für den Weltgerichtshof für Menschenrechte. Natürlich müssen die Opfer zuerst den nationalen Rechtsweg beschreiten. Aber nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel soll ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, eine Beschwerde gegen den betreffenden Staat, zusätzlich aber auch gegen private Akteure, beim Weltgerichtshof einzureichen.

Wie wirksam wären solche Beschwerden? Wie können die Urteile des Gerichts gegen private Akteure durchgesetzt werden? Diese Fragen sind natürlich berechtigt. Aber auch diesbezüglich ist eine Analogie zum IStGH sinnvoll. Die bisherigen Erfahrungen mit den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen, aber auch mit der allmählichen Entwicklung der Praxis des IStGH zeigen, dass internationale Strafgerichte bei weitem effizienter sind als das Weltstrafrechtsprinzip.¹⁶ Trotz des Fehlens einer Weltpolizei und trotz der mangelnden Kooperationsbereitschaft vieler Staaten, Haftbefehle und sonstige Entscheidungen internationaler Strafgerichte umzusetzen, haben es diese Tribunale dennoch geschafft, dass die meisten der von ihnen Angeklagten schließlich festgenommen und an die jeweiligen Gerichte überstellt wurden. Denn ein internationaler Haftbefehl, der von einem internationalen Straftribunal ausgestellt wird, hat letztlich eine größere politische und rechtliche Bedeutung als ein von einem nationalen Gericht ausgestellter Haftbefehl. Gleiches ist von einstweiligen Verfügungen oder Urteilen des Weltgerichtshofs für Menschenrechte zu erwarten. Mit der zunehmenden Bereitschaft der Staaten, das Statut des Gerichtshofs zu ratifizieren, wird auch deren Bereitschaft steigen, dessen rechtlich verbindliche Urteile und Anordnungen zu

Es ist rechtlich möglich, das Statut des Weltgerichtshofs für Menschenrechte auch für einen Beitritt von internationalen Organisationen oder bestimmten privaten Akteuren zu öffnen.

Die bisherigen Erfahrungen mit den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen zeigen, dass internationale Strafgerichte bei weitem effizienter sind als das Weltstrafrechtsprinzip.

¹³ Siehe Millenniums-Erklärung, UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000.

¹⁴ Siehe etwa den Bericht der UNMIK an den Menschenrechtsausschuss gemäß Art. 40 des Zivilpakts, UN Doc. CCPR/C/UNK/1 v. 13.3.2006.

¹⁵ Vgl. den Versuch der früheren Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission, entsprechende rechtsverbindliche Standards (UN-Normen) einzuführen, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 v. 13.8.2003.

¹⁶ Vgl. dazu Manfred Nowak, Vom Weltstrafrecht zum Weltzivilrecht oder vom Internationalen Strafgerichtshof zum Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte? Überlegungen am Beispiel der Folterbekämpfung, in: Isabelle Buffard/James Crawford/Alain Pellet/Stephan Wittich (Eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation*. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Leiden (im Erscheinen).

In vielen Urteilen wurde ausgeführt, dass die bloße Feststellung einer Menschenrechtsverletzung und der Ersatz der reinen Verfahrenskosten eine ausreichende Satisfaktion für das erlittene Unrecht darstelle.

befolgen und umzusetzen. Wenn der Gerichtshof beispielsweise einer Beschwerde gegen einen transnationalen Konzern stattgibt und diesen zu einer bestimmten Geldstrafe verurteilt, so hat nicht nur der Sitzstaat, sondern auch jeder andere Staat, in dem dieser Konzern operiert, verschiedene Möglichkeiten, dessen Bankkonten zu sperren und ihn zur Befolgung des Urteils zu zwingen. Jedenfalls scheinen die Möglichkeiten der Umsetzung von Urteilen eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte effektiver zu sein als die bisherigen eher ernüchternden Erfahrungen mit dem Weltzivilrechtsprinzip.

Recht der Opfer auf Wiedergutmachung

Im Dezember 2005 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen nach langen Vorarbeiten in der Menschenrechtskommission und deren Unterkommission Richtlinien zum Recht der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung angenommen.¹⁷ Auch wenn diese Richtlinien rechtlich unverbindlich sind, so repräsentieren sie einen wichtigen Grundsatz der Menschenrechte beziehungsweise subjektiver Rechte generell. Ein subjektives Recht – im nationalen wie im internationalen Recht – bedingt rechtliche Verpflichtungen, die im Fall einer Verletzung von den Opfern gegenüber den für diese Verletzung Verantwortlichen mit Mitteln des Rechts eingeklagt werden können müssen; und jene (gerichtliche) Instanz, die über eine solche Beschwerde entscheidet, muss auch die Kompetenz haben, den Opfern eine angemessene Wiedergutmachung zuzusprechen, die gegenüber den Verantwortlichen rechtlich durchsetzbar ist.

Es gibt vier Formen der Wiedergutmachung:

1. **Restitution** (etwa Rückerstattung enteigneten Eigentums, Entlassung von unrechtmäßig festgehaltenen Häftlingen);
2. **Rehabilitation** (zum Beispiel medizinische, psychologische, soziale und rechtliche Rehabilitation von Folteropfern);
3. **Kompensation** (finanzielle Entschädigung für den zugefügten materiellen und immateriellen Schaden, Leiden und Schmerzen); und
4. **Satisfaktion** (etwa strafrechtliche Verfolgung der Täter, Einsetzung von Wahrheitskommissionen) bis hin zu Garantien der Verhütung ähnlicher Menschenrechtsverletzungen in der Zukunft (wie Aufhebung menschenrechtsverletzender Gesetze und Praktiken).¹⁸

In den Menschenrechtsübereinkommen ist zwar ein subjektives Recht der Opfer, eine wirksame Beschwerde gegen Verletzungen ihrer Menschenrechte vor einer vornehmlich gerichtlichen nationalen Instanz einzulegen, zumindest bei bürgerlichen und politischen Rechten generell anerkannt.¹⁹ Wie die Ausführungen zu den regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen gezeigt haben, wird auch das Recht auf

Rechtsschutz vor internationalen Gerichten zunehmend anerkannt. Aber nach traditioneller Auffassung beschränkt sich dieses Recht grundsätzlich darauf, dass ein nationales oder internationales Gericht feststellt, dass eine bestimmte Menschenrechtsverletzung begangen wurde. In vielen Urteilen hat zum Beispiel der EGMR ausgeführt, dass die bloße Feststellung einer Menschenrechtsverletzung und der Ersatz der reinen Verfahrenskosten eine ausreichende Satisfaktion für das erlittene Unrecht darstelle.²⁰ Ähnliches gilt für die Urteile nationaler Gerichte, die über Menschenrechtsbeschwerden entscheiden, wie beispielsweise das deutsche Bundesverfassungsgericht. Dieser Praxis liegt die antiquierte Auffassung zugrunde, Menschenrechte stellten ideelle Ansprüche dar, deren Umsetzung im Prinzip nichts kosten dürfe. Restitution sei bei den meisten Menschenrechtsverletzungen, wie beispielsweise beim Recht auf Leben, bei der Folter oder bei Verletzungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, ohnedies nicht möglich, und das mit Menschenrechtsverletzungen verbundene Leiden könne finanziell nicht wirklich abgegolten werden. Lediglich bei bestimmten Verletzungen, wie beim willkürlichen Freiheitsentzug und beim Missbrauch der Strafjustiz, wird ein Recht auf finanzielle Entschädigung ausdrücklich anerkannt.²¹

Diese antiquierte Rechtsauffassung sollte meines Erachtens grundlegend überdacht werden. Die Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf der Grundlage von Art. 63 AMRK,²² sowie der Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina, die auf der Grundlage des Friedensabkommens von Dayton vom Dezember 1995 eingerichtet wurde und über weitreichende Befugnisse zur Zuerkennung von Wiedergutmachung verfügte,²³ und die oben erwähnten UN-Richtlinien zum Recht auf Wiedergutmachung stellen wichtige Vorarbeiten in diese Richtung dar. Die Einrichtung eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte sollte daher zum Anlass genommen werden, diesen Richtlinien durch eine umfassende Kompetenz des Gerichtshofs, in jedem Fall der Feststellung einer Menschenrechtsverletzung auch eine entsprechende rechtlich verbindliche Anordnung zur Leistung von angemessener Wiedergutmachung zu treffen, eine institutionelle Absicherung zu verleihen.

Durchsetzung und Überwachung der Urteile des Gerichtshofs

In Ermangelung einer Weltpolizei oder vergleichbarer globaler Institutionen zur Durchsetzung der Menschenrechte obliegt die Umsetzung der Urteile eines zukünftigen Weltgerichtshofs für Menschenrechte natürlich in erster Linie den Vertragsstaaten des Statuts. Ähnlich wie im IStGH-Statut sollte das Statut selbst entsprechende Verpflichtungen zur Umsetzung der Urteile, Reparationsanordnungen, einstweiligen

In Ermangelung globaler Institutionen zur Durchsetzung der Menschenrechte obliegt die Umsetzung der Urteile eines zukünftigen Weltgerichtshofs natürlich in erster Linie den Vertragsstaaten des Statuts.

Verfügungen und sonstigen rechtsverbindlichen Entscheidungen enthalten. Diese Verpflichtungen sollten sich nicht auf die Umsetzung von Urteilen und Anordnungen gegenüber den jeweiligen Staaten beschränken, sondern so formuliert werden, dass alle Staaten und sonstigen Vertragsstaaten für die weltweite Umsetzung der Entscheidungen des Gerichts eine gemeinsame globale Verantwortung tragen. Dies gilt insbesondere bei Entscheidungen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren.

Die internationale Überwachung der staatlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Umsetzung der Entscheidungen des Gerichts sollte, ähnlich wie beim System der EMRK, dem wichtigsten politischen Organ der Vereinten Nationen im Bereich des Menschenrechtsschutzes überantwortet werden. Das ist seit Juni 2006 der UN-Menschenrechtsrat.²⁴ Er hat dazu schon heute verschiedene Möglichkeiten wie beispielsweise seine Überwachungskompetenz im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. In Fällen schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte einschließlich der Nichtbefolgung entsprechender Urteile des Weltgerichtshofs könnte er auch länderspezifische Maßnahmen und Entscheidungen treffen. Falls auch diese nichts nützen, müsste als letzte Instanz der Sicherheitsrat seine Verantwortung im Rahmen der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect)²⁵ sowie seiner generellen Durchsetzungskompetenz auf der Grundlage der UN-Charta wahrnehmen. In diesem Sinn wäre der Weltgerichtshof für Menschenrechte die bisher fehlende gerichtliche Ergänzung zu den seit dem Ende des Kalten Krieges verbesserten politischen Strukturen und Verfahren zum globalen Schutz der Menschenrechte.

Schlussfolgerungen

Eingangs wurde die Frage gestellt, ob die Schaffung eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte eine Notwendigkeit des 21. Jahrhunderts, also die Schließung einer lange bestehenden Lücke im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen darstellt, oder bloß eine utopische Forderung. Ich hoffe, mit meinen Ausführungen eine klare Antwort auf diese Frage gegeben und die politischen wie rechtlichen Einwände der Skeptiker weitgehend entkräftet zu haben. Meines Erachtens ist die kürzlich erfolgte Einrichtung des UN-Menschenrats und das 60-jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein würdiger Anlass für die Vereinten Nationen, sich diesem Thema mit voller Kraft zu widmen. Denn die großen globalen Herausforderungen an den Menschenrechtsschutz im 21. Jahrhundert, von der Bekämpfung der Armut und des Klimawandels über bewaffnete Konflikte, Rassismus und Migration bis zu den Bedrohungen der Men-

schenrechte durch weltweit agierende nichtstaatliche Akteure, bedürfen dringend einer Stärkung globaler Strukturen. Ein umfassender Menschenrechtsschutz ist nur durch gemeinsame Anstrengungen gerichtlicher und politischer Menschenrechtsorgane auf der Grundlage einer vernünftigen Arbeitsteilung möglich. Das Recht der Opfer, sich gegen bereits erfolgte Menschenrechtsverletzungen durch rechtliche Maßnahmen zur Wehr zu setzen, kann nur durch Gerichte mit umfassenden Kompetenzen, und zwar auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene, wirksam umgesetzt werden. Den politischen Organen obliegt hingegen die Aufgabe, die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen für die weitgehende Verhütung von Menschenrechtsverletzungen zu schaffen und Menschen in aller Welt effektiv gegen diese Verletzungen zu schützen. Dazu gehört auch und vornehmlich die politische Überwachung der Einhaltung und, wenn nötig, zwangsweise Durchsetzung von Urteilen unabhängiger Gerichte.

Ein umfassender Menschenrechtsschutz ist nur durch gemeinsame Anstrengungen gerichtlicher und politischer Menschenrechtsorgane auf der Grundlage einer vernünftigen Arbeitsteilung möglich.

17 Grundsätze und Richtlinien über das Recht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung für Opfer von schweren Verletzungen internationaler Menschenrechte und schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts, UN-Dok. A/RES/60/147 v. 16.12.2005.

18 Vgl. zum Recht auf Wiedergutmachung etwa Koen de Feyter/Stephan Parmentier/Marc Bossuyt/Paul Lemmens (Eds.), *Out of the Ashes. Reparations for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, Oxford 2005.

19 Vgl. etwa die Art. 2(3) Zivilpakt, 13 EMRK und 25 AMRK.

20 Zur Praxis des EGMR vgl. etwa Christoph Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 3. Aufl., München/Basel/Wien 2008, S. 89.

21 Vgl. etwa die Art. 9(5) und 14(6) Zivilpakt, Art. 5(5) EMRK und Art. 3 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK.

22 Vgl. etwa Douglas Cassel, *The Expanding Scope and Impact of Reparations awarded by the Inter-American Court of Human Rights*, in: Koen de Feyter et. al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 18), S. 191–223.

23 Vgl. Manfred Nowak, *Reparations by the Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina*, in: Koen de Feyter et. al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 18), S. 245–288; Manfred Nowak, *Introduction*, *Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina. Digest of Case Law 1996–2002*, Kehl/Straßburg/Arlington 2003, S. 1–22.

24 Vgl. Paul Gordon Lauren, *To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings: The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, *Human Rights Quarterly*, 29. Jg., 2/2007, S. 307–345; Helen Upton, *The Human Rights Council: First Impression and Future Challenges*, *HRLR*, 7. Jg., 1/2007, S. 29–39; Patricia Scannella/Peter Splinter, *The Human Rights Council: A Promise to be fulfilled*, *HRLR*, 7. Jg., 1/2007, S. 41–72.

25 Zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten vgl. UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006; zur Schutzverantwortung: Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005; Edward C. Luck, *Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung*, in: Vereinte Nationen, 2/2008, S. 51–58; Gareth Evans/Mohamed Sahnoun, *The Responsibility to Protect*, *Foreign Affairs*, November/December 2002; Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington 2008.