Rechte des Einzelnen im Volkerrecht

- Rechte des Einzelnen im Volkerrecht
- Einleitung
- A. Der Fall LaGrand und das Urteil des IGH
- III. Auslegung des Art. 36 Abs. 1 WKK
- E. Zusammenfassung und Ausblick
- B. Rekonstruktion der Auslegung der WKK
- II. Auslegungsregeln
- I. Ziel: Besserer Schutz des Einzelnen vor Völkerrechtsverletzungen
- II. Materiell-rechtlicher Schutz im Völkerrecht
- II. Mittel: Wechsel des Kriteriums zur Qualifizierung als Individualrecht
- III. Schutz als allgemeines Menschenrecht
- I. Verfahrensrechtlicher Schutz im Völkerrecht
- V. Schutz unter Einbeziehung des nationalen Rechts
- IV. Schutz als Recht im Sinne des IPBPR

Rechte des Einzelnen im Volkerrecht

Chancen und Gefahren völkerrechtlicher Entwicklungstrends am Beispiel der Individualrechte im allgemeinen Völkerrecht Dr. iur. Bernd Grzeszick Professor an der Universität Erlangen

Einleitung

Die Frage nach Individualrechten im Völkerrecht vor dem Hintergrund gegenläufiger Völkerrechtskonzeptionen

„Menschenrechte sind keine theoretische Angelegenheit, sondern Fragen von Leben und Tod".1 Diese Äußerung von Mary Robinson, der früheren UN-Kommissarin für Menschenrechte, scheint in einer Entscheidung des IGH aus dem Jahr 2001 eine ebenso spektakuläre wie traurige Bestätigung erfahren zu haben: dem Urteil in der Sache LaGrand.2 Dahinter verbirgt sich einer der dramatischsten völkerrechtlichen Fälle der letzten Jahre.

Zwei deutsche Brüder namens LaGrand waren in den USA wegen Mor- des zum Tode verurteilt worden. Dabei hatten die USA die Bestimmun- gen der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen verletzt: Die Verurteilten waren bei ihrer Festnahme nicht auf das Recht auf Kontakt mit ihrer konsularischen Vertretung hingewiesen worden. Dennoch wur- den die Brüder hingerichtet. Der IGH verurteilte deshalb die USA auf- grund Verletzung von Völkerrecht.

Das Urteil in der Sache LaGrand gilt als eines der bedeutenden völker- rechtlichen Urteile.3 Der Gerichtshof hat den Fall unter anderem dazu ge- nutzt, sich eines grundlegenden völkerrechtlichen Themas anzunehmen: der Frage nach der Rechtsstellung des Einzelnen im Völkerrecht4. Der IGH hat im Urteil ausdrücklich festgestellt, daß die aus der Konsular- rechtskonvention folgenden Rechte nicht allein Deutschland zustehen, sondern daß die Konvention zugleich Rechte der Brüder LaGrand schafft.5 Die individualrechtsfreundliche Auslegung der Konvention ist vom IGH mittlerweile im Urteil Avena vom März 2004 wiederholt und bestätigt worden.6 Dies ist ein Wendepunkt in der Entwicklung des Völkerrechts. Die Qualifizierung der Rechte aus der Konsularrechtskonvention als Rechte des einzelnen Bürgers weist über den konkreten Fall hinaus, denn sie ver- ändert einen der Grundsätze des Völkerrechts: die Mediatisierung des Einzelnen. Dieser Grundsatz besagt, daß das Völkerrecht grundsätzlich Recht zwischen Staaten und Internationalen Organisationen ist. Allein diese schaffen das Völkerrecht, sind dessen Rechtssubjekte und Adressa- ten der entsprechenden Rechte und Pflichten. Der Einzelne hat dagegen im Völkerrecht keine unmittelbar ihm zukommende rechtliche Stellung.

Solche Rechte hat nur der Staat, dessen Angehöriger er ist.7 Die Mediatisierung des Einzelnen im Völkerrecht ist zwar bereits seit längerem nur noch ein Grundsatz mit Ausnahmen.8 Eine Reihe von völker- rechtlichen Verträgen enthalten Rechte des Einzelnen.9 Weiter kommt das Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten für Rechtsver- letzungen gegenüber Fremden, das sogenannte Fremdenrecht, hinzu.10 Die Anerkennung von Individualrechten war aber im Völkerrecht bisher regel- mäßig auf den Bereich der Menschenrechtsverträge beschränkt, deren ein- deutiger Hauptzweck der Schutz des Einzelnen ist.11 Jenseits der Men- schenrechtsgarantien blieb es beim Grundsatz, daß der Einzelne im Völker-recht keine eigenen Rechte hat.12 Dies galt insbesondere für Verträge, die vor allem zwischenstaatliche Beziehungen regeln.13 Von dieser Linie weicht der IGH nun grundlegend ab. Mit dem La- Grand-Urteil erfolgt eine Neuorientierung: Individualrechte sollen über den Bereich der Menschenrechtsverträge hinaus auch in anderen Berei- chen des Völkerrechts grundsätzlich möglich sein. Selbst Verträge, die wie die

Konsularrechtskonvention vor allem zwischenstaatliche Beziehungen regeln, könnten Individualrechte begründen.14 Damit wird die bisher das Völkerrecht prägende Art und Weise der Unterscheidung zwischen indi- vidualschützenden Menschenrechten und sonstigem, vor allem zwischen- staatliche Beziehungen regelndem Recht grundsätzlich verändert.15 Angesichts dieser Neuausrichtung verwundert es nicht, daß die mit dem LaGrand-Urteil eingeschlagene Linie insoweit äußerst umstritten ist. Die Befürworter sehen darin einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren Stellung des Einzelnen im Völkerrecht. Das Urteil sei deshalb dazu geeignet, die internationale Gerichtsbarkeit und das Vertrauen, das Staaten in sie setzen können, zu stärken.16 Dagegen sind die Kritiker der Ansicht, daß die individualrechtliche Auslegung der Konvention weder überzeugend noch in ihren Konsequenzen für das Völkerrecht zu Ende gedacht sei. Im Ergebnis bestehe deshalb die Gefahr, daß das Vertrauen der Staaten in das Völkerrecht und den IGH abnehme.17 Die Diskussion über das LaGrand-Urteil und dessen Folgen für die rechtliche Stellung des Einzelnen im Völkerrecht erlangt nun besondere Bedeutung dadurch, daß sie vor dem Hintergrund einer generellen Debat- te über die Konzeption, das Verständnis und die künftige Entwicklung des Völkerrechts stattfindet. Die tradierte Sichtweise auf das Völkerrecht als ein Koordinationsrecht zwischen souveränen gleichen Staaten wird seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes18 durch zwei neue, zum Teil ge- genläufige Ansätze zur Betrachtung, Erklärung und Auslegung des Völ- kerrechts zunehmend in Frage gestellt.19 Ein Konzept geht davon aus, daß das Völkerrecht sich im Wege einer „Konstitutionalisierung des Völkerrechts" bzw. einer „Institutionalisie- rung der Völkerrechtsgemeinschaft"20 zunehmend zu einer Weltinnen-rechtsordnung fortentwickle, der eine internationale Gemeinschaft von Bürgern entspreche. Dieser Entwicklung korrespondierend seien insbe- sondere auch Individuen als Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten anzusehen und nicht wie bisher nahezu nur Staaten und Interna- tionale Organisationen.

Das insoweit inhaltlich gegenläufige Konzept ist gekennzeichnet durch das Verständnis des Völkerrechts als einer Rechtsordnung, die vor allem anhand der realpolitischen Machtstellungen der Akteure zu verstehen sei.21 Das Völkerrecht könne die Staaten weniger rechtlich binden, son-dern sei vor allem Mittel zu politisch vorzunehmenden Konfliktbeilegun- gen und Konsensbildungen. Die Beachtung der individualschützenden Regelungen des Völkerrechts hänge deshalb – wie die Beachtung aller völ- kerrechtlichen Regelungen – vor allem von der Bereitschaft der Staaten ab, diese Regelungen als verpflichtend zu akzeptieren und im Streitfall ge- genüber anderen Staaten durchzusetzen.

Die Forderung nach einer Konstitutionalisierung im Sinne einer enge- ren Völkerrechtsgemeinschaft läuft dem Konzept einer den Staaten mehr Freiheit lassenden Völkerrechtsordnung diametral entgegen. Danach steht das Völkerrecht in einem spezifischen Spannungsverhältnis: Nor- mative Einbindung und Gleichordnung oder Belassen faktischer Freihei- ten und Ungleichheiten der Staaten. Dieses Spannungsverhältnis ist zwar nicht neu; es hat das Völkerrecht seit jeher geprägt. Das Ende des Ost- West-Gegensatzes hat aber dem Völkerrecht mehr Spielraum zu Entwick- lungen gegeben, und die internationalen politischen Entwicklungen seit den Anschlägen vom 11. September 2001 lassen die Frage nach Konzep- tion und Entwicklung des Völkerrechts in deutlich schärferem Licht er- scheinen.

Chancen und Gefahren der widerstreitenden Konzepte werden im fol- genden paradigmatisch anhand der individualrechtsfreundlichen Ausle-gung der Konsularrechtskonvention erörtert. Dazu

werden zunächst der Fall und das Urteil des IGH skizziert (A.). Anschließend wird die individualrechtliche Auslegung der Konvention hinterfragt (B.), den Grün- den, die hinter dieser Auslegung stehen, nachgegangen (C.) und das Vor- gehen des IGH einer Kritik unterzogen (D.). Der Ausblick (E.) wird zei- gen, was daraus für das Verständnis und die weitere Entwicklung der Rechte des Einzelnen im allgemeinen Völkerrecht folgt und welche Fol- gerungen für die widerstreitenden Konzepte des Völkerrechts zu ziehen sind.

A. Der Fall LaGrand und das Urteil des IGH

Nach einem Banküberfall, in dessen Verlauf der Filialleiter getötet wurde, nahm die Polizei in Arizona im Januar 1982 die Brüder Karl und Walter LaGrand als Verdächtige fest. Beide waren deutsche Staatsangehörige.22 In solchen Fällen ist Art. 36 des Wiener Übereinkommens über konsulari- sche Beziehungen (im folgenden: WKK) zu beachten. Gerät ein ausländi- scher Staatsbürger mit der Rechtsordnung seines Aufenthaltsstaates der- art in Konflikt, daß er in Haft genommen wird, kann der Heimatstaat dem Staatsangehörigen konsularischen Beistand gewähren. Nach Art. 36 I WKK hat der Betroffene das Recht, Kontakt mit einem Konsul aufzuneh- men, und umgekehrt. Konsularbeamte dürfen nur dann nicht für einen Staatsangehörigen tätig werden, wenn dieser ausdrücklich Einspruch da- gegen erhebt. Festgenommene Ausländer sind unverzüglich darüber zu unterrichten, daß sie ein Recht auf Kontakt mit der konsularischen Ver- tretung ihres Heimatstaates haben.

Eben dies versäumten aber die US-Behörden: Die Brüder LaGrand wurden auf die Möglichkeit konsularischen Beistands nicht hingewiesen.
Die Brüder wurden in erster Instanz wegen Mordes zum Tode verurteilt.

Zwar erfuhren sie dann im weiteren Verlauf des Zuges durch die Instan- zen durch Mitgefangene vom Recht auf konsularischen Beistand und rüg- ten dieses Vorgehen als Verletzung des Verfahrensrechts. Diese Rüge wur- de jedoch vom zuständigen Gericht als ein verspätetes Vorbringen zu- rückgewiesen.

Nach Abschluß sämtlicher Gerichtsverfahren wurde Karl LaGrand trotz erheblicher diplomatischer Proteste Deutschlands am 24. Februar 1999 hingerichtet. Walter LaGrand sollte am 3. März 1999 hingerichtet werden. Auch hier schlugen die Versuche Deutschlands, die Hinrichtung auf diplomatischen Wegen zu verhindern, fehl. Deutschland erhob des-halb am 2. März Klage vor dem IGH und beantragte einstweiligen Rechts- schutz gegen die für den darauffolgenden Tag angesetzte Hinrichtung. In einem Eilverfahren gab der IGH dem Antrag am nächsten Tag, dem 3. März statt und forderte die USA auf, die Hinrichtung auszusetzen.
Dennoch wurde Walter LaGrand noch am selben Tag hingerichtet.

Deutschland setzte das Verfahren fort und beantragte eine Verurteilung der USA wegen Verletzung von Völkerrecht. Im einzelnen begehrte Deutschland vom IGH die Feststellung, daß die USA die Konsularrechts- konvention verletzt hätten, daß die effektive Ausübung des Rechts auf konsularischen Beistand durch das nationale Prozeßrecht der USA un- möglich gemacht werde, daß die Mißachtung der einstweiligen Anord- nung des IGH völkerrechtswidrig gewesen sei und daß die USA zu- sichern müßten, in Zukunft bei der Verfolgung deutscher Staatsangehöri- ger in den USA die Konsularrechtskonvention zu beachten.

Die Rechtslage hinsichtlich der grundsätzlichen Verletzung der Konvention war dabei so eindeutig, daß die Verletzung der Konvention von den USA im Verlaufe des Prozesses im Grundsatz sogar anerkannt wurde. Dagegen bestand Streit unter anderem23 über die Frage, wessen Rechte durch das Verhalten der USA verletzt worden waren. Deutschland brachte vor, daß das Verhalten der USA nicht nur die Rechte Deutsch- lands aus der Konsularrechtskonvention verletzt habe, sondern zugleich Rechte der Brüder LaGrand.24 Die USA bestritten dies damit, daß die Konsularrechtskonvention Rechte Einzelner überhaupt nicht begründen könne.25 Am 27. Juni 2001 verkündete der IGH sein Urteil. Er gab den Anträgen Deutschlands im wesentlichen und mit großer Deutlichkeit statt. Auch in der Frage der Rechte Einzelner schloß sich der IGH der deutschen Lesart an: Der Gerichtshof stellte in den Urteilsgründen explizit fest, daß Art. 36 I der Wiener Konsularrechtskonvention auch Individualrechte der be- troffenen Personen begründet.26

III. Auslegung des Art. 36 Abs. 1 WKK

1. IGH: Vertragswortlaut eindeutig
Entspricht die Auslegung des Art. 36 I WKK durch den IGH diesen Re- geln? Der IGH stützt seine Auslegung des Art. 36 I WKK in den Urteils- gründen ausschließlich auf den Wortlaut der Vorschrift. Nach Art. 36 I b) WKK hat der Empfangsstaat das Konsulat des Entsendestaats von der Festnahme der Person nur auf Antrag der festgenommenen Person zu in- formieren. Weiter haben die Behörden den Betroffenen unverzüglich über seine Rechte zu unterrichten. Schließlich kann nach Art. 36 I c) WKK das Recht des Entsendestaates, der festgenommenen Person konsularischen Beistand zu leisten, dann nicht ausgeübt werden, wenn der Betroffene ausdrücklich Einspruch erhebt. Aus dem Wortlaut der Regelung schließt der Gerichtshof, daß Art. 36 I WKK Individualrechte schafft. Nach An- sicht des IGH läßt die Klarheit des Wortlauts daran keine Zweifel zu.36

2. Kritik: Wortlaut allein nicht hinreichend
Allerdings ist gerade diese Begründung geeignet, Zweifel an der Ausle- gung durch den IGH zu begründen. Daß die Auslegung einer zentralen Vorschrift eines der wichtigsten internationalen Verträge allein auf den Wortlaut der Vorschrift gestützt wird, ist nicht nur ungewöhnlich. Die Beschränkung auf den Wortlaut allein ist auch unzutreffend: Die Argumentation des IGH überzeugt zum einen bereits methodisch nicht. Der Verweis auf einen eindeutigen, klaren Wortlaut birgt nämlich einen Zirkelschluß.37 Wie bei jedem Text ist auch bei Rechtstexten deren Inhalt erst durch ein Verständnis des Textes zu ermitteln. Das Verstehen eines Textes bedeutet aber stets dessen Auslegung. Ob und wieweit der Wortlaut eindeutig ist, ist deshalb nicht von vornherein klar, sondern kann erst am Ende einer Auslegung als deren Ergebnis festgestellt werden.

Zum anderen entspricht eine derartige Beschränkung auf den Wortlaut nicht den das Gewohnheitsrecht wiedergebenden Regeln des Wiener Ver- tragsrechtsübereinkommens in Art. 31 WVK. Danach ist für die Ausle- gung eines Vertrages nicht allein dessen Wortlaut maßgeblich, sondern sind darüber hinaus auch der systematische Zusammenhang seiner Be- stimmungen sowie die Zwecke und Ziele des Vertrags zu berücksichtigen.

Schließlich überzeugt die Berufung des IGH auf einen eindeutigen Wortlaut auch in der Sache nicht, denn sie greift in Bezug auf die Qualifi- zierung als Individualrecht zu kurz. Selbst wenn Art. 36 I WKK dem Wortlaut nach dem Einzelnen eine Rechtsstellung zuordnet, ist damit noch nicht geklärt, ob dieses Recht mediatisiert ist, also dem Staat zusteht, oder ob es ein eigenes, individuelles Recht des betroffenen Einzelnen ist.

3. Lösung: Weitere Auslegung
Folgt man dagegen den Vorgaben der Auslegungsregeln und öffnet den Horizont der Auslegung entsprechend, zeigt sich, daß eine individual- rechtliche Auslegung des Art. 36 I WKK nicht überzeugt.

Zunächst ist der Wortlaut der Regelung alles andere als eindeutig. In Art. 36 I WKK werden der Betroffene und dessen Rechtsstellung regel- mäßig in Bezug auf die konsularische Vertretung seines Heimatstaates und deren Beamte erwähnt. Daher kann die Qualität der Regelung als Individualrecht des Betroffenen nicht allein auf die Erwähnung des Betrof- fenen im Text der Regelung gestützt werden.

Weiter ist der generelle Charakter der Konsularrechtskonvention staa- tenbezogen.38 Der Titel der Konvention lautet „Konvention über konsu- larische Beziehungen". Ziel und Zweck eines Abkommens über konsula- rische Beziehungen ist, wie in der Präambel der Konvention ausdrücklich dargelegt wird, „die Förderung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen". Die Konvention bezweckt also die Erhaltung und Verbes- serung der konsularischen Beziehungen zwischen Staaten.

Der Bezug der Konvention auf Staaten kann der Präambel auch noch an einer anderen Stelle entnommen werden. Nach dem Wortlaut der Präam- bel dienen Vorrechte und Immunitäten nicht dem Zweck, Einzelne zu be- vorzugen. Zwar folgt daraus nicht unmittelbar ein Argument gegen eine individualrechtliche Auslegung des Art. 36 I WKK, denn dieser Teil der Präambel ist auf die Immunitäten bezogen, die dem Inhaber als Vertreter seines Staates zur Erfüllung der mit der Vertretung verbundenen Aufga- ben und Funktionen zustehen.39 Dies kann bei der Regelung des Art. 36 I WKK anders sein. Allerdings macht der genannte Teil der Präambel deut- lich, daß die Konvention nach ihrem Regelungszweck grundsätzlich auf die Beziehungen zwischen den Staaten ausgerichtet ist und nicht auf die individuelle Rechtsstellung von Personen als Einzelne. Diese Argumenta- tion greift auch bezüglich der Regelung des Art. 5 a) und e) WKK: Darin wird zwar jeweils unmittelbar auch auf die „Angehörigen des Entsende- staates" Bezug genommen, deren Rechtslage aber aus der Perspektive der Konvention und daher in Hinsicht auf die Interessen des Entsendestaates erfaßt.

Die Ausrichtung der Konvention auf die Erhaltung und Verbesserung der konsularischen Beziehungen zwischen Staaten wird auch in Art. 36 reflektiert. Die Vorschrift beginnt mit der Bestimmung des übergreifen- den Zwecks von Art. 36. Dieser Zweck wird in den konsularischen Aufga-
ben des Entsendestaates gesehen, nämlich um „die Wahrnehmung konsu- larischer Aufgaben in bezug auf Angehörige des Entsendestaates zu erleichtern". Diese Zweckbestimmung, die Erleichterung der Wahrneh- mung der konsularischen Aufgaben, muß für das Verständnis der Rechts- stellung des Staatsangehörigen des Entsendestaates berücksichtigt wer- den.

Zudem spricht die Systematik der Konsularrechtskonvention gegen eine individualrechtliche Interpretation des Art. 36 WKK: Art. 36 WKK steht im Abschnitt über „Erleichterungen, Vorrechte und Immunitäten für die konsularische Vertretung". Auch aus systematischer Perspektive steht Art. 36 WKK deshalb in Bezug zum Entsendestaat und nicht in Be- zug zum Einzelnen.

Schließlich ergibt die Entstehungsgeschichte des Art. 36 WKK, daß die- ser nicht als Individualrecht auszulegen ist, sondern als staatenbezogenes Recht.40 Zwar ergibt ein Blick in die vorbereitenden Arbeiten, daß Art. 36 I WKK zu dem Zweck eingefügt wurde, die Stellung des Einzelnen gegen Verfahren in einem fremden Staat zu verbessern.41 Auch die Regelung des Art. 36 I c) WKK, wonach das Recht des Entsendestaates, der festgenom- menen Person konsularischen Beistand zu

leisten, dann nicht ausgeübt werden kann, wenn der Betroffene ausdrücklich Einspruch erhebt, beruht auf der Rücksichtnahme auf die Interessen des betroffenen Einzelnen.42 Wenn schon auf die vorbereitenden Arbeiten zurückgegriffen wird, müssen diese aber in allen einschlägigen Aspekten berücksichtigt werden.

Dabei zeigt sich, daß der letzte Satz von Art. 36 I b) WKK, wonach die zuständigen Behörden des Empfangsstaats „den Betroffenen unverzüg- lich über seine Rechte [...] zu unterrichten" haben, erst sehr spät eingefügt wurde.43 Dies lag an einem zähen Ringen der Parteien, die konsularische Unterrichtungspflicht vom Verlangen des Betroffenen abhängig zu ma- chen. Hintergrund waren die Verhältnisse zur Zeit der Abfassung der WKK: Es sollte verhindert werden, daß durch eine unbedingte Unterrich- tungspflicht die konsularischen Vertretungen über den Aufenthalt der Bürger ihres Landes auch dann informiert werden, wenn den Bürgern al- lein wegen des Aufenthalts Sanktionen drohten.44 Letztlich obsiegte zwar die Auffassung, dass der Wille des Betroffenen zu respektieren sei.45 Daraus folgt aber nicht, daß Art. 36 WKK Indivi- dualrechte enthalten sollte, denn dem Interesse des Bürgers an der Ver-heimlichung seines Aufenthaltsortes gegenüber seinem Heimatstaat ist bereits genüge getan, wenn eine Unterrichtung gegen seinen Willen nicht erfolgen soll; daß die Unterrichtungspflicht zu einem Individualrecht er- hoben wird, ist dazu nicht erforderlich.

Schließlich können auch die weiteren Entstehungsumstände eine individualrechtliche Auslegung nicht stützen. Zwar wurde während der Beratungen durchaus erkannt, daß Art. 36 I b) WKK für den Schutz des Einzelnen von erheblicher Bedeutung ist.46 Daraus folgt aber noch keine Auslegung im Sinne eines Individualrechts.47 Die Konsularrechtskonven- tion wurde bereits 1963 und damit noch vor den ersten weltweiten Men- schenrechtsgarantien, den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, abge- schlossen. Wäre Art. 36 I WKK als Individualrecht gedacht gewesen, wäre diese Regelung deshalb die erste prinzipiell auf weltweite Geltung ange- legte vertragliche Individualrechtsgarantie gewesen.48 Dieser exzeptio- nelle Charakter wäre zumindest bei den Beratungen deutlich herausgeho- ben worden.49 Dies war aber nicht der Fall, im Gegenteil: Die Kommentare und Be- richte zu den Konventionsentwürfen gingen ohne weiteres und durchge- hend davon aus, daß die in Art. 36 WKK gewährten Rechte entsprechend dem damaligen Stand der völkerrechtlichen Dogmatik50 generell Rechte des Entsendestaates sein sollten und nicht Rechte des betroffenen Einzel- nen.51 Dieses Verständnis entsprach auch der ganz überwiegenden Auf- fassung in der damaligen Völkerrechtslehre von einer Regelung des kon- sularischen Schutzes in der Art von Art. 36 I WKK.52 Auch die Entste- hungsgeschichte verdeutlicht demnach, daß Art. 36 I WKK ursprünglich ein Staatenrecht und kein Individualrecht war.53

4. Insbesondere: Dynamische Auslegung

Nun gibt es allerdings Konstellationen, in denen völkerrechtliche Rege- lungen ihren ursprünglichen Gehalt im Laufe der Zeit ändern können.

Hintergrund ist die lange Laufzeit völkerrechtlicher Verträge. Um den Vertragszielen auf Dauer gerecht werden zu können, kann deshalb eine zeitgemäße, aktualisierte Auslegung von Verträgen zulässig sein. Die Völ- kerrechtslehre spricht dann von einer dynamischen Auslegung: Eine Aus- legung, die nicht auf den entstehungszeitlichen Kontext abstellt, sondern auf den geltungszeitlichen, aktuellen Kontext.54 Allerdings ist ein Bedürfnis nach einer aktualisierten Auslegung noch kein hinreichender Grund für eine entsprechende Auslegung des Vertra- ges. Denn

eine aktualisierende Vertragsauslegung birgt die Gefahr, daß den Parteien unter dem Titel der Auslegung etwas anderes aufgezwungen wird, als sie ursprünglich vereinbart haben.55 Dem entsprechend ist eine dynamische Auslegung nur in engen Grenzen zulässig.56 Auch eine dynamische Auslegung muß den Geltungsgrund der jeweiligen Regelung be- achten.

Geltungsgrund eines völkerrechtlichen Vertrages ist der Konsens der Vertragsparteien. Dieser ist zugleich die Grenze der Auslegung des Ver- trags. Dies ist auch den in Art. 31 III a) und b) des Wiener Vertragsrechts- übereinkommens kodifizierten Auslegungsregeln zu entnehmen, die Antworten auf das Bedürfnis nach einer der aktuellen Vertragspraxis ent- sprechenden authentischen Vertragsauslegung geben. Nach diesen Regeln ist eine authentische Auslegung nur zutreffend, wenn sie sich entweder in einer späteren Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Aus- legung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen oder in ei- ner späteren Übung bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Über- einstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht, wi- derspiegelt. Auch die dynamische Auslegung eines Vertrages muß demnach den Konsens der Parteien als Geltungsgrund des Vertrages wie- dergeben.57 Diese Voraussetzung ist zum einen dann erfüllt, wenn bereits der histo- rische Vertragswille der Parteien auch die Billigung zukünftiger Anpas- sungen umfaßt.58 Dafür bestehen aber in Hinsicht auf Art. 36 der Wiener Konsularrechtskonvention keine Anhaltspunkte.

Zum anderen kann die Voraussetzung auch dadurch erfüllt werden, daß sich die Vertragspraxis nachträglich ändert. Damit dies zu einer anderen Auslegung des Vertrags führen kann, muß aber aus der späteren Praxis bei der Anwendung des Vertrags der neue Konsens der Vertragsparteien her- vorgehen. Die Vertragspraxis muß ein Indiz dafür sein, daß sich das Ver- ständnis der Vertragsparteien in Richtung eines geänderten, neuen Kon- senses entwickelt hat. Dazu muß zumindest die große, ganz überwiegen- de Mehrheit der Vertragsparteien das gewandelte Sinnverständnis des Vertrages teilen.59 Diese Voraussetzung ist aber in Bezug auf Art. 36 der Wiener Konsu- larrechtskonvention nicht ohne weiteres gegeben. Zwar ist eine indivi- dualrechtliche Auslegung der Regelungen über den diplomatischen und konsularischen Schutz in der Literatur gefordert worden.60 Auch hat der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Gutach- ten aus dem Jahr 2000 eine derartige Auslegung vorgeschlagen und Art. 36 WKK sogar als Menschenrecht qualifiziert.61 Dieses Verständnis ist aller- dings nicht das bisherige der großen Mehrheit der Vertragsparteien: Die überkommene, ganz überwiegende und vom IGH in seiner bisherigen Rechtsprechung zum diplomatischen Schutz geteilte Auffassung und die Praxis62 gingen bisher davon aus, daß die Regelungen über den diplomati- schen und konsularischen Schutz dem Einzelnen keine Individualrechte verleihen.63

Schließlich besteht noch die Möglichkeit eines instant customary law.64 Diskutiert wird, ob etwa Resolutionen von Internationalen Organisa- tionen oder der ILC und Gutachten internationaler Gerichtshöfe dazu führen können, daß die darin geäußerten Rechtsansichten den Charakter geltenden Völkerrechts auch dann erlangen, wenn sie noch nicht der bis- herigen, überwiegenden Rechtspraxis entsprechen. Allerdings ist diese Möglichkeit des Entstehens neuen Völkerrechts bzw. einer neuen Ausle- gung bestehenden Völkerrechts bisher nicht universal anerkannt, da sie dazu führt, daß an Stelle des Konsenses bzw. der überwiegenden Praxis der Völkerrechtssubjekte die genannten Organe und Einrichtungen die Völkerrechtssubjekte verpflichtendes Völkerrecht erzeugen können.

C. Analyse der Auslegung

Trotz dieser Einwände hat der IGH für seine Auslegung erhebliche Zu- stimmung erfahren; auch ist der BGH dieser Auslegung bereits gefolgt.65 Den Gründen für diese Zustimmung nachzugehen, ist von besonderem Interesse, denn diese Gründe verdeutlichen nicht nur den Hintergrund der Entscheidung des IGH: Sie dürften auch hinter der individualrecht- lichen Auslegung des Art. 36 I WKK durch den IGH stehen, und sie ha- ben möglicherweise Einfluß darauf, wieweit sich eine individualrechts- freundlichere Auslegung des allgemeinen Völkerrechts durchsetzen wird.

E. Zusammenfassung und Ausblick

Die Auslegung des Art. 36 I der Wiener Konsularrechtskonvention durch den IGH als Individualrecht überzeugt im Ergebnis nicht. Zwar ist der Anlaß für die individualrechtliche Auslegung der Konvention mehr als verständlich: Die Hinrichtung der Brüder LaGrand trotz Verstoßes gegen die Konsularrechtskonvention und unter Mißachtung der einstweiligen Verfügung des IGH ist eine evidente Verletzung des Völkerrechts mit unwiderruflichen, fatalen Folgen. Gleichfalls ist das Ziel des IGH-Urteils, die Verbesserung des Schutzes des Einzelnen gegen ihn treffende Völkerrechtsverstöße, begrüßenswert. Auch ist eine entsprechende dynamische Auslegung nicht von vorneherein ausgeschlossen: Wie gezeigt, ist ein individualrechtliches Verständnis von Art. 36 I WKK zuvor bereits in der Literatur gefordert und in einem Gutachten des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt worden. Schließlich ist eine Entwicklung des Völkerrechts in Richtung vermehrter Individualrechte und Individualrechtsschutzverfahren angesichts der zunehmenden Inter-nationalisierung der Rechts- und Lebenswelten der Einzelnen durchaus wünschenswert.115 Dennoch kann das Urteil des IGH insoweit nicht überzeugen. Zwar kann die Auslegung völkerrechtlicher Regelungen als Individualrecht den Schutz des Einzelnen vor Verletzungen dieser Regelungen durchaus verbessern: Soweit die Rechtsordnung des verpflichteten Staates eine unmittelbare Anwendung des Völkerrechts ermöglicht, kann der Einzelne sein völkerrechtliches Recht in den nationalen Individualrechts- schutzverfahren durchsetzen. Allerdings greift dieser Schutz nicht, falls die staatlichen Organe die völkerrechtliche Regelung nicht beachten.

Die völkerrechtliche Regelung muß dann gegen den verpflichteten Staat im Wege des Völkerrechts durchgesetzt werden, das aber für den Einzel- nen keine individuellen Schutzmechanismen bereithält. Der Erfolg einer individualrechtsfreundlichen Auslegung des Völkerrechts hängt deshalb ganz entscheidend von der Akzeptanz dieser Auslegung auf Seiten der Staaten ab. Dazu bedarf die Auslegung von Völkerrecht als Individual- recht einer Begründung, die den Staaten Rechtssicherheit vermittelt und damit vorhersehbar macht, welche Pflichten und Rechte mit dem Ab- schluß eines völkerrechtlichen Vertrages verbunden sind.

Die individualrechtsfreundliche Auslegung des Art. 36 I WKK durch den IGH beruht auf einem Wechsel der Kriterien zur Qualifizierung eines Völkerrechtssatzes als Individualrecht: Statt wie bisher darauf abzustel- len, ob der verfahrensrechtliche Schutz des Rechtssatzes im Völkerrecht auch durch den Einzelnen betrieben werden kann, ist nun die materiale Bedeutung des Rechtssatzes für den Einzelnen das maßgebliche Qualifi- kationskriterium. Eine nähere Bestimmung der erforderlichen materialen Bedeutung eines Rechtssatzes für den Einzelnen oder gar eine Eingren- zung auf bestimmte, für den Einzelnen besonders wichtige oder dem Ein- zelnen in besonderer Weise zugeordnete Bedeutungen des Rechtssatzes ist dem Urteil aber nicht zu entnehmen. Der IGH läßt deshalb im La- Grand-Urteil die erforderliche dogmatische Unterfangung seiner Ausle- gung von Art. 36 I WKK als Individualrecht vermissen.116 An dieser Stelle wird die

Bedeutung des Falles für die Debatte über die allgemeine Entwicklung des Völkerrechts offenbar. Die Frage nach der Auslegung von Art. 36 I WKK als Individualrecht ist mit der Frage nach dem grundsätzlichen Charakter des Völkerrechts unmittelbar verknüpft,

denn ob die Auslegung der Regelung als Individualrecht überzeugt, hängt, wie gezeigt, von den Gegebenheiten der Rechtserzeugung und -durchsetzung des Völkerrechts ab. Der Wechsel bei den Kriterien zur Qualifikation einer völkerrechtlichen Regelung als Individualrecht von der verfahrensrechtlichen Durchsetzbarkeit der Regelung durch den Ein- zelnen zur materialen Bedeutung der Regelung für den Einzelnen ist dann überzeugend, wenn er der Funktionsweise des Völkerrechts entspricht.

Da zur Durchsetzung des Völkerrechts eine allgemeine übergeordnete Zwangsgewalt fehlt, hängt die Beachtung des Völkerrechts ganz wesent- lich von politischen Mechanismen ab. Diese sind die Akzeptanz des Völ- kerrechts sowie darauf hin wirkender politischer Druck. Diese Faktoren werden vor allem durch Staaten und deren Politik beeinflußt.

Auch völkerrechtliche Individualrechte werden deshalb von völker- rechtsdistanzierten Staaten im Zweifelsfall nur dann beachtet werden, wenn andere Staaten oder eine Internationale Organisation entsprechen- den politischen Druck aufbauen – und dies setzt wiederum voraus, daß das Völkerrecht in seiner jeweiligen Auslegung von den Staaten grundsätzlich akzeptiert wird. Die der Auslegung von Art. 36 I WKK im LaGrand-Ur- teil zugrunde liegende Umstellung von der verfahrensrechtlichen Quali- fikation einer Regelung als Individualrecht auf eine material-inhaltliche Qualifikation ist deshalb – wie die Entwicklung der subjektiven öffent- lichen Rechte im Deutschland des 19. Jahrhunderts117 – nur in dem Maße sinnvoll, in dem die Beachtung und Durchsetzung der derart gewonnenen Individualrechte gesichert ist118; andernfalls droht durch Schaffung von Individualrechten, die nicht beachtet und durchgesetzt werden, ein Verlust der Wirksamkeit des Völkerrechts im allgemeinen und dessen individual- rechtsfreundlicher Auslegung im besonderen.

Für die Auslegung völkerrechtlicher Regelungen als Individualrecht wie für das generelle Verständnis des Völkerrechts ist daher zu beachten, daß Änderungen in diesen Bereichen nur überzeugend sind, soweit sie die jeweiligen Gegebenheiten der Erzeugung und Durchsetzung des Völker- rechts hinreichend berücksichtigen119. Im Wege dynamischer Auslegung einzelner Regelungen oder theoretischer Umkonstruktion ganzer Rechts- bereiche bewirkte Änderungen in Auslegung und Verständnis des Völker- rechts120 ohne Rücksicht auf diese Gegebenheiten zu betreiben, beinhaltet die Gefahr, daß der unter den Bedingungen des Koordinationsvölker- rechts errungene Rechtsbeachtungsstandard aufgegeben wird, ohne daß ein anderer, gar besserer Rechtserzeugungs- und -durchsetzungsstandard im Völkerrecht ersichtlich wäre.

Der Schutz des Einzelnen vor Völkerrechtsverstößen bleibt eines der zentralen Probleme des Völkerrechts. Der erfolgreiche Weg zum Ziel liegt aber nicht in einer Auslegung des Völkerrechts wie sie der IGH im Fall LaGrand vorgenommen hat. Statt dessen ist zunächst auf die Beachtung des bestehenden Völkerrechts hinzuwirken. Darüber hinausgehende Er- weiterungen der Rechte und des Rechtsschutzes des Einzelnen bedürfen zum einen neuer vertraglicher Regelungen; dazu sind die internationalen politischen Bemühungen voranzutreiben. Zum anderen können über- kommene Regelungen im Wege der dynamischen Auslegung als Indivi- dualrechte verstanden werden, soweit die Voraussetzungen für eine derar- tige dynamische Auslegung erfüllt sind.

Allerdings wird diese Auslegung auf Dauer nur dann von den Staaten akzeptiert werden und Erfolg haben, wenn sie auf einer Qualifizierung völkerrechtlicher Regelungen als Individualrecht beruht, die den Staaten Rechtssicherheit vermittelt und eine grenzenlose Schaffung von Indi- vidualrechten vermeidet. Akzeptanz und Erfolg individualrechtlicher Auslegungen des allgemeinen Völkerrechts hängen ganz entscheidend davon ab, daß eine tragfähige Dogmatik der Rechte des Einzelnen im all- gemeinen Völkerrecht besteht. Nur dann kann das Ziel der individual- rechtsfreundlichen Auslegung, die Stärkung des Schutzes des Einzelnen vor Völkerrechtsverletzungen gerade in Bezug auf Staaten, die sich ge- genüber dem Völkerrecht oder bestimmten Völkerrechtssätzen distan- ziert verhalten, durch eine individualrechtliche Auslegung des Völker- rechts erreicht werden. Dieses bedeutet ein langwieriges, behutsames und mühsames Vorgehen. Es ist aber der richtige Weg, einen wirksamen Schutz des Einzelnen vor Rechtsverstößen im Völkerrecht auf Dauer zu erreichen.

Summary
Since the International Court of Justice's ruling in the LaGrand case in 2001, the question whether individuals hold own rights in international law challenges one of the main prin- ciples in international law: the mediation of the individual by and through the State. Inter- national law is originally known as the body of rules and principles of action which are binding upon civilized States and international organisations and their relations with one another. In the area of consular protection law the prevailing opinion has traditionally been that the treatment due to individuals under the Vienna Convention is inextricably linked to and derived from the right of the State, acting through its consular officer, to communicate with its nationals. The State's discretionary powers can be enforced by indi- vidual legal action only at the national level. According to this concept the State serves as the mediator for the individual in protecting the individual against breaches of interna-tional law. The LaGrand judgement of the International Court of Justice has given a fun- damental turn to this situation. In LaGrand the Court interpreted Article 36 of the Vienna Convention in favour of the existence of own individual rights of citizens who have been illegally denied the right to see a home country diplomat when jailed abroad. This de- cision has been the subject of much debate since it can be linked to a general debate about the conception, understanding and future developments of international law. In reaction to the notion of granting individual rights in the area of consular relations the United States only recently withdrew from the Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Rights in order to protect themselves against future International Court of Justice judgements that might similarly interpret the consular convention. The above ar- ticle examines the problem of individual rights in international law in the light of consular protection. The author gives an overview of chances and risks on the question whether granting individual rights in Article 36 of the Consular Convention is in congruence with the general concept of international law.

Recht des einzelnen im Völkerecht.pdf

B. Rekonstruktion der Auslegung der WKK

I. Allgemeine Voraussetzungen eines völkerrechtlichen Individualrechts

Kann das Urteil des IGH insoweit überzeugen? Die Entscheidung wäre zutreffend, wenn Art. 36 I WKK dem Einzelnen Rechte verleiht. Die Be- gründung eines Individualrechts des Einzelnen gegen einen Staat aus einer völkerrechtlichen Regelung setzt nun zweierlei voraus: Zum einen muß die Regelung – objektiv-rechtlich – unmittelbar anwendbar sein.27 Zum anderen muß die Regelung – subjektiv-rechtlich – die Qualität eines Indi- vidualrechts haben.28 Eine völkerrechtliche Regelung ist dann unmittelbar anwendbar, wenn sie ihrem Gehalt nach selbständig angewendet werden soll. Dies ist in der Regel dann gegeben, wenn die Regelung inhaltlich so weitgehend be- stimmt ist, daß sie zu ihrem Vollzug keiner Konkretisierung durch weitere – internationale oder nationale – Rechtsakte bedarf.29 Diese Vorausset- zung ist bei Art. 36 I WKK erfüllt. Rechte und Pflichten sind in dieser Re- gelung nach Voraussetzungen und Rechtsfolgen so weitgehend bestimmt, daß die Regelung ohne weiteres angewendet werden kann. Die Bestim- mung des Art. 36 I WKK ist deshalb unmittelbar anwendbar.30 Weiter muß Art. 36 I WKK den Charakter eines Individualrechts haben.

Diese Voraussetzung ist umstritten: Sind die aus Art. 36 I WKK folgenden Rechte allein Rechte der Staaten, die den Einzelnen nur reflexhaft mitbe- günstigen, oder sind sie auch Individualrechte der betroffenen Menschen?

Die Antwort auf diese Frage hängt gleichfalls vom Inhalt des Art. 36 I ab; dieser ist im folgenden durch Auslegung näher zu ermitteln.

II. Auslegungsregeln

Dazu ist zunächst festzustellen, welchen Regeln die Auslegung folgt. Da die Konsularrechtskonvention ein völkerrechtlicher Vertrag ist, könnte ihre Auslegung nach den Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge31 vorzunehmen sein. Die Wiener Vertragsrechtskon- vention regelt ausschließlich das Recht der Verträge zwischen den Staaten und normiert in weiten Teilen aus dem Völkergewohnheitsrecht herrüh- rende Grundsätze. Zu diesen Grundsätzen gehören auch Regeln über die Auslegung von Verträgen.

Auf den ersten Blick ist das Vertragsrechtsübereinkommen gegenüber den USA nicht anwendbar. Die USA sind diesem Übereinkommen bis heute nicht beigetreten. Dennoch unterliegt die Konsularrechtskonven- tion auch im Verhältnis zu den USA der Auslegung nach dem Vertrags- rechtsübereinkommen: Das Übereinkommen ist ein kodifikatorischer Vertrag,32 der in seinem Anwendungsbereich weitestgehend nur das oh- nehin geltende Völkergewohnheitsrecht wiedergibt,33 und dies trifft ins- besondere auf die Auslegung zu.34 Art. 36 I WKK ist deshalb nach den im Vertragsrechtsübereinkommen festgehaltenen Regeln des Gewohnheits- rechts auszulegen. Diese Regeln lassen sich wie folgt skizzieren: Ein Vertrag ist auszulegen nach „Treu und Glauben", nach dem Wortlaut und dem systematischen Zusammenhang seiner Bestimmungen sowie „im Lichte seines Zweckes und Zieles", vgl. Art. 31 I WVK35. Dabei sind neben dem Vertrag selbst auch die Präambel und die Anlagen zum Vertrag zu erfassen. In gleicher Weise sind spätere Übereinkünfte zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung und Anwendung des Vertrags zu berücksichtigen. Dagegen ist die spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags nur dann relevant, wenn aus ihr die Übereinstimmung der Vertragsparteien über die Ausle- gung des Vertrags hervorgeht. Die den Vertragsschluß vorbereitenden Ar- beiten sowie die Umstände des Vertragsschlusses können als ergänzende Auslegungsmittel hinzugezogen werden; vgl. Art. 32 WVK.

I. Ziel: Besserer Schutz des Einzelnen vor Völkerrechtsverletzungen

Hintergrund für die individualrechtliche Auslegung des Art. 36 WKK ist der Schutz des Einzelnen vor Völkerrechtsverstößen.66 Der individuelle Schutz des Einzelnen gegen Verletzungen des Völkerrechts kann relativ schwach ausfallen. Staaten, die ihre völkerrechtlichen Pflichten mit einer gewissen Hartnäckigkeit nicht beachten, sind regelmäßig nur dann zur Einhaltung des Völkerrechts bereit, wenn andere Staaten oder Organisa- tionen67 entsprechenden politischen Druck ausüben oder völkerrecht- liche Verfahren einleiten – soweit diese zur Verfügung stehen. Dagegen ist der Einzelne gegenüber einem völkerrechtswidrigen Verhalten völker- rechtlich meist auch dann schutzlos, wenn das völkerrechtswidrige Ver- halten eines Staates seine Individualinteressen intensiv beeinträchtigt. We- gen der Mediatisierung des Einzelnen im Völkerrecht hat der Einzelne in der Regel kein völkerrechtliches Individualrecht auf Einhaltung der völ- kerrechtlichen Regelungen.

Dies galt bisher auch für die Wiener Konsularrechtskonvention. Die völkerrechtliche Durchsetzung der Konventionspflichten des Empfangs- staates konnte nach der tradierten staatenbezogenen Auslegung der Konvention nur durch den Entsendestaat betrieben werden. Allein ihm standen die Rechte aus der Konvention zu, und nur er konnte diplomati- sche Schritte einleiten sowie ein Verfahren vor dem IGH initiieren. Dem betroffenen Einzelnen blieb nur die Möglichkeit, auf seinen Heimatstaat einzuwirken, damit dieser die Durchsetzung der Konvention gegenüber dem Empfangsstaat betrieb.

Dieses Defizit aus der Sicht des betroffenen Einzelnen war im Fall La- Grand besonders deutlich ausgeprägt. Die Konsularrechtskonvention ist in den vergangenen Jahren von den US-Behörden und Gerichten in einer Vielzahl von Fällen auch mit Todesstrafen nicht beachtet worden.68 Zu- dem hatten im nur ein Jahr vor dem Fall LaGrand liegenden Fall Breard, in dem Paraguay wegen einer unter Verstoß gegen Art. 36 I WKK ver- hängten Todesstrafe gegen den paraguayanischen Staatsangehörigen An- gel Breard vor dem IGH ein Verfahren gegen die USA eingeleitet hatte, die US-Organe trotz einer Anordnung des IGH zur Aufschiebung der Vollstreckung bis zur endgültigen Klärung der völkerrechtlichen Rechts- fragen69 die Todesstrafe vollstreckt.70

II. Materiell-rechtlicher Schutz im Völkerrecht

Weiter wird durch die Qualifizierung eines völkerrechtlichen Rechtssat- zes als Individualrecht dessen materiell-rechtlicher Schutz im Völkerrecht nicht verbessert, denn die Rechtsfolgen der Verletzung von Art. 36 I WKK sind unabhängig von dessen Qualifizierung als Individualrecht.

Zum einen kann das Gebot der Überprüfung einer unter Vereitelung des konsularischen Schutzes zustande gekommenen strafrechtlichen Verur- teilung auch dann aus Art. 36 WKK begründet werden, wenn Art. 36 I WKK als rein zwischenstaatliche Regelung verstanden wird.79 Zum ande- ren gilt dies auch für die Frage, ob vom Rechtsverletzer verlangt werden kann, für die Zukunft die Einhaltung der Konsularrechtskonvention zu- zusichern und entsprechende Garantien abzugeben.80 Schließlich: Soweit die Schwere der Rechtsverletzung von Bedeutung ist, können die Folgen für den Einzelnen auch dann berücksichtigt werden, wenn die Regelun- gen über den konsularischen Schutz nicht als Individualrecht verstanden werden.81

II. Mittel: Wechsel des Kriteriums zur Qualifizierung als Individualrecht

Die Schwäche bei der Durchsetzung der Konvention hat der IGH durch die individualrechtliche Auslegung des Art. 36 I WKK zu beseitigen ver- sucht. Grundlage dieser Auslegung ist ein Wechsel der Kriterien zur Qua- lifizierung einer Regelung als Individualrecht.

1. Tradiertes Kriterium: Befugnis des Einzelnen zu verfahrensrechtlichem Schutz
Bisher war das maßgebliche Kriterium für die Unterscheidung zwischen einem echten Individualrecht und einer bloßen reflexhaften Begünstigung durch eine Regelung deren verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit: Nur soweit dem Individuum unmittelbar die Befugnis eingeräumt wird, in ei- nem völkerrechtlichen Verfahren die Durchsetzung der Regelung zu be- treiben und damit deren Beachtung von einem Staat zu verlangen, wurde eine völkerrechtliche Individualberechtigung angenommen.71

2. Neues Kriterium: Bedeutung der Regelung für den Einzelnen
Das Kriterium des verfahrensrechtlichen Schutzes gibt der IGH mit der Entscheidung LaGrand auf. Da der Einzelne vor dem IGH kein Verfah- ren initiieren kann, muß die Auslegung von Art. 36 I WKK als Individual- recht unabhängig von der verfahrensrechtlichen Durchsetzung der Rege- lung erfolgen. Auf die damit aufgeworfene Frage, welches Kriterium jetzt die weiterhin erforderliche Abgrenzung zwischen Individualrecht und bloßem Rechtsreflex liefern soll, gibt der IGH zwar keine Antwort, denn er verweist in der Urteilsbegründung allein auf den – vorgeblich – klaren Wortlaut der Regelung. Eines wird mit der Entscheidung LaGrand aber klar: Da die Qualifizierung von Art. 36 I als Individualrecht des Einzelnen nicht mehr von der verfahrensrechtlichen Durchsetzbarkeit abhängt, liegt der Entscheidung des IGH ein Wechsel von prozessualen zu materialen Kriterien72 zugrunde. An die Stelle der individuellen verfahrensrecht- lichen Durchsetzbarkeit der Regelung tritt die inhaltliche Bedeutung der Regelung für den Einzelnen als Kriterium für die Qualifizierung der Re- gelung als völkerrechtliches Individualrecht. Im Ergebnis kann damit eine Vielzahl von Regelungen, die bisher nur Rechte der Staaten waren, zu Rechten auch von Einzelnen gemacht werden.

D. Kritik
Diese individualrechtsfreundliche Auslegung beruht auf der Annahme, daß durch die Qualifizierung einer völkerrechtlichen Regelung als völker- rechtliches Individualrecht der Schutz des Einzelnen vor staatlichen Ver- stößen gegen diese Regelung verbessert wird73. Ob dieses Ziel erreicht wird, bedarf vorliegend der näheren Betrachtung.

III. Schutz als allgemeines Menschenrecht

Der Schutz des Einzelnen wird auch nicht dadurch verbessert, daß die völkerrechtliche Regelung als Menschenrecht qualifiziert wird. Der IGH hat den Charakter von Art. 36 I WKK als Menschenrecht ausdrücklich offen gelassen.82 Aber selbst die Annahme der Qualität eines Menschen- rechts83 führt zu keinem besseren Schutz des Einzelnen gegen Verletzun- gen der völkerrechtlichen Regelung: Auf der Ebene des Völkerrechts kann der Einzelne weiterhin die einschlägigen Schutzverfahren nicht be- treiben, und auf der Ebene des nationalen Rechts kann der Charakter der völkerrechtlichen Regelung als Individual- bzw. Menschenrecht nur dann Bedeutung haben, falls der Staat ohnehin grundsätzlich bereit ist, die Re- gelung zu beachten. Diese Zusammenhänge hat wohl auch der IGH im Fall LaGrand gesehen, denn er begründet das Offenlassen der Frage nach dem Charakter von Art. 36 I WKK als Menschenrecht ausdrücklich mit deren fehlender Entscheidungsrelevanz.84 Daran ändert sich selbst dann nichts, falls Art. 36 I WKK als Menschen- recht mit erga omnes-Wirkung qualifiziert wird. Diese vom IGH erstmals im Fall Barcelona Traction85 angesprochene Wirkung völkerrechtlicher Regelungen erweitert deren Schutz insoweit, als wegen der besonderen Bedeutung bestimmter völkerrechtlicher Regelungen die aus diesen Rege- lungen folgenden Pflichten nicht nur gegenüber einzelnen Staaten beste- hen, sondern gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft.86 In Bezug auf Art. 36 I WKK könnte dies zwar möglicherweise zur Folge haben, daß nicht nur der Entsendestaat, sondern auch jeder andere Staat eine Verlet- zung des Art. 36 I WKK vor dem IGH geltend machen könnte.87 Diese Konsequenz der erga omnes-Wirkung von Regelungen hat der IGH aller- dings bisher nicht ausdrücklich anerkannt.88 Und selbst falls der IGH dies täte, hätte der von der Verletzung betroffene Einzelne selbst weiterhin weder Zugang zu einem Verfahren vor dem IGH noch zu den weiteren, menschenrechtlichen Individualrechtsschutzverfahren z.B. des IPBPR oder der EMRK: Der Schutz des Einzelnen durch diese Verfahren ist wei- ter davon abhängig, daß sich ein Staat der Interessen des Einzelnen an- nimmt.

I. Verfahrensrechtlicher Schutz im Völkerrecht

Zunächst bewirkt die Qualifizierung eines völkerrechtlichen Rechtssatzes als Individualrecht für dessen verfahrensrechtliche bzw. gerichtliche Durchsetzung auf internationaler Ebene keine Verbesserung. Häufig fehlt für Rechtsstreitigkeiten eine völkerrechtliche Gerichtsbarkeit überhaupt.

Im Unterschied zu den allermeisten staatlichen Rechtsordnungen unter- liegen völkerrechtliche Streitigkeiten grundsätzlich nur dann einer Ge- richtsbarkeit, wenn und soweit dies von den Parteien vereinbart worden ist. Und selbst dort, wo aufgrund besonderer Vereinbarungen eine inter- nationale Gerichtsbarkeit besteht, ist in nahezu sämtlichen Verfahrens- ordnungen eine Individualklage nicht vorgesehen.

Insbesondere vor dem IGH kann der Einzelne nicht als Kläger auftre- ten, da nach Art. 34 I des IGH-Statuts die Parteifähigkeit für Verfahren vor dem IGH auf Staaten beschränkt ist und individualrechtliche Verfah- rensarten und -befugnisse vor dem IGH überhaupt nicht vorgesehen sind.

Deshalb ist auch bei der Durchsetzung von Individualrechten vor dem IGH die Beteiligung des Entsendestaates weiterhin zwingend erforder- lich:74 Nur dieser kann die Rechte des Einzelnen vor dem IGH durchset- zen. Soweit ein Verfahren vom einzelnen Bürger nicht betrieben werden kann, wird aber allein durch die Qualifizierung eines Rechts als Indivi- dualrecht der völkerrechtliche Schutz des Einzelnen gegen Verletzungen dieses Rechts nicht verbessert.

Dies zeigt auch der Fall LaGrand. Da das Verfahren vor dem IGH nur von Deutschland als Staat betrieben werden konnte und Staaten sich ohne weiteres auf Art. 36 I WKK berufen können, war die Frage nach der Qua- lität des Art. 36 I WKK als Individualrecht in diesem Fall für die Entschei- dung überhaupt nicht erheblich.75 Die Verurteilung der USA erfolgte in sämtlichen Antragspunkten unabhängig davon, ob Art. 36 I WKK nur Deutschland als Staat oder auch den Brüdern LaGrand Rechte verleiht.

Die Pflichten aus der Konsularrechtskonvention waren als Individual- rechte der Brüder LaGrand vor dem IGH nicht besser durchzusetzen.
Allein die Auslegung von Art. 36 I WKK als Individualrecht eröffnet dem Betroffenen auch nicht den Zugang zu den wenigen im Völkerrecht bestehenden individualrechtlichen Schutzverfahren. Zwar stehen dem Einzelnen im Bereich der Menschenrechte Verfahren zur Durchsetzung von völkerrechtlichen Regelungen zur Verfügung. Insbesondere wurde für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein Individualbeschwerdeverfahren eingerichtet.76 Auch die Europäische Menschenrechtskonvention sieht neben der Staatenbeschwerde eine Indi- vidualbeschwerde vor, aus der mittlerweile eine Individualklage gewor- den ist.77 Allein die Qualifizierung von Art. 36 I WKK als Individualrecht führt aber noch nicht zur Anwendung dieser Verfahren, denn die durch diese Verfahren geschützten Individualrechte sind im IPBPR bzw. in der

EMRK selbst bestimmt. Diese Rechte und die ihrem Schutz dienenden Verfahren stehen zunächst grundsätzlich selbständig neben anderen völ- kerrechtlichen Verträgen und sind insoweit von diesen unabhängig.78 Al- lein die Qualifizierung des Art. 36 I WKK als Individualrecht hat deshalb auf den Zugang des Einzelnen zu den im IPBPR und in der EMRK vorge- sehenen Verfahren keinen Einfluß.

V. Schutz unter Einbeziehung des nationalen Rechts

Zu überlegen bleibt, ob das Defizit an individualrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung völkerrechtlicher Regelungen unter Berücksichtigung des nationalen Rechts durch die Qualifizierung einer völkerrechtlichen Rege- lung als völkerrechtliches Individualrecht behoben werden kann.

1. Materiell-rechtlicher Schutz

In Hinsicht auf die materiell-rechtlichen Schutzpflichten und -ansprüche aus nationalem Recht ist dies nicht der Fall. Ein Staat kann zwar nach sei- nem nationalen Recht dazu verpflichtet sein, den Einzelnen vor Völker- rechtsverletzungen zu schützen.94 So folgt in Deutschland aus den Grundrechten, insbesondere aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Art. 2 II 1 GG, eine Pflicht des Staates zum Schutz des Einzelnen gegen ihn in diesen Rechtsgütern treffende Völkerrechtsver- stöße.95 Der Einzelne kann den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz auch vor den deutschen Gerichten geltend machen.96

Dabei ist allerdings zum einen zu beachten, daß diese Pflicht – und der entsprechende Anspruch – auf der Rechtsfolgenseite in der Regel mit ei- nem weiten Ermessen einhergeht.97 Es kann eine Reihe von Gründe geben, die gegen eine bindende Pflicht zum Schutz im größtmöglichen Umfang sprechen, und die dazu führen, daß der der Schutzpflicht korrespondieren- de Anspruch inhaltlich auf einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Aus- übung geeigneter diplomatischer Schritte zurückgenommen ist. Der seine Bürger schützende Staat hat deshalb regelmäßig einen Spielraum, ob und wie er vorgeht, um dem Völkerrecht gegenüber dem Empfangsstaat Wir- kung und Durchsetzungskraft zu verleihen.98 Zum anderen ist grundlegend darauf hinzuweisen, daß dieser Schutzan- spruch nicht von der Qualität des Völkerrechtssatzes als subjektives Recht des Einzelnen abhängt. Denn selbst soweit ein solcher Anspruch auf Schutz vor Völkerrechtsverletzungen besteht, besteht dieser nicht auf- grund von Völkerrecht, sondern aufgrund nationalen Rechts99 und ist deshalb unabhängig von der Qualifizierung der verletzten völkerrecht- lichen Regelung als Individualrecht. Daher wird in Hinsicht auf eine auf nationalem Recht beruhende staatliche Schutzpflicht der Schutz des Ein- zelnen vor Verletzungen einer völkerrechtlichen Regelung durch eine Qualifizierung der völkerrechtlichen Regelung als völkerrechtliches Indi- vidualrecht nicht verbessert.

2. Verfahrensrechtlicher Schutz

Die Qualifizierung einer völkerrechtlichen Regelung als Individualrecht könnte den Schutz des Einzelnen im nationalen Recht aber auf andere Art und Weise verbessern: Sie könnte dazu führen, daß die völkerrechtliche Regelung vom Einzelnen im Wege nationaler Individualrechtsschutzver- fahren durch die nationalen Gerichte durchgesetzt wird.

Diese Wirkung beruht darauf, daß das völkerrechtliche Individualrecht dem Einzelnen einen völkerrechtlichen Anspruch darauf gibt, daß der Staat die völkerrechtliche Regelung in seiner innerstaatlichen Rechtsord- nung beachtet. Soweit die nationale Rechtsordnung gegenüber der völker- rechtlichen Regelung rezeptionsoffen ist, kann aus der völkerrechtlichen Regelung nicht nur eine unmittelbar wirkende materiell-rechtliche Ver- pflichtung des Staates gegenüber dem Einzelnen entstehen mit der Folge, daß dem Einzelnen dann unmittelbar aus der Konvention ein Individual- recht gegenüber dem Staat zusteht.100 Dieses Recht kann dem Einzelnen auch den Zugang zu den Individualrechtsschutzverfahren eröffnen, die in der nationalen Rechtsordnung des verpflichteten Staates bestehen. Die Auslegung einer völkerrechtlichen Regelung als Individualrecht kann so- mit über den Zugang des Einzelnen zu den nationalen Individualrechts- schutzverfahren dazu führen, daß sich der verfahrensrechtliche Schutz des Einzelnen in Bezug auf die völkerrechtliche Regelung im verpflichte- ten Staat verbessert.

Die Parallele zur Karriere der gemeinschaftsrechtlich gewährten sub- jektiven öffentlichen Rechte,101 die vom Einzelnen im Wege von Indivi- dualklagen durchgesetzt werden können und damit zugleich zur Durch- setzung des Gemeinschaftsrechts gegenüber den nationalen staatlichen Organen erheblich beitragen,102 ist offensichtlich. Daß diese Wirkungs- weise international-rechtlicher Individualrechte nicht auf das Gemein- schaftsrecht beschränkt ist, sondern auch im Bereich des Völkerrechts realistisch ist, zeigen die Folgen des LaGrand-Urteils im deutschen Straf- verfahrensrecht: Der BGH in Strafsachen hat auf das Urteil reagiert und bereits in einem Beschluß vom 7. November 2001 eine Verletzung von Art. 36 I WKK ausdrücklich als Revisionsgrund angesehen.103 In dem Verfahren hatte der BGH sich unter anderem mit der Frage auseinanderzusetzen, ob eine Re- vision gegen ein Strafurteil auf die Verletzung von Art. 36 I b) WKK ge- stützt werden kann. Der BGH hält in dem Beschluß unter Hinweis auf die Entscheidung LaGrand ausdrücklich fest, daß Art. 36 I WKK auch von den nationalen deutschen Gerichten zu beachten sei, weil diese Regelung eben nicht nur zwischenstaatliches Recht enthielte, sondern auch subjek- tive Rechte des einzelnen Staatsangehörigen begründen könne. Diese Rechte stünden neben den nationalen Rechten wie z.B. denen aus § 136 StPO, und die Verletzung der völkerrechtlich begründeten Individual-rechte könne als eigenständiger Verfahrensfehler zu Rechtsmitteln nach nationalem Recht berechtigen.

Ein solches Verhalten der Gerichte setzt aber voraus, daß diese prinzi- piell bereit sind, die völkerrechtliche Regelung zu befolgen. Das staatliche Organ muß bereit sein, die Vorgaben des Völkerrechts zu beachten. Fehlt es dagegen bereits an der grundsätzlichen Akzeptanz der völkerrecht- lichen Regelung, scheitert ein Schutz auch im Wege der nationalen Verfah- ren, und es kommt auf die dann erforderliche Durchsetzung der Regelung gegenüber dem Staat auf der Ebene des Völkerrechts an. Diese wird aber, wie gezeigt, allein durch die Qualifizierung der Regelung als völkerrecht- liches Individualrecht nicht verbessert. Konkret gewendet: Hätten die deutschen Gerichte Art. 36 I WKK grundsätzlich nicht beachtet, hätte auch die Qualifizierung dieser Regelung als völkerrechtliches Individual- recht deren Durchsetzbarkeit weder im nationalen noch im internatio- nalen Recht befördert.

Daß die Durchsetzbarkeit des Art. 36 I WKK insoweit im nationalen Recht alleine durch dessen Qualifizierung als Individualrecht nicht ver- bessert wird, zeigt auch der Fall LaGrand. Den Brüdern standen im Straf- verfahren zwar grundsätzlich alle entsprechenden prozessualen Mög- lichkeiten offen, sich gegen eine rechtswidrige Strafverfolgung zu wehren; die nationalen Behörden und

Gerichte waren aber nicht bereit, die prinzi- pielle Anwendbarkeit und Reichweite der Regelung des Art. 36 I WKK anzuerkennen, unabhängig von dessen Qualität als völkerrechtlichem Individualrecht. Die Qualifizierung einer völkerrechtlichen Regelung als völkerrechtliches Individualrecht führt daher auch in Hinsicht auf na- tionale Individualschutzverfahren nur soweit zu einem besseren Schutz des Einzelnen vor Verletzungen dieser Regelung, als die staatlichen Organe die anzuwendende völkerrechtliche Regelung akzeptieren und beach- ten bzw. anwenden.104 Verweigern die staatlichen Organe die Anwendung und Durchsetzung des völkerrechtlichen Individualrechts, begeht der Staat zwar einen völkerrechtlichen Verstoß und kann dafür völkerrecht- lich zur Verantwortung gezogen werden105; die entsprechenden Rechtsdurchsetzungsmechanismen und -verfahren sind aber zwischenstaatlicher Art und sehen, wie oben bereits gezeigt, ein Verfahrensrecht bzw. eine Beteiligung des Einzelnen, dessen Recht verletzt wurde, grundsätzlich nicht vor.

Vor diesem Hintergrund wird nun deutlich, daß durch Auslegungen bisheriger Staatenrechte als Individualrechte statt einer Stärkung des Schutzes des Einzelnen im Ergebnis auch eine Schwächung des Völker-rechts und damit auch der völkerrechtlichen Individualrechte zu befürchten sein kann. Zum einen kann bei einer ausufernden Vertragsauslegung die Akzeptanz des bestehenden Völkerrechts und der Urteile des IGH abnehmen.106 Völkerrechtsdistanzierte Staaten werden sich darauf beru- fen können, daß sie die vom IGH statuierten vertraglichen Pflichten in Wirklichkeit gar nicht eingegangen sind, sondern diese Pflichten erst im Wege einer unzulässigen Auslegung des Vertrages durch den IGH ge- schaffen worden sind.107 Und je überzeugender diese Argumentation vor- getragen werden kann, desto schwächer wird auch die Prangerwirkung ei- nes Urteils des IGH ausfallen, die für dessen Durchsetzung von zentraler Bedeutung ist.108 Zum anderen ist eine derartige Vertragsauslegung für Staaten, die dem Völkerrecht distanziert gegenüberstehen, ein Argument dafür, bestehen- de Verträge aufzukündigen und künftig keine neuen Verträge abzu- schließen. Denn falls die dem Völkerrecht ohnehin skeptisch gegenüberstehenden Staaten damit rechnen müssen, daß jeder völkerrechtliche Ver- trag entgegen der ursprünglichen Absicht der Vertragsparteien Rechte des Einzelnen begründet, auf die sich dieser möglicherweise vor nationalen wie internationalen Gerichten berufen kann, werden diese Staaten weni- ger gewillt sein, Verträge einzugehen und einzuhalten,109 insbesondere nicht solche mit individualrechtlichen Durchsetzungsverfahren.

Daß die Zuerkennung von Individualrechten im Bereich des Völker- rechts derartige Wirkungen tatsächlich entfalten kann, läßt sich ebenfalls anhand des LaGrand-Urteils zeigen. Mit einem Schreiben vom 7. März 2005 erklärte die US-Außenministerin gegenüber dem UN-Generalse- kretär den Rückzug vom Zusatzprotokoll zur Konsularrechtskonven- tion, das Streitigkeiten der Gerichtsbarkeit des IGH unterwirft.110 Die Sprecherin des Außenministeriums begründete diesen Schritt unter ande- rem damit, daß die Konsularrechtskonvention durch den IGH in einer Art und Weise interpretiert wurde, die zum Zeitpunkt des Beitrittes zur Konvention nicht vorhersehbar war.111

Diese Kritik verweist auf das zentrale Defizit des Urteils des IGH. In der Entscheidung wird zwar deutlich, daß der IGH für die Qualifizierung von Regelungen als Individualrecht vom Kriterium der individuellen verfahrensrechtlichen Durchsetzbarkeit der Regelung zu materialen Kri- terien wechselt. Allerdings werden im Urteil keinerlei Anhaltspunkte da- für gegeben, welche materialen Kriterien für eine Qualifizierung maßgeb- lich sind112. Mangels dogmatischer Unterfangung und

Abgrenzung des Ergebnisses hat der IGH mit dem Urteil ein hohes Maß an Rechtsun- sicherheit erzeugt: Aus Sicht der Staaten droht eine grenzenlose Umdeu- tung des bisher nur zwischenstaatlichen Völkerrechts in völkerrechtliche Individualrechte. Bei einer Vertragsauslegung à la LaGrand ist deshalb ein Bumerang-Effekt zu befürchten:113 Dem Völkerrecht kritisch gegen- überstehende Staaten können die individualrechtsfreundliche Auslegung durch den IGH gegen das Völkerrecht wenden. Hier zeigt sich die „Ge- fahr eines Aktivismus, der des Guten oder Schlechten zuviel tut und da- mit etablierte Systeme der Rechtseinhaltung gefährdet"114: Eine Gefahr, die die sich im Austritt der USA aus dem Zusatzprotokoll zur Konsular- rechtskonvention bereits verwirklicht hat.

IV. Schutz als Recht im Sinne des IPBPR

Der Schutz des Einzelnen könnte auf der völkerrechtlichen Ebene dann durch eine individualrechtsfreundliche Auslegung des Völkerrechts ver- bessert werden, wenn die derart gewonnenen Rechte des Einzelnen durch entsprechende völkerrechtliche Individualrechtsschutzverfahren geschützt wären. Dies setzt aber voraus, daß die Individualrechte als Rechte im Sinne der genannten Konventionen verstanden werden.

Eben diese Konsequenz wird in Teilen der Literatur89 sowie in einem Gutachten des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 1999 zum Fall Breard90 gezogen: Art. 36 WKK enthalte nicht nur ein Individualrecht, sondern ein Menschenrecht. Die Regelung des Art. 36 WKK solle zugleich den effektiven Schutz der darin gewährten Rechte sicherstellen. Art. 36 WKK habe daher einen engen Bezug zum all- gemeinen Menschenrecht auf ein faires Verfahren. Dieses ist wiederum in Art. 14 III b) IPBPR ausdrücklich geschützt. Wegen dieses engen Bezugs erfasse Art. 14 III b) IPBPR nicht nur die von ihm beschriebenen, sondern auch die sich aus Art. 36 I WKK ergebenden Prozeßgarantien. Im Ergeb- nis müßten deshalb bei Verletzung von Art. 36 I WKK auch die Schutz- mechanismen des IPBPR zur Anwendung kommen einschließlich der In-dividualbeschwerde. Der Einzelne könne somit sein Recht aus Art. 36 I WKK im Wege dieser Individualbeschwerde schützen.

Diese Auslegung überzeugt aus zwei Gründen nicht. Zum einen bietet sie keine Lösung für die Konstellation, daß ein Staat nicht Vertragsstaat des IPBPR ist. Denn in diesen Fällen kann auch das Individualbeschwer- deverfahren des IPBPR nicht zur Anwendung kommen. Der Individual- schutz würde in Bezug auf Art. 36 I WKK davon abhängen, daß der be- treffende Staat nicht nur der WKK beigetreten ist, sondern auch Vertrags- staat des IPBPR einschließlich dessen Schutzmechanismen ist.
Zum anderen wird mit dieser Auslegung ein fundamentaler Unter- schied zwischen der WKK und dem IPBPR hinweginterpretiert: das Vor- handensein eines Individualrechtsschutzverfahrens. Art. 36 I WKK im Wege der Auslegung als Recht im Sinne des IPBPR zu verstehen und da- mit unter den Schutz der Individualrechtsschutzmechanismen des IPBPR zu ziehen, hebt den Unterschied zwischen völkerrechtlichen Verträgen ohne und mit verfahrensrechtlichem Individualrechtsschutz auf. Die Be- rufung auf einen engen Bezug zu Menschenrechten wird als Blankett be- nutzt, um den im IPBPR vorgesehenen Rechtsschutzmechanismus der Individualbeschwerde auf andere Verträge auszuweiten. Die verschiede- nen Verträge werden zunächst inhaltlich und dann in der Folge auch hinsichtlich der Durchsetzungsmechanismen gleichgeschaltet.

Völkerrechtliche Verträge unterscheiden sich aber eben nicht nur nach ihrem materiell-rechtlichen Inhalt, sondern insbesondere auch nach den Durchsetzungsmechanismen. Viele völkerrechtliche Verträge dienen – zu- mindest auch – dem Schutz von Individualinteressen,91 aber nur wenige

sind mit rechtlichen oder gar gerichtlichen Durchsetzungsmechanismen versehen, und die

allerwenigsten Verträge sehen von Einzelnen zu betrei- bende gerichtliche Durchsetzungsverfahren vor. Die Unterschiede bei den Durchsetzungsmechanismen sind essentiell, denn sie reflektieren Geltungsgrund und Wirkungsweise des Völkerrechts.92 Das Völkerrecht unterscheidet sich in Entstehung und Durchsetzung ganz wesentlich von staatlichem Recht. Insbesondere kennt es keine allgemeine souveräne Rechtssetzungs- und Rechtsdurchsetzungsgewalt.93 Anders als das staatliche Recht beruht das Völkerrecht in Geltung und Durchsetzung grundsätzlich auf dem Konsens der beteiligten Rechtssubjekte. Dies sind in erster Linie die Staaten, die das Völkerrecht als zwischenstaatliche Konsensrechtsordnung schaffen.

Das Völkerrecht behält deshalb seinen prinzipiellen Charakter als zwischenstaatliche Konsensrechtsordnung auch dann, wenn es die Inter- essen einzelner Bürger berührt. Zwar ist das Völkerrecht mittlerweile nicht mehr auf die Aufgabe beschränkt, die Rechtsbeziehungen zwischen Staaten bzw. Internationalen Organisationen zu regeln. Der einzelne Mensch und seine individuellen Interessen rücken zunehmend in den Mittelpunkt völkerrechtlicher Regelungen. Aber auch insoweit ist das Völkerrecht seiner Entstehung und Durchsetzung nach zunächst zwischenstaatliches Recht im Sinne einer Konsensrechtsordnung.

Dies zeigt sich besonders deutlich bei völkerrechtlichen Verträgen, wie dies die Wiener Konsularrechtskonvention und die Menschenrechtsver- träge sind. Die Verfahren zur Durchsetzung der vertraglichen Rechte hän- gen zunächst vom Willen der beteiligten Parteien ab, also der Staaten. Da- mit die vertraglichen Rechte gegenüber einem Staat förmlich, d.h. in ei- nem bestimmten völkerrechtlichen Verfahren durchzusetzen sind, muß der Staat auch dem völkerrechtlichen Durchsetzungsverfahren zuge- stimmt haben. Dieses kann – wie bei den Menschenrechtsverträgen häufig der Fall – im Vertrag mitgeregelt sein, oder der Staat kann sich einem be- reits bestehenden Verfahren unterwerfen, insbesondere der Gerichtsbar- keit des IGH. Hat er dies nicht getan und ist auch in dem Vertrag selbst kein Durchsetzungsverfahren vorgesehen, besteht für die aus dem Vertrag folgenden Rechte und Pflichten kein besonderes völkerrechtliches Durchsetzungsverfahren. Der dafür erforderliche, aber tatsächlich fehlen- de Konsens kann deshalb auch nicht durch eine extensive Auslegung des ohne Durchsetzungsverfahren geschlossenen Vertrages ersetzt werden.

Hier zeigt sich, daß der Grundsatz der Mediatisierung des Einzelnen im Völkerrecht aus dem Charakter des Völkervertragsrechts als einer zwischenstaatlichen Konsensrechtsordnung folgt. Staaten sind im Grundsatz souverän. Die Rechtsbeziehungen eines Staates gegenüber Einzelnen zu regeln, liegt zunächst im Bereich des jeweiligen Staates. Da- bei hat er zwar das Völkerrecht zu beachten. Diese Bindung geht aber nur soweit, wie das Völkerrecht inhaltlich reicht. Im Bereich des Völkerver- tragsrechts reicht deshalb die Bindung inhaltlich grundsätzlich nur so weit, wie dies vom jeweiligen Staat konsentiert worden ist. Deshalb kann der Einzelne aus völkerrechtlichen Verträgen nur soweit völkerrechtlich durchsetzbare Rechte gegen einen Staat herleiten, als sowohl das Recht als auch das Durchsetzungsverfahren von dem Staat eingeräumt worden ist. Soweit ein völkerrechtlicher Vertrag kein völkerrechtliches Durchset- zungsverfahren zugunsten Einzelner vorsieht, bleibt es dabei, daß der Vertrag als zwischenstaatliches Recht nur die Staaten zur Durchsetzung der vertraglich eingeräumten Rechte berechtigen kann.