
zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

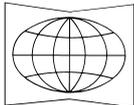
Menschenrechte und Gewalt

Mit Beiträgen von

Susan Bibler Coutin
Bettina Engels
Annette Fingscheidt
Petra Follmar-Otto
Wilfried Hinsch
Rainer Huhle
Fabian Klose
Michael Krennerich
Regine Kretschmer
Miao-ling Lin Hasenkamp
Sally Engle Merry

zfmr herausgegeben von

Tessa Debus, Elisabeth Holzeithner,
Regina Kreide, Michael Krennerich,
Karsten Malowitz, Arnd Pollmann
und Susanne Zwingel



WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

Herausgeber: Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)
Elisabeth Holzeithner (Universität Wien)
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)
Karsten Malowitz (*Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*)
Arnd Pollmann (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Susanne Zwingel (*Florida International University, Miami, FL*)

Rubrik Buchbesprechungen: Anna Goppel (*Univ. Zürich*) und Henning Hahn (*Univ. Kassel*)

Wissenschaftlicher Beirat: Zehra Arat (*Univ. of Connecticut, Storrs, CT*); Seyla Benhabib (*Yale Univ.*);
Samantha Besson (*Univ. de Fribourg*); Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-
Univ. Erlangen-Nürnberg*); Marianne Braig (*Freie Univ. Berlin*); Rainer
Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Univ. Frankfurt/M.*); Karl-Peter Fritzsche
(*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Brigitte Hamm (*Inst. für Entwick-
lung und Frieden, Duisburg*); Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechts-
zentrum*); Georg Lohmann (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Anja
Mihir (*The Hague Inst. for Global Justice*); Thomas Pogge (*Yale Univ.*);
Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Univ. Hannover*); Beate Wagner (*Deutsche
Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)

Redaktions- Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechts-
anschrift: zentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 21,80; Jahres-
abopreis € 34,80; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entspre-
chenden Bescheinigung): Jahresabo: € 17,40; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung:
Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr.
Kto. 000 377 0608, BLZ 500 100 60, IBAN DE68 5001 0060 0003 7706 08, BIC PBNKDEFFXXX.
Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Tessa Debus
Geschäftsführung: Bernward Debus, Tessa Debus, Silke Schneider

Anzeigenleitung: Brigitte Bell, E-Mail: brigitte.bell@wochenschau-verlag.de, Tel. 06201/340279,
Fax: 06201/182599

ISSN 1864-6492

ISBN 978-3-7344-0024-7

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Adolf-Damaschke-
Straße 10 • 65824 Schwalbach/Ts.
Tel: 06196/86065 • Fax: 06196/86060
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial	5
 Menschenrechte und Gewalt	
Wilfried Hinsch: Ethisch gerechtfertigte humanitäre Interventionen?	10
Sally Engle Merry and Susan Bibler Coutin: Technologies of Truth in the Anthropology of Conflict: Gender Violence and the Social Construction of Reality	28
Fabian Klose: Aufbau und Grenzen des Menschenrechtsschutzes nach 1945: Die Genfer Konventionen im kolonialen Kontext	50
Bettina Engels: Missachtung grundlegender Rechte als Konfliktursache. Auseinandersetzungen um Staatsbürgerschaft, Wahl- und Landrecht und der Bürgerkrieg in der Côte d'Ivoire	64
Regine Kretschmer: Das Massaker von Marina Kue (Curuguaty): Landkonflikte und Verfolgung von <i>campesinos</i> in Paraguay	78
Annette Fingscheidt: Achtung Lebensgefahr! Der risikoreiche Einsatz für die Menschenrechte	88
Petra Follmar-Otto: Folter- und Misshandlungsprävention: Kein Thema für Deutschland?	102
 Hintergrund	
Rainer Huhle: „Nacht und Nebel“ – Mythos und Bedeutung	120
Miao-ling Lin Hasenkamp: Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik in Ostasien – „Trostrfrauen“ in Japan	136
 Forum	
„Die Menschenrechte fordern eine bedingte Unbedingtheit“. Eine Replik auf Raymond Geuss durch den Philosophen Georg Lohmann	160
„Kein Problem ist klein genug, dass es nicht in einen Konflikt münden kann!“ Ein Gespräch mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, Christoph Strässer	168

Tour d'Horizon

Michael Krennerich: Gewalt und Menschenrechte in Lateinamerika	184
--	-----

Buchbesprechungen

Andrea Schapper: From the Global to the Local: How International Rights Reach Bangladesh's Children (von Evgeniya Gataulina)	204
Thomas Weitner: Menschenrechte, besondere Pflichten und globale Gerechtigkeit. Eine Untersuchung zur moralischen Rechtfertigung von Parteilichkeit gegenüber Mitbürgern (von Jörg Löschke)	208
Jeremy Waldron: Dignity, Rank and Rights (von Andreas Maier)	214
Abstracts	218
Autorinnen und Autoren	224

EDITORIAL

Menschenrechte und Gewalt stehen in einem engen, vielschichtigen Zusammenhang. So lassen sich die Menschenrechte durchaus als allgemeine Antwort auf eine Vielzahl konkreter Gewalt- und Unrechtserfahrungen verstehen. Der moderne internationale Menschenrechtsschutz entstand nicht zufällig vor dem Hintergrund der während der Nazi-Herrschaft und des Zweiten Weltkrieges verübten „Akte der Barbarei“, auf die sich die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausdrücklich bezieht. In vielen Resolutionen und Abkommen zum Schutz von Menschenrechten flossen *ex negativo* Erfahrungen mit direkter und struktureller Gewalt ein, etwa mit rassistischer und anderweitig diskriminierender Gewalt gegen gesellschaftliche Minderheiten oder mit öffentlicher und häuslicher Gewalt gegen Frauen. Zum Schutz vor besonders schweren Gewaltverbrechen wie Genozid, Folter und dem „Verschwindenlassen“ von Personen wurden eigens entsprechende Völkerrechtsabkommen verabschiedet, und mit dem Internationalen Strafgerichtshof steht seit geraumer Zeit ein Instrument zur Verfügung, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen auch strafrechtlich zu sanktionieren.

In diese Überlegungen fügt sich systematisch der Beitrag von *Fabian Klose* ein, der sich mit der Genese der Genfer Konventionen zum Schutz von Verwundeten, Kriegsgefangenen und Zivilisten in bewaffneten Konflikten vor dem Hintergrund der nach 1945 einsetzenden Dekolonisierungskriege insbesondere in Afrika befasst. Konkret geht es dem Autor um den Widerspruch, der aus dem Auf- und Ausbau des internationalen Menschenrechtsregimes auf der einen Seite und der Missachtung der Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes durch die europäischen Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien auf der anderen Seite resultiert. Klose arbeitet heraus, dass die Durchsetzung der neuen humanitären Mindeststandards in den gewaltsam ausgetragenen kolonialen Konflikten zwar zunächst an die Grenzen seiner universalen Durchsetzbarkeit stieß, dass aber gerade die verheerenden Folgen, die der exzessive Gewalteininsatz durch die Kolonialmächte zeitigte, auf lange Sicht dennoch zur Ausweitung und Festigung dieser Standards führten.

Ein weiteres Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit Afrikas, in dem der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Gewalt ebenfalls eine maßgebliche Rolle spielt, thematisiert der Beitrag von *Bettina Engels*. Sie zeigt, dass die grobe Missachtung grundlegender Menschenrechte nicht nur eine Begleiterscheinung gewaltsam ausgetra-

gener Konflikte darstellt, sondern selbst zu deren Ursache werden kann. Am Beispiel der zwischen 2002 und 2011 in der Côte d'Ivoire ausgetragenen innenpolitischen Machtkämpfe arbeitet sie die Ursachen und Mechanismen heraus, die schließlich zur Eskalation der Gewalt führten. Ihr besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, wie die gezielte Instrumentalisierung grundlegender Rechte – hier des Staatsbürgerrechts, des Wahlrechts und der Landnutzungsrechte – durch die politischen Eliten des Landes zur Konfliktverschärfung beigetragen haben.

Auf der phänomenologischen Ebene gehen Menschenrechtsverletzungen vielfach nicht nur mit manifesten Gewalttaten, sondern auch mit strukturellen Gewaltverhältnissen einher. Letztere sind – insbesondere dann, wenn sie staatlich sanktioniert sind und den Anschein von Legalität erwecken – häufig weniger sichtbar als erstere, in ihren Auswirkungen auf die Betroffenen aber kaum weniger spürbar. Umgekehrt lässt sich die vordringliche Aufgabe der Menschenrechte gerade darin sehen, beiden Formen der Gewalt entgegenzuwirken. Diesem Zweck dienen zum einen die „klassischen“ bürgerlichen Abwehrrechte, die das Individuum vor gewaltsamen Angriffen auf sein Leben, seine körperliche Unversehrtheit oder seine persönliche, politische oder religiöse Freiheit schützen sollen; zum anderen aber auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die lange Zeit nur in ihrer Leistungsdimension wahrgenommen wurden. Auch sie haben die Funktion, ihre TrägerInnen vor den Folgen direkter und struktureller Gewalt zu schützen, etwa vor Zwangsarbeit und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen, vor erzwungenen und schädigenden Eingriffen in die Gesundheit, vor gewaltsamen Vertreibungen aus Unterkünften und von Ländereien, vor dem gewaltsamen Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen vom Zugang zu Bildung oder auch vor der Unterdrückung von Menschen, die ihre Sprache und Kultur ausüben möchten. Die Verweigerung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte lässt sich somit geradezu als Indikator für die Existenz struktureller Gewaltverhältnisse verstehen. Immer dann, wenn Menschen von extremer Armut, Arbeitsausbeutung, schwerwiegenden Gesundheits- und Bildungsnotständen, Wohnelend und massiver sozialer Ausgrenzung betroffen sind, kann das als ein Hinweis auf offene oder verdeckte strukturelle Gewaltverhältnisse verstanden werden, deren Unrecht es zu artikulieren und offenzulegen gilt.

Einen schwerwiegenden Fall struktureller Gewalt, der sowohl aufgrund seiner politischen Brisanz als auch wegen der Schwere und Straflosigkeit der in seinem Verlauf von staatlicher Seite begangenen Menschenrechtsverletzungen international für Aufsehen sorgte, thematisiert der Beitrag von *Regine Kretschmer*. Anhand des von Polizeieinheiten im Zuge einer gewaltsamen Räumungsaktion an landbesetzenden *campesinos* verübten Massakers von Marina Kue (Provinz Curuguaty) erhellt sie,

wie im Rahmen gewaltsamer Landkonflikte in Paraguay Verletzungen bürgerlich-politischer sowie wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte Hand in Hand gehen können. Zugleich arbeitet sie die strukturellen ökonomischen und politischen Ursachen heraus, die dem keineswegs auf Paraguay beschränkten Problem sich zuspitzender Landkonflikte zugrundeliegen, und sie beleuchtet die zweifelhaften Praktiken des Zusammenwirkens von globalen Nahrungsmittelkonzernen und staatlichen Behörden. Hieran fügt sich bruchlos der Beitrag von *Annette Fingscheidt* an. Unter dem alarmierenden Titel „Achtung Lebensgefahr – der risikoreiche Einsatz für Menschenrechte“ schildert sie, welche enormen Risiken Personen eingehen, die sich als MenschenrechtsverteidigerInnen (*human rights defenders*) für die Menschenrechte einsetzen. Sie werden eingeschüchtert, stigmatisiert, bedroht, „kriminalisiert“, verfolgt, misshandelt oder – im schlimmsten Fall – sogar ermordet. Zugleich gibt sie einen Überblick über die normativen und politischen Instrumente, die in jüngerer Zeit zum besseren rechtlichen Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen entwickelt wurden.

Die Hauptverantwortung zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte obliegt zunächst den einzelnen Staaten. Seit einiger Zeit wird jedoch verstärkt darüber diskutiert, ob der internationalen Staatengemeinschaft ein Recht oder sogar eine Pflicht zukommt, den Schutz der Menschenrechte für den Fall zu garantieren, dass einzelne Staaten nicht willens oder in der Lage sind, ihrer primären Schutzverantwortung nachzukommen. Im Zentrum der Auseinandersetzungen steht dabei die Frage, ob die internationale Staatengemeinschaft zu diesem Zweck notfalls auch befugt sein soll, gewaltsame Maßnahmen zur Durchsetzung der Menschenrechte zu ergreifen – wobei freilich kritisch zu prüfen wäre, ob die vielfältigen Möglichkeiten gewaltloser Einflussnahme zuvor auch wirklich ernsthaft ausgeschöpft wurden. In den internationalen Debatten, die über diese Frage geführt werden, wird insbesondere das Problem der Legitimität entsprechender bewaffneter humanitärer Interventionen kontrovers diskutiert.

Wilfried Hinsch untersucht in seinem Beitrag, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen der Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz der Menschenrechte moralisch legitim sein kann. In kritischer Auseinandersetzung mit zentralen Argumenten der Gegner bewaffneter humanitärer Interventionen entwickelt er eine normative Position, die den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz grundlegender Menschenrechte prinzipiell befürwortet, sofern diese seitens der Regierung eines Staates in aktiver oder in billiger Weise systematisch und in erheblichem Umfang verletzt werden. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so besteht nach Hinsch sogar eine moralische Pflicht der Staatengemeinschaft, den Schutz der betreffenden Menschenrechte notfalls auch mit Waffengewalt durchzusetzen. Dabei plädiert er abschließend für eine rechtliche

Neuordnung des Systems kollektiver Sicherheit, die die Unzulänglichkeiten des *status quo* überwindet.

Ein besonderes, gerade auch präventives Instrument zum Schutz der Menschenrechte stellt das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention dar. Es sieht – neben internationalen – auch nationale Mechanismen zur Prävention von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vor. In Deutschland ist zu diesem Zweck die Nationale Stelle zur Verhütung der Folter gegründet worden. Der Beitrag von *Petra Follmar-Otto* bilanziert kritisch deren bisherige Entwicklung und mahnt für die Zukunft erheblichen Handlungsbedarf an. So braucht es nach Ansicht der Autorin erhebliche zusätzliche Anstrengungen, wenn Deutschland seinen eingegangenen Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll der UN-Antifolterkonvention tatsächlich in angemessener Weise nachkommen will.

Eine spezifische Perspektive im Rahmen des Themenschwerpunktes, der mehrheitlich empirische oder historische Analysen versammelt, nimmt schließlich der Beitrag von *Sally Engle Merry* und *Susan Bibler Coutin* ein. Ausgehend von ihren Erfahrungen im Zuge eines von der *UN Statistical Commission* (UNSC) initiierten Projekts zur statistischen Erfassung von Gewalt gegen Frauen gehen sie der Frage nach, wie methodische Entscheidungen und begriffliche Setzungen in der Wissenschaft im Zusammenspiel mit der Politik dazu beitragen, Gewaltphänomene zu kategorisieren und auf diese Weise sichtbar (oder unsichtbar) zu machen. Die Autorinnen zeigen, inwiefern bereits die Aufbereitung von Daten und vermeintlich objektiven Fakten durch Machtprozesse und politische Entscheidungen geprägt wird und welche Konsequenzen sich daraus für eine reflektierte wissenschaftliche Politikberatung ergeben.

Auch die beiden Beiträge der Rubrik „Hintergrund“ fügen sich dieses Mal in das Schwerpunktthema des Heftes ein. *Rainer Huhle*, Mitglied des UN-Ausschusses gegen das „Verschwindenlassen“, verortet die viel zitierten „Nacht-und-Nebel“-Aktionen der Nazis im Gesamtkontext des nationalsozialistischen Terrors und zeigt auf, dass diese – entgegen der viel verbreiteten Ansicht – nur in sehr beschränkter Weise einen Beitrag zum Verständnis der modernen Techniken des gewaltsamen „Verschwindenlassens“ leisten, wie sie etwa während des Algerienkriegs und vor allem in den lateinamerikanischen Diktaturen entwickelt wurden. Dabei fragt er nach den Gründen für die Überhöhung dieser besonderen NS-Praxis in der Rezeption durch Autoren im Umkreis der internationalen Menschenrechtsbewegung und benennt einige Gefahren, die sich aus der Übertragung der „Nacht und Nebel“-Aktionen auf die Analyse neuerer Repressionstechniken ergeben, wenn deren spezifischer und begrenzter Stellenwert im NS-System verkannt wird.

Anschließend beschäftigt *Miao-ling Lin Hasenkamp* sich aus einer feministisch-rechtlichen und kultursoziologischen Perspektive mit dem Begriff der Gerechtigkeit in Ostasien und mit der Aufarbeitung der Kriegsverbrechen Japans, allen voran mit dem lange Zeit vernachlässigten Thema der „Trostfrauen“. Hinter der beschönigenden Bezeichnung stehen Mädchen und Frauen aus Korea, China, Taiwan, Burma, Malaysia, Vietnam, den Philippinen, Niederländisch-Indien, Portugiesisch-Timor und Indonesien, die während des Zweiten Weltkrieges in japanischen Kriegsbordellen zur Prostitution gezwungen wurden. Der Beitrag legt dar, wie unzureichend dieses völkerrechtsverletzende Unrecht in Japan bislang anerkannt und aufgearbeitet wurde – und wie sehr dies mit tradierten kulturellen Gerechtigkeitsvorstellungen, herrschenden Erinnerungsdiskursen, der Tabuisierung sexueller Gewalt sowie mit bewusstem politischem und wirtschaftlichem Kalkül zusammenhängt.

Das „Forum“ hält zwei Interviews bereit: Am Anfang steht ein Gespräch mit dem Philosophie-Professor *Georg Lohmann* über philosophische Menschenrechtskritik, das „Politische“ der Menschenrechte und Probleme internationaler Menschenrechtspolitik. Es bildet gewissermaßen eine Replik auf das Interview mit dem Philosophen Raymond Geuss, das in der vorangegangenen Nummer der *zeitschrift für menschenrechte* (2/2013) zum Schwerpunkt „Menschenrecht und Kritik“ erschienen ist. Danach folgt ein Interview mit dem 2014 ernannten Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, *Christoph Strässer*, über seine Rolle, seine Agenda und die Bedeutung seines Amtes. Die abschließende „Tour d’horizon“ von *Michael Krennerich* vermittelt unter dem Titel „Menschenrechte und Gewalt in Lateinamerika“ einen – ausnahmsweise mit vielen Literaturhinweisen versehenen – Einblick in eine Region, in der die Menschenrechte nicht nur häufig missachtet werden, sondern aus welcher der internationale Menschenrechtsschutz auch viele Impulse erfährt.

Einmal mehr sei den Autorinnen und Autoren sowie dem Verlag für die angenehme und unkomplizierte Zusammenarbeit gedankt. Dank gilt auch dem – inzwischen leicht veränderten – wissenschaftlichen Beirat für die Unterstützung in den vergangenen Jahren. Mit *Elisabeth Holzleithner* haben wir zu Beginn dieses Jahres zudem eine weitere, ausgesprochen kompetente und überaus nette Kollegin für unser Herausgeber- und Redaktionsteam gewinnen können. Bereichert wird unsere Arbeit fortan auch durch *Anna Goppel* und *Henning Hahn*, die nunmehr für die Herausgeberschaft des Rezensionsteils verantwortlich zeichnen. So verstärkt hoffen wir unseren Leserinnen und Lesern auch weiterhin eine informative, vielseitige und abwechslungsreiche Lektüre bieten zu können.

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der *zeitschrift für menschenrechte*

Wilfried Hinsch

Ethisch gerechtfertigte humanitäre Interventionen?

Die Idee der humanitären Intervention – verstanden als militärisches Eingreifen zum Schutz fremder Menschen vor Verfolgung und Vernichtung – kann bis in die Zeit der Entstehung moderner Staaten zurückverfolgt werden. Der Dominikanermönch Francisco de Vitoria (1483-1546) begründete seine Befürwortung solcher Interventionen mit der universellen, naturrechtlichen Pflicht, Menschen in Not zu helfen. Und auch die Religionskriege seit dem 16. Jahrhundert wurden nicht selten mit dem Argument der Hilfe für verfolgte Menschen gerechtfertigt. Der Westfälische Friede von 1648, der diesen Kriegen ein Ende setzte, beruhte infolgedessen wesentlich auf einer klaren Absage an die Vorstellung gerechtfertigter Interventionen (Hinsch/Janssen 2006: 15 ff.).

Im 19. Jahrhundert wurde erneut über die damals so genannte „Humanitätsintervention“ gestritten. Nachrichten von Massakern und Gräueltaten in den Gebieten des Osmanischen Reiches ließen in der europäischen Öffentlichkeit den Ruf nach einem Eingreifen laut werden, zum ersten Mal als Nachrichten von türkischen Gräueltaten auf der griechischen Insel Chios bekannt wurden. Anfang der 1820er Jahre entstanden überall in Europa Freiwilligenvereinigungen, um den Griechen bei ihrem Kampf gegen die Türken beizustehen. Ein prominenter Aktivist war der englische Dichter Lord George Byron (1788-1824), der 1823 mit Waffen, Geld und Medikamenten nach Griechenland reiste und sich am Freiheitskampf beteiligte. 1827 schließlich intervenierten Frankreich, Großbritannien und Russland unter dem Druck der öffentlichen Meinung im griechischen Unabhängigkeitskrieg.

Die Völkerrechtsexperten des 19. Jahrhunderts hatten ähnliche Probleme, die „Humanitätsintervention“ rechtlich einzuordnen, wie ihre heutigen Kollegen. Thomas J. Lawrence schrieb 1895 in seinen *Principles of International Law*:

Es gibt nur wenige Fragen im gesamten Gebiet des Internationalen Rechts, die schwieriger sind, als jene, die verbunden sind mit der Legalität der Intervention; und wenige sind durch die ganze Schar der Völkerrechtler unbefriedigender behandelt worden [...]. Nicht nur, dass verschiedene Staaten nach unterschiedlichen Prinzipien handelten, auch waren die Handlungen ein und desselben Staates zu einem Zeitpunkt unvereinbar mit seinen Handlungen zu einem anderen. Zu diesem Thema spricht die Geschichte mit einem Wirrwarr uneiniger Stimmen und die Fakten der internationalen Beziehungen geben keinen Aufschluss über die Regeln des Völkerrechts. (Lawrence 1895: 116f.)

Die Erfahrung der beiden Weltkriege veränderte im 20. Jahrhundert sowohl die öffentlich-moralische als auch die rechtliche Bewertung der Legalität und Legitimität von Interventionen. Der Briand-Kellog-Pakt von 1928 enthielt ein völkerrechtliches Verbot von Angriffskriegen und die UN-Charta von 1945 verbietet Interventionen in die „inneren Angelegenheiten von Staaten“ ebenso wie das Völkergewohnheitsrecht. Das Interventionsverbot wurde freilich in der Staatenpraxis nicht durchgehalten. Wiederholt intervenierten beide Supermächte während des Kalten Krieges in kleineren Staaten, um eine Ausdehnung des Machtbereichs der jeweils anderen Seite zu verhindern. Aber auch Frankreich und Großbritannien mischten sich mehrfach mit militärischen Mitteln in die inneren Angelegenheiten ihrer ehemaligen Kolonien ein.

Das Konzept der humanitären Intervention erlebte einen neuerlichen Aufschwung mit dem Ende des Kalten Krieges. Die Aufhebung des Ost-West-Antagonismus weckte bei vielen die Hoffnung, dass die UN nun eine aktive Rolle in der Vermeidung und Beilegung von Konflikten spielen könnte. Die Einrichtung von Schutzzonen für kurdische Flüchtlinge 1991 im Nordirak wird häufig als erste humanitäre Intervention nach dem Ende des Kalten Krieges angesehen. Der Einsatz der UN Protection Force 1991 in Kroatien führte zu einer Beruhigung des serbisch-kroatischen Konflikts. Doch schon 1992 sah sich die UN mit gewaltsamen Konflikten in Somalia und Bosnien konfrontiert. Somalia wurde in der Folgezeit ein bevorzugtes Beispiel dafür, dass humanitäre Interventionen in gescheiterten Staaten keinen Erfolg haben, und die bosnische Stadt Srebrenica wurde zum Symbol des Versagens der UN und ihrer Blauhelmsoldaten. 1999 kam es zu der humanitären Intervention, die in Deutschland die bisher intensivsten Debatten zu diesem Thema ausgelöst hat: die NATO-Intervention im Kosovo, die ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrates erfolgte.

Die terroristischen Anschläge auf die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 führten zu einem einschneidenden Perspektivenwechsel. Ab jetzt standen der „Krieg gegen den Terrorismus“ und die Erfordernisse nationaler Sicherheit im Mittelpunkt. Die Invasion des Iraks durch eine von den USA und Großbritannien geführte Koalition im Jahr 2003 und die folgenden Jahre der amerikanischen und britischen Präsenz im Irak ließen auch unter denjenigen, die humanitäre Interventionen grundsätzlich befürworteten, eine skeptische Einstellung entstehen. Der Irakkrieg war mit dem Argument gerechtfertigt worden, der Irak besitze und entwickle Massenvernichtungswaffen, die unter anderem zur Aufrüstung antiamerikanischer resp. antiwestlicher Terroristen bestimmt seien. Nach dem Sieg der Koalition stellte sich heraus, dass die Angaben der amerikanischen und der britischen Regierung über die Existenz und Herstellung von Massenvernichtungswaffen im Irak eklatant falsch waren. Daraufhin wurde von

Befürwortern des Krieges vorgebracht, die Invasion sei schon deshalb gerechtfertigt gewesen, weil das Regime Saddam Husseins die Menschenrechte der irakischen Bevölkerung mit Füßen getreten habe (Cushman 2005). Dieser nachträgliche Rechtfertigungsversuch bestärkte jene Kommentatoren, die das größte Problem humanitärer Interventionen in ihrem Missbrauch sehen. Die Enthüllungen über Folterungen in einem Gefängnis der amerikanischen Militärpolizei in Abu Ghraib ab 2004 taten ein Übriges, um das Vertrauen in amerikanische Interventionstruppen zu untergraben.

1. Argumente gegen humanitäre Interventionen

In der Diskussion über humanitäre Interventionen haben Kritiker des Konzepts zahlreiche Einwände vorgebracht (Hinsch/Janssen 2006: 34 ff.). So wurde wiederholt das völkerrechtliche Interventionsverbot geltend gemacht, das auch humanitär begründete militärische Eingriffe in fremde Staaten ausschließt. Nur eine Minderheit unter den Völkerrechtlern vertrat bis zum Ende der 1990er Jahre die Auffassung, humanitäre Interventionen ließen sich unter gewissen Bedingungen mit dem geltenden Völkerrecht vereinbaren (D'Amato 1990; Doehring 1996). Inzwischen hat sich die Rechtslage insofern geändert, als dass die UN-Vollversammlung auf dem Weltgipfel 2005 eine Resolution verabschiedet hat (UNGA 2005), mit der humanitäre Interventionen unter Berufung auf ein Prinzip der „Verantwortung zu schützen“ *de facto* legalisiert werden. Resolution 60/1 zeigt, dass unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mittlerweile ein Konsens besteht, dass der Sicherheitsrat schwere Menschenrechtsverletzungen im großen Maßstab – insbesondere Massenmord, Vertreibungen und Genozid – als Bedrohung des internationalen Friedens ansehen kann und gemäß Kapitel VII der Charta auch befugt ist, militärische Aktionen zu autorisieren. Die Frage, ob militärische Interventionen zum Menschenrechtsschutz unternommen werden sollten oder nicht, lässt sich freilich nicht allein durch ein sorgfältiges Studium des Völkerrechts beantworten. Die Aufgabe humanitärer Interventionen ist der Schutz elementarer menschlicher Rechte; und es ist eine moralische und keine rein rechtliche Frage, ob es alles in allem richtig ist – unter Berücksichtigung pragmatisch-politischer Erwägungen, aber auch der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung –, solche Interventionen zu unternehmen.

Ein prinzipielles Argument gegen den militärischen Menschenrechtsschutz macht geltend, dass die Tötung Unschuldiger kategorisch verboten sei. Da in allen Interventionen die Tötung Unschuldiger in Kauf genommen werden müsse, könne militärische Gewalt auch mit humanitären Gründen niemals moralisch gerechtfertigt

sein. Der Grundgedanke des Arguments ist wohl unbestreitbar: Was eine humanitäre Intervention rechtfertigt, sind gewaltsame Angriffe auf Zivilbevölkerungen, die schwere Menschenrechtsverletzungen darstellen und verhindert werden müssen. Eine aus humanitären Gründen intervenierende Streitmacht muss deshalb vor allem anderen vermeiden, ihrerseits die Menschenrechte der Zivilbevölkerung des Landes, in das interveniert wird, zu verletzen – allen voran das Menschenrecht auf Leben. Drei Kommentare zum vermeintlich kategorischen Verbot der Tötung Unschuldiger erscheinen gleichwohl angebracht:

Erstens bringt die Verwendung des Ausdrucks „Unschuldige“ rhetorisch wirksame Bedeutungskomponenten ins Spiel, die einer angemessenen moralischen Bewertung durchaus abträglich sein können. Kriege, Bürgerkriege und bürgerkriegsähnliche Konflikte sind kollektive Ereignisse, die nicht möglich wären, ohne die nachhaltige gesellschaftliche Unterstützung von (zivilen) Politikern, Propagandisten, Wirtschaftsführern und anderen Sympathisanten oder Mitläufern. Zweitens bedeutet ein absolutes Verbot der Tötung Unschuldiger in der Konsequenz, dass nicht nur Angriffskriege und humanitäre Interventionen verboten sind, sondern auch Verteidigungskriege, da auch bei ihnen stets mit unschuldigen Opfern gerechnet werden muss. Drittens schließlich stehen wir bei der Entscheidung über einen humanitären Militäreinsatz wie der Kosovo-Intervention vor dem Dilemma, entweder Truppen zu entsenden, mit der Konsequenz, dass sehr wahrscheinlich auch Unschuldige zu Tode kommen werden, oder ein Unrecht geschehen zu lassen, durch das weit mehr Unschuldige zu Tode kämen und das durch militärische Gewalt verhindert werden könnte. Wer sich selbst an ein striktes Tötungsverbot für Unschuldige halten möchte, um seine eigene moralische Integrität zu schützen, muss deshalb bereit sein, die Tötung von sehr viel mehr Unschuldigen durch andere hinzunehmen.

Vergegenwärtigen wir uns, wie schwer es ist, ein absolutes Tötungsverbot für „Unschuldige“ konsistent zu vertreten. Nicht nur Verteidigungskriege könnten dann nicht länger als moralisch zulässig betrachtet werden – das würden Pazifisten wohl gerne hinnehmen. Viele alltägliche Handlungsweisen erschienen unter Annahme eines solchen absoluten Verbots mit einem Schlag moralisch inakzeptabel und verwerflich. Auch Flug- und Straßenverkehr bringen es mit sich, dass immer wieder Menschen ohne eigenes Verschulden durch das Handeln anderer mehr oder weniger direkt zu Tode kommen.

Ein prinzipieller Einwand gegen ein absolutes Tötungsverbot ergibt sich daraus, dass es inakzeptabel erscheint, irgendjemandem ein für ihn vorteilhaftes Recht zuzuschreiben, ohne zuvor zu überprüfen, ob die damit verbundenen Verpflichtungen

anderer nicht mit unzumutbaren Opfern und Kosten verbunden sind. Genau dies aber scheint der Fall zu sein, wenn wir Zivilisten durch ein absolutes Tötungsverbot zu schützen versuchen und dafür den Tod vieler anderer Zivilisten in Kauf nehmen, weil wir eine militärische Intervention als Handlungsoption ausschließen.

Ein anderer Einwand, der gegen humanitäre Interventionen vorgebracht wurde, ist, dass Wehrpflichtige der intervenierenden Staaten nicht verpflichtet werden können, ihr Leben für fremde Menschen aufs Spiel zu setzen, mit denen sie keine politische Gemeinschaft in einem Staat bilden. Lediglich die Verteidigung des eigenen Staates und damit der eigenen sozialen Lebensgrundlage rechtfertigt eine Wehrpflicht (vgl. Walzer 2004: 73 ff.). Es ist richtig, dass Pflichten zur Nothilfe für andere normalerweise nicht die Pflicht einschließen, das eigene Leben zu opfern oder große Lebensrisiken auf sich zu nehmen. Ein grundsätzliches Problem für humanitäre Interventionen ergibt sich daraus aber nicht, da eine Interventionsarmee ebenso gut aus Freiwilligen und Berufssoldaten rekrutiert werden kann, die einer Beteiligung an humanitären Einsätzen ausdrücklich zugestimmt haben.

John Stuart Mill (1806-1873) hat in *A Few Words on Non-Intervention* externe Interventionen zur Beilegung innerstaatlicher Konflikte mit dem Argument abgelehnt, dass Völker ihren eigenen, oft schmerzhaften Weg zu Freiheit, Demokratie und Stabilität finden müssten. Eine von außen herangetragene Befreiung und Konsolidierung könne keinen Erfolg haben, weil sich eine „geschenkte“ Freiheit nicht als zu bewahrendes Gut im Denken und Fühlen der Bevölkerung verankern könne. In jüngerer Zeit hat Edward Luttwak in *Foreign Affairs* eine Variante dieses Gedankens aufgegriffen und realpolitisch gewendet. Unter dem Titel *Give war a chance* plädiert Luttwak dafür, sich nicht von außen in Bürgerkriege einzumischen, sondern sie sich „ausbrennen“ zu lassen. Erst wenn eine Seite einsehe, verloren zu haben, oder beide Seiten sich eingestehen, dass eine Pattsituation erreicht wurde, sei ein stabiler Friede möglich (Luttwak 1999: 36 ff.). Als Antwort auf Mill und Luttwak wäre daran zu erinnern, dass eine humanitäre Intervention nicht pauschal darauf zielt, die sozialen und politischen Probleme eines Landes – etwa durch die Einführung liberaler demokratischer Institutionen – umfassend zu lösen. Luttwak scheint darüber hinaus zu übersehen, dass eine humanitäre Intervention in einen Konflikt in der Regel nicht die einzige Einflussnahme von außen darstellt. „Interessierte Dritte“ (Waffenhändler, Wirtschaftsunternehmen, Diplomaten, humanitäre Organisationen) greifen in mannigfacher Weise und oft erheblich „von außen“ in Konflikte ein.

2. Menschenrechtsverletzungen als Interventionsgrund

Angelpunkt jeder öffentlichen Debatte über die Gerechtigkeit eines Krieges ist wohl die Frage nach dem Grund, warum militärische Gewalt eingesetzt werden sollte. Sie wird in den klassischen Theorien des gerechten Krieges durch das Kriterium des „gerechten Grundes“ (*causa iusta*) beantwortet, wobei der gerechte Grund in der Verhinderung oder Unterbindung eines gravierenden Unrechts gesehen wird (Hinsch/Janssen 2006: 67 ff.).

In der seit dem 19. Jahrhundert geführten Diskussion über die humanitäre Intervention wurde eine präzise Erklärung der Umstände, unter denen ein militärisches Eingreifen gerechtfertigt erscheint, selten als notwendig angesehen. Angesichts der Grausamkeiten, die man jeweils vor Augen hatte – etwa das Massaker von Chios oder die Ermordung der 6 000 Maroniten in Syrien –, begnügte man sich damit, von Grausamkeiten, Verfolgungen, Massakern oder von „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ zu sprechen. Heute spricht man von Handlungen, die „das Gewissen der Menschheit schockieren“ („that shock the conscience of mankind“). Diese von Hersch Lauterpacht geprägte Wendung findet sich auch an prominenter Stelle im Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* von 2001 (ICISS 2001a: xiii, 31, 33, 55).

Der Philosoph Peter Singer hat die Vagheit dieses Kriteriums zu Recht kritisiert:

Das Problem mit [dem] „Gewissen der Menschheit“-Kriterium ist, dass dieses Gewissen zu anderen Zeiten und an anderen Orten von solchen Dingen schockiert war wie dem Sex zwischen Mitgliedern verschiedener Rassen, dem Atheismus und dem gemeinschaftlichem Baden beider Geschlechter. Ironischerweise haben die Nazis selbst „das gesunde Volksempfinden“ in den Rang einer Rechtsnorm erhoben und dazu benutzt, Homosexuelle zu unterdrücken. (Singer 2002: 122 f.)

Fairerweise muss gesagt werden, dass das „*shocking the conscience*-Kriterium“ seit seinem ersten Auftreten 1952 in Oppenheims *International Law* stets mit der Vorstellung einer Verletzung grundlegender Menschenrechte verbunden war und so durch die internationalen Menschenrechtsdokumente eine gewisse Präzisierung erfahren hat. Es stellt sich dann die Frage: Was sind „grundlegende“ Menschenrechte und warum vermögen schwere Verletzungen der Letzteren – trotz eines generellen völkerrechtlichen Interventionsverbots – militärische Eingriffe in fremde Staaten zu rechtfertigen?

Menschenrechte umfassen als moralische Anspruchsrechte drei Elemente: (1) einen grundlegenden menschlichen Wert; (2) individuelle Ansprüche, die aus diesem Wert erwachsen; und (3) Pflichten anderer, eben diese Ansprüche zu erfüllen. Wir nehmen

an, dass Menschen einen begründeten moralischen Anspruch auf bestimmte Dinge haben, allein aufgrund der großen Bedeutung des Wertes für ihre Autonomie und ihr Wohlergehen als menschliche Personen. Die mit Menschenrechten verbundenen Pflichten umfassen nun nicht nur primäre Pflichten der unmittelbaren Gewährleistung dessen, worauf eine Person ein Recht hat, sondern darüber hinaus auch sekundäre Pflichten der Nothilfe und Unterstützung von Personen, deren Rechte verletzt werden. Wir nennen diese Pflichten „sekundäre“ Pflichten, weil die Forderung, ihnen gemäß zu handeln, von der (drohenden) Nichterfüllung der primären Pflichten abhängt. So erlegt das Recht auf Leben jedermann die negative primäre Pflicht auf, andere nicht zu töten. Es verpflichtet andere aber auch, den (potenziellen) Opfern von Gewaltverbrechen im Rahmen des Möglichen Hilfe zu leisten und entsprechende Vorkehrungen zu treffen (zum Beispiel eine Polizei einzurichten).

Daraus, dass zu Menschenrechten nicht nur primäre, sondern auch sekundäre Pflichten gehören, folgt, dass nicht nur primäre Pflichtenträger die Menschenrechte einer Person verletzen können, sondern auch die Adressaten sekundärer Pflichten, wenn sie nämlich ihre Hilfs- und Unterstützungspflichten nicht erfüllen. Dies entspricht einem wichtigen Aspekt des klassischen Verständnisses von Rechten, wie wir es etwa bei John Stuart Mill finden: „Ein Recht zu haben, bedeutet demnach, etwas zu haben, das mir die Gesellschaft schützen sollte, während ich es besitze.“ (Mill 1863: 161)

Klären wir nun, was es heißt, dass ein Recht „grundlegend“ ist. Drei Aspekte erscheinen mir besonders wichtig:

Erstens kann ein Menschenrecht „grundlegend“ sein, weil seine Verletzung ein besonders schlimmes und für die Betroffenen unmittelbar mit großem Leid verbundenes Übel ist. Wenn wir an Mord, Vergewaltigung, Versklavung oder Ähnliches denken, ist offensichtlich, dass das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person aus Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 grundlegend in diesem Sinne ist.

Zweitens kann ein Recht „grundlegend“ sein, weil seine soziale Gewährleistung eine Voraussetzung dafür ist, dass Personen überhaupt irgendwelche Rechte haben. So ist etwa das Recht auf körperliche Unversehrtheit grundlegend für das Recht der Meinungsfreiheit, denn niemand ist in der freien Meinungsäußerung sozial geschützt, solange das Recht auf körperliche Unversehrtheit nicht gewährleistet ist und man befürchten muss, aufgrund politisch unliebsamer Äußerungen verprügelt, gefoltert oder getötet zu werden (Shue 1996: 18 ff.).

Drittens schließlich können Menschenrechte „grundlegend“ sein, weil ihre soziale Gewährleistung eine Voraussetzung dafür ist, dass wir in Bezug auf einen Staat davon

sprechen können, es läge so etwas wie eine minimal achtbare politische Ordnung vor. Um minimal achtbar zu sein, muss ein Staat auf sozialer Kooperation und nicht auf Unterdrückung und Ausbeutung beruhen. In diesem Sinne versteht John Rawls (1924-2002) in *The Law of Peoples* (1999) Menschenrechte als „besonders dringliche Rechte“, zu denen er die Freiheit von Sklaverei und Leibeigenschaft, eine Mindestfreiheit des Gewissens und die Sicherheit ethnischer Gruppen vor Massenmord und Genozid zählt (Rawls 2002: 96).

Aus der Perspektive einer Theorie gerechter Gründe für eine humanitäre Intervention ist festzustellen, dass diejenigen Menschenrechtsverletzungen, die in der gegenwärtigen Diskussion als Gründe für eine humanitäre Intervention genannt werden, sich auf Menschenrechte beziehen, die in allen drei Hinsichten grundlegend sind. Mord, Vergewaltigung und Deportation sind Verbrechen, die dieses Menschenrecht verletzen und die, wenn sie planmäßig und im großen Maßstab verübt werden, mit maßlosem Schrecken und großem Leid einhergehen. Das erste Kriterium dafür, dass ein Menschenrecht grundlegend ist, ist also erfüllt. Darüber hinaus gilt, dass Personen, denen, weil sie zum Beispiel einer ethnischen Minderheit angehören, kein staatlicher Schutz mehr vor Mord, Vergewaltigung oder Vertreibung gewährt wird, damit in der Konsequenz überhaupt keinen Rechtsschutz mehr genießen. Wem von einem Regime der staatliche Schutz entzogen wird, so dass er ungestraft ermordet, vergewaltigt oder von seinem Wohnort vertrieben werden kann, der wird in dieser Gemeinschaft *de facto* nicht mehr als Rechtsperson anerkannt, für die es irgendeine faktisch wirksame Schutzgarantie gibt. Damit ist auch das zweite Kriterium für ein grundlegendes Recht erfüllt. Schließlich ist ein Regime, das Teilen seiner Bevölkerung entweder den staatlichen Schutz vor diesen Verbrechen entzieht oder diese Verbrechen selbst begeht, kein im moralischen Sinne legitimes, oder wie Rawls sagt, „achtbares“ Regime mehr, das für sich reklamieren könnte, im Namen des Gemeinwohls aller Mitglieder zu handeln, und das deswegen international die Achtung seiner politischen Autonomie und Souveränität fordern könnte. Damit erfüllt das Recht auf Leben auch das dritte Kriterium eines grundlegenden Menschenrechtes.

Primär zuständig für den Schutz der Rechte ihrer Bürger sind die einzelnen Staaten selbst, und die Regierungen dieser Staaten haben normalerweise das (moralische und legale) Recht, im Rahmen der Ausübung ihrer Souveränitätskompetenzen jede äußere Einmischung in die inneren Angelegenheiten ihres Landes zurückzuweisen. Dieses Recht setzt jedoch voraus, dass wir es mit Regierungen zu tun haben, die zumindest minimale Bedingungen politischer Legitimität erfüllen, wozu eben auch gehört, dass allen Bürgern ein minimaler Rechtsschutz gewährt wird. Fällt ein solcher minimaler

Rechtsschutz durch die systematische Verletzung grundlegender Menschenrechte aus, können Regierungen deshalb nicht länger von anderen Staaten die Einhaltung des ansonsten für alle verbindlichen Interventionsverbots fordern.

Ich möchte diesen Punkt in rechtlich und politisch relevanter Weise etwas konkretisieren. Die von der kanadischen Regierung eingesetzte *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) benennt in ihrem Bericht *The Responsibility to Protect* Bedingungen, unter denen ein militärischer Eingriff in die Souveränität eines Landes aus humanitären Gründen im Prinzip gerechtfertigt erscheint (ICISS 2001a: 32 ff.). Die Kommission zieht zwei grob umrissene Arten von Umständen in Betracht: Es kommt zu großen Verlusten an Menschenleben oder es finden ethnische Säuberungen mit Hilfe von Mord, Vertreibung, Vergewaltigung und Terror statt.

Zur genaueren Bestimmung der Umstände für eine humanitäre Intervention wird eine (teilweise redundante) Liste von „*conscience shocking situations*“ aufgestellt, die jeweils unter einen der beiden Typen von Umständen fallen (ICISS 2001a: 33):

- Die in der Genozidkonvention von 1948 genannten Handlungen, insoweit sie viele Menschenleben fordern: Mord, Ausrottung/Vernichtung, Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden (aber nicht die in der Genozidkonvention ebenfalls genannten Maßnahmen der Geburtenverhinderung und des Kindesentzugs).
- Die verschiedenen Erscheinungsformen von „ethnischen Säuberungen“: die systematische Tötung von Mitgliedern einer bestimmten Gruppe, Deportation, Terror, systematische Vergewaltigungen (wobei es hier naturgemäß einen fließenden Übergang zum Völkermord gibt).
- Die in den Genfer Konventionen (und zugehörigen Protokollen) genannten Verbrechen gegen die Menschlichkeit, insoweit sie wiederum mit großen Verlusten an Menschenleben verbunden sind.
- Situationen des Staatenzusammenbruchs, in denen Bürgerkrieg oder eine Hungersnot im großen Maßstab droht.
- Natur- oder Umweltkatastrophen, wenn sich der betroffene Staat als unfähig oder unwillig erweist, große Verluste an Menschenleben zu verhindern.

Mit dem Zweck einer klaren Abgrenzung nennt die Kommission in ihrem Bericht darüber hinaus auch Umstände, unter denen sie eine Intervention ausdrücklich für ungerechtfertigt hält. Dazu gehören Menschenrechtsverletzungen, die keine Tötungen oder ethnischen Säuberungen einschließen, Rassendiskriminierung und die systematische Inhaftierung der politischen Opposition. In diesen Situationen erscheinen der Kommission politische und ökonomische Sanktionen gerechtfertigt, aber keine

militärische Intervention. Ebenso ist aus Sicht der Kommission der Umsturz eines demokratischen Regimes oder die Verhinderung eines von der Bevölkerung deutlich gewünschten demokratischen Regimes kein Grund für eine humanitäre Intervention, auch wenn Sanktionen und womöglich auch Maßnahmen des Sicherheitsrates zur Erhaltung des internationalen Friedens angebracht sein mögen (ICISS 2001a: 34).

Es fällt auf, dass die Kommission, wenn man von den „ethnischen Säuberungen“ absieht, ein quantitatives Verständnis des gerechten Grundes für eine Intervention benutzt, nämlich die (nicht genau konkretisierte) große Anzahl der (zu erwartenden) Toten. Dagegen spielt es für die Kommission offenbar keine Rolle, ob die (drohenden) Verluste an Menschenleben auf ein „systematisches“ Vorgehen staatlicher oder anderer Akteure zurückgehen oder nicht.

Als Faustregel erscheint die Bedingung „großer Verluste“ durchaus sinnvoll, auch wenn die Behandlung des Verbrechens der „ethnischen Säuberungen“ durch die Kommission zeigt, dass auch für sie eine hohe Zahl von Toten letztlich keine notwendige Bedingung ist. Nur großes Elend vermag, so nehmen wir an, die in der Regel großen Kosten und Opfer einer humanitären Intervention aufzuwiegen, wobei klar sein sollte, dass es dabei stets um relative Größen geht. Auch in anderer Hinsicht spielt die Größe des Leids und der Rechtlosigkeit, die durch eine Intervention beendet werden soll, eine wichtige Rolle. Die Tatsache nämlich, dass in einem Land Verletzungen grundlegender Menschenrechte im großen Maßstab (oder in erkennbar systematischer Weise) stattfinden, ist ein deutliches Zeichen dafür, dass die primär für den Menschenrechtsschutz zuständigen staatlichen Instanzen (wenn sie nicht selbst für die Menschenrechtsverletzungen unmittelbar verantwortlich sind) entweder unwillig oder unfähig sind, die Rechte ihrer Bürger wirksam zu schützen, und deshalb ihren Anspruch auf Nicht-Einmischung verlieren.

Eine zusätzliche Bedingung für eine humanitäre Intervention, die u. a. von Michael Walzer benannt wurde, die im Bericht der ICISS jedoch keine nennenswerte Rolle spielt, ist, dass eine von schweren Menschenrechtsverletzungen bedrohte Bevölkerungsgruppe nicht zur Selbstverteidigung in der Lage sein darf (Walzer 1992: Kap. 6). Diese Bedingung erscheint aus mehreren Gründen jedoch unangemessen und ist im Übrigen praktisch überflüssig. Erstens ist es nicht richtig, dass Dritte nur dann einen Grund haben (und womöglich verpflichtet sind), die Rechte von anderen zu schützen, wenn diese selbst dazu nicht in der Lage sind. Es kann sein, dass sich eine Person nur unter großen (inakzeptablen) Opfern selbst helfen kann, während Dritte die nötige Hilfe ohne solche Opfer gewähren könnten. Zweitens ist in der Praxis häufig nicht mit Sicherheit festzustellen, ob die (potenziellen) Opfer einer schweren Rechtsverlet-

zung zur Selbsthilfe in der Lage sind oder nicht. Drittens schließlich sind die von der ICISS angegebenen Umstände, unter denen eine Intervention gerechtfertigt wäre, von der Art, dass die Möglichkeit der Selbsthilfe von vornherein unrealistisch erscheint.

Fassen wir das Ergebnis unserer Überlegungen zum Interventionsgrund zusammen. Eine humanitäre Intervention erscheint im Prinzip gerechtfertigt, wenn in einem Staat bei gewaltsamen Angriffen auf die Zivilbevölkerung die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. Es werden grundlegende Menschenrechte ernsthaft verletzt (oder bedroht): insbesondere das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit und das Recht auf elementare menschliche Freiheiten.
2. Bei den Rechtsverletzungen handelt es sich nicht um Einzelfälle. Sie resultieren vielmehr aus ausgedehnten und systematischen Angriffen auf Personen, die typischerweise aufgrund ihrer ethnischen, kulturellen, religiösen oder sozialen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe diskriminiert werden.
3. Die Angriffe gehen entweder von der Regierung des betroffenen Staates selbst aus oder dessen Regierung ist unwillig oder unfähig, den Angriffen Einhalt zu gebieten.

3. Das Problem der legitimen Autorität

Das Kriterium der legitimen Autorität gehörte von Anfang an zu den wesentlichen Elementen der Lehre vom gerechten Krieg (Hinsch/Janssen 2006: 92 ff.). Grob gesprochen bedeutet „legitime Autorität“, dass auch bei Vorliegen eines gerechten Grundes nicht jeder beliebige Akteur (Staatsmann, Heerführer, Privatperson), der über die dazu nötigen Mittel verfügt, auch das Recht hat, einen Krieg zu führen oder eine Intervention zu unternehmen, um Menschenrechte zu schützen. Die Existenz einer Rechtsordnung setzt voraus, dass deren Mitglieder darauf verzichten, dasjenige, was sie für ihr Recht halten, eigenmächtig durchzusetzen, und stattdessen bereit sind, sich an gemeinsame öffentliche Instanzen der Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung zu wenden. In der Gegenwart kommen die Institutionen des internationalen Rechts und des UN-Systems kollektiver Sicherheit als plausible Träger einer primären legitimen Autorität für militärische Zwangsmaßnahmen in Betracht. Sachlich-funktional geht es darum, wie in einer (internationalen) Rechtsordnung die rechtliche Kompetenz, Zwangsmaßnahmen zur Rechtsdurchsetzung anzuwenden, verteilt werden soll.

In der Diskussion stehen denen, welche die Bedingungen der legitimen Autorität im eben skizzierten Sinne in rechtlichen Begriffen staatlicher Ordnung explizieren, andere Autoren gegenüber, bei denen die legitime Autorität und der gerechte Grund

ineinander übergehen, und zwar entweder, weil sie mit dem gerechten Grund zugleich auch die legitime Autorität für gegeben halten (Walzer 2002; Fixdal/Smith 1998; Wheeler 2001), oder aber, weil sie annehmen, dass diejenige Instanz, die eine legitime Autorität zur Kriegführung habe, in der Praxis eben auch diejenige sei, die über das Vorliegen eines gerechten Grundes entscheide (Kunz 1951: 531). Ein Beispiel für die erste Form der Ineinsetzung von rechtem Grund und legitimer Autorität findet sich bei Michael Walzer, der mit Blick auf die fehlende Bereitschaft der meisten Regierungen zum militärischen Menschenrechtsschutz erklärt, dass, wer immer durch eine Intervention schwere Menschenrechtsverletzungen verhindern könne, dies auch tun müsse (Walzer 2002). Walzers Vorschlag wird freilich der ordnungs- und friedensstiftenden Funktion des Prinzips der legitimen Autorität nicht gerecht. Die mangelnde Klarheit über das Kriterium der legitimen Autorität spiegelt sich auch in den gegenwärtigen Debatten über die Legitimität humanitärer Interventionen wider. Einige Autoren gehen davon aus, dass ausschließlich der UN-Sicherheitsrat die normative Kompetenz habe, humanitäre Interventionen zu autorisieren. Andere vertreten die Auffassung, dass auch solche Interventionen legitim sein können, denen keine Resolution des Sicherheitsrats zugrunde liegt.

Ein angemessenes Verständnis der Bedeutung des Kriteriums der legitimen Autorität für gerechte humanitäre Interventionen setzt Klarheit über die besondere Rolle des Kriteriums im Zusammenspiel mit den anderen Anforderungen an gerechtfertigte Interventionen voraus. Nehmen wir also an, dass in einem konkreten Fall aufgrund anhaltender massiver Menschenrechtsverletzungen in einem Land tatsächlich ein gerechter Grund zu intervenieren vorliegt. Und nehmen wir weiter an, dass auch unter Berücksichtigung der mit einer Intervention unvermeidlich verbundenen Opfer und Kosten eine Intervention alles in allem moralisch gerechtfertigt erscheint. Folgt daraus, dass jeder Akteur, sagen wir ein benachbarter Staat, der in der Lage wäre, die moralisch geforderte Intervention erfolgreich durchzuführen, berechtigt wäre, zu intervenieren, wie es Walzer nahelegt, wenn er sagt, „*who can, should*“ (Walzer 2002: 31)? Nach unserer Auffassung folgt dies nicht notwendigerweise, auch wenn häufig Umstände vorliegen mögen, unter denen Walzers „*who can, should*“ seine volle Berechtigung hat (Walzer 2002: 31 ff.). Sobald mehrere Akteure im Prinzip in der Lage wären, in der moralisch geforderten Weise zu intervenieren, stellt sich nicht nur die Frage, wer faktisch intervenieren kann, sondern auch die Frage, wer die Befugnis zur Intervention hat oder haben sollte und wer die Durchführung einer Intervention steuert und überwacht. Und eben dies ist die Frage nach der legitimen Autorität.

Das Kriterium der legitimen Autorität gewinnt dadurch zusätzliches Gewicht,

dass es nicht nur darum geht, wer eine moralisch geforderte Intervention tatsächlich durchführt. Vorrangig muss festgestellt werden, wer das Recht hat oder haben soll zu entscheiden, ob die für eine humanitäre Intervention einschlägigen Anforderungen, zum Beispiel die Bedingung des gerechten Grundes, in einem gegebenen Fall tatsächlich erfüllt sind. Eine Intervention (humanitär motiviert oder nicht) ist ein schwerwiegender Eingriff in die Souveränität eines anderen Staates und sie ist unvermeidbar mit großen Opfern für die Zivilbevölkerung des betroffenen Landes verbunden. Unmöglich kann jeder Staat (oder jedes beliebige Bündnis von Staaten) innerhalb einer internationalen Rechtsgemeinschaft ein Recht zu einem solchen Eingriff haben, ohne dass das internationale Recht selbst seine Frieden stiftende Funktion verlöre.

Die Grundidee des UN-Systems der kollektiven Sicherheit ist, dass die beteiligten Staaten auf ihr Recht, Kriege zu beginnen, verzichten und den UN-Sicherheitsrat als das einzige Gremium anerkennen, das militärische Zwangsmaßnahmen anordnen darf. Lediglich die unmittelbare Selbstverteidigung bleibt ein Recht der Staaten. Auf die humanitäre Intervention bezogen bedeutete dies, dass dem UN-Sicherheitsrat die alleinige legale Autorität zur Autorisierung eines militärischen Eingreifens zukäme. Aus Sicht einer moralischen Konzeption gerechter humanitärer Interventionen ist die Vorstellung einer alleinigen Kompetenz des UN-Sicherheitsrates, humanitäre Interventionen zu autorisieren, allerdings nicht unproblematisch. Weder erfüllt der Sicherheitsrat in seiner jetzigen Form die Forderung minimaler Gerechtigkeit noch ist er eine tatsächlich global Frieden stiftende Instanz, wie es einzelstaatliche Regierungen in der Regel innerhalb ihres Territoriums für sich reklamieren können.

Der UN-Sicherheitsrat wurde zwar auch mit der Hoffnung konzipiert, es könne einmal so etwas wie einen gerechten Frieden auf Erden geben. Im Ergebnis jedoch ist er ein mehr oder weniger funktionsfähiges realpolitisches Instrument des Machtausgleichs und der Stabilisierung der internationalen Beziehungen. Die privilegierte Stellung der fünf Vetomächte ist beredtes Zeugnis des politischen Realismus, der in die Konstruktion der UN-Gremien eingeflossen ist. Und das Verhalten des Sicherheitsrates im Fall des Völkermords in Ruanda zeigt, wie die ständigen und vetoberechtigten Mitglieder des Sicherheitsrates aus eigenen Interessen ein dringend notwendiges und wirksames Eingreifen verhindert haben.

So stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit – verstanden im positivrechtlichen und im moralischen Sinne – von unilateralen humanitären Interventionen, also von solchen militärischen Interventionen, die ohne Genehmigung des UN-Sicherheitsrates durchgeführt werden. Zahlreiche Völkerrechtsexperten halten heute humanitäre Interventionen ohne UN-Autorisierung in seltenen Einzelfällen für eine zulässige, aber

gewissermaßen außerrechtliche *ultima ratio*. Der Münchener Professor für Völkerrecht Bruno Simma – von 2003 bis 2012 Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag – formulierte dies im Vorfeld der Kosovo-Intervention der NATO 1999 so:

Es gibt „schwierige Fälle“ voll fürchterlicher Dilemmata, in denen dringende politische und moralische Erwägungen keine andere Wahl lassen, als außerhalb des Rechts zu agieren. (Simma 1999: 1; eigene Übersetzung, W.H.)

Die Einführung eines völkerrechtlich sanktionierten Rechts zu unilateralen humanitären Interventionen wird jedoch abgelehnt – „*hard cases make bad law*“, wie es bei Simma heißt (Simma 1999: 14). Simma und viele andere sehen in der Anerkennung eines solchen Rechts die um jeden Preis abzuwehrende Gefahr einer Erosion des Gewalt- und Interventionsverbotes der UN-Charta. Ein Recht auf humanitäre Intervention ohne Zustimmung des Sicherheitsrats bringe die Weltordnung auf eine abschüssige Bahn.

Ein anderer prominenter Vertreter des moralischen Exzeptionalismus ist der amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck. In einem 1999 für die Zeitschrift *Foreign Affairs* verfassten Beitrag mit dem Titel *Break it, don't fake it* konstatiert Franck, dass es nicht Aufgabe des Rechts sei, in jedem Einzelfall die moralisch richtige Antwort zu geben. Rechtsnormen sollten vielmehr das allgemeine Verhalten der Staaten im Lichte historischer Erfahrungen und mit Blick auf die Erfordernisse einer guten Ordnung regulieren. Auch für Politiker stellt der von Simma und Franck propagierte moralische Exzeptionalismus eine attraktive Position dar. Er lässt ein extralegales Schlupfloch für humanitäre Interventionen, beruhigt aber die Interventionen kritisch gegenüberstehender Regierungen, denn formaliter wird am Interventionsverbot des UN-Systems festgehalten. Der ehemalige Bundesaußenminister Joschka Fischer argumentierte in diesem Sinne, als er zur Rechtfertigung der deutschen Beteiligung an der Kosovo-Intervention forderte, dass der NATO-Eingriff keinen Präzedenzfall schaffen und auch keine Veränderung des Völkerrechts nach sich ziehen dürfe.

Unbesehen seiner zahlreichen prominenten Vertreter ist der moralische Exzeptionalismus jedoch eine unhaltbare Position. Wer moralische Urteile fällt oder Entscheidungen trifft, beansprucht, in Übereinstimmung mit moralischen Normen zu handeln, deren Anwendung in konkreten Situationen keine Frage der subjektiven Willkür sein darf, sondern an das Vorliegen bestimmter objektiver Situationsmerkmale gebunden ist. Normen sind universelle Handlungsvorschriften, und eine Norm in einer konkreten Situation zum Maßstab eigenen Handelns zu machen, legt den Akteur darauf fest, sie auch für alle anderen Situationen, in denen alle für ihre Anwendung relevanten Merkmale gleichermaßen vorliegen, als Verhaltensstandard zu akzeptieren. Dies ist

das bekannte Postulat der formalen Gerechtigkeit: In relevanter Weise gleiche Fälle müssen gleich beurteilt werden (Hinsch/Janssen 2006: 237 ff.).

In der Tat gibt es unter bestimmten Bedingungen gute Gründe, warum eine moralisch gerechtfertigte oder sogar gebotene Handlungsweise nicht positivrechtlich sanktioniert werden sollte: Eine rechtliche Sanktionierung könnte etwa missbraucht werden oder die Richtigkeit der betreffenden Handlungsweise könnte von einer schwer überschaubaren Vielzahl verschiedenartiger und wechselnder Bedingungen abhängen und sich deshalb einer justiziablen rechtlichen Regulierung entziehen. Es scheint jedoch klar zu sein, dass im Fall moralisch gebotener humanitärer Interventionen keine dieser beiden Überlegungen zutrifft.

Die Missbrauchsüberlegung – die Großmächte könnten mit Hilfe eines Rechts zur unilateralen Intervention ihre imperialistischen Interessen nur umso besser verfolgen –, wie sie Noam Chomsky und andere vertreten, setzt stillschweigend und wohl zu Unrecht voraus, dass die gegenwärtige Interpretation des Interventionsverbots der UN-Charta kleineren Staaten tatsächlich einen wirksamen Schutz gegen Übergriffe der Großmächte biete.

Zum Problem der völkerrechtlichen Regulierung eines Interventionsrechts finden wir eine Variante des „moralischen Exzeptionalismus“ bei Reinhard Merkel:

Aber bewaffnete humanitäre Interventionen [...] sind Hilfskriege zugunsten rechtswidrig bedrohter Dritter. Das bedeutet normativ: Sie sind eine Form der Wahrnehmung von Notrechten oder genauer: des Rechts auf Nothilfe. Notrechte sind aber Selbsthilferechte, und das heißt, sie sind gerade dadurch definiert, dass ihre Verwirklichung nur außerhalb der legitimen Verfahren einer rechtlichen Friedensordnung durchgesetzt werden kann. (Merkel 2000: 77)

Auch diese Position kann jedoch nicht überzeugen. Nothilfe muss in einer Rechtsordnung, darin ist Merkel zuzustimmen, einen rechtlichen Ausnahmecharakter haben. Dieser kann aber nur darin begründet liegen, dass sich ein Sachverhalt aus bestimmten Gründen nicht regulieren lässt oder dass Situationen, die eine derartige Nothilfe erfordern, extrem selten auftreten. Beides ist jedoch nicht der Fall. Die humanitäre Intervention lässt sich offenbar juristisch regulieren, was die vielen Ansätze zur Formulierung von Kriterien für die rechtmäßige Anwendung eines solchen Eingreifens verdeutlichen (Cassese 1999: 27; ICISS 2001a: xi-xiii). Und davon, dass Situationen, in denen ein militärischer Menschenrechtsschutz *prima vista* moralisch geboten erscheint, nur selten auftraten, kann nicht die Rede sein.

Ein Eintreten für humanitäre Interventionen in konkreten politischen Situationen,

in denen die grundlegenden Menschenrechte einer Vielzahl von Menschen massiv und systematisch bedroht sind, muss deshalb einhergehen mit einem Eintreten für eine entsprechende Neuordnung des internationalen Rechts, die – anders als die bestehende Ordnung – den moralisch gebotenen globalen Menschenrechtsschutz in rechtlich angemessener Weise institutionalisiert.

Literatur

- Cassese, Antonio 1999: Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?, in: *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, 23-30.
- Cushman, Thomas (Hrsg.) 2005: *A matter of principle: Humanitarian arguments for war in Iraq*, Berkeley, Calif. [u. a.]: Univ. of California Press.
- D'Amato, Anthony 1990: The invasion of Panama was a lawful response to tyranny, in: *American Journal of International Law*, Vol. 84, No. 2, 516-524.
- Doehring, Karl 1996: Die humanitäre Intervention: Überlegungen zu ihrer Rechtfertigung, in: Trindade, António Augusto Cancado (Hrsg.): *The Modern World of Human Rights: Essays in Honour of Thomas Buergenthal*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 549-565.
- Fixdal, Mona/Smith, Dan 1998: Humanitarian intervention and just war, in: *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 2, 283-312.
- Franck, Thomas M. 1999: Break it, don't fake it, in: *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, 116-118.
- Hinsch, Wilfried/Janssen, Dieter 2006: *Menschenrechte militärisch schützen. Ein Plädoyer für humanitäre Interventionen*, München: C. H. Beck.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty [ICISS] 2001a: *The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty [ICISS] 2001b: *The responsibility to protect: Research, bibliography, background: supplemental volume to the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.
- Kunz, Josef L. 1951: Bellum justum and bellum legale, in: *American Journal of International Law*, Vol. 45, No. 3, 528-534.
- Lawrence, Thomas J. 1895: *The principles of international law*, London/New York: Macmillan.
- Luttwak, Edward N. 1999: Give war a chance, in: *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, 36-44.
- Merkel, Reinhard (Hrsg.) 2000: *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Mill, John Stuart 1863: *Utilitarianism*, London: Parker, Son, and Bourn.
- Mill, John Stuart 1863 [1859]: A few words on non-intervention, in: Himmelfarb, Gertrude (Hrsg.): *John Stuart Mill: Essays on Politics and Culture*, Garden City, NY: Doubleday, 368-384.
- Oppenheim, Lassa/Lauterpacht, Hersch (Hrsg.) 1952: *International law: a treatise*. 7. Aufl., London [u. a.]: Longmans, Green.
- Rawls, John 1999: *The law of peoples; with: The idea of public reason revisited*, Cambridge, Mass. [u. a.]: Harvard University Press.

- Rawls, John 2002: *Das Recht der Völker*, Berlin [u. a.]: De Gruyter.
- Shue, Henry 1996: *Basic rights: subsistence, affluence, and U.S. foreign policy*. 2. Aufl., Princeton: Princeton University Press.
- Simma, Bruno 1999: NATO, the UN and the use of force: Legal aspects, in: *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, 1-22.
- Singer, Peter 2002: *One world: the ethics of globalization*. The Terry Lectures, New Haven/London: Yale University Press.
- United Nations General Assembly [UNGA] 2005: *A/Res/60/1-2005. World Summit Outcome*. Online abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-60/band1/ar60001.pdf>, zuletzt geprüft am 16.05.2014.
- Walzer, Michael 1992: *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*. 2. Aufl., New York: Basic Books.
- Walzer, Michael 2002: The argument about humanitarian intervention, in: *Dissent*, Vol. 49, No. 1, 29-37.
- Walzer, Michael 2004: *Arguing about war*, New Haven [u. a.]: Yale University Press.
- Wheeler, Nicholas J. 2001: Legitimizing Humanitarian Intervention: Principles and Procedures, in: *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2, 550-567.

Master of Arts Human Rights

Starting in October 2014

Starting in October 2014, the University of Erlangen-Nürnberg offers an interdisciplinary and international master program on human rights (Master of Arts). The course program covers fundamental challenges as well as current issues. It pursues an interdisciplinary approach by taking the political, philosophical and legal dimensions of human rights into account. Graduates of the program will be equipped with theoretical and practical skills to pursue professional activities in human rights contexts.

About the Program

The program consists of three semesters (90 ECTS) including two semesters of coursework in Erlangen and one semester devoted to the master thesis which can be completed as a non-resident student.

Modules include Human Rights Politics, Philosophy of Human Rights, Human Rights Law and modules on selected fields of human rights such as Economic, Social and Cultural Rights, Freedom of Religion and Belief, Gender, Refugees and Persons with Disabilities.

Costs

The tuition fees are a total of 4.900 € (plus 126 € student union fees) for all three semester.

Prerequisites

- A university degree based on a course of study which contained 210 ECTS *and*
- At least one year of professional experience either in the area of human rights or in combination with practical experience in human rights work on a volunteer basis.

Program Directors

- Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, Chair in Human Rights and Human Rights Politics, Institute of Political Science, UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief
- Prof. Dr. Markus Krajewski, Chair in Public Law and Public International Law, School of Law
- Priv.-Doz. Dr. Michael Krennerich, Institute of Political Science, Chairperson of the Nuremberg Human Rights Center

Further Information on the Program and How to Apply

www.humanrights-master.fau.de

humanrights-master@fau.de

Master of Arts
HUMAN RIGHTS
ERLANGEN-NÜRNBERG

Sally Engle Merry and Susan Bibler Coutin

Technologies of Truth in the Anthropology of Conflict: Gender Violence and the Social Construction of Reality¹

1. What You See is What You Get

1.1 THE MAKING OF SOCIAL PROBLEMS. KNOWLEDGE PRODUCTION AS A MODE OF POWER

In its most insidious form, power is embedded in social processes that render its workings invisible and thus preclude resistance or challenge. Social problems such as gender violence, entrenched poverty, and mass displacements of persons demand responses from both policy makers and the public at large. Responding, however, requires making problems visible, defining their scope, identifying aspects that can be remedied, and implementing and evaluating solutions. Technologies of knowledge, such as the audit (Power 1999; Strathern 2000; Shore and Wright 2000), are therefore used both to assess and to shape social realities. Though they appear neutral or apolitical, these technologies produce and reinforce hierarchies between what is “knowable” and what is not. As a result, knowledge systems are *part of* conflicts, rather than being extrinsic to them.

In this paper, we draw on Science and Technology Studies or “STS” approaches to reveal these invisible modes of power. Intersecting with governmentality studies (Foucault 1991; Rose 1996, 1999; Rose, O’Malley and Valverde 2006; O’Malley 1999), anthropological and related work in the STS tradition (Cole 2002; Riles 2001, 2006; Mertz 2012) has identified techniques embedded in the ways that conflicts become known, debated, and resolved. We argue that fully understanding the political dimensions of social conflict requires attending not only to the substantive issues involved, but also to these knowledge systems and their assumptions. Paradoxically, the act of measurement can produce both the supposedly preexisting phenomena being measured and also the world in which these phenomena come into being (Callon, Méadel, and Rabeharisoa 2002; Espeland and Stevens 1998, 2008; Espeland and Sauder 2007). A national census, for example, constructs the very

¹ Adapted from “Technologies of Truth in the Anthropology of Conflict”, *American Ethnologist* 41(1): 1-16, 2014.

categories by which the population is known. As Ballesterio shows, systems of audit, designed to manage and supervise, can be appropriated as modes of self-definition that create, rather than merely document, facts about selves (2012: 241). Likewise, measurement technologies can produce certainties out of ambiguous and contested situations. To measure requires fitting people, objects, and events into categories in ways that obscure ambiguity (such as in the use of gender as a binary category), thus constructing a façade of certainty over blurred social boundaries. Yet, measurement systems rarely report to their publics where categories come from or what they leave out. Measurement systems make some things visible and others invisible. For instance, if work is defined by receiving wages, women's unpaid labor in domestic settings is inevitably uncounted and therefore ignored (Waring 1999).

Thus, these seemingly apolitical techniques can transform conflicts of interest into questions of knowledge and existence. Political struggles may become issues of evidence and data in ways that privilege numbers, hard evidence or efficiency over substantive justice – and for these reasons, enumeration and documentation is sometimes resisted (Muehlmann 2012). For example, evaluating undocumented immigrants' legalization cases focuses attention on the kinds of evidence necessary for them to qualify, rather than the conditions that lead individuals to immigrate without authorization. Likewise, carrying out a survey of the frequency of rape by interviewing people in a relatively public setting that discourages them from revealing their victimization will undercount the problem and minimize it as a political issue. In both cases, a technology of producing “truth” shapes the way problems are understood and managed.

We argue that attending to the features of these knowledge systems is as important to understanding the political dynamics of conflict as is examining the violence, injustice, and merit that such systems assess. Although the pain that they cause is outside narration (Scarry 1985), violence and injustice become socially known through naming, counting and adjudicating. Without in any way downplaying the violence and injustice that these systems are designed to combat, we seek to foreground what anthropological analyses usually background, namely technologies of measurement and assessment that are increasingly a component of administrative “problem-solving” (for an exception, see Muehlmann 2012).

1.2 GOVERNMENT BY DATA. ON THE INTERPLAY OF SCIENCE, LAW AND POLITICS

The forms of measurement, quantification, and evaluation that we take up in this paper are part of a broader move toward what has variously been called new governance,

experimentalism, and results-based management: essentially a shift from a command and control strategy of governance to collaborative, consensus-building discussions focused on problem solving and improvement (Simon 2004: 11-28). This model encourages learning and innovation, constant collaborative revision, and the participation of multiple stakeholders (Simon 2004; DeBurca 2010; Rose 1991). The use of evidence organized by guidelines, standards, metrics, and performance evaluations is essential to decision-making. In contrast to earlier systems, which relied on rules and punishments, new governance relies extensively on “soft law” in that it shapes behavior by establishing standards, requiring individuals, groups, corporations, and even nations to report on how they have met these, and comparing results (DeBurca 2010; Trubek & Trubek 2005). For example, countries that fail to meet targets or that are ranked below others on key indicators are to be “shamed” into improving their records (see also Maurer 2005; Trubek and Trubek 2005).

The techniques of knowledge production associated with new governance are fundamental to bureaucratic forms of power. While common under neoliberalism, use of metrics and audits are also found under Chinese state socialism (Kipnis 2008). Some countries, such as Vanuatu, have even developed their own metrics, called Alternative Indicators of Well-being, that evaluate development through customary practices rather than economic markers (www.vnso.gov.vu, accessed August 15, 2013). Though seemingly mundane, metrics exert a form of symbolic violence by rendering disparate phenomena commensurate, a process that requires reconciling or omitting elements of experience that do not fit categories through which data is analyzed (Espeland and Stevens 1998). Grouping disparate things and people according to common traits inevitably ignores some features while privileging others, thus cutting off more “messy” and therefore incommensurable aspects of persons, objects, and events. US census-maker’s struggles to generate meaningful categories for designating race and ethnicity vividly illustrate the difficulty of adequately measuring complex identities (Lee and Bean 2010).

Though they are not the same as physical injury or personal displacement, measurement practices create knowledge that may affect these forms of violence. On the one hand, data gathering contributes to transparency and thus makes it possible for advocates to deploy data in ways that can advance social justice in an effort to prevent violence. Efforts to understand the “truth” of social problems and political conflicts may reduce violence, as when a truth commission report makes state violence visible and strengthens societal opposition to repression (Wilson 2001). On the other hand, data gathering is connected to surveillance and social control. Measurement systems

may exacerbate structural violence, as when the denial of legal status to undocumented populations forces long-term separation of families or leads people to immigrate without authorization, along dangerous routes where many die (Menjívar and Abrego 2012).

The temporal processes of both knowledge production and law can be imagined by the metaphor of *archaeology*. We use this metaphor to refer to the way that data, documents, statutes, court cases, notices, and records are excavated by practitioners from layered and overlapping sites and used to make decisions at particular historical moments (see also Merry 2004).² Both law and systems of measurement are artifacts that are constructed at least partially out of preexisting material, and in this sense, they participate in the citational practices that are a characteristic of language itself (Butler 1993: 220).³ Paralleling STS scholars' analysis of the practice of politics, law similarly "comes into existence through a large number of material arrangements and technical objects (Asdal et al. 2007: 44)." Crafting a statute, writing an opinion, creating a file, or issuing a document entails *entextualization*, that is, excerpting elements of other texts, documents, or records and redeploying them in a new case or context (Coutin 2011; Richland 2008; Bauman and Briggs 1990; Urban 1996). Textual redeployments invoke texts that have already been deemed authoritative, make use of agreed upon language, ensure that a new policy applies to a previously delineated population, and occur as part of corrective law-making cycles (Riles 1998; Halliday and Carruthers 2008.) Each instantiation of law therefore builds on prior instantiations, even as each survey or analysis of data and its presentation rely on past templates, surveys, and data analysis strategies. Both law and measurement systems are in a sense the residue of prior negotiations, a residue that leads forward as well as into the past. In both cases, there can be considerable inertia as procedures and categories become naturalized. As STS scholarship indicates, over time such technologies divide up the world in ways that come to seem natural and real, such as specifying the time when a fetus becomes human (Jasanoff 2011) or the sign that marks a disease (Mol 1999).

Attention to such layering is critical because the documents and texts of which both law and measurement are comprised do not remain confined to a single historical stratum. Rather, past models and templates are brought forward as techniques of resolving new problems, while legal artifacts produced in one forum can reshape the

2 Merry defines the archeology of law as "an historical analysis of layers of legality and the historical contexts of their deposition." She further notes "the archeology metaphor suggests simple continuity in chronological order, but in practice each system affects the operation of the others" (2004: 570).

3 Butler (1993: 220) writes, "Performativity might be rethought as the force of citationality. 'Agency' would then be the double-movement of being constituted in and by a signifier, where 'to be constituted' means 'to be compelled to cite or repeat or mime' the signifier itself."

claims being staked in another (see also Mather and Yngvesson 1981). Such temporal incorporation may reproduce particular inequalities but also has the potential to give rise to reinterpretation and change (Coutin 2011). Legal and technical knowledge systems thus make particular versions of social reality visible, even as they obscure others, rendering them unknowable. We therefore ask: what is set in motion and what is precluded through the act of measurement? How are technologies reactive and proactive? And how do techniques, once established, continue to influence forms of knowledge through which governance occurs?

To address these questions, we consider an example from our own research: efforts to assess the prevalence of gender violence around the world. As our case study shows, the work entailed in creating and assessing records achieves a temporary solution – the development of gender violence indicators – even as it also defers the actual prevention of gender violence to another moment. After presenting this example, we conclude by outlining how the approach taken here might inform future work in the anthropology of conflict.

2. A Matter of Facts

2.1 EVERYTHING YOU CAN COUNT. THE AMBIGUOUS ROLE OF INDICATORS

Since the 1990s, there has been an explosion in the use of quantitative measurements known as “indicators” that claim to describe the world. Indicators produce general knowledge for various publics and at the same time directly or indirectly enter into political decision-making. Some determine which countries receive aid from the US or which ones are sanctioned for failing to act aggressively against trafficking. Large-scale global data bases not only provide useful information about global patterns, but they are used by policy makers for governance. Broad standards, converted into measurement systems such as grades or human rights compliance, place responsibility for conformity with the standards on those being governed (O’Malley 1999; Rose 1989). This use of statistical information is fundamental to new forms of governance that base political decisions on evidence. As such knowledge acquires political salience, it becomes important to understand how it is produced and what it means. A genealogical approach that traces how indicators are put together, how their categories are formed, what their underlying theoretical framework is, and what forms of advocacy shape the selection of measures and proxy data for those measures, is the best way to understand how indicators produce knowledge. Unpacking the process is important because this knowledge often serves as a means of governance and an adjunct to law.

2.2 MEASURING VIOLENCE AGAINST WOMEN BY REDUCING COMPLEXITY. THE CASE OF THE UNSC

One example of the development of indicators is the effort, in response to a global movement in place since the 1980s, to measure violence against women. Although there are multiple initiatives, here we discuss one being promoted by the United Nations, through the UN Statistical Commission (UNSC), a UN commission made up of government representatives. In response to a major report from the UN Secretary General in 2006 that called for greater global action against violence against women, including better data on the extent of the problem, the UN General Assembly asked the UNSC to develop indicators for measuring violence against women. (UN General Assembly 2006). In 2007, an expert group met to develop possible indicators. It included academic researchers with substantial research experience in violence against women, representatives of UN regional bodies, NGO representatives, representatives of the UN Statistical Division (UNSD, the secretariat of the UNSC), and representatives of countries that had some survey experience (UN DAW 2007). The invited paper, written by a sociologist from the UK with considerable experience doing surveys in that country, proposed a set of about 12 indicators (Walby 2007). Despite the fact that internationally, violence against women is defined broadly to include many forms of violence such as domestic violence, sex trafficking, and honor killing, this group proposed a more limited definition focusing on physical violence, sexual violence, intimate partner violence, and certain harmful practices (female genital mutilation and early marriage) (UN DAW 2007: 25-27; CSW 2008: 7).

These expert group recommendations were taken to the UNSC, which appointed a committee, called the Friends of the Chair (FoC), made up of country representatives, to propose a set of indicators to the UNSC. In 2009, the FoC presented its first draft of recommended indicators, lifted directly from the 2007 expert group meeting. At the meeting, which one of us (Sally Merry) attended, there were about 45 minutes of open discussion about what should or should not be included as indicators of violence against women. Focused explicitly on how violence against women was to be defined and measured, the discussion implicitly was about which local practices should be included. Representatives from member states expressed their views about the proposed list of indicators. For example, some wanted to drop female genital cutting because it was too sensitive, while others wanted to delete child marriage because their country's legal age of marriage was under eighteen. China suggested including emotional violence. Thus, after some public debate and contestation, the UNSC charged the FoC with finalizing the list of indicators.

The subsequent meeting of the FoC committee took place in Mexico in late 2009. The committee consisted of about 15 government members, mostly statisticians. They retained the basic set of proposed indicators, but in response to the UNSC discussion, dropped child marriage. They reinstated female genital cutting and psychological and emotional violence. The 2009 FoC report, with its list of indicators, was on the agenda of the annual meeting of the UNSC in early 2010. It was accepted without further discussion, and was not discussed further at the 2011 and 2012 meetings of the UNSC, even though it was listed on the agenda. A guidebook for carrying out these surveys, intended for use by national statistical offices, is scheduled to be released in 2013.

The list of core indicators approved by the UNSC⁴ defines violence against women much more narrowly than is accepted within the global women's movement. It measures the incidence of physical and sexual violence in intimate and non-intimate relationships plus female genital cutting and emotional and economic violence. It leaves out state violence by police and the military, harassment and threats, stalking, female foeticide, violence against men, isolation, intimidation, and many other forms of violence. It categorizes violence against women by type of relationship, type of violence, severity of violence, and frequency. The complexity of relationships, their histories, the interplay of love and fear, the role of kinship and residence patterns, disappear. Instead, a series of relatively discrete and apparently objective categories are used to measure this phenomenon across class, national, and cultural divides.

2.3 WHAT NUMBERS CAN'T TELL. DORA'S STORY

An example of a story about domestic violence illustrates the gap between this quantitative accounting and the experience of violence and dramatizes the way numerical representations can flatten violence in comparison to narratives. It comes from a

⁴ The list of core indicators included in the final report from the 2009 meeting is: i. Total and age specific rate of women subjected to physical violence in the last 12 months by severity of violence, relationship to the perpetrator and frequency. ii. Total and age specific rate of women subjected to physical violence during lifetime by severity of violence, relationship to the perpetrator and frequency. iii. Total and age specific rate of women subjected to sexual violence in the last 12 months by severity of violence, relationship to the perpetrator and frequency. iv. Total and age specific rate of women subjected to sexual violence during lifetime by severity of violence, relationship to the perpetrator and frequency. v. Total and age specific rate of ever-partnered women subjected to sexual and/or physical violence by current or former intimate partner in the last 12 months by frequency. vi. Total and age specific rate of ever-partnered women subjected to sexual and/or physical violence by current or former intimate partner during lifetime by frequency. vii. Total and age specific rate of women subjected to psychological violence in the past 12 months by the intimate partner. viii. Total and age specific rate of women subjected to economic violence in the past 12 months by the intimate partner. ix. Total and age specific rate of women subjected to female genital mutilation.

document written by a woman who had experienced violence and was seeking redress from the court. Dora's story (a pseudonym) comes from a small town in Hawai'i during the early 1990s, the beginning of the battered women's movement. Dora is in her early 20s, a mainland white woman from a middle class family with two years of college and an adequate family income who married a Samoan man. Like many other battered women, Dora turned to the courts only after years of violence from her husband. She wrote this account of the violence in 1992 as a request for compensation as a crime victim, although Sally Merry also talked to her about her experiences:

Sam and I have been together for almost five years. There has been abuse on and off for the first few years. This past year has been the worst, it got to the point where he would beat me at least once a day and for about four weeks he beat me two or three times a day. It was so hard living with him. I have no family out here, only myself and our son. I lived in constant fear of Sam, never knowing of his coming here, afraid of what he was going to be like. Sam has threatened me with guns, spear guns, knife on one occasion. He would drag me down the hill by my hair, rip my clothes off of me, smash pans over my head. We had to replace or fix all but two doors in our house because he threw me through the other doors.

There was so much constant abuse it seemed like it would never end. Many times I thought that when I died it would be because my husband killed me. I was afraid to have him arrested because I knew he wouldn't stay in that long and I thought that he would kill me when he got out. Finally, on May 31, 1992, I couldn't deal with it. We were driving home from Hilo, my husband was sitting in the back of our truck. I was driving because Sam was too drunk. We were driving down the road and he reached through the back window and grabbed my face, scratching my face, then he tried to choke me and I felt that if he got open the door he would kill me. I looked over at my son in his car seat. He was frightened, screaming, crying and I knew I couldn't put up with this terror any more. I managed to drive away when he got out of the back to open my door. I just wanted the hell that my life had become to end.

As Dora's story indicates, violence against women is understood in the context of a range of relationships, events over time, and meanings of masculinity and femininity, intertwined with ideas of race, class, region, etc. She attributed his violence to his Samoan ethnicity, for example, and felt more vulnerable because she was far away from her family. Such systems of kinship and meaning are excluded when domestic violence is counted, yet this simplification is essential to the production of comparative knowledge.

2.4 ALTERNATIVE APPROACHES. THE CASE OF THE ECE AND THE ECLAC

At the same time as the UNSC was developing its measures, the Economic Commission for Europe and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean

(ECE and ECLAC) together developed a survey module to measure violence against women globally. It adopted a broader vision of violence that incorporates social isolation and emotional abuse as well as acts, their frequency, and injuries. The model for this survey was one developed by the World Health Organization (WHO) in the early 2000s and published in 2005 (WHO 2005). The WHO survey adopted a feminist framework that emphasized women's safety during the interview, provided support and privacy for those who talked about their violence, and maximized disclosure of violence by posing questions in a range of ways. In contrast, the UNSC initiative was not inspired by a concern about the issue of violence against women but by its overall mandate of enhancing the statistical capacity of countries, particularly those with limited resources for data collection and analysis. Its goal was to produce a manual that national statistical offices could use to carry out surveys of violence against women. Issues of safety and disclosure were not major concerns. The ECE/ECLAC initiative relied on social science scholars with extensive knowledge of gender-based violence and survey techniques developed for measuring it, while the UNSC and its secretariat, the UN Statistical Division, relied on its experience with health, housing, and victimization surveys and the development of guidelines to assist national statistical offices in carrying out surveys.

These groups took quite different approaches to the problems of commensuration and data collection. The ECE/ECLAC initiative sought to define gender violence broadly and maximize disclosure of violence while the UNSC/UNSD project wanted to develop national statistical capacity and create a mechanism that governments would use. The first had a more feminist political stance concerned with maximizing disclosure, while the second had a more statistical orientation, endeavoring to develop clear categories and measuring only what was countable and what governments were willing to count. Clearly, the process of creating such surveys has political dimensions. The knowledge they produce will inevitably differ.

3. From Theory to Practice

3.1 CLASSIFYING VIOLENCE ACROSS BORDERS AND BOUNDARIES. THE PITFALL OF THE META-CODE

One of the indicators in the UNSC plan was the severity of violence. This meant that it was necessary to develop a system for classifying violence as moderate or severe. Distinguishing severe and moderate forms of violence in a way that can cross boundaries of nation, religion, ethnicity, and class is extremely difficult. Yet, global

surveys require categories that can travel across such cultural borders while remaining commensurable. This creates a paradox: the survey categories need to be translated into local terms in order to measure local ideas and behavior accurately, but need to retain their universal meanings in order to make comparisons possible across these borders. The categories must refer to the same thing wherever they are used even though the underlying phenomenon being measured manifests itself differently in different places.

This tension has been explored by Richard Rottenburg in his analysis of processes of translation and code switching in the field of development planning (2009). Technologies of representation and inscription produce the facts of this domain (Rottenburg 2012: 488; also Rottenburg 2009: 177-200). In development work, a generic language or “meta-code” capable of crossing cultural boundaries is juxtaposed to a “cultural code,” a language imagined as the province of particular sociocultural groups. The technical language of the meta-code assumes that reality can be represented without distortion and that it can exist alongside distinct cultural codes. The meta-code is of course also culturally situated but is pragmatically treated as universal in order to make the development project possible (Rottenburg 2012: 4). There is constant switching between the codes in development planning as the various parties negotiate using the meta-code while attributing differences to the cultural code. Sally found a similar pattern in UN discussions about gender, in which participants assumed a universal understanding of gender identities while relegating differences to the domain of culture (Merry 2006).

Rottenburg argues that the “technical game,” that part of development planning that relies on the universal representations of the meta-code, is thought to be outside social and cultural frames of reference (2009). Recourse to the technical game is unavoidable in epistemologically heterogeneous zones such as development projects. In a similar way, global systems of measurement assert meta-codes that claim universality even though they are products of the distinct national histories of their creators. Measurement meta-codes circulate globally as technically neutral but universal technologies without reference to their culturally specific origins. Yet, at the moment of measurement, those carrying out data collection translate them into cultural codes.

3.2 WHAT COUNTS AND WHO DECIDES? THE STRUGGLE FOR ADEQUACY AND COMPARABILITY

By examining the efforts of the Friends of the Chair committee to define “severe physical violence” in contrast to “moderate physical violence,” it is possible to trace the construction of a universal set of categories, a meta-code, out of a culturally varied set

of practices. In tackling the problem of distinguishing severe and moderate violence, the FoC committee considered three alternatives. One is to measure acts. There is a widely used survey instrument that provides a respondent with a list of actions to tick off, such as pushed/grabbed/shoved, kicked/bit/hit, hit with something, choked, used or threatened with a gun or knife. Using this list, already ranked by severity, it is possible to separate acts which are severe and those which are moderate. This approach defines severity in terms of the act itself, such that threatening with a gun is more serious than a slap, for example. It ignores fear, injury, and the experience of the victim. It seems objective since it requires less interpretation by the victim. It is, however, a culturally embedded list. For example, at the FoC meeting, Bangladesh suggested the following list, in addition to those listed above: "Burn/Acid throwing, Dropping from higher place, Smash the finger or hand, Needle the finger, Kick in the abdomen, Hit in the teeth, Murder (Femicide)." Its proposed list of psychological violence criteria similarly suggests a locally distinctive set of categories: "Non-response to queries, Pressure for dowry, Threat of separation, To marry other women in addition to existing wife, Do not pay attention to the children, Expel from the house, Disregard the opinion of the females in household decision making, To compel to do hard work during pregnancy, To rebuke for giving birth to female child." (Ali Mollah 2009: 16-18). Several of these acts of gender-based violence are particular to Bangladesh or South Asia generally.

In fact, the apparently universal list is based on research in advanced industrial societies and the categories that make sense in that cultural context. It is the prevailing approach in previous research, most of which has been developed in these countries. The UNSD official overseeing the process of constructing a survey for violence against women did a background study of all existing surveys on violence against women. He located 64 surveys, mostly done in Europe, North America, Australia, and a few countries in Latin America. The use of a list of acts is commonplace in these studies, with about 90% of the surveys in Europe collecting data on the following forms of physical violence: pushed/grabbed/shoved, kicked/bit/hit, hit with something, choked, used or threatened with a gun or knife (UN DAW 2007: 12.) The measurement of acts is based on modifications of the widely used Conflict Tactics Scale, developed in the US, which lists acts in ascending severity and coerciveness (Strauss 1979: 78; 1990). This approach is the same as that adopted by the large number of national demographic and health surveys (DHS) surveys carried out by the US company, Macro International. It was used by the local women's center Sally studied in Hawai'i in the early 1990s. Thus, the list has become a meta-code despite its origin in a particular

cultural context. Over time it has become an “immutable mobile” with claims to a universal applicability. While there is no clear consensus how to divide the list into moderate and severe forms of violence, it is ranked in terms of severity so that drawing a line in the middle is a common approach.

A second approach to measuring severity considers injury. This poses similar problems of condensing variety into a single category. For example, even the apparently simple measure of seeking medical attention varies greatly by rural/urban and class factors such as the availability of hospitals, transportation systems, costs, public medical care, and so on. At the FoC meeting Bangladesh suggested another approach to universalizing this category, the criterion of bleeding: “Severity in case of physical violence may be considered for those incidents, which cause injury to the victim, bleeding from any organ of the body may also be considered severe type of physical violence. The other incidents may be termed as “moderate” (Ali Mollah 2009). Developing a meta-code for injury that acknowledges this diversity is difficult.

A third approach to defining severity is to ask the woman about her level of fear, using fear as a measure of severity. Australia, for example, did a survey that included questions about whether a woman changed her daily pattern of activities because of fear. Anxiety or fear was measured by its effects on a series of daily activities such as work, social or leisure activities, child care, and home security systems. Yet, the final report from the 2009 Friends of the Chair meeting expressed concern that fear is “subjective” and therefore hard to measure with certainty. Many at the meeting preferred more objective-seeming data such as the nature of the act and the severity of the injury. However, relying on measures of acts or injuries rather than a person’s fear displaces the decision about whether the violence is severe or not from the person experiencing it to the experts who decide which acts are severe.

3.3 FROM THEORY TO PRACTICE. OF WILLING FAILURES AND FAILING WILL

In its conclusion from this meeting, the FoC ultimately went with the established list of acts modified by whether or not an injury occurred. The Conclusions and Recommendations of the 2009 meeting used the scale of acts plus or minus injury to distinguish moderate and severe violence (UNSC 2009: 10-11; unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/vaw/docs/ConclusionsandRecommendations.pdf, visited January 19, 2011; see also Final Report 2010 ESA/STAT/AC.193/L.3).

- a. “Moderate physical violence consists of the following categories that did not result in bruises, cuts, broken bones or need for medical treatment or hospitalization:

- i. Hit with something
 - ii. Kicked, bit or hit
 - iii. Slapped
 - iv. Pushed, grabbed, shoved
 - v. Threatened to hit
 - vi. Other
- b. "Severe physical violence consist of the first four categories listed above that resulted in bruises, cuts, broken bones or need for medical treatment or hospitalization, plus several other categories:
- i. Hit with something with aggravated consequences
 - ii. Kicked, bit or hit with aggravated consequences
 - iii. Slapped with aggravated consequences
 - iv. Pushed, grabbed, shoved with aggravated consequences
 - v. Beat
 - vi. Choked
 - vii. Threatened with knife, gun, other weapon
 - viii. Assaulted with knife, gun, other weapon
 - ix. Other

This template ignores diversity in order to create commensurability and neglects fear and experience in favor of the apparent objectivity of acts and injuries. The report concludes that fear is too variable depending on national cultural circumstances and therefore too subjective to use in the international setting. It attempts to bring the emotional consequences of violence into the analysis but does not specify how they are to be measured.

After this meeting, the conclusions and findings were to be folded into a set of guidelines for use by national statistical offices around the world. A consultant with experience in international violence against women surveys drafted a report which was then circulated to the members of the FoC. After suggestions were received, it was revised and recirculated. The final draft of the guidelines are not yet published, but the UNSD statistician overseeing the project told Sally that despite the logic of the system of categorizing moderate and severe forms of violence, it was determined in the consultations that the model would not work across countries. The template was shifted from mandatory to optional. Instead of requiring this model, it is now included as one option among several that governments might select, but the guidelines allow countries to decide for themselves. Sally asked how it would be possible to draw comparisons across countries without a shared system of categories, and the statistician said, we will do our best. Commensurability gave way to sovereignty.

3.4 THE PARADOX OF QUANTIFICATION AND THE POLITICAL CHARACTER OF 'FACTS'

In contrast to these systems of classification, the ethnographic observations of domestic violence support groups that Sally carried out in a small town in Hawai'i during the 1990s suggested that women talk about violence in terms of the history of the relationship and a long series of events, both violent and non-violent, that humiliate, frighten, and injure the individual in a wide variety of ways (Merry 1995a, 1995b; Merry 2009). The act of violence was less important than the violation of a sense of self, repeated insults and humiliations, threats to children and pets, and excessive demands for money that these women experienced. It was these events that concerned the women who spoke and was the focus of their talk, rather than the specific acts of violence they endured, as Dora's story showed as well. Such nuanced and contextualized understandings of violation cannot be revealed by a list of acts, nor are they amenable to study through a cross-national survey. Even though measures of feeling and perception provide a better account of how victims experience violence, they appear less objective and amenable to comparison than a list of acts. Focusing on a specific and ranked set of acts makes measurement easier and comparison more possible. It usefully reveals the extent of violent acts. However, by relying on the list of acts, the "objective" comparison loses critical information on the experience and the perspective of the person herself. It is a proxy for the experience of violence. It effaces the very phenomenon these measures seek to expose: The extent to which women's everyday lives and experiences are impacted by the possibility and practice of violence. This is the paradox of quantification.

These examples show how constructing categories for measurement is a political process that requires making choices among alternative ways of putting things together and labeling them. The process can be subject to debate and contestation, but it is not necessarily so. Some categories, such as those of the conflict tactics scale, become established through repeated use by experts, so that they become taken for granted, seemingly natural, building blocks of knowledge. As they become natural, their power becomes invisible. To discern such invisible modes of power, it is critical to focus on the process of knowledge production itself, particularly commensuration (see Espeland and Stevens 1998). This is a technical way of transforming complex specificities into entities that can move across boundaries with fixity, as immutable mobiles. The technical process is itself historically and culturally produced, of course. It develops a universal set of categories and codes over time based on experience, testing, revision, and retesting. Experts working on commensuration confront the

pragmatic problem that things are always different, yet some overarching framework is necessary to make comparisons, both for social theory and to navigate the world. Actors, networks, geopolitical concerns, debates at the United Nations, social science expertise, templates, documents, forms, past practices, previous surveys, and funding sources all contribute to the formation of these mechanisms of knowledge production over time. Measurement systems are a quiet mode of power. Like other forms of power, they have the capacity to strengthen the control of dominant groups over subordinate ones but also to expose practices of control and to make the sufferings and disadvantages of vulnerable groups visible to dominant ones. It is a technology with power, harnessed by those able to use it.

4. Discussion

4.1 LESSONS TO BE LEARNED

Clearly, there are significant differences in the way forms of evidence, documentation, and survey data construct knowledge that, in turn, shapes decision-making in the arena we have considered here. Yet across these differences, we find six themes that suggest similar ways that knowledge is constructed and used in these fields, and that link to the ways scholars working on “new governance” discuss the role of information in governance decisions.

First, the technology of standards, forms, evidence, and measurement is built up over time, with the templates of the past serving to guide developments in the future. This temporal scaffolding produces a stratigraphic relationship between early efforts and later ones; what we have referred to as an archeology of law and governance. As they are brought forward in time, the same laws or texts are given new meaning. Indeed, as Porter (1995) points out, although categories of enumeration may be highly contingent at first, once they are in place they become extremely resilient (see also Bowker and Star 1999).

Second, technical approaches that focus on forms, procedures, and the organization of data into categories are used to grapple with situations of conflict. Rather than satisfying the demand that violence against women be reduced, these technologies are interim measures that postpone substantive resolutions into the future. Gender violence will not be eliminated now but knowledge about it may help in the future.

Third, despite their apparent objectivity, these techniques of knowledge and decision-making entail interpretive work and discretion. Even though the list of criteria for measuring violence looks objective, and even though apparently subjective phenomena

such as fear or stalking are not included, there is still considerable interpretive work involved in determining what kind of violence a woman experiences or whether it is moderate or severe. Over time, information technologies transform fragmentary and interpretive knowledge into more fixed and unambiguous forms. In the case of measuring violence against women, this is done by the magic of numbers.

Fourth, measuring violence against women depends on practices of commensuration: of rendering the diversity of individual circumstances and experiences similar and therefore comparable. In the case of gender violence indicators, making different things similar enough in order to compare them requires stripping away context and history to zero in a relatively simple dimension of the phenomenon. Power is embedded within these methodologies in ways that are not always obvious (Espeland and Stevens 1998). Phenomena are not intrinsically commensurate but are made so by creating equivalences, categories, and distinctions. Violence victims are to be counted in the same way, despite their obvious differences, even as gender violence is distinguished from other violent acts.

Fifth, the system promotes and rewards responsabilization, a core dimension of neoliberalism. The use of standards for behavior that are monitored through data collection processes invites those who are monitored to voluntarily conform to the standards. Human rights monitoring in general seeks to establish standards which countries need to follow in order to be understood as human rights compliant. The use of standards that contain measures allows those being monitored to decide for themselves when their performance is adequate.

Sixth, an important effect of these techniques is rendering some populations and problems visible and others invisible. Counting the frequency of violence against women makes the problem known and worth attending to; narrowing the scope of the measurement renders some forms of violence such as harassment and humiliation invisible.

4.2 FUTURE DIRECTIONS. QUESTIONS TO BE ASKED

This suggests that the processes that undergird comparisons – building comparability of data and measurable categories – have political and social implications. To understand measurement, it is necessary to examine these processes of interpretation and categorization. Who is doing the interpreting? What are their interests? Who can speak with authority about which categories to use and what to count? Who is even consulted about relevant categories and counts? Who sits around the planning table? How are regulations and memos that guide those attempts to meet legal standards

developed? Is there feedback between the measurers and the measured, the authors of policy and the populations at issue? What enables measurement systems to be scaled up or down, from individual to population, case to aggregate, locality to nation? And what roles are played by those who use information systems, those who are targeted by and subjects of such systems, and those who advocate for policy changes? Whose expertise and experience shapes the commensuration process? How does the influence exerted by different parties – advocates, officials, applicants, targets – compare?

We suggest that anthropological analyses of the sorts of conflict that new, evidence-based governance techniques attempt to manage require attending to the knowledge systems through which “problems” are identified and made known in the first place. What gets measured and counted depends on what can be categorized and coded. That which is too hard to categorize and classify may not be discerned at all. The experience of gender violence, for example, confounds classification because it is an interior, relatively subjective phenomenon. Since it is so hard to measure and count, it is typically replaced by something more objective, such as injury or the type of physical hit or blow. The demands of encoding thus loop back and shape classification since the need to sort and classify determines what categories are usable and what forms of equivalence will work. In the case of domestic violence indicators, encoding and assessment lead to an emphasis on apparently objective phenomena, such as actions or dates, rather than on apparently subjective ones, such as fear.⁵ This means that some aspects of experience are made visible while others are not. Battered women’s senses of fear, vulnerability, and humiliation are hard to encode when constructing indicators because of problems of creating equivalence across individual differences and cultural forms. The need for objective categories for comparison and for clear legal standards means that the very things these surveys want to examine or that adjudicators attempt to measure – how extensively women’s lives are affected by violence – do not get counted. Experiences that cannot be made commensurable or that cannot be documented cannot be measured. In effect, such experiences are disappeared from the analysis. And in this disappearance, categories are naturalized such that power too is rendered invisible. By foregrounding the techniques involved in such seemingly

5 Note, however, that U-visas are available to crime victims who have suffered “substantial physical or mental abuse” and who have cooperated with the police in investigation of a crime. In such instances, subjective experiences of violence are key components of a U-visa application. According to a manual issued by the Department of Homeland Security, “Factors that USCIS uses to make this determination are: the nature of the injury inflicted; the severity of the perpetrator’s conduct; the severity of the harm suffered; the duration of the infliction of the harm; and the extent to which there is permanent or serious harm to the appearance, health, or physical or mental soundness of the victim” (p. 12).

mundane acts of calculation, anthropologies of conflict can make visible alternative accountings that demand rather than defer justice.

References

- Ali Mollah, Md. Shahjahan 2009: Status of Statistics Pertaining to Violence against Women in the Context of Bangladesh. ESA/STAT/AC.193/6. <http://UNstats.un.org/unsd/demographic/meetings/vaw/docs/finalreport.pdf> (accessed January 19, 2011).
- Asdal, Kristin/Brenna, Brita/Moser, Ingunn (eds.) 2007: *Technoscience: The Politics of Interventions*, Oslo Academic Press: Unipub Norway.
- Ballesterio, Andrea S. 2012: Transparency Short-Circuited: Laughter and Numbers in Costa Rican Water Politics, in: *Polar: Political and Legal Anthropology Review* 35 (2), 223-241.
- Bauman, Richard/Briggs, Charles L. 1990: Poetics and Performances as Critical Perspectives on Language and Social Life, in: *Annual Review of Anthropology* 19, 59-88.
- Bowker, Geoffrey C./Star, Susan Leigh 1999: *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Butler, Judith 1993: *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of "Sex"*, Routledge.
- Callon, Michel/Méadel, Cécile/Rabeharisoa, Vololona 2002: The Economy of Qualities, in: *Economy and Society*, 31 (2), 194-217.
- Cole, Simon 2002: *Suspect Identities: A History of Fingerprinting*, Harvard University Press.
- Coutin, Susan B. 2011: Falling Outside: Excavating the History of Central American Asylum Seekers, in: *Law & Social Inquiry*, 36 (3), 569-596.
- Daston, Lorraine/Galison, Peter 2007: *Objectivity*, New York: Zone Books.
- De Burca, Grainne 2010: New Governance and Experimentalism: An Introduction, in: *Wisconsin Law Review* (2), 227-238.
- Department of Homeland Security (DHS) of the United States. N.D.: *U Visa Law Enforcement Certification Guide for Federal, Local, State, Tribal and Territorial Law Enforcement*. Available at http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs_u_visa_certification_guide.pdf. (accessed February 28, 2013).
- Espeland, Wendy Nelson/Stevens, Mitchell L. 2007: Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds, in: *American Journal of Sociology* 113 (1), 1-40.
- Espeland, Wendy Nelson/Stevens, Mitchell L. 1998: Commensuration as a Social Process, in: *Annual Review of Sociology* 24, 313-43.
- Espeland, Wendy Nelson/Stevens, Mitchell L. 2008: A Sociology of Quantification, in: *European Journal of Sociology*, XLIX, 3, 401-436.
- Foucault, Michel 1991: Governmentality, in Burchell, Gordon/Gordon, Colin/Miller, Peter Miller (eds.): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Halliday, Terence/Carruthers, Bruce 2007: The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes, in: *American Journal of Sociology*, 112 (4), 1135-1202.
- Jasanoff, Sheila 2011: *Making the facts of life. Reframing rights: Bioconstitutionalism in the genetic age*, Cambridge, MA: MIT Press, 59-84.
- Kipnis, Andrew B. 2008: Audit Cultures: Neoliberal Governmentality, Socialist Legacy, or Technologies of Governing?, in: *American Ethnologist* 35 (2), 275-289.

- Lee, Jennifer/Bean, Frank D. 2010: *The Diversity Paradox: Immigration and the color line in twenty-first century America*, Russell Sage Foundation Publications.
- Mather, Lynn/Yngvesson, Barbara 1980: Language, Audience, and the Transformation of Disputes, in: *Law and Society Review* 15 (3-4), 775-821.
- Maurer, Bill 2005: Due Diligence and "Reasonable Man," offshore. *Cultural Anthropology*, 20 (4), 474-505.
- Menjívar, Cecilia 2006: Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States, in: *American Journal of Sociology*, 111 (4), 999-1037.
- Menjívar, Cecilia/Abrego, Leisy J. 2012: Legal Violence: Immigration Law and the Lives of Central American Immigrants, in: *American Journal of Sociology*, 117 (5), 1380-1421.
- Merry, Sally Engle 1995a: Wife Battering and the Ambiguities of Rights, in: Sarat, Austin/Kearns, Thomas (eds.): *Identities, Politics, and Rights*, Amherst Series in Law, Jurisprudence, and Social Thought. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press, 271-307.
- Merry, Sally Engle 1995b: Gender Violence and Legally Engendered Selves, in: *Identities: Global Studies in Culture and Power* 2, 49-73.
- Merry, Sally Engle 2004: Colonial and Postcolonial Law, in: Sarat, A. (ed.): *The Blackwell Companion to Law and Society*, London: Blackwell, 569-588.
- Merry, Sally Engle 2006: *Human Rights and Gender Violence*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Merry, Sally Engle 2009: *Gender Violence: A Cultural Introduction*, London: Blackwell.
- Mertz, Elizabeth 2011: Undervaluing Indeterminacy: Translating Social Science into Law, in: *DePaul Law Review*, 60, 397-412.
- Mol, Annemarie 1999: Ontological Politics. A Word and some Questions, in: Law, John/Hassard, John (eds.): *Actor Network Theory and After*, Oxford, UK and Malden, MA USA: Blackwell Publishers/The Sociological Review, 74-89.
- Muehlmann, Shaylih 2012: Rhizomes and other uncountables: The malaise of enumeration in Mexico's Colorado River Delta, in: *American Ethnologist* 33 (2), 339-353.
- O'Malley, Pat 1999: Governmentality and the Risk Society, in: *Economy and Society* 28, 138-48.
- Porter, Theodore M. 1995: *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Power, Michael 1999: *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford Univ. Press.
- Richland, Justin 2008: *Arguing with Tradition: the Language of Law in Hopi Tribal Court*, Chicago: University of Chicago Press.
- Riles, Annelise 1998: Infinity Within the Brackets, in: *American Ethnologist*, 25 (3), 378-398.
- Riles, Annelise 2001: *The Network Inside Out*, University of Michigan Press.
- Riles, Annelise (ed.) 2006: *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*, University of Michigan Press.
- Rose, Nikolas 1989: *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*, London: Routledge.
- Rose, Nikolas 1991: Governing by Numbers: Figuring out Democracy, in: *Accounting Organizations and Society* 16 (7), 673-692.
- Rose, Nikolas 1996: The Death of the Social? Re-figuring the territory of government, in: *Economy and Society* 25, 327-356.
- Rose, Nikolas 1999: *Predicaments of Freedom*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas/O'Malley, Pat/Valverde, Mariana 2006: Governmentality, in: *Annual Review of Law and Social Science* 2 (1), 83-104.
- Rottenburg, Richard 2009: *Far-fetched Facts: A Parable of Development Aid*. Translated by Allison Brown and Tom Lampert, Cambridge, MA: MIT Press.

- Rottenburg, Richard 2012: On Juridico-Political Foundations of Meta-Codes, in: Renn, Jürgen (ed.): *The Globalization of Knowledge in History*, Berlin: epubli, 483-500.
- Scarry, Elaine 1985 *The Body in Pain: The Making and Unmaking of the World*, Oxford University Press.
- Shapin, Steven/Schaffer, Simon 1985: *Leviathan and the Air-Pump: Hobbes, Boyle, and the Experimental Life*, Princeton, NJ: Princeton University Press. Reissued with a new introduction 2011.
- Shore, Chris/Wright, Susan 2000: Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education, in: Strathern, Marilyn (ed.): *Audit Cultures*, London/New York, Routledge, 57-90.
- Simon, William H. 2004: *Toyota Jurisprudence: Legal Theory and Rolling Rule Regimes*, in: *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers*, Paper 0479. http://lsr.nellco.org/columbia_pllt/0479 (accessed March 2013).
- Strathern, Marilyn (ed.) 2000: *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy*, London and New York: Routledge.
- Straus, Murray A. 1979: Measuring Intrafamily Conflict and Violence: The Conflict Tactics (CT) Scales, in: *Journal of Marriage and Family* 41 (1), 75-88.
- Straus, Murray A. 1990: Measuring intrafamily conflict and violence: The conflict tactic (CT) Scales, in: Straus, Murray A./Gelles, Richard J./Smith, Christine (eds.): *Physical Violence in American Families: Risk Factors and Adaptations to Violence in 8,145 Families*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Trubek, David M./Trubek, Louise G. 2005: Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination, in: *European Law Journal*, 11 (3), 343-364.
- UN Commission on the Status of Women 2008: *Proposals for a multi-year programme of work for the period 2010-2014 of the Commission on the Status of Women: Report of the Secretary-General*, 53rd session, E/CN.6/2009/3.
- UN Division for the Advancement of Women 2007: *Report of the Expert Group Meeting: Indicators to measure violence against women*. UN Division for the Advancement of Women, UN Economic Commission for Europe, UN Statistical Division. Geneva, Switzerland.
- UN General Assembly 2006: *In-depth study on all forms of violence against women: Report of the Secretary-General*, 61st session, A/61/122/Add.1.
- United Nations Statistical Commission/United Nations Statistics Division: 2009: *Proposed draft outline for the Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women, Part I: Statistical Survey*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, December 2009. ESA/STAT/AC.193/Item13. <http://UNstats.un.org/unsd/demographic/meetings/vaw/docs/Item13.pdf> (accessed January 19, 2011)
- United Nations Statistical Commission/United Nations Statistics Division February 2010: *Report on the Meeting of the Friends of the Chair of the United Nations Statistical Commission on Statistical Indicators on Violence against Women, 9-11 December 2009, Aguascalientes, Mexico*. ESA/STAT/AC.193/L.3. <http://UNstats.un.org/unsd/demographic/meetings/vaw/docs/finalreport.pdf> (accessed January 19, 2011)
- Urban, Greg 1996: *Entextualization, Replication, and Power*, in: Silverstein, Michael/Urban, Greg (eds.): *Natural Histories of Discourse*, Chicago: University of Chicago Press, 21-44.
- Walby, Sylvia. 2007: *Indicators to Measure Violence against Women: Invited Paper*. Expert Group Meeting on Indicators to Measure Violence Against Women. UN Statistical Commission and Economic Commission for Europe, UN Division for the Advancement of Women, UN Statistics Division. Working Paper 1.

- Waring, Marilyn 1999: *Counting for Nothing: What Men Value and What Women are Worth*, Toronto: Univ. of Toronto Pres.
- WHO. World Health Organization 2005: *WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women and Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses*, Geneva, Switzerland.
- Wilson, R. A. 2001: *The politics of truth and reconciliation in South Africa: Legitimizing the post-apartheid state*, Cambridge University Press.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Neuerscheinung

Wolfgang Benz (Hrsg.)

Ressentiment und Konflikt

Vorurteile und Feindbilder
im Wandel

Vorurteile und Feindbilder bestimmen alle Aspekte des Zusammenlebens: die Ebenen der Politik, das soziale Umfeld des Alltags, die ökonomische Situation, den Arbeits- und Wohnungsmarkt, den privaten Umgang der Menschen, ihre Ängste und Erwartungen. Die Betrachtung der aus Ressentiments erwachsenden Probleme und Konflikte verlangt daher den interdisziplinären Zugriff. Historiker, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler kommen in diesem Buch ebenso zu Wort wie Vertreterinnen und Vertreter der Psychologie, der Rechts- und der Islamwissenschaft, der Philosophie, der Menschenrechte und der Integrationsforschung. Das Buch zeigt nachdrücklich auf, wie aktuelle politische Probleme durch Vorurteile beeinflusst werden.

Herausgegeben im Auftrag des
Sir Peter Ustinov Instituts
für Vorurteilsforschung, Wien



ISBN 978-3-7344-0009-4
240 S., € 24,80

Autorinnen und Autoren

Wolfgang Benz, Gudrun Biffl,
Hendrik Cremer, Andrea Dernbach,
Heinz Faßmann, Hagen Fleischer,
Farid Hafez, Ágnes Heller, Bettina
Jakopitsch, Brigitte Mihok, Birgit
Rommelspacher, Alexandra Senfft,
Yasemin Shooman, Peter Widmann

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](http://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

Fabian Klose

Aufbau und Grenzen des Menschenrechtsschutzes nach 1945: Die Genfer Konventionen im kolonialen Kontext

1. Einleitung

Mit dem endgültigen Sieg der Alliierten am 8. Mai 1945 über NS-Deutschland endete in Europa eine über 30-jährige Epoche radikaler Gewalt und begann eine auf dem europäischen Kontinent bis heute andauernde Friedensphase (Hobsbawm 1997; Mazower 2000; Sheehan 2008). Die Erfahrungen von Weltkrieg, Totalitarismus und Völkermord hatten dabei die dringende Notwendigkeit kodifizierter universaler Grundrechte auf drastische Art und Weise verdeutlicht. Die unmittelbare Nachkriegszeit wurde daher auch zu einer zentralen Zäsur für die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, denn universale Rechte wurden nun – quasi als Vermächtnis dieser Gewalterfahrungen – in der internationalen Nachkriegsordnung fest verankert. Mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 und der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention 1950 wurde der Grundstein für den Aufbau des internationalen Menschenrechtsregimes gelegt, und die Thematik begann ihren festen Platz auf der weltpolitischen Agenda einzunehmen (Hoffmann 2010).

Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die vier Genfer Konventionen von 1949, die den Schutz der Verwundeten, der Kriegsgefangenen und der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten regeln. Sie erneuerten nicht einfach nur das bereits bestehende „Haager Recht“ von 1899 und 1907, das die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs regelte, sondern weiteten die Gültigkeit von humanitären Mindeststandards durch den gemeinsamen Artikel 3 auch auf innere bewaffnete Konflikte aus. Zudem bezog sich das vierte Abkommen explizit auf den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten. Insgesamt sollte dadurch der Schutz elementarer Grundrechte – ob für Angehörige von Streitkräften oder Zivilisten – in der Extremsituation von bewaffneten Konflikten grundsätzlich verbessert werden. Die Folge war eine vielschichtige Überlappung zwischen den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und der sich entwickelnden Idee des Menschenrechtsschutzes, was der prominente US-Völkerrechtler Richard R. Baxter mit den Worten charakterisierte: „The

humanitarian law of war is a form of human rights law operating for the protection of those who can not be properly safeguarded by the country to which they belong“ (Baxter 1977: 13; vgl. auch Forsythe 2005: 250 ff.). In die Form einer Konvention gegossen waren die Genfer Bestimmungen zudem weit mehr als nur eine vage Absichtserklärung: Sie waren völkerrechtlich bindend und entwickelten sich dadurch zu einer tragenden Säule des Menschenrechtsschutzes nach 1945.

Im kolonialen Kontext erscheint das Ende des Zweiten Weltkriegs allerdings in einem ganz anderen Licht. Es markierte nicht den unmittelbaren Beginn einer langen Friedensphase auf dem asiatischen und afrikanischen Kontinent, sondern ganz im Gegenteil den Auftakt zur Radikalisierung kolonialer Gewalt in den zahlreichen Dekolonisierungskriegen im Zeitraum von 1945 bis 1974. Der 8. Mai 1945 verdeutlicht dies besonders prägnant: An diesem historischen Datum eskalierten in den algerischen Ortschaften Sétif, Guelma und Kherrata die Feiern anlässlich des alliierten Sieges zu gewaltsamen Protesten arabischer Demonstranten gegen die französische Kolonialherrschaft und für die Unabhängigkeit Algeriens (Jauffret 1994; Planche 2006; Benot 2001). Die französische Armee reagierte umgehend mit dem massiven Einsatz von Armee, Luftwaffe und Marine auf diese Unruhen, wodurch es zur willkürlichen Zerstörung ganzer arabischer Dörfer kam. Nach offiziellen Angaben fielen diesen „Maßnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung“ innerhalb eines Monats 3000 muslimische Algerier zum Opfer, wobei die Zahl nach heutigen Schätzungen wohl eher zwischen 20 000 und 30 000 Toten anzusiedeln ist. Aus kolonialer Perspektive war die Stunde des Friedens in Europa einer der blutigsten Momente der europäischen Kolonialgeschichte und stand wie ein Fanal für den Beginn der umkämpften Dekolonisation.¹

Vor dem Hintergrund dieser beiden parallelen Entwicklungen – der Entstehung eines internationalen Menschenrechtsregimes und der Radikalisierung von Gewalt in den europäischen Überseegebieten – untersucht der Beitrag die Bedeutung der Genfer Konventionen von 1949 im kolonialen Kontext. Die zentrale These hierbei lautet, dass die führenden Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich trotz der signifikanten Ausweitung des „Haager Rechts“ sich in ihren Kolonialkonflikten weiterhin weigerten, die Gültigkeit der neuen humanitären Mindeststandards anzuerkennen. Der Aufbau des internationalen Menschenrechtsschutzes nach 1945 stieß dadurch während der Dekolonisierungskriege an die kolonialen Grenzen seiner universalen Umsetzbarkeit.²

1 Zur multiplen Bedeutung des 8. Mai 1945 vgl. Diner 2006.

2 Insgesamt zur Rolle und Bedeutung von Menschenrechten im Zuge der Dekolonisation vgl. vor allem Burke 2010; Klose 2013.

Dennoch, so das Fazit dieses Beitrags, blieb die koloniale Gewalterfahrung nicht ohne Konsequenzen für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Denn nach dem endgültigen Abschied vom europäischen Kolonialismus fanden wichtige Erkenntnisse aus der Zeit der späten Kolonialkriege Eingang in die Genfer Zusatzprotokolle von 1977. Die Dekolonisierungskriege übernahmen daher eine zweifache Rolle. Zunächst unterzogen sie das erweiterte humanitäre Völkerrecht einer schweren Belastungsprobe, welche die bestehenden Defizite schonungslos offenlegte; gleichzeitig fungierten sie aber auch als Katalysatoren für die signifikante Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts mit den neuen Bestimmungen in den Genfer Zusatzprotokollen von 1977.³

2. Ausweitung des humanitären Völkerrechts – die Genfer Konventionen von 1949

Die Genfer Konventionen von 1949 waren zentrale Dokumente bei der Ausweitung des humanitären Völkerrechts und der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes in der unmittelbaren Nachkriegszeit (Best 1980, 1994; Chadwick 1996; Provost 2002; Arnold/Quénivet 2008; Bugnion 2003; Vagts/Meron 2013). Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) übernahm in diesem Prozess eine führende Rolle (Forsythe 1990: 265 ff., 2005). Noch während des Zweiten Weltkrieges, am 15. Februar 1945, hatte der Präsident des IKRK Max Huber in einem Brief an die Regierungen der USA, Großbritanniens, der Sowjetunion, Frankreichs und Chinas sowie an die nationalen Komitees des Roten Kreuzes den Appell gerichtet, die Erneuerung des humanitären Völkerrechts zu unterstützen (Best 1994: 80 f.). Erklärtes Ziel der IKRK-Initiative war es, die im Zweiten Weltkrieg aufgedeckten Schwächen des „Haager Rechts“ zu beseitigen und den Schutz von elementaren Grundrechten in Kriegszeiten robuster zu gestalten. In den folgenden vier Jahren arbeiteten daher verschiedene Expertengremien an einem Entwurf zur Erneuerung des humanitären Völkerrechts, der 1948 auf der *Seventeenth International Red Cross Conference* in Stockholm angenommen und schließlich in Form der Genfer Konventionen von 59 Staaten auf der *Diplomatic Conference for the Establishment of International Conventions for the Protection of Victims of the War* am 12. August 1949 verabschiedet wurde.⁴

3 Der Beitrag basiert auf umfangreichen Literatur- und Quellenstudien im Rahmen meines Buches „Human Rights in the Shadow of Colonial Violence. The Wars of Independence in Kenya and Algeria“. Für Anregungen und Anmerkungen zu diesem Aufsatz bin ich Benan Şarlayan und Lena von Naso sehr dankbar.

4 Zum Entstehungsprozess der Genfer Konventionen von 1949 siehe Pictet 1951: 462 ff.; Bugnion 2000: 41 ff.

Die neuen Konventionen zeichneten sich durch eine ganze Reihe von wesentlichen Neuerungen aus (Yingling/Ginnane 1952: 393 ff.; Pictet 1951: 468 ff.; Bugnion 2000: 42). So enthielten sie neben dem deutlich erweiterten Schutz für Kriegsgefangene auch die erste kodifizierte Völkerrechtsdefinition des Begriffs Kriegsverbrechen.⁵ Als „schwere Verletzungen“ der Konventionen galten nun Tatbestände wie vorsätzliche Tötung, Folter, unmenschliche Behandlung, vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der Gesundheit, rechtswidrige und willkürliche Zerstörung und Aneignung von Eigentum in großem Ausmaß ohne militärische Notwendigkeit, rechtswidrige Vertreibung, Geiselnahme, kollektive Bestrafung sowie alle Arten von Vergeltungs- und Einschüchterungsmaßnahmen.

Von besonderer Bedeutung war zudem der durch die vierte Konvention garantierte Schutz von Zivilisten in Kriegszeiten und die Ausweitung des humanitären Völkerrechts auf nicht internationale, bewaffnete Konflikte. Gerade diese Vereinbarung von Artikel 3, die alle vier Konventionen gemeinsam beinhalteten und die auch als „Konvention in Miniatur“ (Pictet 1958: 34) bezeichnet wurde, war revolutionär. Auch in inneren Konflikten standen nun Zivilisten, Mitglieder von Streitkräften und Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder andere Ursachen kampfunfähig wurden, unter dem Schutz der Genfer Konventionen. Gemäß Artikel 3 musste dieser Personenkreis unter allen Umständen mit Menschlichkeit und nach dem Gleichheitsprinzip behandelt werden sowie vor Tötung, Folterung und grausamer Behandlung geschützt werden (ICRC o. D.: 24). Zusätzlich legte Paragraph 2 des Artikels fest, dass humanitäre Organisationen wie das IKRK den beteiligten Konfliktparteien ihre Dienste anbieten konnten. Mit diesem Zusatz sollte verhindert werden, dass Hilfsangebote von humanitären Organisationen als unfreundlicher Akt der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates gewertet werden konnten.

Diese Anerkennung humanitärer Mindeststandards bei inneren Konflikten war ein radikaler Durchbruch für das humanitäre Völkerrecht. Zugleich war er aber auch besonders umstritten und stieß während der Beratungsphase auf heftigen Widerstand (Baxter 1977: 7; Yingling/Ginnane 1952: 395). Vor allem die führende Kolonialmacht Großbritannien lehnte die Aufnahme von inneren bewaffneten Konflikten jeglicher Art in das humanitäre Völkerrecht strikt ab, da man eine internationale Einmischung im Hinblick auf koloniale Unruhen befürchtete (TNA, FO 369/4143; TNA, FO

5 Jede der vier Konventionen beinhaltet einen eigenen Artikel über diese „schweren Verletzungen“. Siehe hierzu: Artikel 50 der ersten Genfer Konvention, in: ICRC o. D.: 43; Artikel 51 der zweiten Genfer Konvention, in: ebd.: 69; Artikel 130 der dritten Genfer Konvention, in: ebd.: 131; Artikel 147 der vierten Genfer Konvention, in: ebd.: 211.

369/4158; vgl. auch: Best 1984). Einzelne Passagen des Genfer Konventionsentwurfs, wie das Verbot von „kollektiver Bestrafung“, bereiteten dem britischen Kolonialministerium Kopfzerbrechen, da gerade die Verhängung von Kollektivstrafen ein gängiges und effizientes Instrument der Kolonialverwaltungen bei der Niederschlagung von Unruhen war. Das Niederbrennen ganzer Dörfer in Malaya und Strafbombardements im Protektorat Aden verdeutlichten aus Sicht des *Colonial Office* den Wert dieser Maßnahmen, und die Verantwortlichen wehrten sich dagegen, die dortigen Ordnungskräfte dieser ihrer Ansicht nach wirksamen Mittel der Aufstandsbekämpfung zu berauben (TNA, FO 369/4155).

Erst der Vorschlag der französischen Delegation, nicht alle, sondern nur die Mindestnormen von Artikel 3 auf „innere Konflikte“ anzuwenden, beendete die heftigen Diskussionen auf der Konferenz von 1949 und brachte den entscheidenden Durchbruch zur Unterzeichnung der vier Genfer Konventionen (Best 1994: 174; Pictet 1958: 32).⁶ Dabei lag den Franzosen nicht der humanitäre Schutz der Kolonialbevölkerung bei inneren Unruhen am Herzen, denn auch sie hatten sich gegen die Aufnahme des Passus „koloniale Konflikte“ in die Konventionen gewehrt. Das große französische Engagement basierte vielmehr auf der unmittelbaren Erfahrung der deutschen Besatzung sowie der Verweigerung des Kombattantenstatus für die Kämpfer der *Resistance* im Zweiten Weltkrieg (International Committee of the Red Cross 1946: 797 ff.; Durand 1984: 551) und zielte somit auf den Schutz der eigenen Bevölkerung in möglichen zukünftigen Kriegen ab (Best 1994: 88).

3. Koloniale Grenzen für das humanitäre Völkerrecht

Einer der Hauptgründe für den massiven Widerstand der Kolonialmächte gegen eine vollständige Ausdehnung des humanitären Völkerrechts auch auf koloniale Konflikte lag in der sich militärisch zuspitzenden Lage in den Überseegebieten. Nach 1945 sahen sich die kolonialen Metropolen in zunehmendem Maße mit dem gewaltsamen Widerstand der antikolonialen Nationalbewegungen konfrontiert, der in Madagaskar, Indochina, Indonesien, Malaya, Kenia, Algerien und Zypern zu regelrechten Dekolonisierungskriegen eskalierte und von Seiten der europäischen Kolonialmächte mit radikalen Gewaltmaßnahmen bekämpft wurde (Holland 1994; Bayly/Harper 2007).

In der Vergangenheit hatten die Kolonialmächte die Entgrenzung von Gewalt in

⁶ Beide Staaten hatten die Genfer Konventionen mitgestaltet und sie 1949 unterzeichnet. Frankreich ratifizierte die Konventionen bereits am 28. Juni 1951, während Großbritannien die neuen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts erst am 23. September 1957 ratifizierte. Vgl. hierzu: ICRC 1958: 65.

kolonialen Auseinandersetzungen traditionell mit dem Hinweis gerechtfertigt, dass Kolonialkonflikte sich grundlegend von Kriegen zwischen „zivilisierten“ Staaten unterschieden. „Small Wars“ in den Überseegebieten seien, so der britische Militärtheoretiker Charles Callwell in seinem vielgelesenen Klassiker zur Aufstandsbekämpfung, „expeditions against savages and semi-civilised races by disciplined soldiers“ (Callwell 1906: 21). Radikale Maßnahmen, wie zum Beispiel die vollständige Vernichtung von Viehbeständen, Nahrungsmittelressourcen und ganzen Dörfern, seien in diesem Kontext für eine erfolgreiche Kriegsführung notwendig und erlaubt (ebd.: 40 f., 148). In einem solchen Kriegsszenarium konnten nach Ansicht westlicher Militärs die völkerrechtlichen Vereinbarungen zur Kriegsführung keine Gültigkeit besitzen (Brehl 2004: 210; Köppen 2002: 267). Dem Gegner als „unzivilisierten Barbaren“ stünden die Regeln der „zivilisierten“ Kriegsführung, die er ohnehin nicht verstünde, gar nicht zu. Der britische General Sir John Ardagh erläuterte diese Haltung folgendermaßen: „Es ist ganz anders bei einem Wilden. Auch wenn er zwei- oder dreimal getroffen ist, hört er nicht auf, vorwärts zu marschieren, ruft nicht die Sanitäter, sondern geht weiter, und bevor irgendetwas Zeit hat, ihm zu erklären, dass er Entscheidungen der Haager Konferenz handgreiflich verletze, schneidet er einem den Kopf ab“ (Ardagh zitiert in: Dülffer 1981: 76 f.).

Während die Staaten auf der Haager Friedenskonferenz von 1899 mit dem Verbot bestimmter Kampfmittel wie Giftgas und Dumdum-Geschossen⁷ versuchten, den Krieg zwischen „zivilisierten“ Staaten zu reglementieren und zu „humanisieren“ (Roberts/Guelff 2000: 60 ff.), unternahmen die Kolonialmächte gleichzeitig alles, um die Gültigkeit dieser Schutzbestimmungen in Kolonialkriegen zu verhindern. Man einigte sich zunächst darauf, dass die Abmachungen des Haager Rechts nicht universell, sondern nur zwischen den Signatarstaaten verbindlich seien, und schloss damit die Bevölkerung in den Kolonien aus. So galt zum Beispiel das Verbot der Dritten Haager Erklärung über den Einsatz von Dumdum-Geschossen nicht in den Kolonien. Dies lag vor allem im Interesse Großbritanniens, das diesen Munitionstyp auf Grund der hohen „Mannstoppwirkung“ eigens für den Einsatz in den Überseegebieten konzipiert hatte (Spiers 1975: 3 ff.). Die von dem britischen Schriftsteller Rudyard Kipling (1949: 323 f.) zu „*Savage Wars of Peace*“ verklärten Kolonialkonflikte waren in der Realität Kriege ohne völkerrechtliche Regeln, in denen alle militärischen Maßnahmen erlaubt zu sein schienen.

⁷ Teilmantelprojektil, dessen Name sich von der Munitionsfabrik im indischen Dum Dum bei Kalkutta ableitet, in der Ende des 19. Jahrhunderts diese Art der Munition für britische Kolonialtruppen produziert wurde. Der Einsatz von Dumdum-Geschossen verursacht schwere Verletzungen mit hohem Blutverlust und wurde auf Grund seiner hohen „Mannstoppwirkung“ eingesetzt.

Mit der Ausweitung des humanitären Völkerrechts nach 1945 änderten sich die völkerrechtlichen Voraussetzungen aber grundlegend. Nach den Bestimmungen der neuen Genfer Konventionen galten die Schutzmechanismen nun auch für innere Konflikte. Das IKRK in Genf vertrat dabei die Auffassung, dass der Anwendungsbereich von Artikel 3 möglichst großzügig gefasst werden und somit koloniale Rebellionen miteinschließen sollte, da es sich bei diesen Bestimmungen um humanitäre Mindeststandards handele, die bereits lange vor Unterzeichnung der Genfer Konventionen im nationalen Recht der Unterzeichnerstaaten verankert worden waren (Pictet 1958: 36; Greenspan 1962: 39 f.).

Im Gegensatz hierzu nahmen die Verantwortlichen in den kolonialen Metropolen die Haltung ein, dass im Kampf gegen die „antikoloniale Gefahr“ die Position der eigenen Sicherheitskräfte nicht durch humanitäre Normen geschwächt bzw. die Aufständischen geschützt werden dürften. Die beiden führenden Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich weigerten sich daher in ihren Dekolonisierungskriegen, wie zum Beispiel den beiden prominentesten Fällen in Kenia (1952-1956) und Algerien (1954-1962), die Mindeststandards der Genfer Konventionen sowohl gegenüber Kombattanten als auch Nichtkombattanten in irgendeiner Weise anzuerkennen (Anderson 2005; Horne 2006; Klose 2013). Als Begründung führte man an, dass es sich in beiden Fällen weder um einen Krieg noch um einen „bewaffneten Konflikt“ handeln würde. So versuchte London mit den neutraleren Begriffen des „*emergency*“ und „*civil disturbance*“ über den wahren Charakter der Vorkommnisse in Ostafrika hinwegzutäuschen (Füredi 1994: 192; Anderson 2005: 238). Das *Colonial Office* erklärte in einem internen Papier im Juli 1954, dass es äußerst unerwünscht sei, den Notstand in Kenia als Krieg zu behandeln (TNA, CO 822/774). Die französische Regierung vertrat offiziell ebenfalls die Haltung, dass in Algerien kein Krieg stattfand, sondern dass es sich lediglich um einige „*événements*“ handelte (Pervillé 1978: 171 f.; Talbott 1980: 51; Forsythe 2005: 255 f.). In der Folgezeit verharmloste Paris den Algerienkrieg mit Formulierungen wie „*opérations de police*“, „*actions de maintien de l'ordre*“ und „*entreprises de pacification*“.

Diese Form der euphemistischen Umschreibung als „zivile Unruhen“ und „Ereignisse“ erfüllte für die Regierungen in London und Paris jedoch nicht nur die Funktion, den wahren Charakter und das Ausmaß des jeweiligen Konflikts zu vertuschen, sondern sie diente auch dazu, den Gegner zu kriminalisieren und ihm jegliche Legitimation abzusprechen (Schmitt 1963: 35 f.). Die Vorkommnisse waren demnach die Taten „subversiver Elemente“, welche die legitime Ordnung in den Überseegebieten gefährdeten. Bei der antikolonialen Mau-Mau-Bewegung in Kenia handelte es sich nach britischen Darstellungen um eine kriminelle Bande von „Terroristen“ und „primitiven

Wilden“, die wahllos plünderte und wehrlose Menschen ermordete (Carey 1953: 11 f.; Stoneham 1955: 115). Gefangene Mau-Mau-Kämpfer wurden daher, wie aus einem Bericht des britischen Oberkommandos an das *Colonial Office* hervorgeht, nicht als Kriegsgefangene, sondern als gewöhnliche Verbrecher behandelt (TNA, CO 822/441). Aus französischer Sicht befand man sich in Algerien ebenfalls in einem Kampf gegen „Terroristen“ und „Banditen“, welche die Einheit der Nation mit den nordafrikanischen Departements gefährdeten (Stora 1998: 20). Ein französischer Sergeant legitimierte daher die Erschießung gefangener algerischer Widerstandskämpfer gegenüber seinen eigenen Truppen mit den Worten: „Gefangene werden nicht gemacht. Wir haben keine Soldaten vor uns.“ (Leulliette 1962: 15). In beiden Fällen betrachteten die Kolonialmächte die Mitglieder der Unabhängigkeitsbewegungen als Kriminelle, die aufgrund ihres fehlenden Kombattantenstatus keinen Schutzanspruch auf eine Behandlung gemäß den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts geltend machen konnten.

Die beiden Kolonialmächte konterkarierten mit dieser Haltung vollständig die von ihnen eben erst mitgestalteten und verabschiedeten neuen Bestimmungen der Genfer Konventionen. Indem sie die Gültigkeit des humanitären Völkerrechts ablehnten, entbanden sie ihre eigenen Truppen vom neuen normativen Verhaltenskodex. Dadurch schufen London und Paris die Voraussetzung dafür, dass schwere Kriegsverbrechen geradezu ein Charakteristikum der späten Kolonialkriege bildeten. Die Bevölkerung sollte dabei durch ein „Klima des Gegenterrors“ eingeschüchtert und von jeglicher Unterstützung für die Aufständischen abgeschreckt werden. Loyalität gegenüber dem europäischen Kolonialstaat sollte gewaltsam erzwungen werden. Sowohl die britische als auch die französische Kolonialmacht entschieden sich in diesem Zusammenhang bewusst für das Prinzip der kollektiven Bestrafung der indigenen Bevölkerung. Die Errichtung von „Todeszonen“ und ein nahezu uneingeschränkter Feuerbefehl für die Sicherheitskräfte führten dazu, dass willkürliche Erschießungen genauso zu einem charakteristischen Phänomen in den Dekolonisierungskriegen wurden wie die Anwendung systematischer Folter.⁸ Die eigenen Sicherheitskräfte sollten den antikolonialen Gegner mit allen Mitteln bekämpfen können. Kodifizierte Normen des humanitären Völkerrechts und des neu gegründeten internationalen Menschenrechtsregimes stellten angesichts dieses militärischen Kalküls keinerlei Hinderungsgrund dar.

8 Zur bis heute ausgebliebenen völkerstrafrechtlichen Aufarbeitung dieser Kolonialverbrechen vgl. Kaleck 2012: 32 ff.

4. Fazit

Der Aufbau des internationalen Menschenrechtsschutzes stieß nach 1945 an die kolonialen Grenzen seiner universellen Umsetzbarkeit. Weil sie den Verlust ihrer Herrschaftsposition befürchteten, wehrten sich die Kolonialmächte gegen jede Form der Ausdehnung des internationalen Menschenrechtsregimes auf ihre Überseegebiete.⁹ Am Beispiel der Genfer Konventionen lässt sich diese Entwicklung besonders anschaulich nachverfolgen. So stellte selbst das IKRK, das in der umkämpften Dekolonisation immer wieder versuchte, die Einhaltung humanitärer Standards durchzusetzen (Klose 2011), resigniert fest, dass es ihm zum Beispiel im Algerienkrieg nicht gelungen sei, „einen Konflikt, der so grausam und heftig war, zu humanisieren [...], noch die Achtung von Artikel 3 sicherzustellen“ (ACICR, B AG 202 008-001). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen kamen die Verantwortlichen in Genf schließlich im Oktober 1962 in einem weiteren Memorandum sogar zu der bitteren Erkenntnis, dass sich trotz der Ausweitung des humanitären Völkerrechts auf innere Konflikte durch Artikel 3 der Genfer Konventionen Folter und andere exzessive Gewaltakte weltweit auf dem Vormarsch befänden (ACICR BAG 202 000-003.07). Vor allem beunruhigte die Verantwortlichen in Genf dabei die Tendenz, dass im „Kampf gegen den Terrorismus“ Folter als im angeblichen Interesse der Gesellschaft und im Einklang mit der Legalität dargestellt wurde. Der Entgrenzung kolonialer Gewalt mit Phänomenen von Kriegsverbrechen, Internierung und Umsiedlung sowie systematischer Folter standen somit auch die Rot-Kreuz-Vertreter aus Genf machtlos gegenüber.

Die neuen Bestimmungen der Genfer Konventionen hielten der Belastungsprobe der Dekolonisierungskriege nicht stand, was verdeutlichte, dass Nachbesserungen dringend erforderlich waren (Greenspan 1962: 41). Zur dieser Erkenntnis gelangte das IKRK bereits frühzeitig und rückte mit der Einsetzung von Expertenkommissionen in den Jahren 1953 und 1955 den Umgang mit inneren Konflikten an die vorderste Stelle ihrer Agenda (Baxter 1977: 6 ff.). Nachdem auch die UN-Generalversammlung 1968 in ihrer Resolution 2444 (XXIII) „*Respect for Human Rights in Armed Conflicts*“ (UN GAOR Resolution A/RES/2444 (XXIII)) eine Nachbesserung des humanitären Völkerrechts in Zusammenarbeit mit dem IKRK forderte, mündete dieser langwierige Prozess¹⁰ schließlich in die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen vom

⁹ Insgesamt zur Bedeutung von Menschenrechten im Zuge der Dekolonisation vgl. Burke 2010; Klose 2013.

¹⁰ Zum Entstehungsprozess der Zusatzprotokolle siehe vor allem Baxter 1975, 2013; Best 1980: 315 ff.; Provost 2002: 253 ff.; Chadwick 1996: 65 ff.

8. Juni 1977 (ICRC 1996). Gleichsam als Lehre aus den Dekolonisierungskriegen der 1950er und 1960er Jahre weitete das erste Protokoll den Schutz des humanitären Völkerrechts explizit auf „armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes in the exercise of their right of self-determination“ (ebd.: 4) aus, während sich das zweite Zusatzprotokoll vollständig auf den Schutz von Opfern nicht internationaler bewaffneter Konflikte bezog. Wie das Dokument ausdrücklich betonte, sollte dies eine Weiterentwicklung und Ergänzung zu Artikel 3 der Bestimmungen von 1949 sein. Die Lücken im humanitären Völkerrecht, die sich vor allem in den Dekolonisierungskriegen offenbart hatten, wurden dadurch geschlossen.

Literatur

- Anderson, David 2005: *Histories of the Hanged. The Dirty War in Kenya and the End of Empire*, New York/London: W.W. Norton & Company.
- Archives du Comité International de la Croix-Rouge (ACICR), Archives générales, 1951-1965 (BAG):
ACICR, B AG 202 008-001: IKRK-Memorandum „La Croix-Rouge s'élève contre la torture et l'abus des actes de violence“, Oktober 1962.
ACICR B AG 202 000-003.07: Mitteilung „The ICRC in Algeria. Human fellowship against hatred“ an die nationalen Rotkreuzgesellschaften, 7. Oktober 1960.
- Arnold, Robert/Quénivet, Noelle (eds.) 2008: *International Humanitarian Law and Human Rights Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Baxter, Richard 1975: *Humanitarian Law or Humanitarian Politics? The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law*, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 16, No. 1, 1-26.
- Baxter, Richard 1977: *Human Rights in War*, in: *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 31, No. 2, 4-13.
- Baxter, Richard 2013: *The Geneva Conventions of 1949 and Wars of National Liberation*, in: Vagts, Detlev F./Meron, Theodor/Schwebel, Stephen M./Keever, Charles (eds.) 2013: *Humanizing the Laws of War: Selected Writings of Richard Baxter*, Oxford: Oxford University Press, 277-285.
- Bayly, Christopher/Harper, Tim 2007: *Forgotten Wars. Freedom and Revolution in Southeast Asia*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Benot, Yves 2001: *Massacres coloniaux 1944-1950: la IV^e République et la mise au pas des colonies françaises*, Paris: Éd. la Découverte.
- Best, Geoffrey 1980: *Humanity in Warfare. The Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, New York: Columbia University Press.
- Best, Geoffrey 1984: *Making the Geneva Conventions of 1949. The View from Whitehall*, in: Swinarski, Christophe (ed.): *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 5-17.
- Best, Geoffrey 1994: *War & Law Since 1945*, Oxford: Clarendon Press.
- Brehl, Medarus 2004: „Ich denke, die haben Ihnen zum Tode verholfen.“ *Koloniale Gewalt in*

- kollektiver Rede, in: Dabag, Mihran/Gründer, Horst/Ketelsen, Uwe-K. (Hrsg.): *Kolonialismus. Kolonialdiskurs und Genozid*, Paderborn: Wilhelm Fink Verlag, 185-215.
- Bugnion, François 2000: The Geneva Convention of 12 August 1949. From the 1949 Diplomatic Conference to the Dawn of the New Millennium, in: *International Affairs*, Vol. 76, No. 1, 41-50.
- Bugnion, François 2003: *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, Oxford: Macmillan.
- Burke, Roland 2010: *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press.
- Callwell, Charles Edward 1906: *Small Wars. Their Principles and Practice*, London: His Majesty's Stationery Office.
- Carey, Walter 1953: *Crisis in Kenya. Christian Common Sense on Mau Mau and the Colour-Bar*, London: Mowbray & Co.
- Chadwick, Elizabeth 1996: *Self-Determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Diner, Dan 2006: Reims, Karlshorst, Sétif. Die multiple Bedeutung des 8. Mai 1945, in: Frei, Norbert (Hrsg.): *Was heißt und zu welchem Ende studiert man Geschichte des 20. Jahrhunderts?*, Göttingen: Wallstein, 190-196.
- Dülffer, Jost 1981: *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt/M.: Ullstein.
- Durand, André 1984: *History of the International Committee of the Red Cross. Volume II: From Sarajevo to Hiroshima*, Geneva: Henry Dunant Institute/International Committee of the Red Cross.
- Forsythe, David P. 1990: Human Rights and the International Committee of the Red Cross, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, No. 2, 265-289.
- Forsythe, David P. 2005: *The Humanitarians. The International Committee of the Red Cross*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Füredi, Frank 1994: *Colonial Wars and the Politics of Third World Nationalism*, London/New York: Tauris.
- Greenspan, Morris 1962: International Law and Its Protection for Participants in Unconventional Warfare, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 341, No. 1, 30-41.
- Hobsbawm, Eric 1997: *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München: Carl Hanser Verlag.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig (Hrsg.) 2010: *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*, Göttingen: Wallstein Verlag.
- Holland, Robert (ed.) 1994: *Emergencies and Disorder in the European Empires after 1945*, London: Routledge.
- Horne, Alistair 2006: *A Savage War of Peace: Algeria, 1954-1962*, New York: New York Review Books Classics.
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (ed.) 1946: *Rapport sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en faveur des "partisans" tombés aux mains de l'ennemi*, in: *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, No. 334, 797-806.
- International Committee of the Red Cross (ed.) 1958: *Annual Report 1957*, Geneva.
- International Committee of the Red Cross (ed.) 1996: *Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva.

- International Committee of the Red Cross (ed.) o. D.: The Geneva Conventions of August 12 1949, Geneva.
- Jauffret, Jean Charles 1994: The Origins of the Algerian War. The Reaction of France and its Army to the Two Emergencies of 8 May 1945 and 1 November 1954, in: Holland, Robert (ed.), Emergencies and Disorder in the European Empires after 1945, London: Routledge, 17-29.
- Kaleck, Wolfgang 2012: Mit zweierlei Maß. Der Westen und das Völkerstrafrecht, Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- Kipling, Rudyard 1949: Rudyard Kipling's Verse. Definitive Edition, London: Hodder & Stoughton.
- Klose, Fabian 2011: The Colonial Testing Ground. The ICRC and the Violent End of Empire, in: Humanity Vol. 2, No. 1, 107-126.
- Klose, Fabian 2013: Human Rights in the Shadow of Colonial Violence. The Wars of Independence in Kenya and Algeria, Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press.
- Köppen, Manuel 2002: Im Krieg mit dem Fremden. Barbarentum und Kulturkampf, in: Honold, Alexander/Simons, Oliver (Hrsg.): Kolonialismus als Kultur. Literatur, Medien, Wissenschaft in der deutschen Gründerzeit des Fremden, Tübingen: Francke, 263-287.
- Leulliette, Pierre 1962: Sankt Michael und der Drachen. Ein Bericht aus Algerien, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- Mazower, Mark 2000: Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert, Berlin: Alexander Fest Verlag.
- Pervillé, Guy 1978: Guerre étrangère et guerre civile en Algérie (1954-1962), in: Relations internationales, Vol. 14, 171-196.
- Pictet, Jean S. 1951: The New Geneva Conventions for the Protection of War Victims, in: The American Journal of International Law, Vol. 45, No. 3, 462-468.
- Pictet, Jean S. (ed.) 1958: The Geneva Convention of 12 August 1949. Commentary. Volume IV: Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Commentary, Geneva: International Committee of the Red Cross.
- Planche, Jean-Loius 2006: Sétif 1945. Histoire d'un massacre annoncé, Paris: Éditions Perrin.
- Provost, René 2002: International Human Rights and Humanitarian Law, Cambridge: Cambridge University Press.
- Publication of the United Nations, Official Record, United Nations, General Assembly (ed.), Official Records 1946-1966 (UN GAOR):
UN GAOR Resolution A/RES/2444 (XXIII): Declaration on Respect for Human Rights in Armed Conflict, 19. Dezember 1968.
- Roberts, Adam/Guelff, Richard (eds.) 2000: Documents on the Laws of War, Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, Carl 1963: Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen, Berlin: Duncker & Humblot.
- Sheehan, James J. 2008: Kontinent der Gewalt. Europas langer Weg zum Frieden, München: C.H. Beck Verlag.
- Spiers, Edward M. 1975: The Use of the Dum Dum Bullet in Colonial Warfare, in: The Journal of Imperial and Commonwealth History, Vol. 4, No. 1, 3-14.
- Stoneham, Charles Thurley 1955: Out of Barbarism, London: Museum Press.
- Stora, Benjamin 1998: La gangrène et l'oubli. La mémoire de la guerre d'Algérie, Paris: Découverte/Poche.
- Talbott, John 1980: The War Without Name. France in Algeria 1954-1962, New York: Knopf.

- The National Archives of the UK (TNA), Colonial Office: Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and Related Bodies (CO):
TNA, CO 822/441: Confidential Telegram von Gouverneur Baring an das CO, 25. Juli 1953.
TNA, CO 822/774: Minute to T. K. Lloyd, 12. Juli 1954.
- The National Archives of the UK (TNA), Foreign Office: Records Created and Inherited by the Foreign Office (FO):
TNA, FO 369/4143: Memorandum "Revision of Geneva Conventions" des FO, 25. Januar 1949.
TNA, FO 369/4155: Schreiben des CO an das FO, 25. Juni 1949.
TNA, FO 369/4158: Schreiben "Civil War Articles" der United Kingdom Delegation to the Diplomatic Conference for the Protection of War Victims an das FO, 19. Juli 1949.
- Vagts, Detlev F./Meron, Theodor/Schwebel, Stephen M./Keever, Charles (eds.) 2013: *Humanizing the Laws of War: Selected Writings of Richard Baxter*, Oxford: Oxford University Press.
- Yingling, Raymond T./Ginnane, Robert W. 1952: The Geneva Conventions of 1949, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 46, No. 3, 393-427.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

geschichte für heute
in Wissenschaft und Unterricht

Albrecht Pohle, Martin Stupperich,
Wilfried Wiedemann (Hrsg.)

NS-Justiz und Nachkriegsjustiz

Beiträge für Schule und Bildungsarbeit

An den Verbrechen des NS-Regimes waren nicht nur NSDAP, SA und SS beteiligt. Auch der Staat mit seinen Institutionen war Täter. Nach Kriegsende trat die Selbstrechtfertigung von Polizei und Justiz in den Vordergrund, während die Aufklärung ihrer Verbrechen in den Hintergrund geriet. Die historische Forschung hat sich erst sehr spät mit diesen Personenkreisen und ihrem Wirken in der Bundesrepublik beschäftigt.

Anhand von Originaldokumenten betrachtet dieser Band wichtige Forschungsergebnisse zur Beteiligung des Justizpersonals an den NS-Verbrechen. Dadurch entsteht eine interessante Sammlung aus juristischen Aspekten. Für Interessierte aus der Bildungsarbeit bietet das Buch zusätzliche neue Einsichten über die Gedenkstätte als außerschulischen Lernort.



ISBN 978-3-7344-0003-2,
224 S., € 24,80

Unter Mitarbeit von

Uwe Bader, Stephan Alexander Glienke, Wolf Kaiser, Albrecht Kirschner, Gerhard Pauli, Joachim Perels, Albrecht Pohle, Martin Stupperich, Sebastian Weitkamp, Beate Welter, Wilfried Wiedemann, Irmtrud Wojak

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



[@wochenschau-ver](https://twitter.com/wochenschau-ver)

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65 824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

Bettina Engels

Missachtung grundlegender Rechte als Konfliktursache

Auseinandersetzungen um Staatsbürgerschaft, Wahl- und Landrecht und der Bürgerkrieg in der Côte d'Ivoire

Politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte spielen in allen Phasen eines kriegerischen Konflikts eine wichtige Rolle: bei seiner Entstehung, während des Krieges, in der unmittelbaren Post-Konflikt-Phase sowie für die Aufarbeitung und transitionale Gerechtigkeit. In diesem Beitrag zeige ich, wie die Missachtung von Rechten und Konflikte um ihre verfassungsmäßige Ausgestaltung zur Ursache eines innerstaatlichen Krieges werden können.

In der Côte d'Ivoire kam es nach einem gescheiterten Staatsstreich 2002 zum Bürgerkrieg, der zwar nach weniger als einem Jahr offiziell für beendet erklärt wurde. Dennoch wurde in Teilen des Landes weiter gekämpft, und die Côte d'Ivoire blieb über mehrere Jahre geteilt: Die Rebellen kontrollierten den Norden, der Präsident mit ihm gegenüber loyale Truppen den Süden des Landes. Nach jahrelangem Bemühen wurde im März 2007 ein erfolgreiches Friedensabkommen geschlossen. Trotzdem dauerte es weitere dreieinhalb Jahre, bis im Oktober 2010 erstmals wieder Präsidentschaftswahlen stattfinden konnten, im Zuge derer es jedoch zum erneuten Ausbruch der Gewalt mit Hunderten Toten und Zehntausenden Flüchtlingen kam. Auch diese erneuten Auseinandersetzungen lagen in dem Konflikt begründet, der ursächlich für den innerstaatlichen Krieg war: im Streit darum, wer ein „echter Ivorer“ sei, zur ivoirischen Nation gehöre und damit verbunden staatsbürgerliche Rechte beanspruchen kann. Eine Einigkeit in dieser Frage zu erzielen, stellte entsprechend die größte Herausforderung im Friedensprozess dar.

Im Folgenden wird zunächst der Konfliktverlauf beginnend mit dem Putschversuch über den innerstaatlichen Krieg und die Jahre der Teilung des Landes hin zum Friedensprozess und den Wahlen im Jahr 2010 nachgezeichnet. Daran anschließend stelle ich die Konflikte um den Zugang zu Staatsbürgerschaft und insbesondere zum Wahlrecht in den 1990er Jahren dar. Nationalität und staatsbürgerliche Rechte wurden in der Côte d'Ivoire erst in dieser Zeit aneinandergeknüpft. Der Ausschluss aus der „vorgestellten Gemeinschaft“ der ivoirischen Nation bedeutete

deshalb für große Bevölkerungsteile, insbesondere für Menschen aus dem Norden des Landes und mit Migrationshintergrund aus den nördlichen Nachbarstaaten, mithin den systematischen Ausschluss von grundlegenden Rechten. Diese manifestierten sich auch in diskriminierenden Praktiken der Verwaltung, die vielen Menschen die Ausstellung von Ausweisdokumenten erschwerte oder verweigerte, sowie der Sicherheitskräfte, die willkürlich und teils gewaltsam Kontrollen und Inhaftierungen vornahm. Diese Erfahrungen waren maßgeblich dafür, dass sich nach dem Putschversuch 2002 zahlreiche junge Menschen im Norden der Côte d'Ivoire den Rebellen anschlossen.

Eine weitere, ähnliche Erfahrung bestand in Landrechtskonflikten verbunden mit fremdenfeindlichen Ausschreitungen bis hin zu gewaltsamen Vertreibungen. Denn als eines der wichtigsten wirtschaftlichen Rechte wurde der Zugang zu Land in der Côte d'Ivoire in den späten 1990er Jahren eingeschränkt und vermeintlichen „AusländerInnen“ und „falschen“ IvorerInnen systematisch verweigert, was sich vor allem in den Kaffee- und Kakaoanbaugebieten im Süden und Westen des Landes in zahlreichen Konflikten niederschlug.

Dieser Beitrag stützt sich neben der wissenschaftlichen Literatur sowie Berichten von Presse, Internationalen und Nichtregierungsorganisationen auf Interviews und Gespräche, die ich mit BeobachterInnen und Beteiligten des Konflikts in Burkina Faso und der Côte d'Ivoire geführt habe (vgl. Engels 2012).

1. Der Konflikt in der Côte d'Ivoire

Der Krieg in der Côte d'Ivoire begann mit einem Militärputsch gegen den damaligen Präsidenten Laurent Gbagbo im September 2002 und wurde weniger als ein Jahr später, im Juli 2003, für beendet erklärt. Fortan war die ehemalige französische Kolonie in Westafrika geteilt: Die Rebellen der *Forces Nouvelles* kontrollierten den Norden, Gbagbo mit ihm gegenüber loyalen Truppen den Süden des Landes. Dazwischen bestand eine von internationalen Truppen überwachte militärische Pufferzone, die erst im Zuge eines Friedensabkommens vom März 2007 sukzessive abgebaut wurde.

In den ersten Monaten nach dem Putsch traten die Rebellen den meisten BeobachterInnen zufolge gut organisiert und diszipliniert auf. Die Putschisten wollten als Befreiungsbewegung wahrgenommen werden und wurden wiederholt als „zivilisierte Rebellion“ bezeichnet (HRW 2003: 25). Bis Ende des Jahres 2002 waren die humanitäre Lage und die Menschenrechtssituation entsprechenden Berichten zufolge vergleichsweise gut. Plünderungen und Gewalt gegen ZivilistInnen seien in den ersten Kriegsmonaten

selten gewesen. Lokale HändlerInnen und HandwerkerInnen, die Schäden durch die Kämpfe erlitten hatten, seien zumindest teilweise entschädigt worden (ICG 2003: 15; Banégas/Marshall-Fratani 2007: 95). Respektvoll verhielten sich die Rebellen jedoch nur gegenüber ihren UnterstützerInnen und der unbeteiligten Bevölkerung, nicht gegenüber AnhängerInnen der Regierungspartei, RegierungsfunktionärInnen und Personen, denen Loyalität gegenüber Gbagbo unterstellt wurde. So berichtete Amnesty International von einer Massenhinrichtung von Gendarmerieangehörigen und deren erwachsenen Kindern Anfang Oktober 2002, die von den Rebellen als „Racheakt“ dargestellt wurde (ai 2003).

Die Rebellion war als Staatsstreich angelegt, der Präsident Gbagbo stürzen und Neuwahlen herbeiführen sollte. Die Rebellen waren weder auf ein militärisches Patt vorbereitet noch darauf, mehr als die Hälfte des Staatsgebietes über einen längeren Zeitraum zu kontrollieren. Dazu fehlten ihnen die personellen Ressourcen insbesondere im administrativen Bereich und die finanziellen Mittel. Letztere waren ab Ende 2002 de facto aufgebraucht, woraufhin Plünderungen und Wegezölle zunahmen. Eine Bezahlung erhielten die KämpferInnen nur teilweise, unregelmäßig und lediglich während der ersten drei bis vier Kriegsmonate. Vor allem im Westen des Landes war der Konflikt in der Côte d'Ivoire auch eine Erweiterung des Konflikts in Liberia, der durch schwere Menschenrechtsverletzungen (Gewalt gegenüber Unbeteiligten, Vergewaltigungen, Folter, Verstümmelungen, Erschießungen, Entführungen) und Plünderungen geprägt war (Global Witness 2003; HRW 2003; ICG 2003). Ungeachtet des offiziellen Kriegsendes im Juli 2003 wurde in den folgenden vier Jahren vor allem im Westen weitergekämpft.

Zentrale Punkte bei den Friedensverhandlungen waren Entwaffnung, Einigung in der Staatsbürgerschaftsfrage und die Durchführung von nationalen Wahlen. Letztere fanden schließlich im Oktober 2010 statt, sieben Jahre nach Kriegsende und dreieinhalb Jahre nach der Unterzeichnung des erfolgreichen Friedensabkommens. Im ersten Wahlgang erreichte kein Kandidat die erforderliche absolute Mehrheit. Die Stichwahl zwischen Gbagbo und seinem Herausforderer Alassane Ouattara schien zunächst ohne größere Probleme zu verlaufen. Der UN-Sondergesandte Choi Young-Jin sprach von einem insgesamt „demokratischen Klima“.¹ Als sich jedoch abzeichnete, dass Gbagbo und seine AnhängerInnen eine drohende Wahlniederlage nicht akzeptierten, wurden Teile des Personals der internationalen Wahlbeobachtungsmissionen ausgeflogen, ei-

¹ Retranscription du point de presse du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Côte d'Ivoire, Abidjan, 29. November 2010, www.un.org/en/peacekeeping/missions/unoci/documents/unoci_pr_elections29112010_french.pdf, Stand: 3. März 2014.

nige noch vor Ende der Auszählung. Bereits am Wahltag selbst und in den Folgetagen starben bei Zusammenstößen in Abidjan mehrere Menschen.

Es folgten monatelange gewaltsame Auseinandersetzungen (vgl. Krempel 2010; Mehler 2010; ICG 2011). Nach Angaben des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) waren bis März 2011 fast 70 000 Menschen aus der Côte d'Ivoire ins benachbarte Liberia geflohen, dazu kamen 40 000 Flüchtlinge innerhalb des Landes.² Human Rights Watch berichtet von mindestens 3000 Menschen, die zwischen den Wahlen und Juni 2011 getötet wurden, sowie von mindestens 150 Vergewaltigungsopfern (HRW 2011). Trotz wachsenden internationalen Drucks und der Androhung militärischer Interventionen weigerte sich Gbagbo weiterhin, Ouattara als Wahlsieger und Präsidenten anzuerkennen. Am 11. April 2011 wurde Gbagbo durch eine gemeinsame Militäroperation von französischen, UN- und ehemaligen Rebellenruppen festgenommen und im November dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag überstellt. Dort wurde er als Verantwortlicher für Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Zuge der gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Dezember 2010 und April 2011 angeklagt. Es war das erste Mal, dass sich ein ehemaliges afrikanisches Staatsoberhaupt in Den Haag verantworten musste. Das Verfahren wurde im Februar 2013 eröffnet und ist noch nicht abgeschlossen.

2. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht

Nicht zufällig stellten die Wahlen den zentralen Punkt im Friedensprozess dar und führten sogar zum erneuten Ausbruch gewaltsamer Auseinandersetzungen, denn Konflikte um Wahlrecht und Staatsbürgerschaft waren zentrale Ursachen des Kriegs in der Côte d'Ivoire. Seit den frühen 1990er Jahren wurde dort durch mehrfache Änderungen des aktiven und passiven Wahlrechts der Zugang zu formeller politischer Partizipation für bestimmte soziale Gruppen erschwert oder versperrt. Als Felix Houphouët-Boigny, der erste und bis dahin einzige Staatspräsident der Côte d'Ivoire seit der Dekolonialisierung 1960, im Dezember 1993 starb, kam es zu Machtkämpfen zwischen den drei chancenreichsten Anwärtern auf seine Nachfolge: dem Oppositionsführer Gbagbo (*Front Populaire Ivoirien*, FPI), dem früheren Premierminister Ouattara (*Rassemblement des Républicains*, RDR) sowie dem Vorsitzenden der Nationalversammlung und verfassungsgemäßem Interimspräsidenten Henri Konan Bédié (*Parti Démocratique de Côte d'Ivoire*, PDCI, die ehemalige Einheitspartei). Letzterer nutzte seine Position,

2 UNHCR Briefing Note, 1. März 2011, www.unhcr.org/4d6ce0289.html, Stand: 3. März 2014.

um Ende 1994 eine Reform des passiven Wahlrechts durchzusetzen, mit dem Ziel, seinem Konkurrenten Ouattara die Kandidatur zu verweigern. Mit Erfolg: Ouattara durfte nicht kandidieren, Gbagbo rief zum Wahlboykott auf und Bédié ging als Sieger aus den Wahlen hervor.

Mit dieser Wahlrechtsänderung fand erstmals das Konzept „Autochthonie“ Eingang in einen Gesetzestext in der Côte d'Ivoire, in dem das passive Wahlrecht an den Nachweis der ivoirischen „Abstammung“ geknüpft wurde. Gemäß Art. 49 Absatz 1 des geänderten Wahlgesetzes mussten KandidatInnen für das Präsidentenamt nachweisen, dass sowohl sie selbst als auch ihre leiblichen Eltern in der Côte d'Ivoire geboren wurden und sie die ivoirische Staatsbürgerschaft nie abgegeben haben. Mit der Begründung, dass Ouattara in Burkina Faso aufgewachsen war, wurden seine ivoirische Staatsbürgerschaft und damit sein Recht, bei Wahlen in der Côte d'Ivoire zu kandidieren, von seinen GegnerInnen in Frage gestellt (Bouquet 2005; le Pape 2003).

Zum 1. August 2000 – zwei Monate vor den nächsten Präsidentschaftswahlen – trat eine verschärfte Revision des passiven Wahlrechts (Artikel 35, Absatz 5) in Kraft, der zufolge KandidatInnen für das Präsidentschaftsamt nie eine andere Staatsbürgerschaft als die ivoirische gehabt haben durften. Dabei war innerhalb der westafrikanischen Entente-Staaten (Benin, Niger, Togo, Burkina Faso und Côte d'Ivoire) die doppelte Staatsbürgerschaft lange Zeit üblich. Infolge dieser Wahlrechtsänderungen durften 14 von 19 Kandidaten bei der Wahl nicht antreten.

Als Ouattara auch bei den nationalen Parlamentswahlen im Dezember 2000 nicht kandidieren durfte, boykottierte seine Partei, der RDR, die Wahlen. Begleitet von Protesten der RDR-AnhängerInnen gewann Gbagbos FPI deutlich, wenngleich bei einer geringen Wahlbeteiligung. Insgesamt starben bei Protesten und Auseinandersetzungen zwischen Oktober und Dezember 2000 mindestens 300 Menschen (West Africa, Nr. 4346: 10).

Grund für die Gewalt im Zuge der Wahlen zwischen Oktober und Dezember 2000 war der systematische Ausschluss von Teilen der Bevölkerung aus der formellen politischen Partizipation – vor allem, weil diesem der identitäre Ausschluss aus der „vorgestellten Gemeinschaft“ (Anderson 2005) der ivoirischen Nation zugrunde lag. Zum entscheidenden Merkmal der Ausgrenzung wurde in der Côte d'Ivoire in den 1990er Jahren die Autochthonie stilisiert. Die zentralen identitätspolitischen Fragen im Konflikt lauteten, wer zur Nation gehört und wer damit verbunden oder darüber hinaus Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten haben soll. Die Abgrenzung der Nation als Eigengruppe bedarf notwendigerweise der Definition einer Fremdgruppe. Diese wurde in der Côte d'Ivoire in den 1990er Jahren über zwei Kategorien konstruiert:

das ethnonationalistische Konzept der „*Ivoirité*“ (der Konstruktion des „rein ivoirisch Seins“) sowie das Ethnonym *Dioula*, in dem verschiedene Kategorien der identitären Abgrenzung wie Sprache, Ethnizität, soziale Klasse und regionale Herkunft zusammengefasst wurden.

Die *Ivoirité* stellte eine politisch-ideologische Konstruktion dar, die den politischen Eliten in der Côte d’Ivoire in den 1990er Jahren dazu diente, Ouattara als Kandidaten für das Präsidentenamt sowie weite Teile seines Wählerpotenzials zu diskreditieren. Gleichzeitig erfüllte sie auf einer breiteren politischen und gesellschaftlichen Ebene die Funktion, Sündenböcke für die ökonomische und politische Krise des Landes zu konstruieren und Klientelpolitiken zu legitimieren (vgl. Banégas/Marshall-Fratani 2007; Yéré 2007). Die *Ivoirité* kategorisierte die ivoirische Bevölkerung in „echte“ und „unechte“ IvorerInnen – mit Abstufungen. Im Konzept der *Ivoirité* konnte man zu 25, 50 oder 100 Prozent ivoirisch sein, abhängig von der eigenen Herkunft und dem eigenen Geburtsort sowie dem der leiblichen Eltern und Großeltern. Die ethnische Kategorie *Dioula* fungierte im Konflikt in der Côte d’Ivoire als Sammelbegriff für all jene, denen die „echte Ivorität“ abgesprochen wird. Das Ethnonym *Dioula* entwickelte sich zum Begriff für das Fremde, das sowohl aus dem Norden der Côte d’Ivoire stammende Personen als auch MigrantInnen aus dem angrenzenden Mali und Burkina Faso umfasste.

Die Konstruktion des ethnisch-regionalen Fremden in der Côte d’Ivoire lässt sich nur vor dem Hintergrund der Immigrationsgeschichte des Landes und der daraus folgenden Zusammensetzung der ivoirischen Gesellschaft verstehen. Relativ zu ihrer Bevölkerungszahl war die Côte d’Ivoire eines der wichtigsten Aufnahmeländer von MigrantInnen auf dem afrikanischen Kontinent. Bei der Volkszählung 1998 wies das Land einen migrantischen Bevölkerungsanteil von 26 Prozent auf; dies entspricht über vier Millionen Menschen mit einer anderen als der ivoirischen Staatsbürgerschaft (Bassett 2003; Bossard 2003). Fast alle EinwanderInnen kamen aus den Nachbarstaaten, mehr als die Hälfte von ihnen aus Burkina Faso (2,24 Millionen). Der Grund dafür sind die kolonialhistorischen Beziehungen zwischen der Côte d’Ivoire und Burkina Faso. Schon in den 1920er bis 1940er Jahren wurden unter französischer Kolonialherrschaft über 100 000 Arbeitskräfte aus dem damaligen Obervolta (Burkina Faso trägt seinen heutigen Namen erst seit 1984) zu den Kaffee- und Kakaoplantagen im Süden und Westen der Côte d’Ivoire gebracht, von der Kolonialverwaltung systematisch organisiert und teilweise auch mit physischem Zwang durchgesetzt (Brédeloup 2006; Langer 2004; Loada 2006).

Houphouët-Boigny warb während seiner Präsidentschaft (1960-1993) gezielt Ar-

beitskräfte aus ganz Westafrika an (Dembélé 2003). Es ist umstritten, inwiefern seine Immigrationspolitik durch das Leitbild einer exportorientierten Wirtschaftspolitik (Amin 1967, 1973) oder (auch) durch panafrikanische Ideen (Ceuppens/Geschiere 2005: 393) motiviert war. In jedem Fall betrieb Houphouët-Boigny gegenüber den zahlreichen während des ivoirischen Wirtschaftswunders in den 1960er und 1970er Jahren zugewanderten MigrantInnen eine integrative Politik. So brauchten Angehörige von Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) bis Anfang der 1990er Jahre keine Aufenthaltserlaubnis in der Côte d'Ivoire. Erst Ouattara führte während seiner Zeit als Premierminister Anfang der 1990er Jahre, gegen Ende der Ära Houphouët-Boigny, die Aufenthaltsgenehmigungen für ECOWAS-BürgerInnen ein. Unter Bédiés Präsidentschaft (1995-2000) wurden Nationalität und staatsbürgerliche Rechte in der Côte d'Ivoire verknüpft. Houphouët-Boigny hatte MigrantInnen ohne ivoirische Staatsangehörigkeit hingegen weitgehende Rechte zugesprochen, insbesondere im Wahl- und Landrecht.

3. Willkür von Verwaltung und Sicherheitskräften

Der Konflikt über die (Neu-)Definition der Nation wurde in der Côte d'Ivoire in den 1990er Jahren virulent. Wahlen wurden ab 1990 mit der Einführung des Mehrparteiensystems zum möglichen Mechanismus einer Verschiebung in der politischen Machtverteilung. Sie wurden zum nationalen Projekt deklariert, das an Staatsbürgerschaft gekoppelt ist: Wählen und kandidieren darf nur, wer die Staatsbürgerschaft besitzt und sie durch entsprechende Dokumente nachweisen kann. Staatsbürgerschaft erfuhr damit eine neue Bedeutung, und Ausweispapiere erhielten eine neue politische Relevanz, die sich in den Praktiken von Verwaltung und Sicherheitskräften widerspiegelte: Wer als Fremde oder Fremder angesehen wurde, war mit Willkür bei der Ausstellung von Ausweisen, Pässen und anderen Dokumenten konfrontiert. Während Bédiés Präsidentschaft wurden in der Côte d'Ivoire neue Ausweispapiere eingeführt, die alten verloren ihre Gültigkeit. Wer aufgrund ihres oder seines Familiennamens verdächtigt wurde, „AusländerIn“ zu sein, musste für die Ausstellung neuer Dokumente einen Identitätsnachweis in Form von Geburtsurkunden und Familiendokumenten erbringen, um die „echte Ivorität“ zu beweisen. Dies betraf weite Bevölkerungsteile insbesondere im Norden des Landes. Für viele waren die Dokumente schwer und nur unter großem zeitlichem und finanziellem Aufwand zu bekommen.

Polizei und Gendarmerie führten in der Côte d'Ivoire in den 1990er Jahren immer häufiger willkürliche Ausweiskontrollen durch. Wer keine gültigen Dokumente,

Ausweispapiere mit „ausländischen“ Familiennamen oder Papiere aus den nördlichen Nachbarstaaten besaß, musste mit einem hohen Bestechungsgeld oder Inhaftierung rechnen. Wer die Zahlung der geforderten Summe verweigerte, riskierte, dass sein Ausweisdokument konfisziert oder zerrissen wurde. Diese Form von Korruption und Willkür in den Praktiken von Verwaltung und Sicherheitskräften stellt eine bedeutende Alltagserfahrung dar, welche das Verhältnis von Menschen gegenüber dem Staat in der Côte d'Ivoire prägt, denn Bürokratie und Sicherheitskräfte sind zentrale Akteure, in deren Gestalt der Staat im Alltag von Menschen präsent ist. Die willkürlichen Kontrollen von Ausweispapieren durch die Polizei, Festnahmen und die Verweigerung der Ausstellung von Dokumenten durch die Behörden berührten existentielle Aspekte des Lebens: Reisen innerhalb des Landes und in die Nachbarstaaten, Bewegungsfreiheit innerhalb der Städte, die Möglichkeit, eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor aufzunehmen oder eine weiterführende Schule oder Hochschule zu besuchen. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass Korruption und Willkür durch die RepräsentantInnen des ivoirischen Staates zentrale Referenzpunkte in der späteren Begründung der Rebellion durch die *Forces Nouvelles* sind.

In der Verweigerung staatsbürgerlicher Rechte kristallisierte sich für viele aus dem Norden der Côte d'Ivoire stammende Menschen der Ausschluss aus der ivoirischen Nation heraus, der für sie gleichermaßen alltagspraktische, ökonomische und symbolische Bedeutung hatte und eine Hauptursache der Rebellion von 2002 darstellte. „Ab dem Moment, wo sich viele junge Menschen aus dem ivoirischen Norden [durch den] Süden ausgeschlossen fühlten, gab es offensichtlich keine andere Wahl, als sich der Rebellion anzuschließen“, berichtete ein Journalist aus Bouaké, der späteren „Hauptstadt“ der Rebellion, „das Problem ist, dass diese Menschen, die in der Côte d'Ivoire von Houphouët-Boigny geboren sind, wo sie gleichgestellt waren, eines Tages aufwachten und überhaupt keine Rechte mehr hatten. Sie konnten keine Ausweispapiere bekommen, konnten sich für keinen Posten in der öffentlichen Verwaltung bewerben. Sie konnten überhaupt nichts. Sie waren Fremde bei sich daheim“ (Interview am 9. Oktober 2007).

In der Darstellung ihrer Motive für die Rebellion verweisen viele auf diese Erfahrungen, die sie ab Mitte der 1990er Jahre immer stärker als diskriminierend und willkürlich erlebten. Ausweispapiere spielen dabei eine zentrale Rolle. Sie stehen für staatsbürgerliche Rechte – aktives und passives Wahlrecht, Recht auf Landbesitz, Zugang zu Arbeitsplätzen und Ämtern. Dies bezieht sich nicht nur auf die formalen Änderungen im Staatsbürgerschafts-, Wahl- und Landrecht, sondern auch auf die willkürliche und diskriminierende Verwaltungspraxis bei der Erstellung der Dokumente:

„Wir wurden automatisch beiseitegestellt, wenn es darum ging, Papiere auszustellen“, beschwerte sich ein mittlerer Rang der *Forces Nouvelles* beispielsweise (Interview am 26. Oktober 2007). Korruption und Willkür bei Kontrollen durch die Polizei, Gendarmerie und Militär sind lebensweltliche Erfahrungen politischer Exklusion, auf die sich die *Forces Nouvelles* in ihren Begründungen für die Rebellion beziehen (vgl. Fofana 2009). Viele mit „nordischen“ Familiennamen – die im Norden der Côte d’Ivoire ebenso verbreitet sind wie in den angrenzenden Sahelstaaten Mali und Burkina Faso (etwa Traoré, Ouattara oder Koné) – erlebten ab Mitte der 1990er Jahre bei den zunehmenden Kontrollen in den Städten der Côte d’Ivoire und an Überlandstraßen, dass von ihnen unter Androhung des Zerreißen der Ausweisdokumente hohe Bestechungsgelder verlangt wurden. Insbesondere bei den Kontrollen durch Polizei und Militär war die Gewalterfahrung oft auch physisch. Die Diskriminierung war politisch in den Gesetzen der *Ivoirité* institutionalisiert und schlug sich im Handeln von BeamtInnen der Verwaltung, Polizei und des Militärs nieder. Letztere hatten dabei kaum mit Sanktionierung von Korruption und Willkür gegenüber „unechten“ IvorerInnen zu rechnen.

Die Frage der Zugehörigkeit zur Nation und des Zugangs zu staatsbürgerlichen Rechten, die sich im Besitz von Ausweisdokumenten materialisierten, waren zentrale Gegenstände des Konflikts ab 2002. Auch im Friedensprozess stellten sie ein politisches ebenso wie logistisches Problem dar. Nach einer Schätzung des *West African Civil Society Forum* besaßen 3,5 Millionen Menschen in der Côte d’Ivoire 2006 keine gültigen Ausweispapiere (WACSO 2006). Nachdem es endlich gelungen war, eine politische Einigung darüber zu erzielen, nach welchen Kriterien die Dokumente vergeben werden sollten, mussten Geburtsurkunden und Ausweise ausgestellt werden, um Wählerlisten anlegen und Wahlen durchführen zu können (vgl. ICG 2008) – eine weitere enorme Herausforderung, der es geschuldet war, dass es nach dem Friedensabkommen noch dreieinhalb Jahre dauerte, bis erstmals wieder Wahlen in der Côte d’Ivoire stattfinden konnten.

4. Landrecht

Parallel zum Wahlrecht wurde im Zuge der *Ivoirité*-Politik Ende 1998 auch das Landrecht mit der Konstruktion von Autochthonie verknüpft. Aufbauend auf dem ideologischen Fundament der *Ivoirité* wurde das Recht auf Landbesitz auf „ursprüngliche“ IvorerInnen beschränkt. Die Regierung Bédié reagierte damit auf Landrechtskonflikte, die seit der Hochphase der ökonomischen Krise Mitte der 1980er Jahre insbesondere

im Westen der Côte d'Ivoire bestanden. Jedoch war die Landrechtsreform weniger der Versuch, ausgleichende Regelungsmechanismen für die bestehenden Konflikte um Land zu schaffen. Stattdessen bediente sie Klientelstrukturen nach ethnisch-regionalen Kriterien, was zum Ausschluss anderer Bevölkerungsgruppen führte (Chauveau/Bobo 2003; Chauveau 2000; Colin et al. 2007). Da der territorial-räumliche Bezug der Konstruktion von Autochthonie inhärent ist, ist Land eine typische Ressource, deren Beanspruchung diskursiv über Autochthonie gerechtfertigt wird.

Die Vermischung des ethnisch gerahmten Nationalismus in der *Ivoirité* mit Autochthonie führte in der Côte d'Ivoire zudem zur Konstruktion der migrantischen Bäuerinnen und Bauern als Sündenböcke für die wirtschaftliche Krise, in der sich die Côte d'Ivoire seit Ende der 1980er Jahre befand. In den ersten zwei Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit wuchs die ivoirische Wirtschaft beträchtlich. Grundlage dafür war vor allem die Ausweitung des Kaffee- und Kakaoanbaus. Allerdings war das ivoirische „Wirtschaftswunder“ damit stark exportabhängig und entsprechend Schwankungen auf dem Weltmarkt ausgesetzt. Nach dem Aufschwung fiel die Côte d'Ivoire in den 1980er Jahren in eine ökonomische Krise. Das Pro-Kopf-Einkommen sank, die Schuldenlast stieg, Armut und Ungleichheit nahmen zu. Mit der Wirtschaftskrise und der zunehmenden Verschuldung stieg in der Côte d'Ivoire der Einfluss der bi- und multilateralen Geber, und der wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsspielraum der ivoirischen Regierung wurde eingeschränkt. Es entstand eine immer größer werdende Gruppe junger gut ausgebildeter Menschen, die infolge der Liberalisierung und Strukturanpassung weder im öffentlichen Sektor, der in den 1990er Jahren stark eingeschränkt wurde, noch in der Privatwirtschaft adäquate Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten mehr fanden. Viele von ihnen hatten als Jugendliche ihre Dörfer verlassen, um in den Städten weiterführende Schulen und Hochschulen zu besuchen. Mit der Arbeitslosigkeit kehrten sie in ihre Heimatdörfer zurück und fanden das Land in den Händen migrantischer Bäuerinnen und Bauern, die es von den „allogenen“ Familien im Rahmen bestehender traditioneller Landrechtsinstitutionen „gepachtet“ hatten (Chauveau 2005; Chauveau/Bobo 2003).

Der innenpolitische Druck infolge schwindender umzuverteilender Ressourcen ist ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Landrechtsänderung 1998. Denn die Klientel Bédiés, unter dessen Präsidentschaft die Änderung der Gesetzestexte stattfand, war vor allem im Süden und Westen beheimatet, jenen Gebieten, in denen die makroökonomische Krise ab Ende der 1980er Jahre zu latenten Konflikten um Anbauflächen führte. Während der Ära Houphouët-Boigny waren MigrantInnen ähnlich wie im Wahlrecht auch im Landrecht der ivoirischen Bevölkerung gleichge-

stellt unter der Maxime „das Land soll dem gehören, der es bestellt“. In der Zeit des ivoirischen Wirtschaftswunders wurden in der Landwirtschaft dringend Arbeitskräfte gebraucht. Der Anteil „nichtivorischer“ Bevölkerung in den Kakao produzierenden Gebieten im Südwesten der Côte d’Ivoire betrug Ende der 1990er Jahre rund 40 Prozent (Bouquet 2003). Doch auch Bédiés Klientel lebte vor allem in diesen Gebieten und profitierte von der 1998 in Kraft getretenen Landrechtsänderung. Die Reform und der *Ivoirité*-Diskurs waren Katalysatoren für eine latent bestehende Fremdenfeindlichkeit, die im November 1999 zu xenophoben Ausschreitungen und zur Vertreibung von über 15 000 migrantischen Bäuerinnen und Bauern aus Tabou im Südwesten der Côte d’Ivoire führte (vgl. Brédeloup 2006; IDMC 2006; Loada 2006). Landrechtskonflikte und teils massive fremdenfeindliche Ausschreitungen bis hin zu Vertreibungen sind eine weitere zentrale Erfahrung, die begründete, warum sich nach dem Putsch vom September 2002 so viele Menschen im Norden der Côte d’Ivoire die Rebellion unterstützten.

5. Schlussbemerkung

Grund- und Menschenrechte sind auf vielfache Weise mit Kriegen verknüpft. Sie in Zeiten bewaffneter Konflikte und von deren Transformation zu wahren, ist eine zentrale Aufgabe der beteiligten internen und externen Akteure und oftmals ein politischer Streitpunkt, der auch Einfallstore für die Instrumentalisierung von Rechten für andere (politische, wirtschaftliche und militärische) Interessen bietet.

Ziel dieses Beitrags war es zu zeigen, dass grundlegende Rechte auch für die Entstehung von Konflikten und Kriegen eine bedeutende Rolle spielen. Ich habe dies anhand der Ausführungen zum innerstaatlichen Krieg in der Côte d’Ivoire ab 2002 verdeutlicht. Grundlegend für den dortigen Konflikt war der Streit, wer Zugang zu Rechten hat und wie diese mit Staatsbürgerschaft verknüpft werden. Am ivoirischen Beispiel wird deutlich, wie eng Grundrechte mit der Konstruktion von „vorgestellten Gemeinschaften“ verbunden sein können. In der *Ivoirité*, ursprünglich einer kulturellen Konstruktion, manifestierte sich diese Konstruktion von Nationalität entlang ethnisch-nationalistischen Kategorien. Wer aus der „vorgestellten Gemeinschaft“ der ivoirischen Nation ausgeschlossen wurde, dem oder der wurden auch grundlegende Rechte verweigert. In den *Ivoirité*-Gesetzen, insbesondere im Bereich des Staatsbürgerschafts-, Wahl- und Landrechts, wurde dieser Ausschluss politisch institutionalisiert und festgeschrieben. Er schlug sich auch im Handeln von Verwaltungen, Polizei und des Militärs nieder. Die Erfahrungen von Willkür und Diskriminierung ebenso wie

von fremdenfeindlichen Angriffen im Zuge von Landrechtskonflikten waren ein wesentliches Motiv für viele, sich ab 2002 im Norden der Côte d'Ivoire den Rebellen der *Forces Nouvelles* anzuschließen.

Insbesondere am Landrecht lässt sich ablesen, dass die Verweigerung von Rechten im Konflikt in der Côte d'Ivoire nicht einseitig *top down* durch die Regierung – ab 1995 unter Bédié, ab 2000 unter Gbagbo – erfolgte, sondern diese auf latent bestehende und strukturell bedingte gesellschaftliche Konflikte reagierte. Nichtsdestotrotz – oder gerade deshalb – sind Regierungen in der Pflicht, ausgleichende Mechanismen zur gewaltfreien Regelung und gerechten Transformation solcher Konflikte voranzubringen, anstatt diese noch zu verschärfen. Ihnen obliegt die Verantwortung für die Gewährleistung grundlegender Rechte – und dies selbstverständlich nicht nur vor dem Hintergrund, dass deren Missachtung zur Triebfeder bewaffneter Konflikte werden kann, sondern weil die Einhaltung von Rechten ein prioritäres politisch-gesellschaftliches Ziel an sich darstellt.

Literatur

- ai 2003: Côte d'Ivoire: A Succession of Unpunished Crimes: From the massacre of gendarmes at Bouaké to the mass graves of Daloa, Monoko-Zohi and Man. London: amnesty international.
- Amin, Samir 1967: *Le Développement du Capitalisme en Côte d'Ivoire*, Paris: Les Editions de minuit.
- Amin, Samir 1973: *Neo-Colonialism in West Africa*, Middlesex: Penguin.
- Anderson, Benedict 2005: *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. 2. erw. A. (Originalausgabe 1983), Frankfurt/M./New York: Campus.
- Banégas, Richard/Marshall-Fratani, Ruth 2007: Côte d'Ivoire: Negotiating Identity and Citizenship, in: Bøås, Morten/Dunn, Kevin C. (eds.): *African Guerrillas: Raging Against the Machine*, Boulder/London: Lynne Rienner, 81-111.
- Bassett, Thomas 2003: „Nord musulman et Sud chrétien“: les moules médiatiques de la crise ivoirienne, in: *afrique contemporaine*, No. 206, 13-27.
- Bossard, Laurent 2003: Peuplement et migration en Afrique de l'Ouest: une crise régionale en Côte d'Ivoire, in: *afrique contemporaine*, No. 206, 151-165.
- Bouquet, Christian 2003: Being a foreigner in Côte d'Ivoire : the „Dioula“ problem, in: *African Geopolitics*, No. 9, 27-40.
- Bouquet, Christian 2005: *Géopolitique de la Côte d'Ivoire. Le désespoir de Kourouma*, Paris: Armand Colin.
- Brédeloup, Sylvie 2006: Réinstallation à Ouagadougou des ‚rapatriés‘ burkinabè de Côte d'Ivoire, in: *afrique contemporaine*, No. 217, 185-201.
- Ceuppens, Bambi/Geschiere, Peter 2005: Autochthony: Local or Global? New Modes in the Struggle over Citizenship and Belonging in Africa and Europe, in: *Annu. Rev. Anthropol.*, Vol. 34, 385-407.
- Chauveau 2005: Les rapports entre générations ont une histoire : accès à la terre et gouvernementalité locale en pays gban (Côte d'Ivoire), in: *afrique contemporaine*, No. 214, 59-83.

- Chauveau, Jean-Pierre/Bobo, Koffi Samuel 2003: La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien, in: *Politique Africaine*, No. 89, 12-32.
- Chauveau, Jean-Pierre Samuel 2000: Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire : Les enjeux silencieux d'un coup d'Etat, in: *Politique Africaine*, No. 78, 94-125.
- Colin, Jean-Philippe/Kouamé, Georges/Soro, Dé bé gnoun 2007: Outside the autochthon-migrant configuration: access to land, land conflicts and inter-ethnic relationships in a former pioneer area of lower Côte d'Ivoire, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol., 45, No. 1, 33-59.
- Engels, Bettina 2012: Warum sie Rebellen sind. Motive nichtstaatlicher Gewaltakteure in der Côte d'Ivoire, Frankfurt/M.: Brandes & Apsel.
- Fofana, Moussa 2009: Les raisons de l'enrôlement des jeunes combattants de la rébellion du Nord de la Côte d'Ivoire. Beitrag für den CRISE-Workshop „Mobilisation for Political Violence“, Oxford, 17.-18. März 2009.
- Global Witness 2003: *The Usual Suspects. Liberia's Weapons and Mercenaries in Côte d'Ivoire and Sierra Leone*, London: Global Witness.
- HRW 2003: *Trapped between two Wars: Violence against Civilians in Western Côte d'Ivoire*, New York: Human Rights Watch.
- HRW 2011: „Killed Them Like It Was Nothing“. The Need for Justice for Côte d'Ivoire's Post-Election Crimes. New York: Human Rights Watch.
- ICG 2003: Côte d'Ivoire: „The War is not yet over“. Freetown/Brussels: International Crisis Group.
- ICG 2008: Côte d'Ivoire: Ensuring Credible Elections. Africa Report No. 139, Dakar/Brüssel: International Crisis Group.
- ICG 2011: Côte d'Ivoire : poursuivre la convalescence. Briefing Afrique No. 83, Dakar/Bruxelles: International Crisis Group.
- IDMC 2006: Côte d'Ivoire: IDPs, face deepening protection crisis as political tensions rise again, Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.
- Krempel, Jörg 2010: Côte d'Ivoire in der Sackgasse. HSFK Standpunkt No. 11. Frankfurt/M.: HSFK.
- Langer, Arnim 2004: Horizontal inequalities and violent conflict: the case of Côte d'Ivoire. CRISE Working Paper No. 13, Oxford: CRISE.
- le Pape, Marc 2003: Les politiques d'affrontement en Côte d'Ivoire 1999-2003, in: *afrique contemporaine*, No. 206, 29-39.
- Loada, Augustin 2006: L'émigration burkinabè face à la crise de „l'ivoirité“, in: *Outre-Terre*, No. 17, 343-356.
- Mehler, Andreas 2010: Côte d'Ivoire: kein Ausweg durch Machtteilung. GIGA fokus Afrika No. 10, Hamburg: GIGA.
- WACSOF 2006: WACSOF Mission to Côte d'Ivoire, 27. August–2. September 2006. Recommendations, O. O.: West African Civil Society Forum.
- Yéré, Henri-Michel 2007: Reconfiguring Nationhood in Côte d'Ivoire, in: Obi, Cyril I. (ed.): *Perspectives on Côte d'Ivoire: between political breakdown and post-conflict peace*, Uppsala: Nordic Africa Institute, 50-65.

Johannes Varwick (Hrsg.)

Krieg und Frieden

Krieg und Frieden gehören zu den zentralen Gegenständen des Politischen und der gewaltsame Konfliktaustrag ist Begleiter gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse. Allerdings hat sich das Kriegsbild in den vergangenen Jahren radikal gewandelt und das Kriegs- und Konfliktgeschehen ist unübersichtlicher geworden. Der Band analysiert in verständlicher Form zentrale Befunde der Forschung zum Thema Krieg und Frieden, und nimmt dabei auch die Möglichkeiten, Frieden zu schaffen, in den Blick.



ISBN 978-3-7344-0023-0,
160 S., € 9,80

Autoren und Themen:

Patrick Wagner: Vom totalen Krieg zum latenten Unfrieden • *Reinhard Meyers:* Krieg und Kriegsentwicklung in der wissenschaftlichen Diskussion • *Bernhard Rinke:* Warum herrscht Frieden? • *Ulf von Krause:* Parlamentarische Befugnisse („War Powers“) im Spiegel der Theorie des „Demokratischen Friedens“. Eine vergleichende Betrachtung Deutschlands, Großbritanniens, der USA und Frankreichs • *Christian Stock:* Deutschland und der Einsatz militärischer Gewalt zur Konfliktbewältigung

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden!

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

Regine Kretschmer

Das Massaker von Marina Kue (Curuguaty): Landkonflikte und Verfolgung von *campesinos* in Paraguay

1. Einleitung

Das Massaker von Marina Kue (Curuguaty) in Paraguay stellt einen der schwersten Fälle von Menschenrechtsverletzungen und der Kriminalisierung von sozialen Bewegungen während der letzten Jahre in Südamerika dar. In den Jahren 2003 bis 2013 gab es weltweit nur wenige Mordfälle mit einer so hohen Anzahl an Toten, wie die Studie von Global Witness (2014: 13) über die Ermordung von Aktivisten, die sich für Umwelt und Landrechte engagieren, berichtet.

Am 15. Juni 2012 löste die Polizei eine Landbesetzung in Marina Kue, einer Region in der nördlichen Provinz Curuguaty, auf. Dabei starben 17 Personen, unter ihnen elf Kleinbauern und sechs Polizisten. Der Fall Marina Kue steht exemplarisch für die soziale Problematik und die Ungerechtigkeit in Paraguay. Auch verdeutlicht er die umfassende Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen gegen marginalisierte ländliche Gruppen. Zugleich birgt der Fall aber auch eine besondere politische Brisanz, da er als Vorwand genutzt wurde, um den damaligen Präsidenten Fernando Lugo am 22. Juni 2012 seines Amtes zu entheben.¹ Die Amtsenthebung muss als Bruch des demokratischen Konsolidierungsprozesses bewertet werden und steht eindeutig in Verbindung mit den sozialen Konflikten um Landrechte. Ein weiterer Faktor, der in diesem Zusammenhang genannt werden sollte, ist die unnachgiebige Haltung der Behörde SENAVE, welche die Einführung genetisch veränderten Samengutes ohne vorherige Prüfung ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit nicht akzeptierte und sich damit die Wut des Agrubusiness auf sich zog (vgl. Dure et al. 2012).

Die hohe Landkonzentration und die damit fehlende Umsetzung des Rechtes auf Nahrung durch Land- und Agrarreformen bilden den tatsächlichen Hintergrund dieses Konflikts. Paraguay gehört zu den Ländern mit der höchsten Landkonzentration der Welt: 2,6 % der Bevölkerung kontrollieren 85,5 % des Landes, während 91,4 % der

¹ Der politische Prozess gegen den amtierenden Präsidenten entbehrt nach Einschätzung von Juristen jeglicher gesetzlicher Grundlage und konstitutioneller Legitimität und steht außerdem in Widerspruch zur Carta Magna. Vgl. Estragó et al. 2012.

Bevölkerung nur 6 % des Landes zur Verfügung stehen (vgl. Dirección de Censos y Estadísticas 2009).

Es ist zu erwarten, dass der Konzentrationsprozess in den nächsten Jahren weiterhin zunehmen wird, womit sich voraussichtlich auch die sozialen Konflikte verschärfen werden. Diese Landkonzentration, die zugleich eine Bündelung von Macht ist, steht im engen Zusammenhang mit der international steigenden Nachfrage nach bestimmten Anbauprodukten wie Soja, Mais oder Zuckerrohr (die sogenannten *flexcrops*); diese Produkte bieten multiple Anwendungsmöglichkeiten für Ernährung, Tiernahrung, Agrosprit und andere industrielle Sektoren (vgl. Borrás et al. 2012).

2. Der Landkonflikt um Marina Kue

2.1 HINTERGRÜNDE DER LANDBESETZUNG IN MARINA KUE

Aussagen der LandbesetzerInnen von Marina Kue zufolge bestand ihr wichtigstes Motiv für die Besetzung in der Absicht, ihr Überleben zu sichern. Die Familien dort leben bereits seit Jahren in äußerst prekären Verhältnissen. Der Großteil von ihnen sind landlose *campesinos*, die auf den elterlichen Höfen in den Dörfern von Britezcue, Yyrapyta und YasyKany leben. Anstatt in städtische Zentren abzuwandern, wo sie meist ohne Perspektive in Elendsvierteln stranden würden, haben sie sich dazu entschlossen, ihr Recht auf Land einzufordern, um weiterhin als Kleinbauern bzw. Kleinbäuerinnen zu arbeiten und somit ihren Lebensunterhalt erwirtschaften zu können. Sie haben das Land aus der Überzeugung heraus besetzt, dass es ihnen per Gesetz zusteht, da es als staatliches Land für die Agrarreform bestimmt ist. Seit 2004 haben sie öffentlich Anspruch auf dieses Land erhoben und verhandeln seitdem mit den staatlichen Behörden um die Anerkennung ihrer Rechte (vgl. CODEHUPY 2012).

2.2 DER JAHRELANG SCHWELENDE KONFLIKT UM MARINA KUE – VERFLECHTUNG VON JUSTIZ UND MACHT

Ein zentraler Aspekt des Konflikts in Marina Kue besteht in der Auseinandersetzung um den Besitzanspruch und die Landtitel. Das von den Kleinbauern und -bäuerinnen geforderte Land mit einem Umfang von ca. 2000 Hektar wurde 1967 von der englisch-argentinischen Firma *Industrial Paraguaya* dem paraguayischen Staat in Form einer Schenkung übergeben. Allerdings wurde nie ein Titel in das öffentliche Register eingeschrieben. Bis Anfang der 1990er Jahre diente das Land zunächst der Marine als Stützpunkt. Als dieser aufgelöst wurde, begann die Firma *Morombi* es mit Monokulturen zu bebauen und es als ihr Eigentum auszugeben. Der Haupteigentümer

der Firma ist der inzwischen verstorbene, reiche und mächtige Unternehmer Blas N. Riquelme, eine der wichtigsten Figuren der Stroessner-Diktatur.²

Die im Jahre 2003 vom Parlament eingesetzte Untersuchung der „Kommission für Gerechtigkeit und Wahrheit“ hatte das von der Firma *Morombi* beanspruchte und genutzte Land als illegal angeeignetes Land eingestuft. Marina Kue ist allerdings kein Einzelfall, sondern steht exemplarisch für viele Landkonflikte. Fast 20 % des gesamten Landes in Paraguay sind in ähnlicher Weise als illegal angeeignetes Land kategorisiert (vgl. Comisión de Verdad y Justicia 2008).

Im Jahr 2004 begannen Kleinbauern und -bäuerinnen damit, das Land für sich einzufordern. Der damalige Präsident Nicanor Frutos übergab es im Oktober 2004 der zuständigen Landbehörde INDERT, verbunden mit dem Auftrag, eine Landreform durchzuführen. Vorher wurde das Land, gestützt auf die dementsprechende gesetzliche Grundlage, als Land von sozialem Interesse anerkannt (vgl. CODEHUPY 2012). Der Oberste Gerichtshof Paraguays, der sich aufgrund des Einspruchs der Firma einschaltete, verschleppt jedoch die Lösung des Falls bis heute. Aufgrund der Untätigkeit der Justiz und der zuständigen Behörden wird der Vorwurf der Verflechtung von Justiz und Bürokratie mit wirtschaftlichen und politischen Interessen immer lauter.

2.3 DIE LANDPROBLEMATIK UND DAS RECHT AUF NAHRUNG

Das Recht auf Land ist als integraler Bestandteil in den Menschenrechten auf Nahrung und Wohnen verankert. Demnach hat der Staat die Verpflichtung, den Menschen den Zugang zu Land zu gewährleisten sowie all jenen Schutz vor Zwangsräumungen zu gewähren, die Land für ihre Nahrungssicherung benötigen, auch wenn sie nicht über legale Besitztitel verfügen.³

Nach einem Bericht der Welternährungsorganisation FAO (2012) leidet rund ein Viertel der Menschen in Paraguay an Hunger. Die steigende Landkonzentration wirkt sich in zweierlei Hinsicht auf die Ernährungssicherung in Paraguay aus: Erstens verlieren Kleinbauern und -bäuerinnen im Zuge von *landgrabbing* ihr Land und damit ihre Ernährungsgrundlage; zweitens geht die Landkonzentration Hand in Hand mit der Ausbreitung von Monokulturen und der Produktion für den Export.

Während die Anbauflächen für die boomenden Exportprodukte seit Beginn des

2 Blas N. Riquelme hatte jahrelang unter der Diktatur das Amt des Präsidenten der Colorado-Partei inne, die neben dem Militär der zentrale Stützpfiler der Diktatur war, und soll sich dabei unter der Diktatur bereichert haben (vgl. CODEHUPY 2012: 46).

3 Vgl. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 11, sowie die Allgemeinen Rechtskommentare Nr. 4, Nr. 7 und Nr. 12 des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

20. Jahrhunderts kontinuierlich anstiegen, sanken die kleinbäuerlich bewirtschafteten Flächen für Maniok, Mais, Bohnen und Erdnüsse (vgl. Kretschmer/Riquelme 2014). Innerhalb des Zeitraums von 1992 und 2008 haben die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen Paraguays rund 27 % ihres Landes verloren.

Neben der Viehwirtschaft hat vor allem der Anbau von Soja, Mais und Weizen für den Export maßgeblich zu dieser Landkonzentration beigetragen (vgl. Borras et al. 2011). 83 % der Gesamtfläche des bewirtschafteten Landes wurden 2008 mit Monokulturen bebaut. Das so genutzte Land kommt nicht der Ernährung der Bevölkerung zugute, sondern bedient ausschließlich die Nachfrage auf dem globalen Markt (vgl. Riquelme 2014).

Angesichts der hohen Anzahl von Menschen, die von extremer Armut und Hunger betroffen sind, sowie der hohen Landkonzentration und der bis heute ausstehenden Landreform, kommt man nicht an der Feststellung vorbei, dass die staatliche Politik Paraguays das Recht auf Nahrung verletzt.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Land in kleinbäuerlichen Gesellschaften nicht nur als wirtschaftliche Basis dient, sondern auch einen hohen sozialen und kulturellen Stellenwert besitzt. In Paraguay pflegen die Bauern in der Guarani-Sprache zu sagen: „*Tekoha'yre ndaipori teko*“ („Ohne Land gibt es keine Kultur“). *Campesino* oder *Chokokue* (Bauer) zu sein bedeutet also dort ein integrales Lebensgefühl, wo kleinbäuerliches Wirtschaften mit einer Lebensweise und Kultur untrennbar verbunden ist.

3. Der Fall von Marina Kue

3.1 DER VERLAUF DES MASSAKERS VON MARINA KUE

Die tragischen Ereignisse in Marina Kue nahmen ihren Ausgangspunkt mit dem am 14. Juni 2012 erteilten Befehl, eine Razzia in der besetzten Region Marina Kue durchzuführen. Damit kam der lokale Richter der Anzeige auf Landfriedensbruch der Firma *Morombi* nach. Dieser Befehl ist allerdings rechtlich äußerst fragwürdig, da die Firma, wie erwähnt, über keinerlei Landtitel verfügt. Der Razzia-Befehl hatte *de facto* eine Räumung des besetzten Landes zur Folge.

Am 15. Juni befanden sich ab vier Uhr morgens 300 bewaffnete Polizeikräfte, berittene Polizei und Helikopter im Einsatz. Um sieben Uhr morgens begannen sie die Gruppe von 50 bis 60 Kleinbauern und -bäuerinnen, unter ihnen auch Frauen und Kinder, von zwei Seiten her zu umringen. Der erste Schuss, dessen Ursprung bis heute ungeklärt ist und dem auch von Seiten des Staatsanwalts nicht nachgegangen wird, löste eine Gewehrsalve aus. Die meisten Kleinbauern und -bäuerinnen flüchteten

sich daraufhin in das umliegende Gestrüpp und die Wälder, um Schutz zu suchen. Das Resultat der Polizeiaktion waren unzählige Verletzte und 17 Tote sowie die Verhaftung mehrerer Personen.

Die Staatsanwaltschaft warf diesen vor, die Polizei in einen Hinterhalt gelockt zu haben. Im Dezember 2012 erhob sie Anklage gegen zwölf Kleinbauern und -bäuerinnen wegen versuchten Totschlags, Landfriedensbruchs und der Mitwirkung in einer kriminellen Vereinigung. Allerdings untersucht die Staatsanwaltschaft seitdem nur den Tod der Polizisten, aber nicht die Umstände des Todes der Bauern.

Drei unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsorganisationen – eine von ihnen mitgetragen von der Menschenrechtsorganisation FIAN (www.fian.org) – legten Indizien vor, die auf einen anderen Verlauf als der Version der Staatsanwaltschaft hinweisen.⁴ Nach einem Bericht von FIAN und der Organisation *Via Campesina* deutet die unverhältnismäßige Polizeipräsenz darauf hin, dass ein Konflikt provoziert werden sollte. Auch Mechanismen, die normalerweise bei Räumungen von Landbesetzungen für eine friedliche Lösung angewandt werden, wurden an diesem Tag nicht eingesetzt.

Zeugenaussagen und Indizien sprechen zudem dafür, dass der Großteil der Kleinbauern und -bäuerinnen nicht während der Auseinandersetzung starb, sondern erst dann, als sie bereits verletzt oder festgenommen worden waren oder sich der Polizei mit erhobenen Händen ergeben hatten. Zeugenberichten zufolge wurde Adolfo Castro, der seinen dreijährigen Sohn auf dem Arm hatte, erst von der Polizei am Bein angeschossen, um ihn dann – vor den Augen seines Kindes – zu erschießen.

Die Untersuchungen der Menschenrechtsorganisationen ergaben weiterhin, dass verletzten Frauen und Männern ärztliche Hilfeleistung verweigert wurde, auch wenn sie Schussverletzungen aufwiesen und sich die Kugeln noch in ihren Körpern befanden. Die Menschenrechtsorganisationen kommen zu der Schlussfolgerung, dass der paraguayische Staat seiner Verantwortung nicht nachkam, die Rechte auf Leben, auf Gesundheit, auf physische, psychische und moralische Integrität der Frauen und Männer sowie das Recht auf persönliche Freiheit zu respektieren und zu schützen.⁵

Am 8. Dezember 2012 wurde der Staatsanwaltschaft eine formelle Beschwerde wegen

4 Drei unabhängige Untersuchungen haben Aussagen von Betroffenen und weiteres umfangreiches Beweismaterial vorgelegt, die diese Verletzungen belegen. Vgl. CODEHUPY 2012; PEICC 2012; FIAN Internacional et al. 2013.

5 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 7 und 12; Amerikanische Menschenrechtskonvention, Artikel 5. Siehe auch die Allgemeinen Rechtskommentare Nr. 20 des Ausschusses für Menschenrechte und Nr. 14 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

außergerichtlicher Hinrichtungen, Folter und anderer Menschenrechtsverletzungen vorgelegt, der die Staatsanwaltschaft aber nie nachgegangen ist.

3.2 DER RICHTSPROZESS UM DEN FALL VON MARINA KUE

Immer wieder wurden von Seiten der Menschenrechtsorganisationen und der Familienangehörigen der Opfer die mangelhafte Untersuchung und die Parteilichkeit der Staatsanwaltschaft kritisiert. Die angeklagten Kleinbauern und -bäuerinnen sehen sich möglichen Haftstrafen bis zu 35 Jahren ausgesetzt.

Die Anklage gegen die Kleinbauern und -bäuerinnen wurde anhand einer Liste des Komitees der Landlosen erhoben, die im Camp gefunden wurde; einige der angegebenen Personen sollen sich aber zu dem Zeitpunkt des Polizeieinsatzes gar nicht im Camp aufgehalten oder sogar im Ausland befunden haben. Von nur einer einzigen der fünf Jagdflinten der Bauern wurde ein Schuss abgegeben, die Flinte war aber defekt.

Laut der Verteidigung, der Kommission der Opfer von Curuguaty sowie von Menschenrechtsorganisationen waren die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft vor Ort äußerst fragwürdig (CODEHUPY 2012; Morales 2013). Entlastende Beweismaterialien sollen entwendet oder zerstört worden sein oder wurden nicht in die Beweisführung mit aufgenommen. Von der Verteidigung vorgelegte Entlastungsbeweise und Verfahrensbeschwerden blieben unberücksichtigt. Außerdem hat die Staatsanwaltschaft eine Reihe von Indizien erst während des Gerichtsprozesses vorgelegt und der Verteidigung nicht im Vorfeld zugänglich gemacht. Aufgrund dieser Tatsachen werfen Menschenrechtsorganisationen der Staatsanwaltschaft vor, gegen das paraguayische Strafgesetzbuch, gegen das Recht der Gleichheit vor dem Gesetz und gegen das Recht auf ein gerechtes und objektives Gerichtsverfahren verstoßen zu haben.⁶

3.3 GEWALTAUSÜBUNG UND KRIMINALISIERUNG DES KAMPFES UM RECHT AUF LAND UND NAHRUNG

Landkonflikte stellen bis heute das größte soziale Konfliktpotential in Paraguay dar. Auch wenn das Recht auf Land in der nationalen Verfassung von 1992 und im Agrarstatut von 2002 verankert ist, wurden kaum öffentliche Programme in die Wege geleitet, um dieses Recht umzusetzen (vgl. Riquelme 2014). Landlose haben nur aufgrund ihres politischen Druckes neue Ländereien zugestanden bekommen; Landbesetzungen sind hierbei die wirkungsvollste Strategie.

Im Zuge der Expansion des Agrobusiness im 21. Jahrhundert haben sich die

⁶ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 9 und Allgemeiner Rechtskommentar Nr. 8.

Landkonflikte zugespitzt und eine Gewaltspirale gegen die Kleinbauern und -bäuerinnen in Gang gesetzt, die von der Verleumdung der *campesinos*, der Präsenz von privaten Milizen und Morddrohungen bis hin zu juristischer Verfolgung reicht. 124 BauernführerInnen wurden von 1989 bis 2013 ermordet; seit dem Massaker von Marina Kue bis zum März 2014 waren es allein neun Bauern (CODEHUPY 2013 und persönliche Kommunikation mit *Via Campesina*). Die Ausübung von Gewalt hat nicht nur die Verteidigung des Großgrundbesitzes zum Ziel, sondern auch den Erhalt des wirtschaftlichen und politischen *status quo*.

Vor allem hat sich die Kriminalisierung und strafrechtliche Verfolgung der sozialen Konflikte zu einem der wichtigsten Instrumente entwickelt, um Forderungen von *campesinos* auf ihr Recht auf Land entgegenzuwirken. Der Fall von Marina Kue steht hier exemplarisch für die autoritäre und selektive Praxis der paraguayischen Strafjustiz, die sich in den letzten Jahren immer mehr zu einem repressiven Werkzeug der politischen und wirtschaftlichen Eliten entwickelt hat. Vor dem Hintergrund der Expansion des Agrobusiness sowie der Unfähigkeit und fehlenden Bereitschaft des Staates, auf die sozialen Forderungen der Bevölkerung einzugehen, trägt die Justiz maßgeblich dazu bei, ländliche Bevölkerungsgruppen und MenschenrechtsverteidigerInnen zu maßregeln und die bestehenden Machtverhältnisse zu legitimieren.

Angesichts dieser Art der Auslegung und Anwendung des Rechts, die soziale Konflikte und deren historischen Ursprünge negiert, stellen die – in internationalen Pakten verankerten – Menschenrechte ein wichtiges Instrument dar, das die sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Rechte von Personen und Gemeinschaften anerkennt und verteidigt.

4. Die Konsequenzen des Massakers von Marina Kue für die Forderung des Rechts auf Land

Das Massaker von Marina Kue markiert eine Zäsur in der Geschichte Paraguays. Die Ausübung von enormer Gewalt seitens der Polizei sowie die Straflosigkeit staatlicher Übergriffe, die unverhältnismäßige juristische Verfolgung der BesetzerInnen von Marina Kue und die Kriminalisierung von MenschenrechtsverteidigerInnen haben Signalwirkung für all die Menschen, die ihr Recht auf Land einfordern wollen. Die Untersuchungen und der Gerichtsprozess haben zudem die Parteilichkeit der paraguayischen Justiz und die Rechtlosigkeit jener Personen, die ihre elementaren Menschenrechte verteidigen wollen, offenbart. Und zugleich zeigt dieser Fall die Tragweite von Einfluss und Macht der Großgrundbesitzer und der Agrobusiness-Lobby.

Am 28. März 2014 wurden der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte in Washington folgende Fälle von Menschenrechtsverletzungen vorgelegt, die repräsentativ für die staatliche Repression gegen kleinbäuerliche Dörfer und soziale Proteste stehen:⁷ die gewaltsamen Räumungen der Dörfer Colonia Latarza Kue (Departament von Caaguazu) und der Siedlung von Tapiracuai (Departament von San Pedro) sowie die Repression gegenüber BewohnerInnen des Dorfes Crecencio Gonzalez (Departament von San Pedro), die gegen den massiven Pestizideinsatz der umliegenden Sojaproduzenten protestierten.

Seit dem Massaker von Marina Kue nahmen die Menschenrechtsverletzungen an der ländlichen Bevölkerung deutlich zu (vgl. CODEHUPY 2013; SERPAJ 2014). Territorien indigener Gemeinschaften und kleinbäuerliche Siedlungen wurden gewaltsam geräumt, weil Großgrundbesitzer fragwürdige Besitztitel vorwiesen. Kleinbauern und -bäuerinnen, die – angesichts massiven Pestizideinsatzes der Sojaproduzenten – die Einhaltung der Umweltgesetze mittels Protesten vor den Sojafeldern einforderten, wurden von der Polizei massiv unterdrückt oder festgenommen.

Außerdem wurden seit dem Massaker gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, welche die Ernährungssituation der Bevölkerung noch mehr beeinträchtigen sowie das Land langfristig verändern werden. So wurden seit dem parlamentarischen Putsch eine Reihe von genetisch veränderten Samen zugelassen, ohne dass die vorgeschriebenen Untersuchungen hinsichtlich der Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt durchgeführt wurden (vgl. CODEHUPY 2013). Besonders dramatisch für das Recht auf Nahrung und das Recht auf Land ist das am 28. Oktober 2013 verabschiedete Gesetz der „Privat-Öffentlichen Allianz“. Das Gesetz, dessen Bezeichnung auf die angeblich erhöhte Effektivität einer Zusammenarbeit des Staates mit privaten Investoren anspielt, ist tatsächlich ein neoliberales Gesetz, mit dem die Ressourcen des Landes privatisiert und veräußert werden. Es wurde im Schnellverfahren und ohne jegliche Mitwirkung der Zivilgesellschaft vom Parlament verabschiedet. Dieses neoliberale Gesetz beinhaltet – neben der Privatisierung von öffentlichen Sozialleistungen und Infrastrukturen – die Verpachtung natürlicher Ressourcen bis zu einer Laufzeit von 40 Jahren. Und es ist gewiss kein Zufall, dass nur wenige Wochen vorher das „Gesetz über die nationale Verteidigung und innere Sicherheit“ erlassen wurde, das den Einsatz von Militär ermöglicht, um die „innere Ordnung wiederherzustellen“.⁸

7 <http://www.serpajpy.org.py/?p=2626> (Zugriff: 07.06.2014).

8 <http://www.baseis.org.py/base/leermasDestac.php?noticia=842> (Zugriff: 07.06.2014).

5. Schlussbemerkung: Landgrabbing und Gewalt gegen die ländliche Bevölkerung

Die Tatsache, dass die Gewalt auf dem Land auf die ungleiche Agrarstruktur zurückgeht, trifft nicht nur für Paraguay zu, sondern auch auf den gesamten lateinamerikanischen Kontinent. So kommt Cristóbal Kay (2003) in einer vergleichenden Studie zu Lateinamerika zu der Schlussfolgerung, dass Gewalt und soziale Konflikte auf dem Land im direkten Zusammenhang mit der ungleichen Agrarstruktur der lateinamerikanischen Länder stehen.

Dass Menschenrechtsverletzungen und Morde an VerteidigerInnen von Umwelt und Landrechten zugenommen haben – 2012 hat sich die Anzahl der Mordfälle im Vergleich zu den zehn vorherigen Jahren weltweit verdreifacht (Global Witness 2014) –, hängt mit einem Entwicklungsmodell zusammen, das auf der Ressourcenausschöpfung beruht. Laut einer FAO-Studie über *landgrabbing* in Lateinamerika und der Karibik von 2012 sind Agrarinvestitionen in den letzten zehn Jahren sprunghaft gestiegen. So weisen zehn von 17 untersuchten Ländern – unter ihnen Paraguay – einen erhöhten Investitionsanteil im Agrarbereich auf (vgl. Borras et al. 2011: 11). Dabei hat die durch *landgrabbing* verschärfte Landkonzentration in Lateinamerika und der Karibik größere Ausmaße angenommen, als bisher vermutet (ebd.: 5).

Angesichts der massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen der ländlichen Bevölkerung sind die Kleinbauern und -bäuerinnen als eine soziale Gruppe zu identifizieren, die besonderen Schutz ihrer Menschenrechte benötigt. Unter den wichtigsten Gründen der Diskriminierung und Vulnerabilität der ländlichen Bevölkerung lassen sich u. a. Landenteignung, Zwangsräumungen und gewaltsame Vertreibung nennen, die teils mit dem Phänomen des *landgrabbing* verbunden sind. Als weiterer Grund wird Unterdrückung und juristische Verfolgung der sozialen Bewegungen angeführt, die sich für die Rechte der Menschen in den ländlichen Gebieten einsetzen (vgl. Monsalve 2013: 31 ff.). Die Landkonflikte in Paraguay stehen daher nur für viele weitere gewaltsamen Konflikte in Lateinamerika, die mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber Kleinbauern und -bäuerinnen einhergehen.

Literatur

- Borras Jr., Saturnino M. et al. 2011: El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia, Borrador. <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/estudios/borras.pdf> (07.06.2014).
- Borras Jr., Saturnino M. et al. 2012: Tendencias políticas en disputa por la gobernanza global del acaparamiento de tierras, Amsterdam: Trans National Institut.

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) 2012: ¿Qué pasó en Curuguaty? Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue, Asunción: CODEHUPY. http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27&Itemid=21 (07.06.2014).
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) 2013: Informe de Derechos Humanos en Paraguay 2013, Asunción: CODEHUPY.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2013: Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013), http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRY/CO/3&Lang=ES (07.06.2014).
- Comisión de Verdad y Justicia 2008: „Tierras Malhabidas“. Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia, Asunción: CVJ.
- Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias 2009: Censo Agropecuario Nacional del 2008. Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Duré, Elizabeth/Ortega, Guillermo/Palau, Marielle/Rojas, Luis 2012: Golpe a la democracia – antecedentes y perspectivas, Asunción: Base Investigaciones Sociales.
- Estragó, Gloria et al. 2012: ¿Por qué es ilegal e ilegítimo el juicio político a Fernando Lugo? <http://de.scribd.com/doc/101031707/POR-QUE-ES-ILEGAL-E-ILEGITIMO-EL-JUICIO-POLITICO-A-FERNANDO-LUGO> (07.06.2014).
- FAO 2012: El Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Caribe, Rom: FAO.
- FIAN Internacional et al. 2013: Informe de Misión de Investigación del caso Marina Kue (unveröffentlichtes Dokument).
- Global Witness 2014: The dramatic rise of killings of environmental and land defenders, 2003-2013, London.
- Kay, Cristóbal 2003: Estructura agraria y violencia en América Latina, in: Sociologías, Porto Alegre, año 5, n.10, 220-248.
- Kretschmer, Regina/Riquelme, Quintín 2014: Concentración de tierra y producción en Paraguay. Análisis comparativo de los censos agropecuarios 1991 y 2008, Asunción: OXFAM (unveröffentlichtes Dokument).
- Monsalve, Sofia 2013: Estudio preliminar: los derechos humanos de las campesinas y campesinos, in: Emanuelli, M.S. et al.: Manual para Juezas y Jueces sobre la protección de los derechos de las campesinas y campesinos, México: FIAN und HIC-AL.
- Morales, Vicente 2013: „El caso Curuguaty“, in: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (ed.): Informe de Derechos Humanos en Paraguay 2013, Asunción.
- Plataforma de Estudio e investigación de conflictos campesinos (PEICC) 2012: Informe Masacre de Curuguaty, Asunción. <http://de.scribd.com/doc/110616439/Informe-Curuguaty-PEIC> (07.06.2014).
- PNUD 2010: Sector rural paraguay: una visión general para un diálogo informado, Asunción: PNUD.
- Riquelme, Quintín 2014: El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos, in: Dobré, Patricio (comp.): La tierra en Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos, Asunción: Diakonia.
- SERPAP PY 2014: Resistencia campesina ante los abusos del poder, Asunción: SERPAJ. <http://www.serpajpy.org.py/?p=2626> (07.06.2014).

Annette Fingscheidt

Achtung Lebensgefahr! Der risikoreiche Einsatz für die Menschenrechte

1. Einleitung

In wohl allen Ländern der Welt gibt es Gruppen und Personen, die sich für die international anerkannten Menschenrechte einsetzen. Diese Menschen werden heute als „MenschenrechtsverteidigerInnen“ (*human rights defenders*) bezeichnet und ihr Engagement gilt gemeinhin als legitim. Sie leisten Hilfestellung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, dokumentieren Menschenrechtsverletzungen und tragen zur Förderung des internationalen Menschenrechtsschutzes bei. Dabei geht es nicht nur um die bürgerlich-politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, sondern auch um die Rechte spezifischer Gruppen: Kinder, Frauen, Menschen mit Behinderung, indigene Völker sowie andere, ethnische, religiöse oder sexuelle Minderheiten. MenschenrechtsverteidigerInnen haben wichtige Beiträge zur Abschaffung von Unterdrückung und Diskriminierung, zur Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sowie zur friedlichen Beilegung bewaffneter Auseinandersetzungen geleistet.

Doch ihr Engagement geht mit einem hohen persönlichen Risiko einher: Wenn MenschenrechtsverteidigerInnen Opfern zur Seite stehen, versuchen sie auch, die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen, sie dokumentieren und veröffentlichen Tatsachen, die gerne verschwiegen werden, und sie widersprechen offen dem Diskurs von Machthabern. So werden sie in vielen Ländern bedroht und verfolgt. Tausende von ihnen haben in den letzten Jahrzehnten ihr Leben lassen müssen.

Dieser Beitrag will aufzeigen, auf welche Weise MenschenrechtsverteidigerInnen durch Normentwicklung auf internationaler sowie regionaler Ebene während der vergangenen fünfzehn Jahre ein besonderer Anspruch auf Schutz zuteil geworden ist und inwiefern sich dieser Anspruch auf die Realität ausgewirkt hat. Dabei wird auch die Situation spezifischer Gruppen einbezogen sowie die Anwendung neuerer Methoden, MenschenrechtsverteidigerInnen an der Ausübung ihres Engagements zu hindern.

2. Menschenrechtsverteidigung als verbrieftes Recht

2.1 DISSIDENT/INNEN, SUBVERSIVE UND DER KALTE KRIEG

Bereits während der Zeit des Kalten Krieges erlangten etliche politische DissidentInnen, die sich in ihren Heimatländern für Demokratie und die Gewährleistung von Grundfreiheiten aussprachen, internationalen Bekanntheitsgrad. Man denke z. B. an Alexander Solschenizyn, Vaclav Havel, Adolfo Pérez Esquivel oder Aung San Suu Kyi. Doch die genannten Berühmtheiten stellen nur die Spitze eines Eisbergs dar: Weltweit gibt es Tausende von Personen, die sich für die international anerkannten Menschenrechte einsetzen. In Ländern mit fehlender bzw. mangelnder Rechtsstaatlichkeit, umfassender Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder kriegerischen Auseinandersetzungen sind MenschenrechtlerInnen in der Regel kontinuierlichen Bedrohungen und Repressalien ausgesetzt.

International agierende Menschenrechtsorganisationen wurden seit den 1980er Jahren durch ihre Beobachtungen und Recherchen in Ländern mit Menschenrechtsverletzungen auf die Situation von AktivistInnen vor Ort aufmerksam und begannen, in der Staatenwelt um Unterstützung für ihre Sicherheit zu werben. Begünstigend wirkte dabei eine sich politisch wandelnde Welt: das Ende des Kalten Krieges. Die Sprache der Menschenrechte, vormals als subversiv und vaterlandsfeindlich verunglimpft, wurde zum Bestandteil des internationalen politischen Diskurses. In der Abschlussklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 wurden die Universalität und die Unteilbarkeit der Menschenrechte bekräftigt sowie auch die Verpflichtung aller Staaten, zu ihrer Förderung und ihrem Schutz beizutragen.¹

Diese zunehmende Legitimierung der Menschenrechte spiegelte sich auch in der Beteiligung von rund 1500 regierungsunabhängigen Menschenrechtsorganisationen auf der Wiener Menschenrechtskonferenz wider (Deile 1998: 105). Ihre Anzahl ist seitdem weltweit rapide angestiegen. Außerdem wurde in Folge der Konferenz bei den Vereinten Nationen das Hochkommissariat für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner of Human Rights*, OHCHR²) eingerichtet, das seitdem für MenschenrechtsaktivistInnen eine zentrale Ansprechstelle darstellt, um der Staatenwelt bestimmte menschenrechtliche Anliegen zu unterbreiten. Die Praxis, Berichte der organisierten Zivilgesellschaft grundsätzlich entgegen- und ernst zu nehmen, hat

1 Siehe „Wiener Erklärung und Aktionsplan“, Dok. A/CONF.157/23 vom 12.07.1993, http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/DGVN_Texte/2.1_Wiener_Erklärung_und_Aktionsprogramm_web.pdf.

2 Siehe <http://www.ohchr.org>.

zweifelsfrei die Menschenrechtsarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen gestärkt.

2.2 DIE ENTSTEHUNG DES BEGRIFFS „MENSCHENRECHTSVERTEIDIGER/IN“

Dennoch dauerte es zwölf lange Verhandlungsjahre, bis die Staatenwelt willens war, sich offiziell zur Legitimität der Menschenrechtsarbeit zu bekennen:³ Am 9. Dezember 1998, dem Vortag des 50. Jahrestages der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wurde die „Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“, einstimmig von der UN-Vollversammlung verabschiedet. Artikel 1 dieser Erklärung besagt, dass *jeder* Mensch das Recht besitzt, sich für „den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene“ einzusetzen (UN-Erklärung 1998). Auf diese Weise entstand der Begriff „*human rights defender*“. Entscheidend ist bei dieser Definition nicht die berufliche Qualifikation oder die institutionelle Zugehörigkeit, sondern der menschenrechtliche Bezug des Handelns. So können alle Individuen MenschenrechtsverteidigerInnen sein – von der Hausfrau bis zum Staatsdiener. Akteure, die ihre Ziele mit dem Einsatz von Gewalt verfolgen oder dazu aufrufen, sind von dieser Definition ausgeschlossen.

Der Erklärung zufolge fällt dem Staat die Hauptverantwortung zu, die notwendigen Bedingungen für die ungehinderte Ausübung der Menschenrechtsarbeit zu schaffen (Artikel 2). Auf diese Weise wird ein unmittelbares Verhältnis zwischen dem Recht, die Menschenrechte zu wahren und zu fördern, und der Schutzverantwortung des Staates gegenüber seinen BürgerInnen hergestellt. Weiterhin bekräftigt die Erklärung das Recht jedes Menschen, Organisationen zu gründen, sich friedlich zu versammeln, Informationen einzuholen, neue Ideen zu entwickeln und finanzielle Unterstützung für diese Aktivitäten zu beantragen (Art. 6 bis 8 und 12f.). Damit werden zentrale bürgerliche Grundfreiheiten an die Ausübung der Menschenrechtsarbeit geknüpft. Auch das Recht, ungehindert mit internationalen Organisationen zu verkehren, ist in der Erklärung verankert (Artikel 9 Abs. 4). Schließlich wird die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Förderung von Menschenrechten und Demokratie hervorgehoben (Artikel 18) sowie ein Verbot für staatliche sowie nichtstaatliche

³ Als Gründe für diesen langen Zeitraum gibt Makau Mutua (2007: 564, 597) kontinuierliche Versuche der Gegner an, den Prozess so lange wie möglich hinauszuzögern bzw. ganz zu vereiteln. Viele Staaten wünschten keinen Standard, der dem Mandat von NRO, Staaten zur Rechenschaft zu ziehen, zusätzliche Legitimität verleihen würde.

Akteure ausgesprochen, die Ausübung des Rechtes, die Menschenrechte zu verteidigen, in irgendeiner Weise zu be- oder verhindern (Artikel 19) (UN-Erklärung 1998).

2.3 NUR EINE ERKLÄRUNG DES GUTEN WILLENS?

Resolutionen der UN-Vollversammlung besitzen keinen völkerrechtlich verbindlichen Charakter, sondern erfüllen gerne eine symbolische Funktion. Staaten sind demnach nicht dazu verpflichtet, den in der Erklärung über MenschenrechtsverteidigerInnen verankerten Auflagen Folge zu leisten. So könnte man zu dem Schluss kommen, dass es sich um schöne, aber wirkungslose Worte handelt. Diese Frage sollte jedoch aus drei Blickwinkeln betrachtet werden: Erstens muss die Wechselwirkung zwischen Bekundungen des guten Willens von Seiten der Staatengemeinschaft und dem Kriterium der Reputation von individuellen Staaten beachtet werden. Zweitens ist es angebracht zu schauen, zu welchen weiteren Entwicklungen zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen die Existenz der UN-Erklärung auf internationaler, regionaler und auch nationaler Ebene geführt hat. Und drittens muss die reale Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen vor dem Hintergrund dieses Schutzinstrumentariums analysiert werden.

Seitdem, wie oben beschrieben, die Menschenrechte zum Gegenstand der internationalen Politik geworden sind, stellen sie ein Element in der Konstruktion der internationalen Reputation eines Staates dar. Ist ein Staat für menschenrechtsverletzende Praktiken bekannt, leiden darunter sein Ansehen sowie seine Glaubwürdigkeit, auch wenn die Reaktionen oder gar Sanktionen von Seiten der Staatenwelt auch maßgeblich von anderen Faktoren abhängen, wie z. B. von der Machtposition des Staates im internationalen Vergleich, seiner geopolitischen Lage, seinem Rohstoffreichtums sowie seiner wirtschaftlichen Attraktivität für (v. a. westliche) Investoren. Für Menschenrechtsorganisationen besteht daher eine wichtige Aufgabe darin, menschenrechtsverletzende Praktiken auf internationaler Ebene bekannt zu machen, um einen solchen Reputationsverlust herbeizuführen. Als Druckmittel dienen neben den internationalen und völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsabkommen auch Deklarationen, Leitprinzipien und andere Standards, denn auch sie sind Zeugnisse selbst eingegangener Verpflichtungen. Es ist einleuchtend, dass viele Staaten deshalb versuchen, MenschenrechtsverteidigerInnen ihres Landes den Zugang zu internationalen Gremien zu erschweren. Mittel dazu können bürokratischer Natur sein, wie z. B. die Verweigerung von Reisedokumenten, oder direkt repressiv. Zahlreiche MenschenrechtsverteidigerInnen werden in Genf oder New York bedroht und vor der versammelten Staatenwelt diffamiert. Der in der UN-Erklärung verankerte Anspruch

auf ungehinderten Verkehr mit internationalen Gremien wird also in der Praxis missachtet. Doch diese Missachtung zeugt faktisch davon, dass das gezielte Vorsprechen von zivilgesellschaftlicher Seite gefürchtet wird, ergo Wirkung zeigt.

2.4 DIE ENTWICKLUNG WEITERER SCHUTZMECHANISMEN

Der Blick auf den zweiten hier zu analysierenden Punkt, die Entwicklung weiterer Schutzmechanismen für MenschenrechtsverteidigerInnen, zeigt eine Vielfalt von unterschiedlichen Gremien, Sonderstellen, Leitlinien und auch nationalen Gesetzen, die seit der Verabschiedung der UN-Erklärung entstanden sind. Auf UN-Ebene wurde im Jahr 2000 zunächst das Amt einer Spezialgesandtin des UN-Generalsekretärs, später einer Sonderberichterstatterin für die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen eingerichtet. Sie zählt zu den sog. Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrates.⁴ Das Mandat dieses Amtes besteht darin, Staaten bei der Umsetzung der UN-Erklärung behilflich zu sein und auf Einladung von Staaten Besuche *in situ* vorzunehmen, aber auch Informationen über die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen entgegenzunehmen und auszuwerten.⁵ Letzteres gibt MenschenrechtsverteidigerInnen die Möglichkeit, die Sonderberichterstatterin zu kontaktieren; in der Tat kommen Länderbesuche oft durch die Initiative und das beharrliche Drängen von NRO zustande. Die Sonderberichterstatterin erstellt sowohl jährliche Berichte für den Menschenrechtsrat und die UN-Vollversammlung als auch Berichte über ihre Länderbesuche.

Auf regionaler Ebene sind in Amerika und Afrika ebenfalls Sonderstellen für den Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen geschaffen worden. Bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission wurde 2001 eine Monitoringstelle für die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen eingerichtet.⁶ Sie kann Länderbesuche durchführen und Informationen empfangen und auswerten; jedoch besteht eine weitere Funktion in der Empfehlung von Schutzmaßnahmen im akuten Bedrohungsfall; im Extremfall kann sogar der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte angerufen werden, dessen Urteile Staaten verbindlich umsetzen müssen.⁷ Solche

⁴ Siehe <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>.

⁵ Siehe ECOSOC-Dokument E/DEC/2000/220, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=70&m=166. Die spezifische Aufgabe der Informationsentgegennahme wird darin folgendermaßen formuliert: „... the main activities of the special representative shall be: To seek, receive, examine and respond to information on the situation and the rights of any one, acting individually or in association with others, to promote and protect human rights and fundamental freedoms“.

⁶ Rapporteurship on the Situation of Human Rights Defenders, siehe <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/default.asp>.

⁷ Siehe <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/mandate/Functions.asp>. Aufgrund der aktuellen Kritik an den Kompetenzen des interamerikanischen Menschenrechtssystems von Seiten mehrerer Mitgliedsstaaten

Prozesse nehmen jedoch Jahre in Anspruch, sind also nur bedingt dazu geeignet, sich in Lebensgefahr befindenden MenschenrechtsverteidigerInnen zeitnah beizustehen. Die Empfehlungen der Kommission sind dagegen für Staaten nicht völkerrechtlich verbindlich und werden in der Praxis auch sehr häufig ignoriert.

Im Falle Afrikas wurde 2004 die Stelle eines Sonderberichterstatters über MenschenrechtsverteidigerInnen durch die *African Commission on Human and Peoples' Rights* (ACHPR) geschaffen. Die Funktionen dieser Stelle sind größtenteils dieselben wie auf UN- und interamerikanischer Ebene, nur sind Länderbesuche nicht explizit im Mandat verankert. Auch in diesem System ist eine Verbindlichkeit für Staaten nicht vorgesehen.⁸ In Asien existiert noch kein regionales Menschenrechtssystem, das als Grundlage für die Einsetzung eines solchen Schutzinstrumentes dienen könnte.⁹ Dort können sich MenschenrechtsverteidigerInnen also lediglich an die Vereinten Nationen wenden.

Die von der Europäischen Union 2004 verabschiedeten und 2008 aktualisierten Leitlinien zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen bieten vor allem den Missionen der Mitgliedsstaaten sowie der EU-Delegation praktische Vorschläge zur Unterstützung von MenschenrechtsverteidigerInnen vor Ort. Diese reichen von Einzelhilfemaßnahmen bis hin zur Einbeziehung der Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen in den zwischenstaatlichen politischen Dialog. Die Leitlinien haben zum übergeordneten Ziel, die UN-Erklärung in die Praxis umzusetzen; die weitgefasste Definition des Begriffes „MenschenrechtsverteidigerIn“ wurde übernommen (EU-Leitlinien 2008: 2).

Schließlich sind in jüngster Zeit in einigen Ländern staatliche Stellen eingerichtet worden, die Sicherheitsmaßnahmen für MenschenrechtsverteidigerInnen in akuter Bedrohung ergreifen. Zwei Beispiele sind die *Unidad Nacional de Protección* in Kolumbien (2011 eingesetzt) sowie der *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* in Mexiko (2012), deren Einsatz jedoch von erheblichen Schwierigkeiten und Defiziten gekennzeichnet ist.¹⁰

der OAS ist es jedoch fraglich, ob die weitreichenden Funktionen der hier genannten Stellen erhalten bleiben.

8 Siehe <http://www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/>

9 Eine subregionale Ausnahme bildet die ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), doch der Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen ist bislang nicht in ihrem Mandat enthalten (siehe <http://www.aichr.org>).

10 Kritik betrifft u. a. mangelnde fachliche Kompetenz und finanzielle Ausstattung, zu langsame Reaktionen bei Notfällen, fehlender Einbezug von Familienmitgliedern in Schutzprogramme und eine bei der Risikoanalyse unzureichende Berücksichtigung struktureller Ursachen für Bedrohungen.

3. Anspruch versus Realität

Dem sich durch die internationalen bzw. regionalen Schutzmechanismen ergebenden Anspruch für MenschenrechtsverteidigerInnen auf die Legitimität ihres Tuns, ihr Recht, sich für die Menschenrechte einzusetzen, sowie die Schutzverpflichtung des Staates wird im Folgenden die faktische Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen gegenübergestellt.

3.1 DIE REALITÄT

Bei dem Versuch, das gesamte, weltweit angewandte Spektrum der Repressalien zu erfassen, gelangt man zu einer sehr langen Liste: MenschenrechtsverteidigerInnen werden verbal und physisch bedroht, verfolgt, eingeschüchtert, unrechtmäßig überwacht, willkürlich verhaftet, strafrechtlich verfolgt, gefoltert und ermordet oder sie „verschwinden“ spurlos. Die Büros von Menschenrechtsorganisationen werden überwacht, zum Zweck der Entwendung von Informationen überfallen und ausgeraubt; in einigen Fällen hat es Bombenanschläge gegeben. Um MenschenrechtsverteidigerInnen besonders unter Druck zu setzen, werden die genannten Repressalien sogar gegen Familienmitglieder, vor allem die Kinder, eingesetzt.

Die überwiegende Mehrheit der Übergriffe ist staatlichen Stellen zuzuschreiben, u. a. den bewaffneten Sicherheitskräften wie Polizei und Militär sowie zivilen Ermittlungsbehörden, oder privaten Akteuren, die mit aktiver Zustimmung oder gar unter dem Kommando staatlicher Stellen vorgehen. Zu dieser Gruppe gehören z. B. paramilitärische Verbände, Todesschwadronen und Milizen, deren Verbindungen zu staatlichen Stellen aber oft nur schwer oder gar nicht nachzuweisen sind. Doch auch nichtstaatliche Akteure stellen in vielen Kontexten eine Gefahr für MenschenrechtsverteidigerInnen dar, wie z. B. Rebellen Gruppen oder sog. Warlords in Situationen eines bewaffneten Konflikts und in einigen Fällen auch Wirtschaftsunternehmen bzw. ihre privaten Sicherheitskräfte. Schließlich kann das soziale Umfeld eine Bedrohung darstellen, wie z. B. durch lokale politische oder religiöse Machthaber, die ihre privilegierte gesellschaftliche Stellung durch Kritik an Menschenrechtsproblemen unterminiert sehen.

Generell gilt, dass die Menschenrechtssituation in einem Land als desto gravierender einzuschätzen ist, je höher das Ausmaß der Bedrohungen und Übergriffe gegen MenschenrechtsverteidigerInnen ist. Ein Staat, der unfähig oder unwillig ist, Grundfreiheiten zu gewähren und seine BürgerInnen vor Willkür zu schützen, ist meist von mangelnder Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet. Die Möglichkeiten für MenschenrechtsverteidigerInnen, Übergriffe gegen sie zur Anzeige zu bringen, werden

durch ein defizitäres und von Korruption und politischer Einflussnahme geprägtes Justizsystem erschwert. Strafflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen stellt faktisch das größte Problem für die Sicherheit von MenschenrechtsverteidigerInnen dar. Dies wird in den folgenden Erläuterungen am Beispiel Kolumbiens deutlich.

3.2 DAS FALLBEISPIEL KOLUMBIEN

Das Anwaltskollektiv José Alvear Restrepo¹¹ in Kolumbien bietet seit 1980 Rechtsberatung und -vertretung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen an. Diese Arbeit hat dazu geführt, dass hochstehende Militäroffiziere schwerster Menschenrechtsverletzungen bezichtigt und zum Teil auch gerichtlich belangt worden sind. Deshalb sind die Mitarbeitenden des Anwaltskollektivs ständigen Drohungen, geheimdienstlicher Überwachung sowie öffentlichen Diffamierungen durch Medien und auch Regierungsvertreter ausgesetzt. Sie erhalten anonyme Todesdrohungen und ihre Namen tauchen auf Todeslisten paramilitärischer Verbände auf. Diffamierungen zielen auf die Delegitimierung ihrer Arbeit ab und beinhalten u. a., dass das Anwaltskollektiv die Guerilla unterstützen und einen „juristischen Krieg“ gegen den Staat führen würde. Sogar der ehemalige und der amtierende Staatspräsident haben die AnwältInnen im Ausland diffamiert. Solcherart Repressalien pflegen in kritischen Momenten an Intensität zuzunehmen, z. B. wenn Fälle von Menschenrechtsverletzungen vor Gericht gebracht oder Militärangehörige verurteilt werden. Direkte physische Übergriffe sind jedoch mit den Jahren seltener geworden, da der internationale Bekanntheitsgrad des Anwaltskollektivs seine MitarbeiterInnen vor Ermordung schützt. Doch die ständigen Drohungen und verbalen Angriffe stellen eine kontinuierliche und hohe Belastung dar, mithin ein zermürendes Element in der täglichen Arbeit.¹²

Obschon sehr viele MenschenrechtsverteidigerInnen und -organisationen durch internationales Auftreten, Menschenrechtspreise und strategische Partnerschaften auf internationaler Ebene bekannt geworden sind, genießt doch die Mehrheit dieser Personengruppe nicht dieses Privileg. Dabei handelt es sich in vielen Fällen um BasisaktivistInnen wie VertreterInnen von Kleinbauernorganisationen, indigenen Organisationen, Gewerkschaften oder bestimmten Berufsverbänden. So sind in Kolumbien während des gesamten Jahres 2013 insgesamt 78 MenschenrechtsverteidigerInnen

¹¹ Siehe <http://www.colectivodeabogados.org>.

¹² Die Informationen über das Anwaltskollektiv sowie die Bedrohungen gegen die MitarbeiterInnen sind der Homepage der *Peace Brigades International* (PBI) entnommen, siehe <http://www.pbi-colombia.org/field-projects/pbi-colombia/about-pbi-colombia/accompanied-organizations/jose-alvear-restrepo-lawyers-collective/?&L=1>.

ermordet worden. Zwei von ihnen waren AnwältInnen. Die überwiegende Mehrheit der Opfer gehörte den genannten Gruppen an (SIADDHH 2014: 11 f.).

3.3 MENSCHENRECHTSVERTEIDIGER/INNEN UND WIRTSCHAFTS-INTERESSEN

Das Beispiel Kolumbien stellt keinen Einzelfall dar. Trotz enormer Unterschiede im jeweiligen soziopolitischen Kontext weisen Repressalien gegen MenschenrechtsverteidigerInnen im globalen Kontext eine erschreckende Uniformität auf. Davon zeugen auch die jährlichen Berichte der UN-Sonderberichterstatterin an den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. So ist die Situation von BasisaktivistInnen weltweit als prekär einzuschätzen. Gehören sie außerdem indigenen Völkern oder anderen ethnischen, religiösen oder sozialen Minderheiten an, die in ihrer jeweiligen Gesellschaft systematisch diskriminiert werden, sind sie doppelt gefährdet.

Die sich globalisierende Wirtschaft und der Wettbewerb um den Zugang zu den weltweiten Rohstoffvorkommen stehen in diametralem Gegensatz zu den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen sowie auch Umweltrechten der von Wirtschaftsvorhaben unmittelbar betroffenen Lokalgemeinschaften, vor allem in ländlichen Gebieten. Werden diese Gemeinschaften ihres Landes und damit auch ihrer Lebensgrundlage beraubt und wehren sie sich kollektiv gegen die Verletzungen ihrer Rechte, fallen sie oft Übergriffen zum Opfer. Zwei Beispiele veranschaulichen diese Problematik:

Im rohstoffreichen Bundesstaat Jharkhand im Nordosten Indiens ist das Land der indigenen Adivasi nur unzureichend gesetzlich geschützt, während Landenteignungen für groß angelegte Wirtschaftsvorhaben befördert werden. Seit die betroffenen Adivasi sich mittels friedlicher Proteste gegen den Raub ihrer Lebensgrundlage wehren, werden sie von staatlichen Sicherheitskräften angegriffen; dabei sind mehrere Personen verletzt und getötet worden. Da im Nordosten Indiens eine maoistisch orientierte Rebellengruppe operiert, werden die protestierenden Adivasi als Terroristen abgestempelt; das gewaltsame Vorgehen der indischen Polizei wird durch die geltende Antiterrorgesetzgebung legalisiert (Forum Menschenrechte 2012: 27 f.).

Im Landkreis San Juan Sacatepéquez in Guatemala wehren sich Lokalgemeinschaften der indigenen Maya-Kaqchiquel seit vielen Jahren gegen den Bau einer Zementfabrik, da sie ihre Lebensgrundlage, die Landwirtschaft sowie die Blumenzucht, dadurch bedroht sehen. Auch hier kommt es regelmäßig zu gewaltsamen Übergriffen durch die Polizei sowie auch durch Mitarbeitende des Zementunternehmens; die AktivistInnen sind in den Medien als gewaltbereit diffamiert worden; mehrere von ihnen werden außerdem strafrechtlich verfolgt (ebd.: 28 f.).

Die Einführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen ist seit einigen Jahren Gegenstand der Debatte auf internationaler Ebene; viele NRO fordern eine verbindliche Norm ein sowie den Einbezug in Entscheidungsprozesse derjenigen, die unmittelbar von Wirtschaftsprojekten betroffen sind, aber nicht unbedingt davon profitieren (CorA/Forum Menschenrechte 2013). Die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen, seien es lokale AktivistInnen oder Menschenrechts-NRO, die ihnen Hilfestellung leisten, hat in dieser Debatte zunehmend an Bedeutung gewonnen. Den beiden o. g. Fällen ist außerdem gemein, dass es sich um indigene Bevölkerungsgruppen handelt, denen internationalen Standards zufolge ein Recht auf vorherige Konsultation bzw. Zustimmung eingeräumt wird.¹³ Dieses Recht wird mehrheitlich missachtet.

Der Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen, zu dem sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vor allem durch die Verabschiedung der Leitlinien verpflichtet haben, steht in solchen Fällen oft in Widerspruch zu ihren Wirtschaftsinteressen, so dass die Kohärenz außenpolitischen Handelns hinterfragt werden muss.

3.4 FRAU UND MENSCHENRECHTSVERTEIDIGERIN: DOPPELTE DISKRIMINIERUNG

Seit knapp einem Jahrzehnt ist die Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen zunehmend in das internationale Blickfeld gelangt; dem zugrunde liegt eine wachsende Erkenntnis, dass Menschenrechtsverteidigerinnen sich zusätzlich zu den genannten Repressalien, die auch ihre männlichen Kollegen erleiden, weiteren Herausforderungen stellen müssen. Dazu gehören vor allem genderspezifische Diskriminierung und Gewalt; sehr häufig vorzufinden sind Anschuldigungen, „unmoralische“ und „schlechte“ Frauen zu sein, die ihre Familie vernachlässigen würden. Insbesondere in ihrem Fall kann das soziale, kulturelle und politische Umfeld eine permanente Bedrohung darstellen, wenn vorherrschende patriarchische oder gar fundamentalistische Ideologien die Entwicklung sozialer und institutioneller Strukturen, kulturelle und religiöse Praxis, Gesetzgebung, Politik und andere Formen des öffentlichen Diskurses prägen. So sind Menschenrechtsverteidigerinnen oft einer doppelten Bedrohung ausgesetzt: aufgrund ihres Geschlechts sowie aufgrund ihres Einsatzes für die Menschenrechte (WHRD-IC 2012: v-viii, 7 f.). Wiederum sollen Fallbeispiele zur Veranschaulichung herangezogen werden:

¹³ ILO-Konvention 169 (Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, 1989) sowie die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, 2007.

Die kongolesische Menschenrechtlerin Justine Masika Bihamba, die in der kriegsgebeutelten Provinz Kivu sexuelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie Kriegsverbrechen dokumentiert, wurde 2007 von bewaffneten Armeemitgliedern in ihrer Wohnung aufgesucht. Dabei wurden ihre Töchter gefesselt und sexuell belästigt; sie selbst wurde für den Fall, dass sie ihre Arbeit fortsetzen sollte, mit dem Tod bedroht. Die Täter konnten identifiziert werden, doch ist niemand zur Rechenschaft gezogen worden, und die Menschenrechtlerin wird weiterhin bedroht und verfolgt (WHRD-IC 2012: 90f.).

Im nepalesischen Distrikt Kanchanpur wurde die Menschenrechtsverteidigerin Laxmi Bohara, die sich für eine Stärkung von Frauenrechten sowie für die Gesundheit von Frauen einsetzte, von ihrem Ehemann beschuldigt, sich im Rahmen ihrer Arbeit mit anderen Männern einzulassen, und von ihm regelmäßig verprügelt. Im Juni 2008 starb sie, nachdem er sie gezwungen hatte, eine giftige Substanz einzunehmen. Auch dieser Fall ist straffrei geblieben (ebd.: 9 ff.).

Im Iran wurde die kurdische Journalistin Roya Toloui während ihrer Inhaftierung physisch und psychisch gefoltert und von einem Polizeioffizier vergewaltigt, um sie zur Unterschrift eines falschen Geständnisses zu bringen. Als man ihr schließlich androhte, ihre Kinder vor ihren Augen zu verbrennen, unterschrieb sie, was man von ihr verlangte, und sie wurde zu mehreren Jahren Haftstrafe verurteilt. Roya Toloui lebt heute mit ihren Kindern im Exil (ebd.: 99 ff.).

Keiner der bislang für MenschenrechtsverteidigerInnen entwickelten Schutzmechanismen weist auf die genderspezifischen Bedrohungen hin, denen Frauen im Einsatz für die Menschenrechte ausgesetzt sind. In den EU-Leitlinien wird lediglich dazu aufgefordert, der Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, jedoch werden keine spezifischen Maßnahmen empfohlen (EU-Leitlinien 2008: 5).

3.5 DAS GESETZ ALS WAFFE GEGEN MENSCHENRECHTS- VERTEIDIGER/INNEN

Es ist nicht mit Sicherheit festzustellen, ob neuere Methoden, MenschenrechtsverteidigerInnen an der Ausübung ihres Engagements zu hindern, auch eine Gegenreaktion auf die Entwicklung der eingangs genannten Schutzmechanismen sind. Auffällig ist jedoch, dass die Methoden subtiler geworden sind, und es ist eine steigende Tendenz der Anwendung gesetzlicher und administrativer Maßnahmen zu beobachten. So haben zahlreiche Staaten Gesetze ins Leben gerufen, die eine erhöhte administrative Kontrolle beinhalten: Menschenrechtsorganisationen müssen z.B. offenlegen, wie

viele Geldmittel sie aus dem Ausland akquirieren, oder ihnen werden Bestimmungen für ihre internen Strukturen auferlegt. Ein Beispiel ist Russland. Dort werden NRO, die Gelder aus dem Ausland beziehen, seit Juli 2012 als „ausländische Agenten“ eingestuft (BpB 2013). Auch die gesetzliche Einschränkung grundlegender Bürgerfreiheiten, wie die Versammlungsfreiheit, die Meinungsäußerungsfreiheit sowie das Recht, unabhängige Organisationen zu gründen, wird in zahlreichen Ländern – u. a. als Mittel zur Terrorismusbekämpfung – gegen sozialen Protest, politische Opposition und MenschenrechtsverteidigerInnen eingesetzt. Einige Staaten wenden bestehende Antiterrorgesetze gegen soziale Bewegungen an, wie etwa die gegen Landraub protestierenden indigenen Mapuche in Chile, wo sogar Jugendliche im Rahmen eines Antiterrorgesetzes von Militärgerichten verurteilt worden sind (Forum Menschenrechte 2012: 35 f.).

Die sog. Kriminalisierung, d. h. die Auslegung der Tätigkeiten von MenschenrechtsverteidigerInnen als Straftaten, stellt ebenfalls eine der neueren Herausforderungen dar. Einer Strafverfolgung wegen oft fabrizierter Anschuldigungen gehen meistens Diffamierungs- und Hetzkampagnen gegen die Betroffenen bzw. ihre Organisationen voraus. In diesem Fall werden keine neuen Gesetze geschaffen, sondern die bestehende Gesetzgebung wird willkürlich zu Ungunsten von MenschenrechtsverteidigerInnen ausgelegt. So werden diese des Hausfriedensbruchs, der Bildung illegaler Vereinigungen, des Terrorismus, des Drogenhandels, des illegalen Waffenbesitzes, der Veruntreuung von Geldern und des Betrugs oder sogar des Mordes bezichtigt. Die Problematik der Straflosigkeit untermauert eine solche Praxis.

So wurde beispielsweise David Ravelo von der kolumbianischen Menschenrechtsorganisation CREDHOS¹⁴ im September 2010 des Mordes bezichtigt. Die Anklage berief sich auf die Aussage eines Paramilitärs, auf dessen Beteiligung an einem Massaker CREDHOS wiederholte Male öffentlich aufmerksam gemacht hatte, und zweier anderer fragwürdiger Zeugen, während mehr als dreißig entlastende Zeugenaussagen gar nicht angehört wurden. David Ravelo wurde zu achtzehn Jahren Haft verurteilt; dieses Urteil wurde Ende 2013 in Zweiter Instanz bestätigt.¹⁵

Die Konsequenzen für die Betroffenen sind weitreichend: Die Kriminalisierung geht mit negativen physischen und psychischen Folgen für die Betroffenen und ihr Umfeld

14 CREDHOS (*Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos*) ist in der Region Magdalena Medio tätig. Siehe <http://www.pbi-colombia.org/field-projects/pbi-colombia/about-pbi-colombia/accompanied-organizations/credhos/>.

15 Für eine ausführliche Beschreibung des Falles siehe <http://www.pbi-colombia.org/field-projects/pbi-colombia/publications/features/baseless-prosecutions/david-ravelo/?&L=1>.

einher, erhöht die Angreifbarkeit und untergräbt die Legitimität ihrer Organisationen, und die Verteidigung verlangt den Einsatz erheblicher finanzieller und juristischer Ressourcen. Kriminalisierung beschert den Verantwortlichen einen entscheidenden strategischen Vorteil, wenn physische Angriffe auf MenschenrechtsverteidigerInnen als politisch zu riskant angesehen werden. Aufgrund ihrer legalen Fassade ist der Einsatz von Gegenmaßnahmen grundsätzlich schwierig und viele Staaten scheuen sich, die Rechtspraxis von Drittstaaten offen zu kritisieren. Zudem besteht stets ein Restzweifel, ob der oder die Betroffene unschuldig ist (PBI 2011: 2 f.).

4. Fazit

Dieser Beitrag sollte verdeutlichen, dass MenschenrechtsverteidigerInnen durch die Entwicklungen im normativen Bereich einerseits viel Aufmerksamkeit und große moralische Anerkennung zuteil geworden ist, dass sich aber andererseits ihre Situation nicht substantiell verbessert hat. Staatliche Schutzmaßnahmen bieten bestenfalls punktuelle Unterstützung im akuten Notfall, sind aber unzulänglich, um den Ursachen für die Bedrohung von MenschenrechtsverteidigerInnen, so wie mangelnde Rechtsstaatlichkeit, Unterdrückung und Diskriminierung, wirtschaftlichen Interessen und Machtpolitik, effektiv zu begegnen. Unbequeme Wahrheiten auszusprechen ist weiterhin mit Lebensgefahr verbunden.

Doch die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen ist dank der UN-Erklärung und anderer Initiativen heute etablierter Bestandteil der internationalen Menschenrechtspolitik. Einen weiteren wichtigen Beitrag haben international agierende Menschenrechts-NRO sowie transnationale Netzwerke geleistet, indem sie in der Staatenwelt beharrlich für den Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen werben, Einzelfallhilfe leisten oder Sicherheitstraining und Schutzbegleitung vor Ort anbieten. Zurzeit wird vor allem auf die Situation bestimmter Gruppen hingewiesen, so wie hier auf die von BasisaktivistInnen und Menschenrechtsverteidigerinnen, damit ihnen mehr internationale Aufmerksamkeit zuteil wird, und es wird versucht, bereits bestehende Menschenrechtsabkommen auf die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen anzuwenden, um ihren Schutz stetig zu verbessern. So sehr zahlreiche Staaten und andere Akteure auch versuchen, MenschenrechtsverteidigerInnen zum Schweigen zu bringen, sind diese aus der Menschenrechtswelt nicht mehr wegzudenken.

Literatur

- Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) 2013: „Russland geht gegen NGOs vor“, 26.03.2013, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/157181/russland-geht-gegen-ngos-vor> (27.05.2014).
- Corporate Accountability (CorA)/Forum Menschenrechte (Hrsg.) 2013: Positionspapier „Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan“, Berlin, April 2013, http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/05/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch+MR_2013-04_korr.pdf (27.05.2014).
- Deile, Volkmar 1998: Können Nichtregierungsorganisationen einen Beitrag zum Menschenrechtsschutz leisten?, in: Baum, Gerhart et al. (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden, 101-118.
- „Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Personen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“, Resolution der UN-Vollversammlung A/RES/53/144 vom 09.12.1998, <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/declaration/DeklarationGerman.pdf> (hier: UN-Erklärung) (27.05.2014).
- „Schutz von Menschenrechtsverteidigern – Leitlinien der Europäischen Union“ vom 08.12.2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.de08.pdf> (hier: EU-Leitlinien) (27.05.2014).
- Forum Menschenrechte (Hrsg.) 2012: Schützen statt verfolgen! Die schwierige Lage von Verteidiger/innen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Berlin, http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/BroschuereMRV_deutsch-2.pdf (27.05.2014).
- Mutua, Makau 2007: Standard Setting in Human Rights: Critique and Prognosis, in: Human Rights Quarterly, Vol. 29, 547-630.
- Peace Brigades International (PBI) UK Section 2011: Criminalisation of Human Rights Defenders, http://www.peacebrigades.org.uk/fileadmin/user_files/groups/uk/files/Publications/Crim_Report.pdf (27.05.2014).
- Programa Somos Defensores (ed.) 2014: Informe SIADDHH de 2103: D de Defensa, Bogotá, <http://www.somosdefensores.org/index.php/extensions/ultimas-noticias/421-informe-siaddhh-2013-d-de-defensa> (hier: SIADDHH) (27.05.2014).
- Women Human Rights Defenders International Coalition (WHRD-IC) (ed.) 2012: Global Report on the Situation of Women Human Rights Defenders. http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/WHRD_IC_Global-Report_2012.pdf (27.05.2014).

Petra Follmar-Otto

Folter- und Misshandlungsprävention: Kein Thema für Deutschland?¹

1. Einleitung

1.1 KRITIK INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSGREMIEN AN DER UMSETZUNG DES ZUSATZPROTOKOLLS

Vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention (OPCAT)² in Deutschland besuchte der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (*Subcommittee on the Prevention of Torture, SPT*) im April 2013 Deutschland. Das Interesse des UN-Ausschusses, der durch das Zusatzprotokoll eingesetzt wurde, galt der Ausgestaltung und Arbeitsweise der „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ in Wiesbaden.

Die Nationale Stelle ist von Deutschland mit der Aufgabe betraut worden, als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) ein System regelmäßiger unabhängiger Besuche in allen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen zu etablieren und mit dem internationalen SPT zusammenzuwirken. Sie besteht aus einer Bundesstelle (ein ehrenamtlicher Beauftragter und Stellvertreter) und einer Länderkommission mit vier ehrenamtlichen Mitgliedern. Zuständig ist sie für die Überprüfung von Strafvollzug und Untersuchungshaft, Jugendstrafvollzug und Jugendarrest, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei und des Zolls, Abschiebehaft, Haft- und Arresteinrichtungen der Bundeswehr, Freiheitsentzug in der Psychiatrie ebenso wie im Kontext von Alten- und Pflegeheimen oder Einrichtungen für behinderte Menschen und die geschlossene Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe.

Nach seinem Besuch veröffentlichte SPT zwei Berichte.³ Ein Bericht richtet sich an die Nationale Stelle und unterbreitet jener Empfehlungen für die Wahrnehmung

1 Der Beitrag basiert in wesentlichen Teilen auf dem Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte: Follmar-Otto 2013: Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln!

2 UN, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 18.12.2002, für Deutschland in Kraft getreten 03.01.2009 (BGBl. 2008 II, 854).

3 SPT-Berichte und die Antworten der Bundesregierung und der Nationalen Stelle abrufbar unter URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

ihres Auftrags und ihre praktische Arbeitsweise. Der zweite Bericht richtet sich an Deutschland als Vertragsstaat. Er bewertet die Umsetzung des Zusatzprotokolls in Deutschland und spricht weitreichende Empfehlungen zur Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen aus. In ungewohnt deutlicher Sprache spricht das SPT darin von den „ernsthaften Herausforderungen in Bezug auf personelle und finanzielle Ressourcen“ des deutschen NPM sowie von den „rechtlichen, strukturellen und institutionellen Problemen, die die Effizienz und institutionelle Glaubwürdigkeit des Nationalen Präventionsmechanismus als Ganzem aufs Spiel setzen könnten“.

Bereits zuvor war Deutschland von internationalen Menschenrechtsgruppen mit Kritik an der unzureichenden Ausgestaltung der Nationalen Stelle überzogen worden. Der UN-Sonderberichterstatter zu Folter sprach von Deutschland als einem „besonders besorgniserregenden Beispiel (...), wo der Nationale Präventionsmechanismus einen alarmierenden Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen hat“. Die Nationale Stelle sei daher nicht in der Lage, die Aufgabe eines regelmäßigen und systematischen Monitoring aller Orte des Freiheitsentzuges durchzuführen.⁴ Der Europäische Ausschuss zur Verhütung der Folter (CPT) zog „ernsthaft in Zweifel, dass der Nationale Präventionsmechanismus angesichts derartig begrenzter Mittel im gesamten Bundesgebiet effektive Arbeit leisten kann“.⁵ Im Rahmen des Staatenprüfungsverfahrens zu Deutschland hatte sich auch der UN-Anti-Folterausschuss (CAT) im Jahr 2011 mit der Nationalen Stelle befasst und sich sehr besorgt über deren unzureichende Ausstattung geäußert, da sie hierdurch an einer angemessenen Erfüllung ihres Überwachungsauftrags gehindert werde.⁶

1.2 STAND DER POLITISCHEN PROZESSE IN DEUTSCHLAND

Auch die Nationale Stelle selbst hat beständig auf ihre unzureichenden Ressourcen hingewiesen, die sie an der Ausfüllung ihres Mandats hinderten. Gerade weil die Nationale Stelle sich nicht als Feigenblatt betrachten wolle und nach ihrem gesetzlichen Auftrag einen wirksamen Beitrag zur Prävention von Folter und Misshandlung leisten

⁴ UN, Generalversammlung, Interim Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, UN Dok A/65/273, 10.08.2010, Ziff. 83 am Ende (Übersetzung der Verfasserin).

⁵ Europarat, CPT: Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 November to 7 December 2010; Strasbourg, 22 February 2012, CPT/Inf (2012) 6, Ziff. 11.

⁶ UN, CAT, Abschließende Bemerkungen zu Deutschland, UN Dok. CAT/C/DEU/CO/5 vom 12.12.2011, Ziff. 13.

müsse, sei eine erhebliche personelle und finanzielle Aufstockung erforderlich.⁷ Es kam zu Rücktritten der Mitglieder der Nationalen Stelle aus Protest gegen die fehlende Finanz- und Personalausstattung.

Zeit also, die Nationale Stelle, deren minimalistischer Zuschnitt Ergebnis eines politischen Kompromisses zur Zeichnung des Zusatzprotokolls im Jahr 2006 war,⁸ erneut auf die Tagesordnung der Politik zu setzen. Die Justizministerkonferenz hatte 2013 zwar eine Aufstockung der Länderkommission durch eine Verdopplung der Mitgliederzahl von vier auf acht Ehrenamtliche beschlossen, allerdings für die Finanzierung mit Hinweis auf den breiten Zuständigkeitsbereich der Stelle etwa auch für Einrichtungen der Altenpflege, der Psychiatrie und der Polizei auf die Sozial- und Innenressorts verwiesen. Die Sozial- und die Innenministerkonferenz haben eine Finanzierung jedoch abgelehnt. Die Bundesregierung hatte in der 17. Legislaturperiode ihre Bereitschaft erklärt, den Bundesanteil an der Finanzierung der Stelle zu verdoppeln. Ein Stellvertreter des Bundesbeauftragten wurde im Juni 2013 ernannt, um die Besuchskapazitäten der Stelle zu erweitern. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode ist wenig konkret von der Unterstützung der Arbeit der Nationalen Stelle gemeinsam mit den Ländern die Rede.

Dass die Ächtung und Bekämpfung der Folter ein zentrales Anliegen der deutschen auswärtigen Menschenrechtspolitik ist, ist unbestritten. Bereits in der Diskussion um eine deutsche Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention in den Jahren 2004 und 2005 jedoch wurden, etwa aus dem Kreis der Innen- und Justizministerien der Länder oder aus der Praxis der Haft- und Gewahrsamseinrichtungen, erhebliche Vorbehalte und Widerstände deutlich. Diese speisten sich einerseits aus einem unzureichenden Verständnis des Systems unabhängiger präventiver Besuche, indem mit Verweis auf den gerichtlichen Rechtsschutz und die Aufsicht der Ministerien vor der Doppelung von Institutionen gewarnt wurde.

Zum anderen – und dies sind Vorbehalte, von denen auch die Nationale Stelle zur Verhütung der Folter aus ihrer praktischen Arbeit berichtet – löst der Begriff Folter häufig einen Abwehrreflex aus: Es besteht Widerstand dagegen, diese gewichtige Kategorie auf die heutige Situation in Deutschland überhaupt anzuwenden. Diese Reaktion findet sich auch bei Personen, die Missstände in der Praxis der deutschen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen durchaus einräumen.

Der Beitrag verdeutlicht zunächst den Umfang des völkerrechtlichen Folter- und

7 Bundesstelle zur Verhütung von Folter 2010: 7; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter 2011, 12f.

8 Follmar-Otto, Petra 2007: 61 ff.

Misshandlungsverbotes und den Präventionsauftrag der Stelle (2.). Dann werden die Fortentwicklungsbedarfe in Deutschland dargestellt (3.), um in drei konkrete Empfehlungen zu münden (4.).

2. Völkerrechtliche Verpflichtung zur Prävention von Folter und Misshandlung

2.1 DER UMFANG DES VÖLKERRECHTLICHEN FOLTER- UND MISSHANDLUNGSVERBOTS

Alltagssprachlich versteht man unter Folter die vorsätzliche Zufügung schwerster Schmerzen durch staatliche Beamte, um das Opfer zum Geständnis einer Straftat oder zur Preisgabe sonstiger Informationen zu zwingen. Die völkerrechtliche Definition der Folter aus Art. 1 der UN-Anti-Folterkonvention⁹ sowie aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁰ und die Auslegung des UN-Menschenrechtsausschusses zu Art. 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte¹¹ geht hingegen in mehrerer Hinsicht weiter: Sie umfasst nicht nur die Zufügung von schwersten physischen Schmerzen, sondern auch schwersten psychischen Leids (auch ohne oder bei geringeren Einwirkungen auf den Körper), wie dies gerade für zeitgenössische Folterpraktiken mehr und mehr typisch ist.¹² Als Zweck der Folterhandlung kommt nicht nur die Erpressung von Aussagen, sondern etwa auch die Bestrafung für eine Tat des Opfers oder eines Dritten oder die Einschüchterung des Opfers oder dritter Personen oder das Ziel einer Diskriminierung in Betracht.¹³ Zudem fallen unter Folter auch schwerste Misshandlungen, die nicht unmittelbar durch staatliche Beamte verübt werden, sondern durch private Akteure auf Veranlassung oder mit dem Einverständnis oder der Duldung durch staatliche Stellen.¹⁴

Vom absoluten Verbot aus Art. 1 und 16 UN-Anti-Folterkonvention und Art. 3

9 UN, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 10.12.1984, für Deutschland in Kraft getreten am 31.10.1990 (BGBl. 1990 II S. 247).

10 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 03.09.1953 (BGBl. 1954 II S. 14).

11 UN, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19.12.1966, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 23.03.1976 (BGBl. 1973 II S. 1533).

12 Vgl. Legaldefinition in Art. 1 UN-Anti-Folterkonvention; EGMR: Urteil (Große Kammer) vom 25.09.1997 (Aydin/Türkei), Antragsnummer 23178/94, Ziff. 83-86 (Vergewaltigung durch Polizeibeamte); Urteil (Große Kammer) vom 28.07.1999 (Selmouni/Türkei), Antragsnummer 25803/94, Ziff. 100-105 (vielfache Schläge, Erniedrigung und psychischer Druck).

13 Nowak, Manfred/MacArthur, Elizabeth 2008: Art. 1, Nr. 110 ff.

14 Vgl. Art. 1 CAT und Nowak 2008, Art. 1, Nr. 77 ff.

EMRK sind neben der Folter auch weitere Formen grausamer, erniedrigender und unmenschlicher Behandlung umfasst. Hierzu zählen einerseits Misshandlungen, die den Schweregrad von Folter nicht erreichen oder die nicht in physischem und psychischem Leid resultieren, sondern in einem Gefühl von Demütigung und Erniedrigung.¹⁵ Das Verbot unmenschlicher Behandlung wird auch verletzt bei exzessiver, das heißt unverhältnismäßiger, Gewaltanwendung zu einem zunächst rechtmäßigen Zweck, etwa bei einer polizeilichen Festnahme.¹⁶ Darüber hinaus sind auch strukturelle und institutionelle Missstände umfasst, etwa unmenschliche Haftbedingungen in Gefängnissen,¹⁷ die unzureichende medizinische Versorgung oder Versorgung mit Nahrung und Flüssigkeit von kranken und hilfebedürftigen Menschen in Gewahrsamssituationen,¹⁸ die Unterbringung von Kindern mit ihren Eltern in Abschiebungshaft unter nicht kindgerechten Bedingungen¹⁹ oder der unzureichende Schutz vor Übergriffen zwischen Häftlingen.²⁰

2.2 POSITIVE HANDLUNGSPFLICHTEN DES STAATES ZUR PRÄVENTION VON FOLTER UND MISSHANDLUNGEN

Die Menschenrechte verpflichten Staaten nicht nur zur strafrechtlichen Verfolgung von Folter und Misshandlungen, sondern auch zu Maßnahmen, die verhindern, dass solche Handlungen überhaupt stattfinden. Nach Art. 2 der UN-Anti-Folterkonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, „wirksame gesetzgeberische, verwaltungsmäßige, gerichtliche und sonstige Maßnahmen“ zu treffen, „um Folterungen (...) zu verhindern“. Dies löst weitreichende positive Handlungspflichten für den Staat aus, denn

15 Nowak 2008, Art. 16, Nr. 44; Frowein, Jochen/Peukert, Wolfgang 2009: Art. 3, Rn. 1; EGMR: Urteil v. 04.02.2003 (Van der Ven/Niederlande), Antragsnummer 50901/99, Ziff. 58-63 (routinemäßige Nacktinspektionen); Urteil v. 26.8.2011 (Duval/Frankreich), Antragsnummer 19868/08, Ziff. 48-53 (nicht notwendige dauerhafte Fesselung und Bewachung bei urologischer Untersuchung); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26.12.2013, 1 BvR 2531/12 (Fesselung während Verabreichung mehrerer Einläufe in Anwesenheit von Beamten als Menschenwürdeverstoß).

16 Nowak 2008, Art. 16, Nr. 43; EGMR: Urteil v. 24.07.2012 (B.S./Spanien), Antragsnummer 47159/08, Ziff. 41 ff. (Schläge und rassistische Beschimpfung bei Polizeikontrolle); Urteil v. 27.08.1992 (Tomasi/Frankreich), Antragsnummer 112-116; Urteil v. 04.12.1995 (Ribitsch/Österreich), Antragsnummer 18896/91, Ziff. 38 (übermäßiger Gewalteinsetz durch Polizei).

17 Zur umfangreichen Rechtsprechung des EGMR zu unmenschlichen Haftbedingungen vgl. Frowein/Peukert 2009, Art. 3, Rn. 12.

18 EGMR: Urteil vom 26.01.1994 (aus der Liste gestrichen) (Hurtado/Schweiz), Verfahrensnummer 37/1993/432/511 (keine Versorgung eines Rippenbruchs in Polizeihaft).

19 EGMR: Urteil vom 19.04.2012 (Popov/Frankreich), Antragsnummer 39472/07 u. 39474/07, Ziff. 91-103.

20 Nowak 2008, Art. 16, Ziff. 65; UN, Unterausschuss zur Verhütung der Folter (SPT), Fourth Annual Report of the Subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment, UN-Dok. CAT/C/46/2, 7.01.2011, Ziff. 57.

er muss quasi als Garant dafür einstehen, dass er durch aktives Tätigwerden Folter und Misshandlung unter seiner Hoheitsgewalt wirksam verhindert. Die Öffnung von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen für unangemeldete Besuche einer unabhängigen Instanz ist eine solche Präventionsmaßnahme ebenso wie die Bereitstellung eines effektiven Beschwerde- und Rechtswegs für Häftlinge. Auch bei Einrichtungen in privater Trägerschaft steht der Staat in der Verpflichtung, das Folter- und Misshandlungsverbot durchzusetzen und Misshandlungen durch privates Personal zu verhindern, aufzuklären und zu bestrafen. Dies gilt insbesondere, wenn der Staat Privaten die Trägerschaft von Einrichtungen überlässt, in denen Menschen sich in einer Situation von Freiheitsentzug oder umfassender Kontrolle befinden.²¹

Das Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention trat im Juni 2006 international in Kraft und wurde als Meilenstein im internationalen Bemühen um die effektive Überwindung von Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung gewürdigt sowie als Paradigmenwechsel weg von der Undurchsichtigkeit von Haftorten (und damit verbunden einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für Misshandlung und Folter) hin zur Transparenz.²² Bis März 2014 haben 72 Staaten das Zusatzprotokoll ratifiziert, für Deutschland ist es Anfang 2009 in Kraft getreten.

Ziel des Zusatzprotokolls ist die Prävention von Misshandlung und Folter durch die Etablierung eines Systems regelmäßiger Besuche durch unabhängige, verwaltungsexterne Gremien in Haft- und Gewahrsamseinrichtungen. Dafür wird zum einen der internationale, aus 25 unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte SPT geschaffen. Zum anderen verpflichten sich die Staaten mit der Ratifikation des Zusatzprotokolls, auf innerstaatlicher Ebene ein oder mehrere unabhängige Besuchsgremien, so genannte Nationale Präventionsmechanismen, einzurichten, um ein effektives systematisches Monitoring des Freiheitsentzugs sicherzustellen. Die Besuche finden auch ohne konkreten Anlass statt und dienen somit einem strukturellen Monitoring. Das unterscheidet den Ansatz des Zusatzprotokolls von Mechanismen, die auf konkrete Beschwerden reagieren.

Die nationalen Überwachungsgremien sind das zentrale Element des Präventionsansatzes des Zusatzprotokolls. Wesentlich ist dabei die Verklammerung der internationalen mit der nationalen Ebene: Die Erfahrung im internationalen Menschenrechtsschutz der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass die Tätigkeit der für die Überwachung

21 UN, CAT, General Comment No. 2, UN Dok. CAT/C/GC/2 vom 24.01.2008.

22 UN, Generalversammlung, Interim Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, UN Dok A/65/273, 10.08.2010, Ziff. 77.

der internationalen Konventionen zuständigen UN-Menschenrechtsausschüsse wenig Wirkung entfaltet, wenn diese nicht mit der nationalen Implementation der menschenrechtlichen Verpflichtungen rückgekoppelt sind. Es geht deshalb darum, Institutionen auf nationaler Ebene zu schaffen, die in Verbindung mit den jeweilig spezialisierten UN-Ausschüssen die Umsetzung international verankerter Menschenrechtsnormen systematisch begleiten.²³ Während der internationale Ausschuss für Folterprävention die Staaten nur mit großen zeitlichen Abständen besuchen kann, haben die nationalen Stellen die Aufgabe, ein System regelmäßiger Besuche aufzubauen. Dem SPT kommt damit gleichzeitig die wichtige Funktion zu, die Arbeit der nationalen Präventionsmechanismen zu begleiten und zu unterstützen, damit diese ihre Aufgabe aus dem Zusatzprotokoll erfüllen können (vgl. Steinerte 2013: 132-158).

2.3 EXEMPLARISCHE PROBLEMFELDER IN DEUTSCHLAND

Legt man den eben skizzierten Umfang des Folter- und Misshandlungsverbotes zugrunde, stellen und stellen sich auch in Deutschland als freiheitlichem Rechtsstaat eine Reihe von über Einzelfälle hinausreichende strukturelle Fragen. Exemplarisch sei hier an einige Urteile, Studienergebnisse und Berichte aus den vergangenen Jahren erinnert:

- Bis 2006 bestand in mehreren Bundesländern die Praxis des sogenannten Brechmitteleinsatzes der Polizei: Mutmaßlichen Drogendealern wurden ärztlich zwangsweise Emetika (Brechmittel) verabreicht, um eventuell heruntergeschluckte Drogenpackchen zu sichern; hierbei kam es über die Jahre zu mehreren Todesfällen. Erst nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das in einem solchen Fall eine Verletzung des Verbots der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aus Art. 3 EMRK erkannte,²⁴ wurde diese Praxis gänzlich eingestellt.
- Gewalt und Übergriffe bis hin zu Folterhandlungen und Tötungen zwischen Gefangenen im deutschen Strafvollzug werden spätestens seit einigen dramatischen Einzelfällen („Siegburger Foltermord“ im November 2006) verstärkt thematisiert (vgl. Werthebach et al. 2007). Eine im Herbst 2012 veröffentlichte Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen hat repräsentative Zahlen zum erheblichen Ausmaß der Gewaltbetroffenheit von Gefangenen im Strafvollzug veröffentlicht (vgl. Bieneck/Pfeiffer 2012).

²³ Diese Erkenntnis hat sich auch in anderen jüngeren Menschenrechtsverträgen niedergeschlagen, so verpflichtet die UN-Behindertenrechtskonvention ihre Vertragsstaaten zur Einrichtung unabhängiger nationaler Monitoringstellen (Art. 33 Abs. 3 BRK); vgl. Murray/Steinerte/Evans 2011: 180 f.; Nowak 2008, Art. 18 OP, Ziff. 1.

²⁴ EGMR: Urteil (Große Kammer) vom 11. Juli 2006 (Jalloh /Deutschland), Antragsnummer 54810/00.

- Viel Beachtung erfahren hat die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebene Studie über Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen. Die repräsentative Untersuchung hat ergeben, dass behinderte Frauen und Mädchen in Institutionen wie Heimen und Werkstätten ein um ein Vielfaches erhöhtes Risiko haben, Opfer von Gewalt und sexuellen Übergriffen zu werden.²⁵
- Auch die Runden Tische zu Heimkindern und zu sexuellem Missbrauch haben in den letzten Jahren für die Vergangenheit systematische Misshandlungspraktiken in Institutionen (überwiegend in kirchlicher oder privater Trägerschaft) zu Tage gefördert.²⁶ Zugleich hat die Zahl geschlossener Jugendeinrichtungen in den vergangenen Jahren wieder zugenommen (vgl. Hoops/Permien 2006). In einigen Einrichtungen wurden menschenrechtswidrige Disziplinierungspraktiken von psychischem Druck bis hin zu unverhältnismäßigem Gewalteinsatz und Fixierungen festgestellt (vgl. Land Brandenburg 2013).
- In der Kritik internationaler Menschenrechtsgremien steht auch die Praxis von Fixierungen (das heißt die Fesselung zum völligen Ausschluss der Bewegungsfreiheit in einer Sitz- oder Liegeposition) in unterschiedlichen Einrichtungen in Deutschland. Der Europäische Antifolterausschuss (CPT) und der Antifolterausschuss der Vereinten Nationen haben Deutschland aufgefordert, Fixierungen durch die Polizei und in Haftanstalten gänzlich abzuschaffen.²⁷ Der UN-Menschenrechtsrat hat Fixierungen insbesondere demenzkranker Menschen in Pflegeheimen kritisiert.²⁸
- Berichte von Nichtregierungsorganisationen und Einzelfallschilderungen weisen auf eine unzureichende Aufarbeitung von Fällen von übermäßigem Gewalteinsatz durch die Polizei hin.²⁹ Viele der dokumentierten Fälle betreffen übermäßige Gewaltanwendung bei oder nach der Festnahme. Die von der Bundesregierung auf Anforderung des CPT 2012 vorgelegten Zahlen zu Anzeigen und Verfahrensverläu-

25 Je nach Art der Beeinträchtigung ergab die Studie eine drei- bis sechsfach so hohe Betroffenheit im Vergleich zu Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt, BMFSFJ 2012: 21.

26 Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe 2011; Geschäftsstelle der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs 2011.

27 UN, CAT: Abschließende Bemerkungen zu Deutschland (Fn. 8), Ziff. 16; Europarat, CPT: Report to the German Government (Fn. 7), Ziff. 29.

28 UN, Menschenrechtsausschuss: Abschließende Bemerkungen zum Sechsten Staatenbericht Deutschlands, UN CCPR/C/DEU/CO/6, Ziff. 15. Vgl. zum Ausmaß von Freiheitseinschränkungen in Pflege: Brucker 2011.

29 Amnesty International: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Juli 2010. Exemplarisch zu Einzelfällen siehe: Süddeutsche.de, 06.02.2013, URL: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/polizeigewalt-bei-einsaetzen-platzwunderprellungen-schuesse-1.1294594>.

fen offenbaren eine unzureichende statistische Erfassung und eine verschwindend geringe Zahl von Fällen, die überhaupt zu einer Anklagerhebung führen.³⁰

- In letzter Zeit – insbesondere durch die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – verstärkt adressiert wird die Frage von Zwangsmaßnahmen (Fixierungen, Isolation, Zwangsmedikation) gegen Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Ein großes regionales Ungleichgewicht hinsichtlich der Zahl von Zwangsunterbringungen und Zwangsbehandlungen legt den Schluss nahe, dass mildere Mittel nicht hinreichend ausgeschöpft werden (vgl. Lincoln et al. 2014). Gefordert wird eine Weiterentwicklung des Systems der psychiatrischen Versorgung auf der Basis der Freiwilligkeit (vgl. Aichele 2013: 13-33).
- Die in Deutschland existierenden Gremien zur externen Kontrolle von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen (Anstaltsbeiräte, Psychiatriekommissionen, Beauftragte der Landtage und andere) decken nicht alle Typen von Einrichtungen ab, sie sind teilweise nicht unabhängig und die Effektivität ihrer Kontrolle ist fragwürdig.³¹ Insbesondere ein systematisches unabhängiges Monitoring von Abschiebungen, wie es die EU-Rückführungsrichtlinie zwingend vorschreibt,³² ist in Deutschland derzeit nicht gewährleistet.

Der Blick auf den Umfang des Folter- und Misshandlungsverbots, einige exemplarische Problemfelder in Deutschland und die Lückenhaftigkeit der bestehenden Gremien unabhängiger Kontrolle macht deutlich, dass ein nationaler Präventionsmechanismus in Deutschland sachlich sinnvoll ist – selbst, wenn man außer Betracht ließe, dass sich Deutschland durch die Ratifikation des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention zu der Errichtung eines solchen Gremiums auch völkerrechtlich verpflichtet hat.

3. Fortentwicklungsbedarfe in der Umsetzung in Deutschland

Nach längeren innenpolitischen Diskussionen hat der Bundestag das Ratifikationsgesetz zum Zusatzprotokoll am 26. August 2008 verabschiedet. Durch einen Organisati-

30 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Kommentaren und Auskunftsersuchen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) anlässlich seines Besuchs vom 25. November bis 7. Dezember 2010, S. 4-10. URL: <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-07-inf-deu.pdf>

31 Follmar-Otto, Petra/Cremer, Hendrik 2004: 7f. sowie die Beiträge in: Deutsches Institut für Menschenrechte 2007.

32 EU, Art. 8 Abs. 6 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348, 98.

onschluss des Bundesjustizministeriums im November 2008 wurde die Bundesstelle zur Verhütung von Folter eingerichtet, die für die Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes zuständig ist. Für den Freiheitsentzug im Zuständigkeitsbereich der Länder wurde durch Staatsvertrag der Länder vom 25. Juni 2009 eine gemeinsame Kommission geschaffen, deren ehrenamtliche Mitglieder der Länderkommission werden von der Justizministerkonferenz ernannt. Bundesstelle und Länderkommission sind – geregelt durch eine Verwaltungsvereinbarung – in der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zusammengefasst, die organisatorisch an die Kriminologische Zentralstelle (KrimZ) in Wiesbaden angegliedert ist.³³

3.1 PERSONELLE AUSSTATTUNG UND BUDGET

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ausreichende Mittel für die Arbeit des Präventionsmechanismus, also für die Etablierung eines Systems regelmäßiger Besuche in allen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen zur Verfügung zu stellen.³⁴ Derzeit verfügt die Nationale Stelle über einen Gesamthaushalt von 300 000 Euro, der zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen wird. Sie kann davon – neben Sachmitteln für die Durchführung der Besuche – maximal drei Vollzeitstellen für wissenschaftliche Mitarbeitende und eine Bürofachangestellte finanzieren.³⁵ Angesichts dieser geringen Mittel und der kleinen Zahl von Ehrenamtlichen werden die Anforderungen des Zusatzprotokolls in einem Land mit 80 Millionen Einwohnern und 66 000 Personen, denen allein in Justizvollzugsanstalten die Freiheit entzogen wird, weit verfehlt.³⁶ Dies stellt auch das SPT in seinem Bericht im Jahr 2013 fest.

Zum Vergleich: Der französische Nationale Präventionsmechanismus beschäftigt 44 Mitarbeitende und verfügte 2012 über ein Jahresbudget von über 4,3 Millionen Euro (Einwohnerzahl Frankreichs: 65 Millionen). Die Volksanwaltschaft Österreich, die seit 2012 das Mandat als Nationaler Präventionsmechanismus besitzt, hat sechs regionale Besuchskommissionen mit insgesamt 42 nebenberuflichen Mitgliedern (Einwohnerzahl Österreichs: 8 Millionen). Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in der Schweiz arbeitet mit einer zwölfköpfigen ehrenamtlichen Kommission mit hauptamtlichem Sekretariat und einem Jahresbudget von zirka 290 000 Euro (Einwohnerzahl Schweiz: 7,5 Millionen).

³³ Rechtsgrundlagen abrufbar unter <http://www.nationale-stelle.de/rechtsgrundlagen.html>.

³⁴ Art. 18 Abs. 3 des Zusatzprotokolls.

³⁵ Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2011: 12.

³⁶ Destatis, Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten, Stichtag 30.11.2012.

3.2 EHRENAMTLICHKEIT DER MITGLIEDER

Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit des Beauftragten und der Kommissionsmitglieder kann zwar die Wahrnehmung der Stelle als unabhängig und glaubwürdig stärken und ist die bei weitem kostengünstigste Lösung. Allerdings sind mit der Ehrenamtlichkeit große Nachteile verbunden: Zum einen beschränkt sie die Handlungsfähigkeit der Nationalen Stelle, da die Mitglieder nur in eingeschränktem Rahmen zeitlich für die Aufgabe verfügbar sind – trotz des großen Engagements der bisherigen und derzeitigen Mitglieder, die beispielsweise im Jahr 2013 die Gesamtzahl von 31 Inspektionsbesuchen durchgeführt haben.³⁷ Im Vergleich zur Gesamtzahl von 360 Gewahrsamseinrichtungen des Bundes (Bundespolizei, Zoll, Bundeswehr), 186 Justizvollzugsanstalten, 9 Abschiebungshafteinrichtungen, 1430 Polizeidienststellen, 245 Psychiatrischen Krankenhäusern, 81 Maßregelvollzugseinrichtungen, 16 geschlossenen Jugendeinrichtungen und 11 000 Pflegeeinrichtungen in Deutschland wird aber deutlich, wie weit der Nationale Beschwerdemechanismus von einem „System regelmäßiger Besuche“ entfernt ist.³⁸

Die beschränkte Verfügbarkeit schlägt sich nicht nur auf die Gesamtzahl von Besuchen nieder, sondern auch auf deren Effektivität. So wird empfohlen, in großen Einrichtungen (etwa großen Justizvollzugsanstalten) mehrtägige Besuche durchzuführen, um einen umfassenden Eindruck von der Einrichtung zu gewinnen.³⁹ Dies konnte die Nationale Stelle bislang nicht umsetzen; selbst eine Justizvollzugsanstalt mit 859 Inhaftierten wurde in einem eintägigen Besuch inspiziert.⁴⁰

Darüber hinaus beschränkt das Prinzip der Ehrenamtlichkeit erheblich den Kreis von Personen, die diese Tätigkeit überhaupt übernehmen können, und damit die Vielfalt der Nationalen Stelle. Insofern ist es kein Zufall, dass Mitglieder des NPM bislang überwiegend bereits aus dem Berufsleben ausgeschiedene Personen sind.

3.3 UNABHÄNGIGKEIT, TRANSPARENZ UND OFFENHEIT DES BESETZUNGSVERFAHRENS

Auch wenn das Zusatzprotokoll den Staaten einen weiten Spielraum bei der Gestaltung des Nationalen Präventionsorgans lässt, macht es bindende Vorgaben, um seine Unabhängigkeit, Effektivität und Vielfalt zu sichern. So muss seine funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit seines Personals garantiert werden.⁴¹ Mit-

37 Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2014: 100.

38 Zahlen der Haft- und Gewahrsamseinrichtungen: Vgl. Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2011: 12 f.

39 Association for the Prevention of Torture 2010: 239.

40 Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2011: 45.

41 Art. 18 Abs. 1 des Zusatzprotokolls.

glieder und Personal des NPM dürfen keinerlei staatlicher Weisung unterliegen. Nach den Richtlinien des SPT dürfen keine Mitglieder benannt werden, die Fragen von Interessenskonflikten aufwerfen.⁴²

Weitere Kriterien für die Unabhängigkeit ergeben sich aus den Pariser Prinzipien für nationale Menschenrechtsinstitutionen, auf die das Zusatzprotokoll verweist (Art. 18 Abs. 4). Diese Prinzipien der Vereinten Nationen⁴³ fordern, dass die Mitglieder der Einrichtung nach einem transparenten Verfahren bestimmt werden, das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleistet. Das SPT fordert, ein offenes, transparentes und inklusives Auswahlverfahren, das die Zivilgesellschaft in die Entscheidung einbezieht, in der gesetzlichen Grundlage des Nationalen Präventionsmechanismus festzuschreiben.⁴⁴

Die funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit des Personals sind in Deutschland durch den Organisationserlass des Bundesjustizministeriums sowie den Staatsvertrag der Länder geregelt worden.⁴⁵ Der Bundesbeauftragte und die Mitglieder der Länderkommission besitzen die gleiche Unabhängigkeit wie ein Richter nach dem Deutschen Richtergesetz. Das hauptamtliche Personal ist jeweils nur den fachlichen Weisungen des Beauftragten und der Kommissionsmitglieder unterworfen. Die letztgenannte Regelung wirft Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit auf, denn die Angestellten sind arbeitsrechtlich dem Direktionsrecht der Kriminologischen Zentralstelle unterworfen, welche wiederum von Bund und Ländern getragen wird. In Bezug auf die deutschen Datenschutzbehörden hat der Europäische Gerichtshof für die vergleichbare beamtenrechtliche Konstellation, dass Ministerien die Dienstaufsicht über Mitarbeitende von Datenschutzbeauftragten ausüben, eine Verletzung des europarechtlichen Gebots der völligen Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten festgestellt.⁴⁶

Die Besetzung der Nationalen Stelle erfolgt allein durch die Exekutive: Die Bundesstelle wird vom Bundesjustizministerium im Einvernehmen mit den Bundesministerien des Innern und für Verteidigung besetzt. Die Länderkommission wird von der Justizministerkonferenz ernannt. Bei den bislang erfolgten Besetzungen hat keinerlei Konsultation der Zivilgesellschaft stattgefunden, und das Verfahren war nicht trans-

42 UN, SPT, Guidelines on national preventive mechanisms, Ziff. 18.

43 UN, Generalversammlung: Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20.12.1993, Annex; für die deutsche Übersetzung s. Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 48. Tagung, Band 1, Beilage 49, 280 f.

44 UN, SPT: Guidelines on nationale preventive mechanisms, Ziff. 9; vgl. auch Murray 2011: 120 f.

45 Vgl. Art. 4, 5 Staatsvertrag und Nr. 4, 5, 6 Organisationserlass.

46 EU, EuGH: Urteil vom 10. März 2010, Rechtssache C-518/07.

parent. Insofern verwundert nicht, dass die Gremien im Ergebnis überwiegend mit ehemaligen Beamten aus der Verwaltung besetzt worden sind und etwa kein Vertreter beziehungsweise keine Vertreterin aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich kommt. Auch sind nur zwei Frauen und keine Person mit Migrationshintergrund oder mit Behinderung in der Nationalen Stelle vertreten.

3.4 AUSGEWOGENHEIT DER BESETZUNG UND MULTIDISZIPLINARITÄT

Bei der Besetzung des Nationalen Präventionsmechanismus muss sichergestellt werden, dass seine Mitglieder über die notwendigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen.⁴⁷ Die praktischen Erfahrungen, etwa des Europäischen Anti-Folterausschusses, zeigen, wie wichtig für ein System der Folterprävention neben rechtlichen auch medizinische, psychologische, pädagogische und andere Fachkenntnisse sind.⁴⁸ Die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und von Menschenrechtsexpertinnen und -experten ist eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung der Kommission als unabhängig. Das Zusatzprotokoll gibt zudem vor, auf eine ausgewogene Beteiligung der Geschlechter und angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten zu achten.⁴⁹ Das SPT empfiehlt, diese Anforderungen von Multidisziplinarität und Vielfalt in den gesetzlichen Grundlagen des Mechanismus festzuschreiben.⁵⁰

3.5 FORTENTWICKLUNGSBEDARFE IN DER ARBEITSWEISE DER NATIONALEN STELLE

Anwendung internationaler Standards

Vorrangig bezieht sich die Nationale Stelle in ihrer Arbeit nach eigener Aussage auf geltendes deutsches Recht und die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung. Erst in zweiter Linie werden völkerrechtliche Verträge und deren Auslegung durch internationale Gremien wie etwa den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Grundlage der Durchführung von Besuchen genannt.⁵¹

Der primäre Bezug auf die deutschen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen ist sicherlich sinnvoll, denn diese stellen auch aus Perspektive der Anstalten und Einrichtungen das tägliche Handwerkszeug dar. Fraglich bleibt allerdings, wie die Stelle mit Konstellationen umgeht, in denen die deutschen Regelungen unterhalb der

47 Art. 18 Abs. 2 S. 1 des Zusatzprotokolls.

48 Evans/Morgan 1998: 25 ff; Kriebaum 2000: 61 ff.

49 Art. 18 Abs. 2 S. 2 des Zusatzprotokolls.

50 UN, SPT, Report on the visit to Brasil (Fn. 74), Ziff. 16.

51 Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2011: 14.

internationalen Standards liegen. So bleiben etwa die Empfehlungen der Nationalen Stelle zu Fixierungen (Verwendung von Bandagesystemen statt Handschellen)⁵² deutlich hinter denen des UN-Anti-Folterausschusses und des Europäischen Ausschusses zurück, die Deutschland beide aufgefordert haben, auf Fixierungen im Bereich von Polizei und Strafvollzug gänzlich zu verzichten. Auch SPT hat hervorgehoben, dass die Nationalen Präventionsmechanismen komplementär zum internationalen Monitoring arbeiten und dass es deshalb zu ihrer Aufgabe gehört, den Bezug zu den internationalen Normen und den Empfehlungen des SPT herzustellen.⁵³ Durch eine stärkere Bezugnahme auf den Umfang des völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbots könnte die Nationale Stelle zum besseren Verständnis der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und ihres Mandats beitragen. Das SPT hat der Nationalen Stelle empfohlen, Besuche grundsätzlich unangemeldet durchzuführen und interne Richtlinien zur Durchführung von Besuchen zu entwickeln, die sich an internationalen Methodologien orientieren.

Entwicklung von Empfehlungen auf mittlerer und Makro-Ebene

Mittelfristig sollte die Nationale Stelle neben Empfehlungen auf der Mikro-Ebene für einzelne Institutionen auch Empfehlungen auf mittlerer Ebene (das heißt, verallgemeinerte Empfehlungen beispielsweise für spezifische Institutionentypen, Eingriffe oder für besondere Gefährdungssituationen) sowie Empfehlungen zu grundlegenden Strukturentscheidungen und zum Gesetzgebungsstand abgeben.⁵⁴ Einen guten Schritt in diese Richtung hat die Nationale Stelle in ihrem zweiten Jahresbericht unternommen, indem sie der Darstellung der Einzelbesuche ein Kapitel zu inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Nationalen Stelle und Beispielen guter Praxis voranstellt.

Das Recht, Empfehlungen an den Gesetzgeber zu richten, ist im Zusatzprotokoll neben dem Besuchsrecht und dem Recht zur Abgabe von Empfehlungen an die für die Einrichtungen zuständigen Behörden explizit verankert (Art. 19 c). Diese Befugnis zeigt den holistischen Präventionsansatz des Zusatzprotokolls; die Analyse von Gesetzen dient der Identifikation von strukturellen Schwächen oder Rechtslücken, die über die Ebene einzelner Institutionen hinaus auf breiter Ebene überwunden werden müssen. Von diesem Recht hat die Nationale Stelle bislang keinen Gebrauch gemacht. Sie hat jedoch in Reaktion auf den SPT-Bericht angekündigt, künftig in ihren Jahresberichten auf gesetzliche Defizite hinzuweisen.

52 Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2011: 19.

53 UN, SPT: Report on the visit to Sweden, UN Dok. CAT/OP/SWE/1 vom 10.09.08, Ziff. 40.

54 Vgl. UN, SPT, Analytical self-assessment tool (Fn. 54), Ziff. 5, 26, 28.

3.6 EMPFEHLUNGEN

Aus den dargestellten Fortentwicklungsbedarfen ergeben sich kurzgefasst folgende drei Empfehlungen:

Die personellen und finanziellen Ressourcen der Nationalen Stelle müssen erheblich verstärkt werden; dabei muss auch das Prinzip der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder überprüft werden.

Das Personal und das Budget der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter liegen derzeit weit unter einer Minimalausstattung zur Erfüllung der Aufgaben aus dem Zusatzprotokoll. Will man die deutsche Ausstattung auf ein vergleichbares Niveau bringen wie in Frankreich, Österreich und der Schweiz, müsste man das Personal und das Budget gemessen an der Einwohnerzahl etwa verzehnfachen. Deshalb sollte eine stufenweise Erhöhung der Budgets vorgenommen werden. So könnte in einem ersten Schritt eine Verdreifachung des Budgets auf 900 000 Euro vorgesehen und zugleich festgeschrieben werden, dass eine weitere Erhöhung des Budgets zu einem fest bestimmten Zeitpunkt (zum Beispiel nach vier Jahren) wieder behandelt wird. Parallel zur Aufstockung des Budgets sollte auch die Mitgliederzahl sowie die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeitenden des Sekretariats angehoben werden. Ein solches Vorgehen ermöglicht den schrittweisen Aufbau von Arbeitsstrukturen und des Wissenstransfers zwischen Mitgliedern und Personal.

Bis zur erneuten Behandlung des Budgets sollte dabei auch die Tragfähigkeit des Prinzips der Ehrenamtlichkeit überprüft werden, mit dem Ziel, ein effektives Kontrollsystem und eine vielfältige Ausgestaltung der Stelle zu sichern.

Das Besetzungsverfahren muss transparent und offen für zivilgesellschaftliche Beteiligung ausgestaltet werden und die Unabhängigkeit und Vielfalt der Stelle garantieren.

Statt des bisherigen rein exekutiven Verfahrens sollte eine Kandidatenliste nach einem öffentlichen Aufruf zur Benennung geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten erstellt werden. Zur Orientierung kann die Praxis für die Besetzung der deutschen Richterposition für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dienen, wo seit 2010 ebenfalls ein öffentlicher Aufruf zur Benennung von Kandidatinnen und Kandidaten erfolgt. Die Auswahl der Mitglieder des NPM sollte dann unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen erfolgen, etwa durch einen paritätisch mit staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern besetzten Beirat. Dies würde auch die Unabhängigkeit der Stelle verstärken. Zudem sollte – wie in Österreich – die Verpflichtung zur multidisziplinären, geschlechtergerechten und vielfältigen Besetzung festgeschrieben werden. Auch die Ansiedlung an der Kriminologischen Zentralstelle sollte überprüft werden.

Der Namen der Stelle sollte ergänzt werden und ihre Befugnisse klargestellt werden.

Der derzeitige Name „Nationale Stelle zur Verhütung der Folter“ bildet nicht nur das Mandat der Stelle in der Misshandlungsprävention unzureichend ab, sondern erschwert die Akzeptanz der Arbeit der Stelle bei den besuchten Einrichtungen, der Politik und der Öffentlichkeit. Dies gilt umso mehr für die Aufgaben der Stelle außerhalb der „klassischen“ Hafteinrichtungen wie Polizei oder Gefängnisse. Auch in der Psychiatrie, in Pflegeheimen oder Einrichtungen für behinderte Menschen liegen jedoch wichtige Aufgabenbereiche der Stelle. Es sollte deshalb erwogen werden, den Namen der Nationalen Stelle durch einen Zusatz zu ergänzen, etwa als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter und Misshandlung. Zudem sollten die Befugnisse des Nationalen Präventionsmechanismus nach Art. 19 und 20 des Zusatzprotokolls ausdrücklich und umfassend in seine Rechtsgrundlagen aufgenommen werden. Damit würden die Befugnisse, etwa im Hinblick auf das Recht auf unangemeldeten Zugang sowie hinsichtlich des Rechts zu Empfehlungen an den Gesetzgeber, eindeutig klargestellt.

Der SPT-Bericht hat das Dilemma der Nationalen Stelle klar zu Tage gebracht: Sie ist eine Stelle mit einem umfassenden Auftrag, dessen Erfüllung ihr aber durch ihre Ausgestaltung und Ausstattung unmöglich gemacht wird. Die Reaktionen auf den Bericht – seitens der Bundesregierung, aber auch der Nationalen Stelle selbst – sind hingegen rein defensiv und kleinteilig. Die Politik hat die fundamentale Kritik des Berichts ebenso wenig aufgegriffen wie die Zivilgesellschaft. Allenthalben scheint man sich damit arrangiert zu haben, dass Deutschland in dem zentralen menschenrechtlichen Feld der Folter- und Misshandlungsprävention seine völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt und damit weiterhin international als „*worst-practise*-Beispiel“ gehandelt wird.

Literatur

- Aichele, Valentin 2013: Einleitung, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht – Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden.
- Amnesty International 2010: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe 2011: Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“, Berlin.
- Association for the Prevention of Torture 2010: Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual, Genf.
- Bieneck, Steffen/Pfeiffer, Christian 2012: Viktimisierungserfahrungen im Justizvollzug. KFN-Forschungsbericht Nr. 119, Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.
- Brucker, Uwe 2011: Pflegefachliche Fürsorge oder verselbständigte Routine. Freiheitseinschränkende

- Maßnahmen in Heimen und Genehmigungspraxis der Betreuungsgerichte, in: Pro Alter, Januar/Februar, 47-53.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend („BMFSFJ“) 2012: Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Kurzfassung, Berlin.
- Bundesstelle zur Verhütung der Folter 2010: Jahresbericht 2009/2010, Wiesbaden.
- Eckart Werthebach/Hubert Fluhr/Klaus Koepsel/Johannes Latz/Klaus Laubenthal 2007: Kommission Gewaltprävention im Strafvollzug – Nordrhein-Westfalen. Ergebnis der Überprüfung des Jugend- und Erwachsenenstrafvollzuges, Bonn.
- Evans, Malcolm D./Morgan, Rod 1998: Preventing Torture. A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Oxford: Oxford University Press.
- Follmar-Otto, Petra 2007: Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Baden-Baden, 57-70.
- Follmar-Otto, Petra/Cremer, Hendrik 2004: Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderung für die deutsche Innenpolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Frowein, Jochen/Peukert, Wolfgang 2009: Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein.
- Geschäftsstelle der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs 2011: Abschlussbericht der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Dr. Christine Bergmann, Berlin.
- Hoops, Sabrina/Permien, Hanna 2006: „Mildere Maßnahmen sind nicht möglich!“. Freiheitsentziehende Maßnahmen nach § 1631 BGB in Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie. Projektbericht Deutsches Jugendinstitut, Berlin.
- Kriebaum, Ursula 2000: Folterprävention in Europa, Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Wien.
- Land Brandenburg 2013: Bericht und Empfehlungen der unabhängigen Kommission zur Untersuchung der Einrichtungen der Haasenburg GmbH, Potsdam.
- Lincoln, Tanja/Heumann, Kolja/Teichert, Maria 2014: Das letzte Mittel? Ein Überblick über die politische Diskussion und den Forschungsstand zum Einsatz medikamentöser Zwangsbehandlung in der Psychiatrie, in: Verhaltenstherapie 2014, DOI: 10.1159/000357649, Universität Hamburg, Fachbereich Psychologie.
- Murray, Rachel/Steinerte, Elina/Evans, Malcolm D. 2011: The optional protocol to the UN Convention Against Torture, Oxford.
- Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2011: Jahresbericht 2010/2011, Wiesbaden.
- Nationale Stelle zur Verhütung der Folter 2014: Jahresbericht 2013, Wiesbaden.
- Nowak, Manfred/Macarthur, Elizabeth 2008: The United Nations Convention against Torture, A Commentary, Oxford: Oxford University Press.
- Schulze-Fielitz, Helmuth 2000, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar (Band 3), Tübingen.
- Steinerte, Elina 2013: The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on the Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium, Netherlands Quarterly of Human Rights, Cambridge.

»der erste Titel...zu dem Praxis und Wissenschaft greifen«

Prof. Dr. Dres.h.c. Thomas Oppermann, JZ 10/12, zur Voraufgabe



Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Herausgegeben von Prof. Dr. Jürgen Meyer

4. Auflage 2014, 863 S., geb., 128,- €

ISBN 978-3-8487-0553-5

www.nomos-shop.de/21101

Die Grundrechtecharta der EU beeinflusst immer stärker die nationale Rechtspraxis. Auf aktuellem Stand erläutert der Großkommentar die rechtlichen Regelungen und Gewährleistungen der Charta. Die Neuaufgabe berücksichtigt auch die **Åkerberg Fransson-Entscheidung des EuGH**.

»für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Fragen des europäischen Grundrechtsschutzes ein unverzichtbares Hilfsmittel.«

Thomas Traub, ZJS 4/12, zur Voraufgabe

»Sein Erfolg...wird sich fortsetzen. Das ist dem Werk zu wünschen.«

RA Prof. Dr. Hans-Jürgen Rabe, NJW 13/12, zur Voraufgabe

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

HINTERGRUND

Rainer Huhle

„Nacht und Nebel“ – Mythos und Bedeutung

(Alberich setzt sich den „Tarnhelm“ auf den Kopf)

Dem Haupt fügt sich der Helm:

ob sich der Zauber auch zeigt?

(sehr leise)

„Nacht und Nebel – niemand gleich!“

seine Gestalt verschwindet; statt ihrer gewahrt man eine Nebelsäule

Siehst du mich, Bruder?

Mime blickt sich verwundert um

Wo bist du? Ich sehe dich nicht.¹

„Nacht und Nebel“ – die Faszination der Alliteration

„Nacht und Nebel“, „*Noche y Niebla*“, auch „*Night and Fog*“ und „*Nuit et Brouillard*“, dieses Wortpaar übt bis heute eine ungebrochene makabre Faszination aus, besonders in den Sprachen, in denen die beiden Wörter, wie im deutschen Original, aber auch im Spanischen, durch ihre Alliteration einen geradezu wagnerischen Sog entfalten. Tatsächlich soll sich Hitler selbst bei seinem berühmten „Nacht-und-Nebel“-Befehl, wonach Gegner des Regimes, denen nicht sofort ein kurzer Prozess gemacht werden könne, „bei Nacht und Nebel“ über die Grenze nach Deutschland gebracht werden und dort isoliert bleiben sollten, von der Figur des bösen Zwergs Alberich in Wagners „Rheingold“, der sich mit einer „Tarnkappe“ unsichtbar machen konnte, inspirieren haben lassen.² „Nacht und Nebel“, das ja im Deutschen schon seit Jahrhunderten eine stehende Redewendung für ein heimliches Geschehen war³, scheint seither zur Chiffre schlechthin für das verborgene Grauen der NS-Verbrechen geworden zu sein. Der spanische Dichter Alfonso Sastre, der selbst eine Erzählung *La noche y la niebla* geschrieben hat,⁴ hob diesen Bezug der Nazi-Barbarei zu der früheren „romantischen

1 Richard Wagner: Das Rheingold, 3. Szene.

2 van der Knaap 2006a: 15; auch unter Häftlingen gab es die Assoziation zu Wagners Alberich, siehe Tillion 2001: 192; Lie 1990: 150.

3 Das Deutsche Wörterbuch von Jacob und Wilhelm Grimm (Leipzig 1854-1961) führt unter dem Stichwort „Nacht“ zahlreiche literarische Belege für die Verknüpfung von „Nacht und Nebel“ auf.

4 In dem Erzählungsband *Las Noches lugubres*, Madrid 1973.

Aura“ des Begriffspaars hervor.⁵ Zahlreiche biografische Zeugnisse, journalistische Berichte oder literarische Verarbeitungen der Schrecken des Dritten Reichs wandelten nach dem Krieg die Formel von „Nacht und Nebel“ als Schlüsselbegriff für sehr unterschiedliche Ausprägungen des NS-Terrors.⁶ Aber erst der 1955 gedrehte Film *Nuit et Brouillard* des französischen Regisseurs Alain Resnais machte „Nacht und Nebel“ für alle Welt zum Symbol für das Geschehen in den Konzentrationslagern schlechthin. Der eindringliche poetische Text und Resnais' asketische Filmsprache haben bis heute nichts von ihrer Wirkung eingebüßt,⁷ die bei der Präsentation des Films 1955 in Cannes durch einen westdeutschen Zensurversuch noch befördert wurde (vgl. Lindeberg 2007).

„Nacht und Nebel“ wurde aber auch außerhalb des NS-Kontextes zu einem verbreiteten Schlagwort für schweres staatliches Unrecht. „*Noche y Niebla*“ heißt die Zeitschrift der Dokumentationsstelle *Banco de datos*, die in Kolumbien seit 1987 die schweren Menschenrechtsverletzungen und deren Opfer dokumentiert. „*Noche y niebla*“ nennt sich ein blog, den die mexikanische Nichtregierungsorganisation *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos* unterhält.⁸ Den gleichen Titel trägt auch ihr umfassender Bericht über Folter, Verschwindenlassen und die Militärjustiz in Mexiko (CMDPDH 2009). „*Noche y Niebla*“ war 2005 der Titel eines bolivianischen Films über „Verschwundene“.⁹ Aber auch für Arbeiten, die nicht direkt mit dem Thema der „Verschwundenen“ zu tun haben, scheint „Nacht und Nebel“ attraktiv, etwa für Studien über Neoliberalismus (vgl. Pino-Ojeda 2011). Ein 1967 in Romanform geschriebener autobiografischer Bericht über Frauen in den Gefängnissen der Franco-Diktatur griff ebenfalls nach dem alliterierenden Wortpaar (vgl. Doña Jiménez 1978). Sogar ein israelischer Film über die nächtliche Hinrichtung Adolf Eichmanns und das heimliche Verstreuen seiner Asche auf See durch die israelischen Behörden trägt den beziehungsreichen Titel „Nacht und Nebel“.¹⁰

5 Im Vorwort zu Doña Jiménez 1978.

6 Für Frankreich wären zu nennen: Cayrol 1946 (Gedichtband des Überlebenden von Mauthausen und späteren Autors des Textbuchs zu Resnais' Film *Nuit et Brouillard*); Maurice 2009 [1946] (Bericht einer Überlebenden des KZ Ravensbrück); Weiss 2006 (Tagebücher und Briefe eines in die Wehrmacht zwangsverpflichteten und in Russland gefallenen elsässischen Priesters); für Deutschland z. B. Weiss-Rüthel 1946 (Bericht eines Überlebenden von Sachsenhausen).

7 Bei google führt die überwältigende Zahl aller Einträge zu „Nacht und Nebel“ in den verschiedensten Sprachen zu Resnais' Film; die Bundeszentrale für politische Bildung bietet den Film samt einem Bildungspaket bis heute an.

8 <http://blogs.eluniversal.com.mx/nocheyni/>, zuletzt aufgerufen am 23.3.2014.

9 *Noche y Niebla: Detenidos Desaparecidos en Latinoamérica*, documental de Edwin Villca Gutiérrez y Rudy Menacho Monzón.

10 *Nacht und Nebel*, a film by Dani Gal; 21min, 2011.

Vor allem aber gibt es kaum einen Text, der sich mit dem „gewaltsamen Verschwindenlassen“ in der heutigen Zeit befasst, der nicht auf dessen vermuteten Ursprung in den „Nacht-und-Nebel“-Aktionen der Nazis verweist.¹¹ Schon 1988 hieß es in der Einleitung zum ersten Band einer dreiteiligen Dokumentation über Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien, die unter bewusstem Bezug auf die Nazi-Praxis unter dem Titel *El camino de la niebla* erschien, dass es ein Gemeinplatz sei, bei der Anklage des „Verschwindenlassens“ auf den „Nacht-und-Nebel“-Erlass Hitlers hinzuweisen (Liga colombiana 1988: 15). Immer wieder verweisen auch die Urteile von Prozessen gegen Menschenrechtsverletzer auf die „Nacht-und-Nebel“-Erlasse der Nazis als Ursprung heutiger Verbrechen.¹² Indem das „Verschwindenlassen“ als ein von den Nazis erfundenes Verbrechen präsentiert wird, glaubt man seinen Schrecken und seine Dramatik besonders deutlich machen zu können. Nur selten steht hinter dem Bezug auf die NS-Praxis der „Nacht-und-Nebel“-Aktionen eine nähere Kenntnis dessen, was sie innerhalb des Terrorregimes der Nationalsozialisten genau bedeutete.¹³

Im Folgenden geht es mir darum zu zeigen, dass dieser Bezug zwar hergestellt werden kann, aber nur in sehr beschränkter Weise einen Beitrag zum Verständnis der modernen Techniken des gewaltsamen Verschwindenlassens leistet, wie sie etwa während des Algerienkriegs und vor allem in den lateinamerikanischen Diktaturen entwickelt wurden. Ich konzentriere mich daher zunächst auf die Darstellung der sehr spezifischen Bedeutung der „Nacht und Nebel“-Aktionen im Kontext des gesamten NS-Terror-Systems. Im Weiteren frage ich nach den Gründen für die Überhöhung dieser besonderen NS-Praxis in der Rezeption durch Autoren im Umkreis der internationalen Menschenrechtsbewegung und zeige einige Gefahren auf, die sich aus der Übertragung des „Nacht und Nebel“-Paradigmas auf die Analyse neuerer Repressionstechniken ergeben, wenn dessen spezifischer und begrenzter Stellenwert im NS-System verkannt wird.

11 Ein Beispiel für viele: Salazar 1999: 16; anders als die meisten Autoren erwähnt Salazar Palacio, dass auch in der Sowjetunion unter Lenin und Stalin Tausende von Menschen verschwunden und von der Geheimpolizei heimlich ermordet worden sind.

12 Siehe z. B. das Urteil in Argentinien im Fall Miguel Osvaldo Echeolatz (Tribunal Oral en lo Criminal Federal n. 1 de La Plata, 26.09.2006: http://intercambios.jursoc.unlp.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=73&Itemid=123) oder den Beschluss des spanischen Richters Baltazar Garzón zur Verfahrenseröffnung gegen 98 argentinische Militärs 1999 (Auto de Procesamiento a 98 Militares Argentinos, SUMARIO 19/97-L, auf: <http://www.derechos.org/nizkor/arg/espana/gar.html>), beide zuletzt aufgerufen am 23.3.2014.

13 Eine Ausnahme ist Mattarollo 2010.

1. Der Platz der „NN“-Gefangenen im „Universum der Konzentrationslager“¹⁴

Im Internationalen Militärtribunal (IMT), das in Nürnberg vom November 1945 bis Oktober 1946 stattfand, saß zusammen mit weiteren 20 Angeklagten Generalfeldmarschall Wilhelm Keitel, seit 1938 bis Kriegsende Oberbefehlshaber der Wehrmacht, auf der Anklagebank. Keitel hatte von Hitler am 7. Dezember 1941 – also am Tag des Überfalls auf Pearl Harbour, den Hitler zum Anlass für seine Kriegserklärung an die USA am 11. Dezember nahm – einen sogenannten „Führererlass“ übermittelt bekommen. Dieser Führerbefehl ist schriftlich nicht dokumentiert, Keitel gab ihn jedoch sofort in Form von „Richtlinien“ an die entsprechenden Stellen weiter.¹⁵ Darüber hinaus erließ Keitel eine geheime Verordnung, in der er genauere Anweisungen zur Durchführung des Befehls erließ.¹⁶ Der Führererlass und Keitels Verantwortung für seine Umsetzung waren Gegenstand ausführlicher Erörterungen im IMT.¹⁷ Im Wesentlichen ging es bei dem Erlass darum, die nach dem Beginn des Krieges gegen die Sowjetunion in den von Deutschland in Westeuropa besetzten Gebieten zunehmenden Widerstandsaktionen wirkungsvoll zu bekämpfen. Der Nacht-und-Nebel-Erlass betraf daher ausschließlich Staatsangehörige Frankreichs, Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Norwegens. Nach Hitlers Ansicht, die von Keitel gemäß seiner Aussage im IMT zwar nicht geteilt, aber umgesetzt wurde, sollte eine erhöhte Abschreckung gegen Widerstandsakte entweder durch die sofort zu vollziehende Todesstrafe erreicht werden oder aber dadurch, dass die betreffenden Personen festgenommen und heimlich nach Deutschland verbracht würden. Dort sollten sie dann ohne Kontakt zu ihren Familien oder überhaupt in die Heimat vor Sondergerichte gestellt werden, deren Urteile ebenfalls geheim bleiben sollten. Im Kompetenzgerangel zwischen den verschiedenen Militär- und Polizeiorganen, den unterschiedlichen zivilen und militärischen Gerichten und den beteiligten Ministerien wurde der Erlass jedoch sehr unterschiedlich und inkonsequent durchgeführt (vgl. ausführlich: Gruchmann 1981).

Die „Nacht-und-Nebel“- oder kurz NN-Gefangenen, die in Konzentrationslager

14 Den Begriff prägte der französische Widerstandskämpfer David Rousset in seinem Buch: *L'Univers concentrationnaire*, [Paris: Édition du Pavois 1946] Paris 1965.

15 Dokument 090-L, in: *Der Nürnberger Prozess* [NP], Band 37, 571 f.

16 „Verordnung zur Durchführung der Richtlinien des Führers und Obersten Befehlshabers der Wehrmacht für die Verfolgung von Straftaten gegen das Reich oder die Besatzungsmacht in den besetzten Gebieten“ (Dokument 669-PS in: NP, Band 26, 245 ff.).

17 NP: Einhundertvierundsiebzigster Tag, Dienstag, 9. Juli 1946, Bd. 18, 28 ff.

verbracht wurden, waren wegen der vorgesehenen besonderen Behandlung und der Geheimhaltung zunächst in nur wenigen Lagern zusammengefasst. Die luxemburgischen Widerstandskämpfer kamen vor allem ins nahegelegene Lager Hinzert im Hunsrück. Dort wurden von Mai 1942 bis Oktober 1943 auch fast 2000 zumeist französische, aber auch belgische und niederländische Widerstandskämpfer als NN-Gefangene interniert. Von hier aus brachte man sie später in andere Strafanstalten (z. B. Wittlich, Diez oder Wolfenbüttel), bald aber auch in bestimmte Konzentrationslager. Vor allem Holländer und Norweger deportierte man nach Natzweiler im Elsaß, wo auch viele Franzosen endeten. Ein weiteres NN-Lager war Groß-Rosen in Schlesien (KL Gross-Rosen 2005: 26), wohin Ende 1944 etwa 1500 vor allem französische und belgische NN-Häftlinge aus den Gefängnissen verbracht wurden (Konieczny 2002: 320). Auch im Frauen-Konzentrationslager Ravensbrück gab es einen Bereich für weibliche NN-Gefangene.

Aus den Erinnerungen einiger Häftlinge lassen sich Bruchstücke der realen Situation dieser NN-Häftlinge rekonstruieren:

Der Rechtsanwalt Floris Bakels war ein christlicher holländischer Widerstandskämpfer, Mitglied der Gruppe „*Leeuwengarde*“ (Bakels 1981). Nach dem Krieg war er Mitbegründer der Anne-Frank-Stiftung in Amsterdam. Nach seiner Festnahme am 9. April 1942 und kurzer Haft in Scheveningen kam er in das Internierungslager für Geiseln und „Schutzhaft“-Häftlinge in Amersfoort bei Utrecht. Von dort wurde er ins Gefängnis von Utrecht überstellt, wo der Gruppe im November 1942 der Prozess vor einem deutschen Militärgericht gemacht wurde. 21 Angehörige der *Leeuwengarde* wurden zum Tod verurteilt, das Verfahren gegen Bakels und zehn weitere Mitglieder wurde abgetrennt. Die SS verfuhr mit diesen Ausgesonderten dann nach Gutdünken, die meisten landeten in KZs als „NN“. Bakels Erfahrung stimmt mit deutschen Akten überein, aus denen hervorgeht, dass die Bestimmungen des Keitel-Erlasses bezüglich der Überstellung von gefangenen Widerstandsangehörigen an die Justiz in Holland, das nicht unter Militärverwaltung stand, sondern unter einer Zivilverwaltung von Reichskommissar Seyß-Inquart (der später in Nürnberg zum Tod verurteilt wurde), von der SS systematisch unterlaufen wurden.

Für sein und seiner Weggefährten Überleben führt Bakels in Anlehnung an die Forschungen von L. de Jong einen nur auf den ersten Blick abstrusen Grund an: Himmler sei der Meinung gewesen, dass es im holländischen Widerstand wertvolles Menschenmaterial gebe, das man nach dem Krieg für die Germanisierung gebrauchen könne! „Die als ‚brauchbar‘ eingestufteten Widerstandskämpfer wurden dann in ein NN-Lager verschickt. Dass eine große Anzahl von ihnen dort doch umkam, nicht

durch die Kugel, den Strick oder das Fallbeil, sondern durch Entbehrungen, Hunger und Misshandlungen, ist eine andere Sache“ (ebd.: 132). Bakels Memoiren geben auch Aufschluss darüber, wie wenig systematisch die „Absonderung“ der NN-Häftlinge und ihre „Sonderbehandlung“ im chaotischen „Universum der Konzentrationslager“ in der Realität war. So erhielt er während seines halbjährigen Aufenthalts 1943 im Gefängnis in Utrecht – bereits nach der „Absonderung“ – Besuch von seiner Frau, er und andere bekamen auch Päckchen von zuhause zugestellt. Dass zumindest die NS-Bürokratie die NN-Häftlinge nicht vergessen hatte, erfuhr Bakels, als man ihm eines Tages in Natzweiler ein von Seys-Inquart persönlich unterzeichnetes Dokument aushändigte, in dem ihm mitgeteilt wurde, dass er aus der Liste der zugelassenen Rechtsanwälte gestrichen worden sei (ebd.: 215)! Doch mit dem Näherrücken der amerikanischen Truppen änderte sich die Situation radikal. Deportiert nach Dachau, Ottobrunn und Dautmergen (einem Außenlager von Natzweiler) konnte er schließlich zurück nach Holland entkommen.

Germaine Tillion war eine französische Anthropologin, die sich der Résistance angeschlossen hatte (vgl. Tillion 2001; Todorov 2011). Im Oktober 1942 wurde sie verhaftet und mit weiteren weiblichen Résistance-Mitgliedern zunächst, ohne davon zu wissen, als NN-Gefangene in ein französisches Gefängnis, dann nach Aachen in Deutschland verbracht, wo sie, wie sie schreibt, „relativ wohlwollend“ bzw. „ganz normal“ behandelt wurde (vgl. Tillion 2001: 160). Doch schon nach wenigen Wochen wurden die Frauen in das Konzentrationslager Ravensbrück deportiert und damit in eine andere Welt, in das Grauen des „*univers concentrationnaire*“:

„Wir glaubten noch, im Besitz von Rechten zu sein, jedenfalls von solchen, die man in zivilisierten Ländern selbst zum Tode Verurteilten zugesteht, so da sind das Recht auf Gerichtsbarkeit, das Recht auf einen Anwalt, das Recht auf einen Arzt im Fall von Krankheit, das Recht auf geistlichen Beistand, auf zwei Mahlzeiten am Tag und das Recht, sein Hemd zum Sterben anbehalten zu dürfen ... Noch bevor es Nacht wurde, waren wir all dessen entledigt.“ (Tillion 2001: 162)

Aus Germaine Tillions Bericht geht recht genau die Entwicklung des Schicksals der NN-Gefangenen hervor, wie es sich auch aus den Akten der NS-Bürokratie nachzeichnen lässt. Der Verbringung in ein deutsches Gefängnis folgte Ende Oktober 1943 die Deportation in das KZ (in ihrem Fall das Frauen-KZ Ravensbrück) und damit der Verlust selbst des minimalen Rechtsschutzes, den der Aufenthalt in einem Gefängnis noch bedeutet hatte.

Über die Zahl der Gefangenen, die insgesamt als „Nacht-und-Nebel-Gefangene

behandelt wurden, gibt es keine genauen Angaben, kann es bei der unendlichen Zahl und der Konkurrenz so vieler repressiver Apparate des Regimes auch keine geben. Eine gut begründete Schätzung kommt zum Ergebnis, dass es sich um insgesamt ca. 7000 Häftlinge gehandelt haben dürfte (vgl. Gruchmann 1981: 354). Dabei sind allerdings nur diejenigen NN-Gefangenen berücksichtigt, die tatsächlich entsprechend Hitlers Erlass an die zivilen Gerichte übergeben wurden. Da die SS bzw. die Gestapo jedoch immer wieder versuchten, NN-Gefangene der Justiz zu entziehen und sie außergerichtlich in KZs zu bringen, dürfte die Zahl um einiges höher sein. Wenn NN-Gefangene statt in den dafür vorgesehenen Sonderabteilungen bestimmter Gefängnisse in Konzentrationslagern gefangen gehalten wurden, konnte das verschiedene Gründe haben. SS oder Polizei konnte Widerständler entgegen Keitels Anweisungen von vornherein der Gerichtsbarkeit entzogen haben, oder sie konnten sie auf dem Transport in die Haftanstalten verschwinden lassen, nachdem die Gestapo schon ab Februar 1942 mit den Gefangenentransporten beauftragt worden war (vgl. ebd.: 347). Dazu kamen Gefangene, die zwar vor eines der zuständigen geheimen Sondergerichte oder auch den „Volksgerichtshof“ gebracht worden waren, dort aber entweder freigesprochen oder zu geringen Strafen verurteilt wurden. Diese wurden sämtlich nach der „Freilassung“ unter „Schutzhaft“ gestellt, also ebenfalls in KZs eingeliefert. Diese letztere Gruppe wäre allerdings in der Zahl der 7000 NN-Häftlinge bereits enthalten gewesen. Die Überstellung in Schutzhaft nach Freisprüchen oder Verbüßung von Freiheitsstrafen war gängige Praxis im NS-Staat, bei den NN-Häftlingen war sie schon wegen der beabsichtigten Geheimhaltung geboten. Gegen Ende 1944, als unter dem Eindruck der Bombardierungen und des militärischen Zusammenbruchs das bürokratische NN-Verfahren nicht mehr funktionsfähig war, wurde die Unterscheidung zwischen NN-Häftlingen und den anderen Gefangenen immer irrealer.

Insgesamt müssen mehrere Millionen Menschen in KZs gewesen sein, von denen rund zwei Drittel ermordet wurden (vgl. Sofsky 2008: 57). KZ-Insassen waren aber nicht die einzigen Opfer des NS-Systems. Millionen weitere Menschen wurden außerhalb von KZs von Polizei, SS und Wehrmacht umgebracht, wohl über 40 000 wurden vom Volksgerichtshof, Sondergerichten und Militärgerichten zum Tode verurteilt und hingerichtet,¹⁸ Millionen mussten Zwangsarbeit leisten.

Die vielleicht 10 000 NN-Gefangenen waren also quantitativ gesehen eine sehr kleine Gruppe unter den Millionen Opfern des Nationalsozialismus. Es gibt keine

18 Evans (2001: 864) kommt auf ca. 16 500 Todesurteile der zivilen Strafjustiz. Die Angaben über die Todesurteile der Militärjustiz schwanken zwischen 25 000 und 35 000.

Zahlen darüber, ob die Todesrate unter den NN-Gefangenen höher oder geringer war als beim Rest der Insassen in nationalsozialistischen Gefängnissen und Lagern. Der „Nacht-und-Nebel“-Erlass und auch seine späteren Ausführungsbestimmungen machen jedoch klar, dass der vorrangige Zweck der Sonderbehandlung der NN-Gefangenen nicht ihre Tötung war – die Todesstrafe war ja gerade die Alternative, die in den Augen der NS-Herrscher für diese Gruppe unerwünscht war.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im „Nacht-und-Nebel“-Erlass Generalfeldmarschall Keitels vom Dezember 1941 bzw. dem ihm zugrundeliegenden „Führer-Erlass“ zwar wesentliche Elemente beschrieben und intendiert waren, die heute von den internationalen Erklärungen, Resolutionen und Konventionen gegen das gewaltsame Verschwindenlassen als Verbrechenstatbestände erfasst sind. Sie bedeuteten für die betroffenen Gefangenen innerhalb des gesamten Terrorsystems der Nationalsozialisten jedoch nicht notwendigerweise eine besonders grausame Behandlung, in manchen Fällen sogar eine Rettung vor der Vernichtung, solange der justizförmige Weg, auf dem das Verschwindenlassen durch „Nacht und Nebel“ nach dem Keitel-Erlass durchgeführt werden sollte, beachtet wurde. Denn Endziel der „Nacht-und-Nebel“-Aktionen war nicht die Vernichtung der Gefangenen, sondern ihre Ausschaltung bis nach dem Krieg und der psychologische Teroeffekt auf die Angehörigen und die betreffende Bevölkerung.

Wie Hitler und Keitel in aller Deutlichkeit ausführten, sollte es bei der Technik des Verschwindenlassens bei „Nacht und Nebel“ vor allem darum gehen, durch die Verheimlichung des Schicksals dieser Häftlinge einen besonderen Terror auf ihre Angehörigen in Familie und Widerstandsgruppe auszuüben. Wie oben an einigen Beispielen gezeigt wurde, war das nur sehr schwer möglich. Zum einen widersprach es nicht nur den ethischen, sondern auch den bürokratischen Prinzipien der Justiz, die sich in Sachen Geheimhaltung als wenig kooperativ erwies. Die zahlreichen Transporte, die Unterbringung in zwar eigenen Abteilungen, aber doch auch von anderen Häftlingen belegten Gefängnissen, schließlich im KZ die Gleichschaltung in das terroristische Lagerleben aller Gefangenen, all diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Geheimhaltung sehr relativ blieb.

Überhaupt ist es nicht ohne Weiteres einsichtig, warum angesichts massenhaft verhängter Todesurteile und außergerichtlicher Hinrichtungen, routinemäßig angewandter Folter in und außerhalb von Gefängnissen und der 1941 längst bekannten Zustände in den Konzentrationslagern die heimliche Verbringung nach Deutschland eine so herausragend andere abschreckende Wirkung gehabt haben sollte als die übrigen Terrormaßnahmen der Sicherheitskräfte des NS-Staates. Auch der nationalsozialis-

tische Terror lebte zu einem erheblichen Teil davon, dass seine Maßnahmen bekannt wurden. Auf dem Wissen um diese Maßnahmen, nicht im schlichten Nicht-Wissen fußte dieser Terror. Das erkannten nach einiger Zeit auch die Nationalsozialisten, und in der Folge nahm die Überstellung der NN-Häftlinge – entgegen der Absicht des „Nacht-und-Nebel“-Erlasses – in die Konzentrationslager immer mehr zu.¹⁹

Im Übrigen war auch die Verhaftung und Deportation der Personen, die nicht unter die NN-Regelung fielen, häufig durch Verheimlichung und entsprechende Ungewissheit charakterisiert. Wohin die Züge fuhren, in die eine Anne Frank aus Holland und Millionen anderer jüdischer oder nichtjüdischer Opfer gepfercht wurden, konnte man ahnen, Genaues wusste man oft nicht. Und Nachrichten der Verschleppten gab es in aller Regel nur zur Täuschung der Angehörigen. Auch diese Praxis der Deportationen entzog die Betroffenen in jeder Hinsicht dem Schutz des Gesetzes und ist nach heutigen Maßstäben als „gewaltsames Verschwindenlassen“ zu definieren und zu ächten.²⁰ Aus Hitlers Befehl und dem ihnen von der SS anfänglich zugeschriebenen Wert als Menschenmaterial ergab sich als Ziel ihrer Verschleppung ihre Ausschaltung als Gegner und ihre harte Bestrafung, aber – zunächst – nicht ihre physische Vernichtung. In der Praxis, auch das machen die Erinnerungen der überlebenden NN-Gefangenen deutlich, war dieser ideologisch begründete Unterschied freilich wenig wert, und mit der Zeit immer weniger. In den „Todesmühlen“²¹ der NS-Maschinerie war kein Platz mehr für Privilegien.

19 „Die gerichtliche Praxis in Deutschland hat – soweit ich es übersehen kann – dazu geführt, dass die Täter entweder unter dem Fallbeil enden oder aber im Konzentrationslager bis Kriegsende verwahrt werden; [...] Eine Abschreckung auf die Landeseinwohner in den besetzten Gebieten ist weder mit der einen noch mit der anderen Art der gerichtlichen Behandlung verbunden, weil sich die Verfahren unter völligem Ausschluss der Öffentlichkeit abspielen“ (Ministerialrat Hülle von der Rechtsabteilung der Wehrmacht, Juni 1943, zitiert nach Gruchmann 1981: 379 – Hervorhebung RH).

20 Siehe Artikel 2 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen: „Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet „Verschwindenlassen“ die Festnahme, den Entzug der Freiheit, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird.“

21 „Die Todesmühlen“ war der Titel eines von der US-Militärverwaltung 1945 unter dem Eindruck der Horrorszenen in den eben befreiten Konzentrationslagern in Auftrag gegebenen Kurzfilms, der im Rahmen der „re-education“ in vielen Städten der deutschen Bevölkerung vorgeführt wurde. Er enthält z. T. die gleichen dokumentarischen Aufnahmen wie „Nacht und Nebel“, schockiert die Zuschauer mit diesen Bildern aber, ganz im Gegensatz zu Resnais' zurückhaltender Ästhetisierung; direkt zum Hintergrund des Films und der mit ihm verfolgten Strategie siehe Chamberlin 1981.

2. „Nacht und Nebel“ in den Nürnberger Prozessen

Die Praxis des heimlichen Verschwindenlassens von Gefangenen durch die Nazis wurde weltweit vor allem durch die Nürnberger Prozesse, insbesondere das Internationale Militärtribunal, das von November 1945 bis Oktober 1946 stattfand, bekannt. Der „Nacht-und-Nebel“-Erlass Hitlers vom 7. Dezember 1941, den der Angeklagte Generalfeldmarschall Keitel in einer eigenen Verfügung umsetzte, wurde dort ausführlich diskutiert. Keitel hat dabei in bemerkenswerter Deutlichkeit zu erkennen gegeben, dass er die Vorgehensweise nach dem Nacht-und-Nebel-Prinzip für rechtswidrig hielt. Zu seiner Entlastung führte Keitel an, dass er sowohl in der Formulierung seiner Durchführungsbestimmungen als auch in der Praxis versucht habe, „jeder Willkür und jeder übermäßigen Anwendung dieser Richtlinien“ vorzubeugen. Er nannte es einen „ungeheuerlichen Zustand“, dass die NN-Gefangenen in Konzentrationslager verbracht würden und erklärte, dass „nicht die Absicht bestanden hat, in dieser Form die Leute verschwinden zu lassen, wie es nunmehr nachher in diesem ‚Nacht-und-Nebel‘-Lager gewesen ist.“²²

Anklage und Gericht sahen in der Nacht-und-Nebel-Aktion, deren im Gesamtzusammenhang der NS-Verbrechen eher marginale Rolle sie nicht einschätzen konnten, besonders gravierende und eindeutig nachzuweisende Verstöße gegen bestehendes Kriegs- und Völkerrecht. Im Anklagepunkt drei des IMT, der sich auf Kriegsverbrechen bezog, hieß es zusammenfassend: „Die Angeklagten haben während der ganzen Zeit ihrer Besetzung der von ihren Armeen überrannten Gebiete zwecks systematischer Terrorisierung der Einwohnerschaft Zivilisten ermordet und gefoltert, sie misshandelt und ohne Gerichtsverfahren gefangen gesetzt.“²³ Bei der Darstellung des letzten Punktes griff die Anklage ausführlich auf die Praxis der Nacht-und-Nebel-Festnahmen zurück und erläuterte dabei auch den damit verbundenen Psychoterror auf die Angehörigen. Im Urteil des IMT führte das Gericht im Abschnitt über „Ermordung und Misshandlung der Zivilbevölkerung“ den Nacht-und-Nebel-Erlass sogar als ersten Punkt unter den zahlreichen Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung der besetzten Gebiete auf. Es folgte bei seiner Interpretation des Nacht-und-Nebel-Erlasses Keitels eigenem Schreiben vom 12. Dezember 1941, wonach der Zweck dieser Vorgehensweise eine „wirksame und nachhaltige Abschreckung“ gewesen sei, indem man „die Angehörigen und die Bevölkerung über das Schicksal des Täters im Ungewissen halten“ wollte.²⁴

22 Alle Zitate nach NP: Einhundertvierundsiebzigster Tag, Dienstag, 9. Juli 1946, Band 18, 28 ff.

23 NP: Erster Tag, Dienstag, 20. November 1945, Band 2, 74.

24 NP, Band 1, 261.

Anklage wie Gericht folgten also in ihrem Verständnis der Nacht-und-Nebel-Verfahren Hitlers bzw. Keitels eigenen Absichtserklärungen, die gerade bei dem Nacht-und-Nebel-Erlass so eindeutig schriftlich fixiert waren. Über die tatsächlichen Effekte dieser Vorgehensweise im Kontext des generellen Naziterrors konnte sich das Gericht keine genaue Vorstellung machen. In der „Nacht-und-Nebel“-Aktion fanden die Richter ein Verbrechen, das schon nach Artikel 46 der Haager Konvention verboten war und somit auf solider rechtlicher Grundlage verurteilt werden konnte. Das Urteil zitierte den Artikel wörtlich: „Die Ehre und die Rechte der Familie, das Leben der Bürger und das Privateigentum, sowie die religiösen Überzeugungen und gottesdienstlichen Handlungen sollen geachtet werden.“ (ebd.: 260). Artikel 6b des Statuts des IMT, nach dem der Angeklagte Keitel wegen Kriegsverbrechen verurteilt wurde, sei daher, so das Gericht, „lediglich eine Wiederholung bestehender Kriegsgesetze“ (ebd.). Außerdem, so das Gericht weiter, seien diese Regeln des Kriegsrechts bis zum Zweiten Weltkrieg Völkergewohnheitsrecht geworden²⁵ – eine Tatsache, der sich selbst Keitel in seinen Auslassungen nicht verschloss.

Auf diese Weise gelangte wegen des schriftlich fixierten Nacht-und-Nebel-Erlasses das Verbrechen, das wir heute als „gewaltsames Verschwindenlassen“ bezeichnen, zu großer Prominenz im Urteil des IMT. Es wurde in seinen wesentlichen Zügen als besondere Form psychologischen Terrors nicht nur gegen die verschwundene Person selbst, sondern auch gegen ihre Familie und ihr gesamtes Umfeld erkannt und als internationales Verbrechen definiert.²⁶

Die „Nacht-und-Nebel“-Aktion der Nazis war außer im IMT Gegenstand ausführlicher Erörterungen in zwei weiteren Nürnberger Prozessen, dem sogenannten „Juristen-Prozess“²⁷ und dem Prozess gegen Angehörige des Oberkommandos der Wehrmacht (OKW).²⁸ Im „Juristenprozess“ standen 15 hohe Beamte des Justizministeriums, einschließlich des letzten Justizministers, sowie Richter und Staatsanwälte der Sondergerichte vor dem US-amerikanischen Militärgericht. Schon in der Anklage wurde die wichtige Rolle des Justizministeriums bei der Durchführung der „Nacht-und-

25 „Im Jahre 1939 waren jedoch die in der Konvention niedergelegten Regeln von allen zivilisierten Nationen anerkannt und als Zusammenstellung der Kriegsgesetze und -bräuche betrachtet, auf die Artikel 6 (b) des Statuts Bezug nimmt“, siehe NP, Bd. 1, 285.

26 Finucane (2010: 177 f.) geht jedoch zu weit, wenn er behauptet, dass das IMT das Hauptproblem des Nacht-und-Nebel-Vorgehens in seiner verheerenden Wirkung auf die Familien gesehen habe und dass seine Qualifizierung als Kriegsverbrechen in erster Linie wegen dieser Wirkung auf die Familien erfolgt sei.

27 Fall 3 der „Nürnberger Nachfolge-Prozesse“, siehe NT: vol. III.

28 Fall 12 der „Nürnberger Nachfolge-Prozesse“, siehe NT: vol. X und XI.

Nebel“-Aktionen herausgearbeitet. In der Anklage gegen die Angehörigen des Justizministeriums wurde als besonders verwerfliches Charakteristikum der NN-Aktionen die Verheimlichung der Aufenthaltsorte der Festgenommenen und der Verfahren gegen sie sowie die damit einhergehende Verweigerung jeglicher Rechtsmittel hervorgehoben.²⁹ Im Vortrag des Anklägers finden sich auch Passagen, die dem „Nacht-und-Nebel“-Vorgehen eine Sonderstellung innerhalb der NS-Verbrechen zumaßen, die mehr den Mythos als die Realität widerspiegelt: „Vielleicht nie zuvor in der Weltgeschichte hat es einen perverseren und teuflischeren Plan zur Einschüchterung und Unterdrückung als diesen gegeben.“³⁰ Der Ankläger zeigte sich beeindruckt von der umfassenden bürokratischen Organisation der „Nacht-und-Nebel“-Verfahren, die jedoch, wie wir gesehen haben, eher hinderlich für deren Effizienz gewesen waren. Er kam schließlich selbst zu dem Schluss, dass mit der Zeit kein Unterschied mehr in der Behandlung der NN-Gefangenen, die großenteils doch in den Händen der Gestapo landeten, und der übrigen in die KZs deportierten Opfer war.³¹

Im Juristenprozess war als Zeuge der Anklage auch Ministerialdirektor Generaloberstabsrichter Dr. Rudolf Lehmann geladen, der eigentliche Verfasser der von Keitel unterzeichneten Erlasse. Er schilderte dem Gericht ausführlich die Hintergründe der Entstehung und Durchführung der Erlasse und betonte dabei, wohl nicht ganz unwahr³², dass es ihm und der Wehrmachtführung bei der Formulierung des Erlasses darum gegangen sei, die von Hitler intendierte Willkür der Maßnahmen in gewisse rechtsförmige Bahnen zu lenken.³³ Im Prozess gegen das OKW war Lehmann dann selbst unter den

29 „The Ministry of Justice participated with the OKW and the Gestapo in the execution of Hitler's decree of ‚Night and Fog‘ (Nacht und Nebel) whereby civilians of occupied territories who had been accused of crimes of resistance against occupying forces were spirited away for secret trial by certain Special Courts of the Justice Ministry within the Reich, in the course of which the victims' whereabouts, trial, and subsequent disposition were kept completely secret, thus serving the dual purpose of terrorizing the victims' relatives and associates and barring recourse to any evidence, witnesses, or counsel for defense. The accused was not informed of the disposition of his case, and in almost every instance those who were acquitted or who had served their sentences were handed over by the Justice Ministry to the Gestapo for ‚protective custody‘ for the duration of the war. In the course of the above-described proceedings, thousands of persons were murdered, tortured, ill-treated, and illegally imprisoned“ (NT: vol. III, 21).

30 „Perhaps never in world history has there been a more perverted and diabolical plot for intimidation and repression than this“ (NT: vol. III, 75).

31 Ebd.: 78 ff.

32 Im Urteil des Juristenprozesses hieß es: „His defense as to this charge is not without some merit, in that it was apparently the original idea of Hitler that these unfortunates were to be turned over to the tender mercies of the police for disposition“ (NT: vol. XI, 694).

33 Ebd.: 804-808; Lehmann war bereits im IMT als Zeuge benannt worden, doch hatte damals das Gericht auf eine Vorladung verzichtet und stattdessen eine eidesstattliche Erklärung (affidavit) eingeholt, die später in den Juristenprozess als Beweisstück eingeführt wurde.

Angeklagten, und wieder ging es um „Nacht und Nebel“. Lehmanns Verteidiger hob erneut das Bemühen der Wehrmacht hervor, Hitlers Intentionen abzuschwächen. Er ging sogar so weit, den Erlass als mit dem Kriegsrecht konform zu bezeichnen.³⁴ Unabhängig von den ursprünglichen Absichten, die Keitel oder Lehmann gehabt haben mögen, präsentierte die Anklage im OKW-Prozess aber schriftliche Beweise, dass spätestens 1944 gerade die Rechtsförmigkeit des „Nacht-und-Nebel“-Erlasses auch seitens des OKW explizit aufgehoben wurde, und das OKW Befehl gab, dass die NN-Gefangenen und selbst Freigesprochene der Gestapo zu übergeben seien, was Deportation in ein KZ und oft den Tod bedeutete.³⁵ Das Schicksal der NN-Gefangenen ging damit ein in den großen Strom der illegal Verhafteten und in den KZ Verschwundenen.

Wegweisend am Urteil im OKW-Prozess gegen Rudolf Lehmann war nicht zuletzt, dass das Gericht den „Nacht-und-Nebel“-Erlass sowohl als Kriegsverbrechen als auch als Verbrechen gegen die Menschheit einstufte.³⁶ Obwohl der „Nacht-und-Nebel“-Erlass von der Wehrmacht als Maßnahme zur Bekämpfung von Widerstand gegen die Besetzung verfügt wurde, sah das Gericht die damit verbundene Praxis des Verschwindenlassens nicht nur als Verletzung des Kriegsrechts, sondern auch als Verbrechen gegen die Menschheit an.

3. „Nacht und Nebel“ und das „Verschwindenlassen“ heute

Die Bedeutung von Hitlers und Keitels „Nacht- und Nebel-Erlass“ für die heutige Diskussion des „gewaltsamen Verschwindenlassens“ liegt also nicht in der – relativ marginalen – Praxis seiner Durchführung. Bedeutsamer war, dass die mit dem „Verschwindenlassen“ intendierten Absichten politischen und psychologischen Terrors im Erlass deutlich ausbuchstabiert waren und damit bereits wesentliche Elemente formulierten, die sich auch in der heutigen Definition des Tatbestands des gewaltsamen Verschwindenlassens wiederfinden.³⁷ Vor allem aber liegt die zukunftsweisende Bedeutung der „Nacht-und-Nebel“-Erlasse in ihrer rechtlichen Würdigung durch die Nürnberger Richter, die sie erstmals als Kriegsverbrechen und – im OKW-Prozess – auch als Verbrechen gegen die Menschheit brandmarkten.

Zugleich haben die Nürnberger Prozesse mit ihrer detaillierten Durchleuchtung

34 NT: vol. XI, 391.

35 NT: vol. X, 47.

36 NT: vol. XI, 691.

37 Siehe Fußnote 20.

der Akten des Nacht-und-Nebel-Erlasses jedoch den Blick auf die Dimensionen der NS-Verbrechen getrübt. Dass Millionen Menschen ohne das Etikett „Nacht und Nebel“ verschwanden, blieb unterbelichtet. Das Schicksal der NN-Gefangenen war schrecklich, aber keineswegs schrecklicher als das der meisten übrigen Opfer des Nationalsozialismus. Auch die von Hitler geforderten psycho-terroristischen Wirkungen auf die Angehörigen und Kameraden der NN-Gefangenen waren zwar anders geartet, aber gewiss vergleichbar dem Leid, das auch zahllose andere Opferangehörige durchmachten.

Wenn daher seit dem massenhaften gewaltsamen Verschwinden von Personen in einigen lateinamerikanischen Ländern in den 1970er Jahren der Nazi-Begriff „Nacht und Nebel“ immer wieder als historischer Ausgangspunkt für diese perfide Repressionstechnik herangezogen wird, gilt es genau hinzusehen. Die bildhafte, urtümliche Schreckvorstellungen evozierende Metapher von „Nacht und Nebel“ darf nicht den Blick auf die Relationen verstellen. Auch heute ist die Wahrnehmung des gewaltsamen Verschwindenlassens selektiv. Sie wird vor allem von den Verbrechen der lateinamerikanischen Diktaturen geprägt. Zu Recht insofern, als das „Verschwindenlassen“ dort als systematische Technik staatlichen Terrors bewusst entwickelt wurde. Die in Hitlers „Nacht-und-Nebel“-Befehl formulierten Absichten und Techniken wurden hier gewissermaßen erstmals konsequent verwirklicht und in einigen Ländern, vor allem in Argentinien, tatsächlich zur dominierenden Methode der Repression gemacht. Dass „Verschwindenlassen“ heute zu allererst mit Lateinamerika verbunden wird, liegt deshalb nicht daran, dass dort extrem viele Menschen Opfer dieses Verbrechens wurden, sondern daran, dass dort die Opfer und ihre Verbündeten in den Menschenrechtsorganisationen die spezifischen Züge dieses Verbrechens genau analysiert haben, weltweiten Protest mobilisieren konnten und entscheidend an der Definition des „Verschwindenlassens“ mitwirkten, die schließlich zur weltweiten, völkerrechtlich fundierten Ächtung dieser besonders perfiden Repressionstechnik führte.

Nimmt man die Fälle als Maßstab, die seit Beginn ihrer Arbeit 1980 an die *Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances* der Vereinten Nationen gemeldet wurden, weisen allerdings andere Länder heute weitaus dramatischere Zahlen von Verschwundenen auf. Insgesamt erhielt die Working Group bis Ende 2012 fast 54 000 Anzeigen über gewaltsam verschwundene Personen.³⁸

Aber ebenso wie bei der Analyse des NS-Terrors gilt es heute, diese expliziten und ausgefeilten Formen des gewaltsamen Verschwindenlassens in Relation zu anderen

³⁸ Der *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances* vom Januar 2013 weist 29 Länder auf, aus denen der *Working Group* in den Jahren 1980-2012 mehr als Hundert Fälle von Verschwundenen gemeldet wurden (UN Doc. A/HRC/22/45, 28.1.2013).

Staatsverbrechen zu sehen. Was die Quantitäten anlangt, dürften in Ländern wie dem Irak, Indonesien, Ost-Timor, dem Kongo und einigen anderen Ländern weitaus mehr – von niemandem gezählte – Menschen verschwunden sein, deren Schicksale oft gar nicht unter dem Begriff „Verschwindenlassen“ erfasst wurden. Die Augen der Weltöffentlichkeit sind nach wie vor sehr selektiv geöffnet.

Literatur

- Bakels, Floris B. 1982: *Nacht und Nebel. Der Bericht eines holländischen Christen aus deutschen Gefängnissen und Konzentrationslagern*, Frankfurt/M.
- Cayrol, Jean 1946: *Poèmes de la nuit et du brouillard, suivis de Larmes publiques*, Paris.
- Cayrol, Jean 1997: *Nuit et brouillard, suivi de De la mort à la vie*, Paris.
- Chamberlin, Brewster S. 1981: *Todesmühlen. Ein früher Versuch zur Massen-„Umerziehung“ im besetzten Deutschland 1945-1946*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Jg. 29, H. 3, 420-436.
- CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos) 2009: *Noche y niebla – Por los caminos de la impunidad en México. Un estudio sobre tortura, desaparición forzada y justicia militar*, México.
- Doña Jiménez, Juana 1978: *Desde la noche y la niebla: mujeres en las cárceles franquistas*, Madrid.
- Evans, Richard 2001: *Rituale der Vergeltung. Die Todesstrafe in der deutschen Geschichte 1532-1987*, Berlin/Hamburg.
- Finucane, Brian 2010: *Enforced Disappearance as a Crime under International Law: A Neglected Origin in the Laws of War*, in: *The Yale Journal of International Law*, Vol. 35, 171-197.
- Gruchmann, Lothar 1981: *„Nacht- und Nebel“-Justiz. Die Mitwirkung der Strafgerichte an der Bekämpfung des Widerstandes in den besetzten westeuropäischen Ländern 1942-1944*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Jg. 29, H. 3, 342-396.
- KL Gross-Rosen 2005: *1941-1945. Ausstellungsführer*, Rogoznica.
- Konieczny, Alfred 2002: *Das KZ Groß-Rosen in Niederschlesien*, in: Herbert, Ulrich/Orth, Karin/Dieckmann, Christoph (Hrsg.): *Die nationalsozialistischen Konzentrationslager*, Frankfurt/M., 309-326.
- Lie, Arne Brun 1990: *Night and Fog*, New York.
- Liga Colombiana por los Derechos y la Liberación de los Pueblos 1988: *El Camino de la niebla: la desaparición forzada en Colombia y su impunidad*, Bogotá.
- Lindeperg, Sylvie 2007: *„Nuit et brouillard“. Un film dans l'histoire*, Paris.
- Mattarollo, Rodolfo 2010: *Noche y niebla y otros escritos sobre derechos humanos*, Buenos Aires.
- Maurice, Violette 2009 [1946]: *N.N. Nacht und Nebel, Nuit et brouillard*, Paris.
- NP = *Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Gerichtshof Nürnberg* 14. November 1945 – 1. Oktober 1946. Amtlicher Wortlaut in deutscher Sprache, Nürnberg 1947, 23 Bände.
- NT = *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10*, Washington: United States Government Printing Office, 1950, 1951 (15 Bände, „Green Series“).

- Pino-Ojeda, Walescka 2011: Noche y Niebla: Neoliberalismo, memoria y trauma en el Chile post-autoritario, Santiago de Chile.
- Rousset, David 1965 [1946]: L'Univers concentrationnaire, Paris.
- Salazar Palacio, Hernando 1999: Desaparecidos. El drama de las familias, Bogotá.
- Sastre, Alfonso 1973: Las Noches lugubres, Madrid.
- Sofsky, Wolfgang 2008^c: Die Ordnung des Terrors: Das Konzentrationslager, Frankfurt/M.
- Tillion, Germaine 2001 [Paris 1973]: Frauenkonzentrationslager Ravensbrück, Frankfurt/M.
- Todorov, Tzvetan 2011: Germaine Tillion, la pensée en action, Paris.
- van der Knaap, Ewout (ed.) 2006: Uncovering the Holocaust. The International Reception of Night and Fog, London/New York.
- van der Knaap, Ewout 2006a: The construction of memory in *Nuit et brouillard*, in: ders. (ed.): Uncovering the Holocaust. The International reception of *Night and Fog*, London/New York, 7-34.
- Weiss, Charles-Eugène 2006: *Malgré la nuit et le brouillard. Carnets, lettres et sermons d'un jeune pasteur alsacien enrôlé de force et mort à 21 ans en Russie*, Traduit de l'allemand par sa mère Marthe Weiss, Paris.
- Weiss-Rüthel, Arnold 1946: *Nacht und Nebel. Aufzeichnungen aus fünf Jahren Schutzhaft*, München.

Miao-ling Lin Hasenkamp

Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik in Ostasien – „Trostfrauen“ in Japan

1. Einführung

Die Bedeutung der Aufarbeitung der Vergangenheit, sprich „*Transitional Justice*“ (TJ) als Fokus der politischen Debatte und wissenschaftlicher Analyse ist seit Ende der 1980er Jahre enorm gestiegen. Die Genese dieses empirischen und wissenschaftlichen Bedeutungsgewinns geht zurück auf zwei wichtige politische Entwicklungen: Zum einen entstanden nach dem Ende der autoritären Militär-Regime in Lateinamerika Antworten auf den Umgang mit unmittelbar vergangenem Unrecht. Zum anderen hat das Ende des Ost-West-Konflikts und der kommunistischen Regime in Osteuropa neue politische Räume geöffnet für vielfältige Optionen auf nationaler und internationaler Ebene.¹

Im Vergleich zu Lateinamerika und Europa ist in Ostasien das Thema der Aufarbeitung der Vergangenheit gegenüber dem weit zurückliegenden Zweiten Weltkrieg im kollektiven Bewusstsein von Gesellschaften wie etwa in Japan wenig verankert. Die Erinnerungskultur dort bietet ein zerrissenes Bild mit widersprüchlichen Auffassungen und Interpretationen. Ein Beispiel ist die Debatte um das Schicksal der Trostfrauen. Die japanische imperiale Armee hatte während des Zweiten Weltkrieges zahlreiche Kriegsverbrechen in China, im pazifischen Raum und in Südostasien begangen, darunter: Zwangsarbeit, Errichtung eines Systems militärischer sexueller Sklaverei („Trostfrauen“), Plünderungen und Vergewaltigungen. Die Begriffe „Trostfrau“ oder „*Comfort Woman*“ sind die beschönigenden Bezeichnungen für Mädchen und Frauen, die während dieser Zeit in japanischen Kriegsbordellen der Armee oder von Betrieben zur Prostitution gezwungen wurden. Diese Mädchen und Frauen stammten überwiegend aus Korea, China, Taiwan, Burma, Malaysia, Vietnam, den Philippinen, Niederländisch-Indien, Portugiesisch-Timor und Indonesien. Schätzungsweise wurden alleine aus Korea 200 000 Mädchen und junge Frauen in die Zwangsprostitution entführt. Durch sexuelle Ausbeutung wurden die jungen Mädchen dafür missbraucht, die Soldaten für die Kriegszwecke Japans einsatzbereit zu halten.²

1 Vgl. Roht-Arriaza/Mariezcurrena 2006; Teitel 2009; Forsythe 2011.

2 Offizielle „Begründung“ dieser menschenverachtenden sexuellen Ausbeutung der Frauen war, dass

Dieses völkerrechtsverletzende Unrecht wurde allerdings von den Militärs und den japanischen Nachfolgeregierungen viele Jahrzehnte geleugnet und damit den Opfern zusätzliches Unrecht getan. Ein Unrechtsbewusstsein bei den Militärs und den späteren japanischen Regierungen gab es nicht. Vielmehr wurde versucht, geschichtliche Tatsachen zu verdrehen. Dennoch erlangte das Thema „Trostfrauen“ erneute Aufmerksamkeit, als sich während der 1980er und frühen 1990er Jahre der sozioökonomische und politische Hintergrund in der Region änderte (wirtschaftliche Aufholjagd in Ostasien, das Ende des Ost-West-Konfliktes sowie Demokratisierung in ehemaligen Militär- und kommunistischen Regimen). Hinzu kam ein steigendes Bewusstsein für Menschenrechte, auch gegenüber sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten, sowie das Entstehen transnationaler Frauenbewegungen. Am 8. Januar 1992 brachen die ehemaligen „Trostfrauen“ aus Südkorea, die sogenannten „Großmütter“, zum ersten Mal ihr Schweigen und wagten sich an die Öffentlichkeit. Vor der japanischen Botschaft demonstrierten sie für ihre Rechte. Fortan kamen sie regelmäßig zum Protest dorthin (an jedem Mittwoch um zwölf Uhr mittags). Seither läßt die Trostfrauen-Debatte auch immer wieder die Spannungen zwischen China, Südkorea, Taiwan und Japan auf, die ohnehin in Konflikten um Grenzen und Ressourcen stehen.

Infolgedessen gab es einige Durchbrüche bei der Aufarbeitung dieser Vergangenheit. Es entstand der *Asian Women's Fund* für die Entschädigung der „Trostfrauen“ (1995). Frühere Zwangsprostituierte klagten vor japanischen und US-amerikanischen Gerichtshöfen. Ferner entschied der japanische Verfassungsgerichtshof zugunsten eines Rechts auf medizinische Kompensationsleistungen für die koreanischen *hibakusha* („Trostfrauen“). Selbst wenn es in Japan, polarisierende Debatten zwischen nationalistischer und transnationaler Historiographie gibt,³ hat die japanische Regierung immerhin offiziell die Mitschuld des imperialen Japan durch die Errichtung und Kontrolle von „Trostfrauen“-Stationen eingestanden. In diesem Eingeständnis hieß es 1992, dass Japan moralische Verantwortung für das Leiden der Opfer trage. Gleichzeitig tauchen neben der Frage der Mitschuld weitere politische und rechtliche Fragen auf, die bislang ungeklärt geblieben sind. Selbst wenn das imperiale Japan

der „Kampfgeist der japanischen Soldaten gesteigert, sie vor Geschlechtskrankheiten geschützt und Massenvergewaltigungen von Soldaten an den übrigen Frauen verhindert“ werden sollten. Hier zitiert nach: „Vergangenheit endlich aufarbeiten – Unrecht an den ‚Trostfrauen‘ anerkennen.“ Rede von der menschenrechtspolitischen Sprecherin der Fraktion DIE LINKE zum Tagesordnungspunkt „Anerkennung und Wiedergutmachung des Leids der ‚Trostfrauen‘“, 29. November 2012. Siehe den Antrag von der Fraktion der SPD „Anerkennung und Wiedergutmachung des Leids der ‚Trostfrauen‘“, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8789, 29. Februar 2012.

3 Vgl. Halpin 2006; Chuh 2003; Kang 2003; Tanaka 2002; Thoma 2000.

kriminelle Taten wie Zwangsrekrutierung begangen hat: Inwiefern ist das Japan der Nachkriegszeit für diese Taten verantwortlich? Wie soll Japan das mutmaßliche Verbrechen und die moralische Schuld wiedergutmachen (Wakabayashi 2003: 227-28)? In welchem Ausmaß sollen zum Beispiel die beiden koreanischen Regierungen ebenso als schuldig betrachtet werden, da koreanische Mithelfer und Zuhälter halfen, Frauen zu beschaffen?

Einige sehen vor allem die Rolle der USA in der Artikulation von Gerechtigkeitspolitik in der Region während der Nachkriegszeit und die Erwartungen an China als aufstrebende Supermacht des 21. Jahrhunderts als ausschlaggebend für die Innen- und Außenpolitik Japans und Chinas an. Während die Opfer immer noch an den Folgen der Ungerechtigkeit leiden und viele von ihnen anonym bleiben wollen, stellen sich die Fragen: Gibt es „eine“ Geschichte Ostasiens? Was sind Stand und Perspektiven der Geschichtsdebatte? Wie versuchen Japan, China und Südkorea, die Kriegsvorgänge neu zu bewerten? Gibt es kulturspezifische Rechtsauffassungen, die das Aufgreifen des vergangenen Unrechts und das Schaffen von Gerechtigkeit erschwert haben?

Im Folgenden wird untersucht, wie die Vergangenheit in Ostasien aufgearbeitet wird durch die Artikulation von politischen Eliten sowie durch die Ermächtigung von Individuen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, Schuldige anzuklagen. Aus einer feministisch-rechtlichen und kultursoziologischen Perspektive werden sowohl die rechtlichen Entwicklungen als auch die soziokulturellen und politischen Ursprünge und Implikationen der „Trostfrauen“-Debatte analysiert. Ziel ist es, die Normen und Mechanismen des Rechtssystems im ostasiatischen Kontext zu identifizieren. Der Beitrag vertritt die These, dass mehrere Faktoren eine systematische Aufarbeitung sowie eine Wiedergutmachung für die Opfer bislang verhindert haben: das dominante Gruppendenken, die kulturspezifischen Auffassungen von Gerechtigkeit, die Sicht von sexueller Gewalt und Sklaverei als Tabus sowie vielgestaltige politische, geostrategische und ökonomische Überlegungen. Fragen der Vergangenheit wurden daher oft bewusst vom herrschenden politischen und wirtschaftlichen Kalkül zurückgedrängt, so dass eine kritische Aufarbeitung unmöglich war und die Schatten der Vergangenheit multilaterale Strukturen zur Vertrauensbildung für Kooperation erheblich erschweren.

Um dies zu belegen, wird zunächst der Begriff der „Gerechtigkeit“ im Kontext Ostasiens aus einer feministisch-rechtlichen und kultursoziologischen Perspektive betrachtet. Anschließend werden Fragen der Strafgerechtigkeit mittels der Ausarbeitung eines Ebenen übergreifenden Schemas (aufbauend auf Normen, involvierten Akteuren, innenpolitischen Zuständen und den Schnittpunkten von wichtigen innen- und außenpolitischen Veränderungen) behandelt, um das Funktionieren der Justizsysteme zu

analysieren. Basierend auf diesem Schema werden dann die Normen und Mechanismen des Gerechtigkeitsystems zum Thema „Trostrfrauen“ in Ostasien untersucht. Dabei werden der Wandel in der Art des Denkens über die Kriegs-Vergangenheit in einer neuen Ära, die Geschichtspolitik in Japan, China und Südkorea sowie die Rolle der USA ebenfalls berücksichtigt. Die abschließenden Anmerkungen unterstreichen die Notwendigkeit *transformativer* Gerechtigkeit, wobei die diskursive Macht globaler Normen eine Rolle spielen kann, nämlich durch die Anwendung angemessener rechtlicher und politischer Strategien sowie durch eine kritische intrakulturelle Reflektion von Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik auf nationaler und lokaler Ebene.

2. „Gerechtigkeit“ im Kontext Ostasiens. Eine feministisch-rechtliche und kultursoziologische Perspektive

2.1 FEMINISTISCHE RECHTSTHEORIE UND DIE FRAGE DER GESCHLECHTERGERECHTIGKEIT

Während die Theorie der Strafgerechtigkeit den Fokus auf die Interessen der Opfer legt, bieten die feministisch-rechtlichen Methoden nützliche Mittel im Umgang mit der „Frage der Frauen“, damit Frauen als Opfer und ihre spezifischen Leiden, die möglicherweise von traditionellen Methoden ignoriert werden, nicht in Vergessenheit geraten.⁴ Bartlett (1990) identifiziert ein Set von feministisch-rechtlichen Methoden, die zum einen auf die Erfahrung der Exklusion von Frauen abstellen und zum anderen „die Frage nach den Frauen“ aufwerfen und praktische Ansätze für ein gesteigertes Rechtsbewusstsein entwickeln. Neben drei klassischen Ansätzen – rationaler Empirismus, Standpunkt-Epistemologie und Postmodernismus – bietet Bartlett unter dem Stichwort „Positionalität“ (*positionality*) eine vierte, erkenntnistheoretisch anders ansetzende Herangehensweise, die sie zur Klärung des moralischen Urteils für besonders geeignet hält, nämlich die Auslegung und Anwendung der Gesetze, so H. L. A. Hart (1994: 204), sollen vernünftig sein für die Erfüllung des Gerechtigkeits sinnes. In diesem Fall beschränkt sich Positionalität auf einen Wahrheitsbegriff, der auf Erfahrung beruht. Je nach Kontext und Situation ist die Definition bzw. die Wahrnehmung von Wahrheit veränderbar und Erweiterung möglich (Bartlett 1990).

Hinzu kommt: Da es den Inhalt kritischer Rechtsstudien weniger als rein wissenschaftliche Unternehmung begreift, sondern vielmehr als Ausdruck eines politischen Emanzipationsprojektes (Tushnet 1991: 1515), hat sich das interdisziplinäre feministische

⁴ Vgl. James/Palmer 2002; Scales 1992; Bartlett 1990; Freedman 1989-1990.

Forschungs- und Aktivismus-Programm mit den herrschenden Annahmen kritisch auseinandergesetzt. Zu den wichtigen Streitpunkten dieser Herausarbeitung gehören der Umgang mit dem Menschenrechtskanon, die Wahrnehmung von Frauen als Subjekt, die Rolle von Rechtsprozessen und Wahrheitskommissionen, die Bestandsaufnahme des Ausmaßes und des Inhalts von Geschlechterungleichheit sowie von Unterdrückung, Gewalt/Folter oder unsichtbarer Ungerechtigkeit wie Diskriminierung.⁵ Aus Sicht der Frauen und anderer marginalisierter Gruppen hat kritische feministische Arbeit die falschen Versprechungen des Nationalismus und die staatszentrierte und genderspezifische Version gegenüber der Vergangenheit aufgedeckt, die übereinstimmend mit grenzüberschreitendem Kapitalfluss, Neoliberalismus und Staatsverbrechen (intern, extern und zwischen den Staaten) konfiguriert, und einen Diskurs der Erinnerung entwickelt, der die offizielle Version kontern (*the counter-memory*) soll (Kim-Puri 2005:137; Henry 2012: 62 ff.). Im Kontext bewaffneter Konflikte und ihrer Folgen bezieht sich Geschlechtergerechtigkeit vor allem auf rechtliche Prozesse, die gleichberechtigt – nicht durch und für Männer – wirken und die spezifischen Leidenserfahrungen von Frauen anerkennen. Geschlechtergerechtigkeit wird jedoch oft zugunsten von Wiedergutmachung vernachlässigt und von patriarchalen Interessen angetrieben, welche die Mächtigen bevorzugt und die Unterdrückten entrechtet haben. Während die Frage der Straffreiheit und der Geschlechterungerechtigkeit immer noch darauf warten, beantwortet zu werden, hat die feministische kritische Forschung die Aufdeckung und Rekonstruktion der Wahrheit als grundlegende Komponente rechtlicher Schritte und psychosozialer Heilung im Rahmen des Wiedergutmachungs-Prozesses unterstrichen (Mckay 2000).

Des Weiteren unterscheidet sich feministischer Aktivismus auf verschiedenen Ebenen deutlich von anderen Formen der Menschenrechtsarbeit hinsichtlich der gewählten Konzepte, Methoden und Strategien. Einerseits ist es der transnationalen Frauenbewegung zu verdanken, dass Tabuthemen angesprochen wurden und grenzüberschreitende Sexualgewalt durch interdisziplinäre kritische Forschung und Wahrheitsfindung ans Licht gebracht wurde (Stetz/Oh 2001). Zum Beispiel hat die asiatisch-amerikanische transnationale Frauenbewegung die weit verbreitete Präsenz des multinationalen Kapitalismus deutlich gemacht, ebenso wie dessen Einfluss auf das Handeln von Staaten in multinationalen Operationen, die auf die Kontrolle von Frauen besonders in militarisierten und kolonisierten Situationen abzielen (Thoma 2000). Andererseits zeigen einige empirische Analysen, wie nationale Frauenbewegungen sich für oder

⁵ Vgl. Nesiiah 2006; James/Palmer 2002; Mckay 2000; Berlant 2000.

gegen internationale Agenden entschieden haben. Dieser Kontrast stellt die herrschende Annahme in Frage, dass globales Denken mit lokalem Denken konkurrierend gestellt und seine Relevanz im lokalen Kontext sorgfältig geprüft sei (Liu 2006).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass kritische feministisch-rechtliche Ansätze sich als nützliche Mittel darstellen für die Aufdeckung und Aufarbeitung genderspezifischer Leiderfahrungen im Kontext vergangenen Unrechts. Sie dienen vor allem als eine Grundlage für die Artikulation der Agenden und für die Allianz der transnationalen Opfer- bzw. Frauenbewegung für das Schaffen von Geschlechtergerechtigkeit im Kontext der Strafjustiz.

2.2 DAS GERECHTIGKEITSSYSTEM IN OSTASIEN – EINE KULTURSOZIOLOGISCHE PERSPEKTIVE

Was sind die dominierenden Normen und Mechanismen in Ostasien, einer Region mit gemeinschaftsbasierter Kultur, die auf dem Konfuzianismus basiert, wenn Gerechtigkeit artikuliert, entworfen und umgesetzt werden muss?

Die Einnahme einer kultursoziologischen Perspektive ermöglicht es, kulturabhängige Variablen, kulturspezifische Attribute und Kontrollen, welche Unterschiede in der Einstellung zu rechtlichen Fragen erklären können, zu identifizieren (Na/Lofius 1998). In seiner Untersuchung der Beziehung zwischen westlichen Normen und den japanischem Recht argumentiert Feldman (2006) zum Beispiel, dass sich die Relation zwischen Kultur und der Umsetzung sozialer Normen durch eine normenkonforme Sozialisation vermitteln lässt, welche die Übersetzung von westlichen Normen in die japanischen Gesetze erleichtert. Währenddessen existieren für einige Rechtswissenschaftler immer noch „tiefe Gräben“ zwischen Europa, den Vereinigten Staaten und Ostasien bezüglich grundlegender kultureller Auffassungen hinsichtlich der Fragen universeller Werte, Regeln und ihrer Umsetzung genauso wie zur Rolle des Staates und fundamentaler Muster der sozialen Ordnung – und zwar ungeachtet der anerkannten Bedeutung von Kultur für ein komparatives Verständnis des Rechts (nach John Haley, zitiert in Feldman 2006: 812 f.). In asiatischen, US-amerikanischen und europäischen Wissenschaftskreisen wird vor allem bemängelt, dass die erkenntnistheoretische Untersuchung der sozialen Einbettung von Gesetzen, verwandten Regeln und Verhaltensweisen in komparativen gesetzlichen Studien bisher unzureichend geblieben ist.⁶

Aus dem Blickwinkel des Konfuzianismus kennzeichnen Gesellschaft und Staat

⁶ Möglicherweise haben asiatische Rechtswissenschaftler es bislang zu oft vernachlässigt, die der korrekativen Gerechtigkeit zugrundeliegende Infrastruktur zu überdenken, bevor sie Regeln verschiedener Rechts-Regime vergleichen, auswählen und kopieren (Deng 2006-07: 1).

fünf Hauptbeziehungen, die private und öffentliche Sphären umfassen (Beziehungen innerhalb von Familien, Freunden, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern etc.), und unterstreichen die Bedeutung des individuellen Lernprozesses für ein Verständnis des sozialen Ideals von Humanismus, Harmonie und Gerechtigkeit. Im Kontext der Gerechtigkeitsfragen sind folgende der dominierenden Werte und Normen relevant: Würde und Liebe zu Mitbürgern (*ren*), Ehrlichkeit (*chong*), Gerechtigkeit (*yi*), Wissen, das Handeln im Streben nach Tugend und in der Ablehnung von Schlechtigkeit (*zhichi*). Besonders reflektiert das Konzept des *li* (moralische Kodes und Werte) die konfuzianische Sicht von Regierung und sozialer Kontrolle. Das *li* ist von zentraler Bedeutung für die traditionelle chinesische Rechtskultur und das Rechtssystem. *Li* verkörpert Konfuzius' Idee von sozialer Ordnung und sozialen Beziehungen in einer harmonischen und gerechten Gesellschaft, die betont, dass *li* der Bevölkerung durch moralische Bildung beigebracht wird (Confucius 1971/1893). *Li* ist eng mit *ren* verknüpft, welches der innere Geist des *li* ist. Wird das *ren* vernachlässigt oder missbraucht, wird *li* zu einem rein formalen Instrument ohne Substanz.

Der erste große Rivale des Konfuzianismus in der chinesischen Rechtstradition war der Legalismus. Die Legalisten hielten an der Prämisse einer schlechten Natur des Menschen fest und vertraten das *fa* (formelles Gesetz) als Hauptmittel sozialer Kontrolle. Sobald Ordnung und Harmonie durch Dispute und Verbrechen gestört werden, spielen *ren* und *li* eine wichtige Rolle bei ihrer Wiederherstellung. Diese wird am besten erreicht durch die Anwendung des *li*. *Fa* wird als Unterstützung genutzt, falls *li* allein nicht ausreicht, um die Tat zu korrigieren. Für Konfuzius war es fundamental, in sozialen Interaktionen nach Harmonie und Wiedergutmachung zu streben. Abgeleitet von diesem Prinzip ist *wusong* (kein Rechtsstreit) die wichtigste Aufgabe des Gesetzes. Also ist das höchste Ziel des Gesetzes, im Gegensatz zur westlichen Tradition, die Schaffung von Harmonie und die Wiederherstellung des Friedens (Liu 2007; Liu/Palermo 2009). Da Gerichte oft Regeln außerhalb des Gesetzes anwandten, um zu einer Lösung zu gelangen, wurden das Gesetz und rechtliche Kodes im Einklang mit menschlichen Gefühlen und der konfuzianischen Ethik übernommen. Das Ziel der Gerechtigkeit ist wiederum die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung harmonischer sozialer Beziehungen und nicht das Festhalten an niedergeschriebenen Gesetzen (Liu 2007: 5-6).

Basierend auf diesen Überzeugungen existiert korrektive Gerechtigkeit, wie sie in der westlichen Tradition verstanden wird, in der Rechtstradition vieler ostasiatischer Länder nicht. In der langen Geschichte konfuzianischer Gesellschaften schlugen die Regeln des Gesetzes stets distributive Wege ein, um Dispute zwischen privaten Prozess-

parteien zu lösen, besonders im Schadensersatzrecht. Auch hatten die konfuzianischen Vorstellungen von Gesetz kein rechtliches Prinzip oder eine *ex-post*-Doktrin, an der man sich orientieren kann, um Konflikte privater Rechtsverletzung zu handhaben. Jegliche rechtliche Anpassung von Disputen folgte Besitzregeln an Stelle von Verantwortung. Daraus folgt, dass die Chinesen ebenso wie die Japaner nicht immer Schutz bei rechtlichen Mitteln suchen. Stattdessen spielt Vermittlung (*tiaojie*) eine wichtige Rolle in der Regulation von Disputen im Volk (Deng 2006-07; Nakamura 1959).

Neben dem Konfuzianismus haben auch Buddhismus, Taoismus, Shin-Taoismus und andere religiöse Ansichten und Praktiken, die auf dem starken Einfluss des frühen, von der Kosmologie inspirierten Monotheismus und des naturalistischen Denkens beruhen, zur Formung der Rechtskultur in dieser Region beigetragen. Es können zwei Formen von Überschneidung zwischen Religion und Gesetz beobachtet werden: die Ideologie der Gerechtigkeit und die Ausführung gerichtlicher Rituale. Zuerst ist der Glaube an die Unvermeidbarkeit von Strafe einer der wichtigsten Grundpfeiler der chinesischen Gerechtigkeitsideologie. Die zweite Form der Überlappung zwischen Religion und Gesetz findet sich im Bereich der Praxis. Hier dienen Handlungen wie vom Volk ausgeführte Rechtsrituale, das Leisten eines Eides, das Köpfen von Hühnern oder die Formulierung von Anklagen aus der Unterwelt dazu, die Legitimität der eigenen Position zu bekräftigen, mutmaßliche Ungerechtigkeit zu behandeln und Dispute aufzuklären. Diese Riten koexistieren neben anderen Formen der Rechtspraxis wie privater Vermittlung und Gerichten und bilden so ein weitreichendes Spektrum an Praktiken (Katz 2008).

Historisch betrachtet konstituieren in ostasiatischen Gesellschaften mit starker konfuzianischer Prägung somit *ren* und *li* sowie die Übereinstimmung mit menschlichen Gefühlen und Regeln des *Commonsense* die regierenden Normen des Justizsystems. Es gibt außerdem eine allgemeine Abneigung gegen Gerichtsverfahren (Wong 2000; Utter 1990). Stattdessen wurde eine versöhnliche Herangehensweise entwickelt, die Konflikte durch Vermittlung und rituelle Praktiken mit religiösen Elementen zu lösen sucht. Diese traditionelle Präferenz besteht weiterhin in den Gesellschaften von China, Japan und Südkorea. Zum Beispiel, die japanischen Gerichte arbeiten im Kontext einer sehr starken traditionellen Präferenz, welche das Schlichtungsverfahren durch die Findung des Kompromisses motivieren soll (Iwai 1990-1991: 1; Kim/Lawson 1979).

Aus einer feministisch-rechtlichen und kultursociologischen Perspektive wurden die Stärken der rechtlich-feministischen Methoden gezeigt, die Idee der Gerechtigkeit in einen Kontext gesetzt und anschließend die vorherrschenden Normen und Eigenschaften der konfuzianischen Rechtskultur beschrieben. Der folgende Abschnitt

analysiert die Grenzen und Möglichkeiten des Strebens nach Gerechtigkeit in Ostasien anhand eines Ebenen übergreifenden Analyseschemas am Beispiel der „Trostfrauen“.

3. Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik in Ostasien – Umgang mit dem Thema „Trostfrauen“

Wie und unter welchen Umständen haben die „Trostfrauen“ historische Ungerechtigkeiten auf innerstaatlicher und globaler Ebene erfahren? Welche spezifischen Charakteristika der ostasiatischen Gerechtigkeitsysteme könnten das Streben nach korrektiver und restaurativer Gerechtigkeit behindert haben?

Um diese Fragen zu beantworten, wird ein Ebenen übergreifendes Schema mit vier kulturverwandten vermittelnden Variablen erarbeitet: dominierende innerstaatliche Gerechtigkeitsnormen und ihr Inhalt, lokale Akteure, die sich für Gerechtigkeit einsetzen, das Verhältnis innerstaatlicher Bedingungen (rezeptiv oder aversiv) zu globalen Normen sowie die Überschneidung bedeutender internationaler Veränderungen mit innenpolitischen politischen und ökonomischen Entwicklungen (Feldman 2006). Abgeleitet vom soziologischen Institutionalismus, Normendiskurs, ökonomischem Rationalismus und kulturbasierten gesetzlichen Übertragungstheorien (Miller/Banaszak-Holl 2005:191 und 197; Posner 1983) können die Variablen „Substanz dominanter innerstaatlicher Normen“, „beteiligte Akteure und ihre Ressourcen“, und „innenpolitische Bedingungen“ dabei helfen, sowohl die Resistenz lokaler Normen als auch die Fähigkeit globaler Normen, Gerechtigkeitspolitik zu beeinflussen, nachzuweisen. Die Variable „Überschneidung bedeutender internationaler Veränderungen mit innenpolitischen politischen und ökonomischen Entwicklungen“ erklärt die Geschwindigkeit und Intensität der rechtlichen und politischen Entwicklung bezüglich beider Themen. Die Kombination dieser Bedingungen entfacht dynamische und konzentrierte Bewegungen mit gemischten Resultaten.

Die Anwendung dieses Ebenen übergreifenden Analyseschemas wird durch die folgenden Vermutungen begründet. Erstens fungieren globale Normen als kultureller Anreiz (Konformitätsnorm) und beeinflussen gleichzeitig das Verhalten der Verantwortlichen in Politik und Gesetzgebung sowie zivilgesellschaftlicher Akteure. Zweitens üben internationale Faktoren immer mehr Einfluss auf innenpolitische gesetzliche Konfigurationen und Gerechtigkeitspolitik aus und stellen Ressourcen und Kanäle für Mobilisierung bereit. Drittens spielen sowohl kulturelle als auch kontextuelle politische und wirtschaftliche Faktoren eine wichtige Rolle in der Formung von Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik. Die Interaktionen zwischen globalen Normen und

dem örtlichen Phänomen, entworfen und gefördert von lokalen Akteuren, offenbaren unverkennbare Verbindungen zwischen dem Gesetz und seinem jeweiligen sozialen Kontext, die keinem mechanischen oder universellen Prozess zugeordnet werden können (Feldmann 2006).

4. Das „Trostfrauen“-System – Japans militärische Zwangsprostitution während des Zweiten Weltkriegs

Schätzungsweise wurden mindestens 200 000 junge Frauen (zwischen elf und 22 Jahre alt) während des Zweiten Weltkrieges (seit 1938) von Tokyos Heeresministerium aus den von Japan besetzten Gebieten (Korea, China, Taiwan, Thailand, Vietnam, Malaysia, Indonesien und den Philippinen) in rund 2000 Militärbordelle verschleppt und arbeiteten dort als Sex-Sklavinnen. Die „Trostfrauen“ (*Yian-Fu*) waren praktisch Leibeigene des Kaiserreichs. Sie wurden systematisch sexuell missbraucht, häufig bis zum Tode, mit Geschlechtskrankheiten verseucht, exekutiert oder nach der Niederlage wie zerstörtes Kriegsmaterial an der Front zurückgelassen. Die Überlebenden fanden sich zunächst „begraben“ im Schweigen ihrer sich schämenden Familien und der Staatengemeinschaft. Die bewusste Verbreitung von Lügen über die betroffenen Frauen war ein Beispiel dafür, dieses Unrecht zu vertuschen, dessen Ursachen zum großen Teil in der unmittelbaren Nachkriegszeit während des Prozesses des Internationalen Militärtribunals (IMT) in Tokio von 1946 bis 1948 zu finden waren. Vom Prozess des IMT blieb ein ambivalentes Bild der angeblichen *Siegerjustiz*, das die Erinnerungskultur stark beeinflusst hat. Anstelle Recht und Gerechtigkeit für die Opfer zu sprechen, wurde in Tokio Politik gemacht, indem die Okkupationsmacht USA Schlüsselfiguren wie den Kaiser oder wirtschaftliche Eliten vor der Anklage schützte, um in Ostasien einen starken Partner zu besitzen (von Lingen 2009). Während des IMT-Prozesses wurden zwar japanische Verbrechen in den asiatischen Staaten und Japans Rolle als Kolonialmacht thematisiert. Aber das Gericht nutzte die Methode einer synoptischen Darstellung der Verbrechen, was in erinnerungspolitischer Hinsicht zu einer Verwischung des Bildes japanischer Kriegsgräuere führte (Totani 2008: 117). Die Wirkung dieses Prozesses zeigt sich darin, dass die japanische Regierung sich bisher weigert, die volle Verantwortung zu übernehmen und sich öffentlich zu Wiedergutmachungs-Maßnahmen zu verpflichten.

Der Kampf der „Trostfrauen“ für Gerechtigkeit in Ostasien wurde erst ein bedeutendes Thema, als in den 1990er Jahren die internationale strafrechtliche Verfolgung geschlechtsspezifischer Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien und in Ruanda

Aufmerksamkeit erlangte. Nach mehr als vier Jahrzehnten des Stillschweigens brachen frühere „Trostfrauen“ das Tabu und verlangten nach einer Entschuldigung und Wiedergutmachung für das Trauma. Die japanische Regierung bestritt zunächst jegliche Verantwortung für die Zwangsprostitution (1991), gab später ihre Mittäterschaft zu und entschuldigte sich (1993). Das Thema „Zwangsprostitution“ wurde zwar in die japanischen Schulbücher aufgenommen, es wurde aber später (1994) wieder aus den Schulbüchern entfernt, nachdem liberaldemokratische Politiker erfolgreich für diese Streichung gekämpft hatten.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, zeigt die Wirkung des IMT-Prozesses, dass die japanische Regierung sich wenig verpflichtet fühlt, die volle Verantwortung zu übernehmen. Beispiel dafür ist die Schaffung des „Asien Frieden- und Freundschafts-Fonds für Frauen“ (*Asia Peace and Friendship Fund for Women*) im Jahre 1995. Der Fonds betonte zwar die Wiedergutmachung auf Basis moralischer Verantwortlichkeit. Von insgesamt elf Millionen japanischen Yen, die teils aus privaten und teils aus Regierungsgeldern stammten, erhielten 360 ehemalige Zwangsprostituierte Zahlungen, die jedoch nie als „Entschädigung“, sondern als „medizinische Unterstützung und Sozialhilfe“ bezeichnet wurden. 2001 schließlich äußerte der damalige japanische Premierminister Junichiro Koizumi sein „tiefes Bedauern“ über die „unermesslichen und schmerzlichen Erfahrungen“, die japanische Soldaten den Frauen zugefügt hatten, und gab somit zumindest eine gewisse Verantwortlichkeit zu. Allerdings entpuppte sich der Fonds als falsche Hoffnung für die Opfer (Park 2002). Denn die japanische Regierung lehnte die Übernahme strafrechtlicher und politischer Verantwortung immer noch ab. Später lancierten frühere „Trostfrauen“ ein Dutzend ziviler Klagen gegen die japanische Regierung sowohl vor japanischen als auch vor US-amerikanischen Gerichten, die jedoch bisher erfolglos blieben. Ende März 2007 wurde der Fonds aus Gründen der Verjährung aufgelöst. Ende April 2007 erklärte das höchste Gericht Japans, dass die ehemaligen Zwangsprostituierten kein Anrecht auf Entschädigung hätten.

Bis heute hält die japanische Regierung historisches Beweismaterial zurück, das über die staatlich organisierte Zwangsprostitution aufklären könnte (Park 2002). Hinzu kommt, dass gerade in der Frage der Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen die politische Rechte in Japan an Einfluss gewinnt. Während die Linke den Krieg verurteilt, sieht die Rechte ihn als eine noble, aber misslungene Mission. Nun sieht die Mehrheit der Japaner zwar den „Pazifischen Krieg“ als einen ungeheueren Fehler an; aber die Stimmen werden immer lauter, dass es Gründe dafür gebe, auf den Krieg stolz zu sein, da Japan so die westliche Kolonialherrschaft in Asien beendet habe. So verehren populäre Filme, Romane und Comics japanische Soldaten. Auch die jüngst

überarbeiteten Schulgeschichtsbücher verharmlosen Japans Kriegsverbrechen. Der neue Stolz auf die Vergangenheit zeigt sich auch in der Eröffnung des Yamato-Museums in Kure bei Hiroshima, in dem die damalige Ausrüstung der japanischen Marine ausgestellt wird. Die unerwartet hohe Besucherzahl deutet darauf hin, dass die jüngere Generation einen anderen Blick auf die Vergangenheit werfen möchte, nämlich: Japan war nicht so böse, wie es bisher betrachtet wurde.

Die Forderungen der „Trostrfrauen“ an die japanische Regierung umfassen die folgenden Punkte: 1) Untersuchung der Verbrechen, Zugang zu allen Dokumenten, Anerkennung der Wahrheit; 2) offizielle Entschuldigung, und offizielle Entschädigung für die Überlebenden und ihre beeinträchtigten Familien; 3) Aufnahme der japanischen Verbrechen in japanische Geschichtsbücher; 4) Bau eines Museums und eines Mahnmals; 5) Verurteilung der Verantwortlichen.

Die Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik rund um das Thema der „Trostrfrauen“ kann wie folgt untersucht werden.

4.1 NORMENSUBSTANZ IN BEZUG AUF DAS THEMA DER ZWANGSPROSTITUTION IM KRIEG

Das Scheitern des ehemaligen Internationalen Militärtribunals für den Fernen Osten, die Anklagen der Trostrfrauen zu behandeln, bleibt bis heute die vielleicht wichtigste Quelle des Problems. Die Gründe für die Erfolglosigkeit des Bemühens um Entschädigung liegen in erster Linie in den kontrastierenden Sichtweisen der vorherrschenden innerstaatlichen Werte hinsichtlich der „Trostrfrauen“ und in der Anerkennung der von Japan verletzten internationalen Verträge.

Einerseits wurde Vergewaltigung während eines Krieges geschichtlich gesehen als akzeptierter Nebeneffekt bewaffneter Konflikte verstanden, als traditionelle Belohnung der Sieger statt als Verbrechen. Wie George Hicks (1995) anmerkt, hat es in Kriegszeiten immer institutionalisierte Mittel zur Befriedigung primitiver sexueller Bedürfnisse gegeben. Gerade unter konservativen japanischen Historikern existiert eine gemeinsame konventionelle Moral, die Vergewaltigung als ein unvermeidbares Übel des Krieges toleriert. Zudem stellt Linda Zatlín (2001: 36) in ihrer Untersuchung der Geschichte von Kunst und Kultur in der „floating world“ (*ukiyo-e*) in Japan fest, dass man das formalisierte System der Prostitution in Japan, das durch die Erotik visueller Kunst entstanden ist, als wichtige Komponente der kulturellen Vorbereitung für die Ausbeutung in Japans Bordellsystem und für den Einsatz der „Trostrfrauen“ betrachten kann. Diese Kategorisierung der „Trostrfrauen“ als eine kulturell verwurzelte Form des Prostitutionsgeschäfts während des Zweiten Weltkrieges erlaubte es Nationalisten,

das Eingeständnis der Regierung, an Zwangsprostitution beteiligt gewesen zu sein, aggressiv abzuweisen und sogar Politiker und Historiker, die für eine Entschuldigung eintraten, anzugreifen (Halpin 2006).

Andererseits stellt der japanische Fall, so argumentiert Hicks (1995) weiter, ein besonders entsetzliches Beispiel von Missbrauch dar, dessen Ausmaß in Form der legalisierten militärischen Vergewaltigung an Frauen aus historischer Sicht einmalig ist. Ferner lässt sich feststellen, dass Japan offensichtlich internationale Verträge gebrochen hat, darunter das internationale Übereinkommen zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels von 1921, das Japan ratifiziert hatte, das Sklaverei-Abkommen von 1926, welches Japan an das Völkergewohnheitsrecht bindet, das Übereinkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs aus dem Jahr 1907 und besonders das *jus cogens* gegen Zwangsprostitution. Daher ist es notwendig, Beweise zu finden, die eine *post hoc*-Verfolgung japanischer Kriegsverbrecher erlauben, da Japans Vorgehen weitaus perfider war als das anderer Armeen des 20. Jahrhunderts, die an Vergewaltigung und organisierter Prostitution beteiligt waren (Wakabayashi 2003: 224).

4.2 BETEILIGTE AKTEURE UND VERFÜGBARE RESSOURCEN

Dank der transnationalen Frauenbewegungen sind zivilgesellschaftliche Akteure auf vielen Ebenen stark im Kampf für eine Entschädigung der „Trostfrauen“ vertreten. Insbesondere vor dem Hintergrund der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) und der Einstufung von Zwangsprostitution als Kriegsverbrechen entwickelten sich neue Foren zur Information, Kommunikation und zur Ausarbeitung von Strategien. Die transnationale asiatisch-amerikanische Frauenbewegung der 2000er und die Konferenz der „Trostfrauen“ konzentrierten sich z. B. darauf, sicherzustellen, dass die Beteiligten gut informiert waren und sich gut auskannten im Diskurs der Koalitionspolitik zwischen den Akteuren (Thoma 2000). Zusätzlich erlebte die internationale Kampagne rund um die „Trostfrauen“ eine breite Welle des Mitgefühls und transnationaler Unterstützung von Seiten nationaler Abgeordneter in Nordamerika und Europa.

Das europäische Parlament verabschiedete auf direkten Druck von Bürgern Resolutionen, um Japan zu ermahnen, mehr für die Wiedergutmachung der begangenen Ungerechtigkeiten zu tun (Palmer 2008). Das Abgeordnetenhaus der USA verabschiedete die nicht verbindliche Resolution 121, die sogenannte „Trostfrauen“-Resolution vom 30. Juli 2007. Es forderte eine Entschuldigung und ein unmissverständliches Eingeständnis der japanischen Regierung hinsichtlich der Verantwortung für das „Trostfrauen“-System. Als im September 2000 noch kein Fortschritt auf internatio-

naler Ebene erkennbar war, versuchten 15 frühere „Trostfrauen“, ihr Anliegen durch Zivilklagen vor dem Amtsgericht einer US-amerikanischen Kommune (im *District of Columbia*) an die Öffentlichkeit zu bringen (*Hwang vs. Japan*). Unter Berufung auf das Gesetz *Alien Tort Claims Act (ATCA)*, das mehr als 200 Jahre alt ist, haben die US-amerikanischen Bundesgerichte seit 1980 ihre Jurisdiktion auf Fälle extraterritorialer Verletzungen des Völkerrechts mitunter erweitert. Allerdings entschied das Gericht, Japan habe Anspruch auf Souveränitäts-Immunität gemäß dem *Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA)*. Demnach stellten die Forderungen der Klägerinnen eine für das Gericht nicht zu entscheidende politische Frage dar.

4.3 INNERSTAATLICHE BEDINGUNGEN

Trotz des progressiven transnationalen Aktivismus' und der Entschlossenheit früherer Trostfrauen, Wiedergutmachung und eine Entschuldigung einzuklagen, stellten die inneren Bedingungen in Japan sich als ungünstig heraus für die Aufarbeitung der Geschichte des „Trostfrauen“-Systems und die Einführung von Mitteln zur Wiedergutmachung. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich: die negativen Langzeitwirkungen des IMT-Prozesses in Tokio auf die kollektive Erinnerung in Japan, die Vernichtung von Beweisen durch die japanische Armee, die unaufrichtige Einstellung der japanischen Regierung bezüglich der Kriegsverantwortung, die sich vor allem im Blockieren des Zugangs zu möglicherweise belastenden Quellen zeigt, sowie soziale Vorurteile gegenüber „Trostfrauen“.

Aus der Langzeitanalyse der Verarbeitung des Tokioter Prozesses innerhalb der japanischen Nachkriegsgesellschaft stellt Madoka Futamuras (2008) fest, dass im Gegensatz zu den Nürnberger Prozessen jener in Tokio für die Erziehung zur Demokratie nicht die gleiche positive Wirkung auf die Öffentlichkeit erzielte. Dabei vertritt sie zwei Thesen. Zum einen gelang es langfristig nicht, ein realistisches Bild von Japans Kriegführung in Ostasien zu schaffen. Zum anderen war die Forderung nach einer Zuweisung von Verantwortlichkeit für die Verbrechen nicht erfolgreich, da sie vor Gericht nicht erfüllt wurde und dadurch als Kollektivschuldvorwurf in der japanischen Gesellschaft weiterwirkte (Futamuras 2008: 142). Durch die darauf folgende Weigerung (*ignorance*), die Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen, wurde die Notwendigkeit verdeckt, sich individuell mit der eigenen Rolle während des Konflikts sowie der eigenen Zustimmungsbereitschaft zu Verbrechen auseinanderzusetzen. Die Langzeitwirkung des Fehlens an der individuellen Verantwortungsübernahme von Seiten der japanischen Regierung auf die japanische Gesellschaft zeigt sich in ihrer Unfähigkeit, sich aktiv mit der Kriegsvergangenheit auseinanderzusetzen und mit den

Opfern zu versöhnen, etwa in Form von Entschädigungen, öffentlichen Entschuldigungen oder Gedenkstättenarbeit.

Ferner versuchten Regierungsvertreter auf vielen Wegen, Verantwortung entweder abzulehnen oder abzuschieben – zum Beispiel durch die Behauptung, die „Trostfrauen“ seien Freiwillige gewesen, die für private Unternehmen arbeiteten und über die die Regierung nur begrenzte Kontrolle gehabt habe (Hicks 1995). Zusätzlich behinderte die starre Einstellung der japanischen Regierung und der heimischen Gerichte die Versuche der „Trostfrauen“, durch Klagen vor japanischen Gerichten ihre Notlage bekannt zu machen (Park 2002: 38). Der Krieg ist in Japan ein weit verbreitetes Tabu, sodass fast der Eindruck einer „nationalen Amnesie“ entsteht. Wie schwer sich Japan noch immer mit der Aufarbeitung seines dunklen Kapitels tut, zeigten im Juni 2013 Äußerungen von Osakas Bürgermeister Toru Hashimoto. Die „Trostfrauen“ seien notwendig gewesen, um die Disziplin der japanischen Truppen aufrechtzuerhalten, erklärte er. Seine Worte handelten ihm prompt heftige internationale Kritik ein. Hashimoto überstand später zwar knapp einen Misstrauensantrag im Stadtrat –, was ihn vor einem Rücktritt rettete. Dennoch, seine Aussagen gelten vielen als Indiz dafür, dass Japans Politiker begangenes Unrecht im Zweiten Weltkrieg nicht eingestehen wollen. Im Gegenteil: Ministerpräsident Shinzo Abe kündigte an, entsprechende Entschuldigungen vorangegangener Regierungen auf den Prüfstand stellen und Japans pazifistische Verfassung ändern zu wollen.⁷ Daher merkt Hicks (1995) an, das Schicksal der „Trostfrauen“ beweise erneut, wie Japan weiterhin zögert, seine Kriegsverbrechen zu gestehen. Notwendig sind nicht nur eine Entschuldigung und die Übernahme politischer und rechtlicher Verantwortung, sondern auch angemessene Kenntnisse *aller* Japaner ihrer eigenen Geschichte.

4.4 ÜBERSCHNEIDUNG VON INNERSTAATLICHEN UND INTERNATIONALEN VERÄNDERUNGEN

Die Überschneidung zwischen der Aufmerksamkeit für das Thema sowie internationalen Umbrüchen und Bewegungen (z. B. UNO-Frauenrechts-Konferenz im Jahre 1995) haben die Kampagne der „Trostfrauen“ zu einigen bemerkenswerten Durchbrüchen geführt, aber auch zu Rückschlägen. Da die Trostfrauen zum ersten Mal in den frühen 1990er Jahren ernsthaft Entschädigung verlangten, besaßen viele von ihnen keine Familien mehr, über die sie „Schande bringen“ könnten. Insbesondere begannen die Einstellungen zu den Rechten der Frau sich in Asien zu dieser Zeit zu verändern. Sowohl Gruppen als auch Individuen begannen, das Thema der sexuellen

⁷ Siehe Mari Yamaguchi 2013: „Japan hadert mit seiner Geschichte.“ AP, <http://www.tagesanzeiger.ch/wissen/geschichte/Japan-hadert-mit-seiner-Geschichte-/story/22234456> (06.05.2014).

Unterdrückung von Frauen in der Gesellschaft als Ganzes zu betrachten. Aus Sicht der Moralität, des Feminismus und des Patriotismus konnte dieses Thema dazu genutzt werden, die Emotionen gegen gängige Praktiken wie das anhaltende Prostitutionsgeschäft anzuheizen (Vanderweert 2001). Außerdem wäre es ohne die transnationalen Frauenbewegungen als Motor der Transnationalisierung internationaler Normen unmöglich gewesen, die herrschenden Strukturen in Verbindung mit den „Trostfrauen“ zu skandalisieren und langsam umzuformen. Nicht zuletzt ist es das Verdienst wissenschaftlicher Beiträge, diese Veränderungen mit Hilfe feministisch-rechtlicher Ansätze und Dokumentationsanalysen zu reflektieren (Buckel 2008).

Allerdings hängt das Schicksal der „Trostfrauen“ in ihrem Streben nach Gerechtigkeit am meisten von der Entwicklung der Allianz der USA und Japans ab, besonders vor dem Hintergrund der sich verändernden regionalen Machtkonstellation mit den Atommächten China und Nordkorea. Das Thema der „Trostfrauen“ hat auch andere Bündnispartner der USA in Asien beunruhigt. Tatsächlich war die Gerichtsentscheidung aus dem Jahre 2000 das Ergebnis einer Intervention des *U.S. State Department*, das eine Begründung der Interessen herausgab und das Gericht aufforderte, den Fall aufgrund der politischen Empfindlichkeit fallen zu lassen.

Hinzu kommt, dass gerade die anhaltende Feindseligkeit zwischen Nord- und Südkorea und die Unberechenbarkeit Nordkoreas die Region prägen, insofern sie immer wieder dafür sorgen, die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen Japan und seinen Nachbarländern hervorzuheben (Tepperman 2013). Dennoch bleibt eine solche enge Zusammenarbeit zunächst ein bloßer Wunsch. Die Gründe liegen nicht nur an mehreren Streitigkeiten um Inseln (Diayu/Senkaku-Inseln usw.) zwischen Japan und China und zwischen Japan und Südkorea. Vielmehr spielt das „Gespenst der Vergangenheit“ eine große Rolle. Japan hätte nach dem Vorbild Deutschlands eine kollektive politische Verantwortung übernehmen, eine klare und umfassende Entschuldigung ablegen und besonders auf das Leiden der Opfer und ihrer Angehörigen eingehen können. Solange Japans Politiker auf einer Lesart der Vergangenheit nach Auffassung der Nationalisten und ihr Recht auf Besuch des Yasukuni-Tempels bestehen, wo 13 ehemalige Kriegsverbrecher begraben sind, und sich daher einer umfassenden Entschuldigung und Entschädigung verweigern, bleiben das Misstrauen und die Angst seiner Nachbarländer bestehen. Das erschwert eine konstruktive Kooperation in der Region.

Allerdings sind auch die politischen Eliten in den Nachbarländern mitverantwortlich für das Ausbleiben der Aufarbeitung, da sie die Vergangenheit häufig zu ihren Gunsten instrumentalisieren. China zum Beispiel spielt gern die Karte des „Opfers“ aus und

heizt das Gefühl des Patriotismus und Ressentiments gegenüber Japan an, damit die Bevölkerung von den gegenwärtigen sozialen und ökologischen Problemen abgelenkt wird und das Ideal des Kommunismus keinen Schaden nimmt (Tepperman 2013).

4.5 DIE KRIEGSVERGANGENHEIT IN DER GESCHICHTSPOLITIK JAPANS, CHINAS UND SÜDKOREAS

In der Geschichtspolitik pflegen die Akteure in Ostasien ein Verständnis von Interkulturalität, das – im Unterschied zu den bislang üblichen Vergleichen „Westen/Asien“ – die Interdependenz dieser Länder selbst thematisiert. Das postkoloniale Ostasien betrachtet den „Westen“ als Projektionsfläche für seine Identifikationsprozesse. Daneben geraten alte und neue Interdependenzen und zugleich Konkurrenzen zwischen ostasiatischen Ländern ins Blickfeld, welche zum Vergleich von Formen und Inhalten nationaler und regionaler Identitätsbildungen herausfordern. So kreist z. B. die Sinndeutung in Südkorea um Modernität und die Ressentiments Koreas gegenüber Japan – die ehemalige Kolonialmacht und das Objekt von Hass, Neid und Bewunderung. Dabei fungieren die antijapanischen Ressentiments durchaus als ein Motor für den Modernisierungskurs Koreas (Haboush 2001: 190). Des Weiteren umfasst das Phänomen Geschichtsrevision in Japan, China/Taiwan und Korea mehrere Diskursebenen und Medien – historiographische Debatten, Schulbücher, populäre Medien wie Film, Fernsehen, Internet und Manga. In Japan hat sich im Zuge der medialen Umbrüche Anfang der 1990er, wie Steffi Richter (2001) konstatiert, im sog. „dritten Schulbuchstreit“ eine neuartige Liaison formiert zwischen konservativen Intellektuellen, den neuen Medien, in denen sie ihre neonationalistischen Debatten inszenieren, sowie einem breiten Publikum, das diese auf je spezifische Weise konsumiert.

Insbesondere übernimmt der neonationalistische Geschichtsrevisionismus in Japan vor dem Hintergrund einer tiefen wirtschaftlichen Krise seit den 1990er Jahren unmittelbar bestimmte politische Funktionen. Dabei geht es zwar um „Schmerzlinderung in der Gegenwart“; vor allem aber auch darum, die Weichen für Japans Weg in die Zukunft zu stellen. Protagonisten des Revisionismus plädieren erstens für eine Neufassung des *glorreichen* Japanbilds als Ganzem – von der Urgeschichte bis zur Gegenwart. So wird der Großostasiatische Krieg nicht als Invasion, sondern als ein Akt der Selbstverteidigung und der Befreiung Asiens dargestellt. Das schlägt sich in der Schulbuch-Debatte nieder. Zweitens haben die Revisionisten die rechtliche Verankerung der Nationalflagge und -hymne in Bildungsprogrammen eingeführt. Die etatistischen Elemente dienen dazu, den Ausbau der staatlichen Normalität zu legitimieren (Richter 2001).

Die vom „Tokyo-Tribunal“ aufgezwungene Geschichtsauffassung, die als Meta-

Narration die offizielle Geschichtsschreibung im Nachkriegsjapan dominiert hat, gerät zunehmend in die Kritik. So wird das Tokyo-Tribunal mittlerweile häufig als Form der Siegerjustiz geächtet. Viele Japaner bestehen darauf, dass Japan keine Verbrechen wie den Holocaust begangen habe. Selbst die von linken Pädagogen geschriebenen Schulbücher stellen den Krieg nur knapp dar. Ein Grund für das Schweigen und für das Fehlen des kritischen Umgangs liegt darin, dass es bisher keinen nationalen Konsens über das Ausmaß der Verantwortlichkeit gibt. Hinzu kommt die Tatsache, dass die politischen Eliten sich weigern, eine aktive Rolle zu übernehmen und Selbstkritik und Bedauern zu äußern. Stattdessen setzen die Machteliten, unterstützt durch regimetreue Historiker, die selektive Inszenierung von „*public memory*“ fort, die die Revisionisten bezüglich der Kriegsursachen betreiben. Nicht von ungefähr führt die fehlende Bewältigung zu einer Täter-Opfer-Vermischung, in der viele Japaner sich als Atombomben-Opfer sehen statt als Täter (Fackler 2005; Mishima 1995).

Das Geschichtslernen in China basiert auf der Forderung, dass China wieder „reich und stark“ (*fuqiang*) werden solle, um sich in der Welt Respekt zu verschaffen. Da das 20. Jahrhundert generell als ein Jahrhundert der Schande und Erniedrigung beschrieben wird, hat sich dies als Forderung nach Genugtuung für die Schmähungen fest in den Köpfen der Menschen verankert (Matten 2001; Wu 2005: 29). Der „heroische Widerstand der Kommunistischen Partei“ (KP) gegen die japanische Aggression wird hoch gelobt. Der japanische Angriff, so Mao Zedong, hat sogar der KP mit dazu verholfen, an die Macht zu kommen, da er das damalige Nationalisten-Regime schwächte. Allerdings entstehen in Beijing in jüngerer Zeit auch andere Einsichten, wie etwa jene, dass China ohne die USA den Krieg verloren hätte. Das Machtgefälle zwischen China und Japan war gewaltig, so dass China sich in der Erinnerung minderwertig fühlt. Dagegen steht noch eine *selektive* Erinnerung in der Geschichtsschreibung. Selbst wenn China zu Recht über die Leugnung japanischer Aggression in Schulbüchern empört ist, ist es auch selbst für verschleiern den Umgang mit den düsteren Kapiteln der eigenen Geschichte bekannt. Die Verbrechen, die Maos Regime während der Kulturrevolution am eigenen Volk und an nationalen Minderheiten wie den Tibetern begangen hat, werden bis heute konsequent tabuisiert. Ebenso die Niederschlagung der Studentenbewegung von 1989.

Korea hat seine Sicht der Geschichte in den 1990er Jahren drastisch verändert. Im Gegensatz zur früheren feindseligen Einstellung gegenüber Nordkorea setzen die an Einfluss gewinnenden Minjung-Historiker auf die *Minjungsaek* (Volksgeschichte) und plädieren für einen am Ziel der Wiedervereinigung orientierten Ansatz (Min 2003: 9). Der neue Ansatz hat zwar die Neudefinition nationaler Identität und die innerkoreanischen Kontakte gefördert. Zugleich deckt er schwarze Flecken unaufgeklärter

Vergangenheit in zweifacher Hinsicht auf. Zum einen litten beide Koreas während des Zweiten Weltkriegs nicht nur unter japanischer Kolonialherrschaft, sondern auch unter dem Bombardement der USA. Etwa 20 bis 25 Prozent der Atombombenopfer Hiroshimas und Nagasakis waren Koreanerinnen und Koreaner und die japanische Armee hatte auf eine große Zahl zwangsrekrutierter Soldaten aus Korea zurückgegriffen. Zum anderen sind die heutigen Machtverhältnisse auf der koreanischen Halbinsel Resultat des Koreakrieges. Während Nordkorea sich dem Kommunismus anschloss, sah es Südkorea für sein Überleben als notwendig an, mit Japan Freundschaft zu schließen. Obwohl Rohs Regierung in den 1980er Jahren Zeichen gesetzt hatte für die konstruktive Aufarbeitung (etwa durch die Errichtung eines Untersuchungsausschusses für die „unpatriotischen“ Vorfälle während der japanischen Herrschaft), sorgte die Erinnerung für Unruhe.⁸ Dies strahlte auch in die Außenpolitik hinein.

4.6 DIE ROLLE DER USA

Inwieweit hat die amerikanische Asienpolitik die Aufarbeitung der Vergangenheit in Ostasien beeinflusst? Tatsächlich lässt sich die historische Last bis zur Demokratieförderung der USA in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg zurückverfolgen. Die 1947 von General MacArthur entworfene Friedensverfassung verbriefte den Verzicht auf Krieg und Streitkräfte (Art. 9) und promulgierte Demokratie. Eigenmächtig schonte der General den Kaiser, entband ihn jeder Mitschuld an Japans aggressiver Kriegspolitik, da er den Tenno als Vehikel, als Vermittler der Demokratie, für unerlässlich hielt. Diese Überlegung diente dem unmittelbaren Ziel, verhinderte aber eine „Bewältigung der Vergangenheit“ (Bär 2005: 5). Nachdem die USA Japan bald wieder als Partner und Basis im Korea-Krieg (1950) benötigten, wurde Artikel 9 der Verfassung unterlaufen. Die Aufstellung von „Selbstverteidigungskräften“ war damals in der Bevölkerung sehr umstritten. Die US-Eindämmungspolitik gegen den Kommunismus während des Kalten Krieges hat ebenfalls die Frage der Leidensgeschichte in Asien zurückgedrängt.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und der Aufstieg Chinas zur Großmacht haben die US-Strategie gegenüber China und der gesamten Region grundlegend geändert. Da die USA ihre globale Führerschaft auch in Ostasien beanspruchen, verfolgen sie eine Strategie des Machtgleichgewichts, um eine potentielle Hegemonie gleich welcher Vormacht in der Region zu verhindern (Khalilzad 2001: XIII). So setzen die USA Japan, den schwächeren der beiden Rivalen, in Bewegung, um ein Gegengewicht zu

⁸ Choe, Sang-Hun 2005: „In Korea, the memories and the pain endure“, The New York Times, 15.08.2005. <http://www.nytimes.com/2005/08/14/world/asia/14iht-vj-korea.html?pagewanted=all&_r=0> (07.06.2014).

China zu bilden. Zudem kompliziert die härtere Haltung der USA gegenüber Nordkorea nicht nur Südkoreas Bemühungen um einen friedlichen Ausgleich, sondern auch Versuche Japans, die Beziehungen zu Nordkorea freundschaftlich zu gestalten (Jentzsch et al. 2004).

5. Schlussfolgerungen

Der Beitrag untersuchte die Gerechtigkeitsysteme und ihre Politik in Ostasien. Aus einer feministisch-rechtlichen und kultursoziologischen Perspektive wurden Normen und Mechanismen identifiziert und die Gerechtigkeitspolitik am Beispiel des „Trostfrauen“-Themas reflektiert. Festgestellt wurde ein massives Versagen gegenüber der Norm der Gerechtigkeit. Die politischen und wirtschaftlichen Kalküle dominieren die rechtlichen Aktionen. Innenpolitische Rechtsnormen, ungünstige innere Bedingungen mit einem kulturspezifischen Verständnis von Gerechtigkeit und die Starrheit des bestehenden Gerichtssystems beziehungsweise seine Instrumentalisierung durch die herrschende Klasse blockieren das Streben der Opfer nach Gerechtigkeit und angemessener, umfassender Entschädigung.

Werden die „Trostfrauen“ endlich Gerechtigkeit erfahren? Trotz der beharrlichen Weigerung von Seiten der japanischen Regierung gibt es jedoch Möglichkeiten, mit Hilfe globaler Rechtsnormen, der Transnationalisierung des Strafrechts (McDonald 2000), und zivilgesellschaftlicher Engagements den gegenwärtigen Stillstand zu brechen. Mit Blick auf die „Trostfrauen“ könnte David Palmers Vorschlag (2008) eines „*four-track*“-Ansatzes eine Strategie sein. Er erkennt, dass das Streben nach korrekativer und restaurativer Gerechtigkeit nicht durch ein einziges rechtliches Arrangement, Forum oder System erfolgen kann. Ein „*four-track*-Ansatz“, der sich auf Gerichtsverfahren, Maßnahmen durch Legislative und Exekutive, Beratungen zwischen den einzelnen Regierungen sowie den Druck sozialer Bewegungen stützt, könnte dem Ziel zumindest näherkommen. Zum Beispiel sind Gerichtsprozesse sowohl im japanischen als auch im US-amerikanischen Gerichtssystem weiterhin möglich. Weitergeführte Verfahren könnten helfen, den geschichtlichen Ballast aufzuarbeiten und Richter dazu bewegen, Fälle weitsichtiger zu interpretieren und Klagen als berechtigt anzuerkennen und zuzulassen. Außerdem bahnen sich bereits Treffen auf der Regierungsebene zwischen der japanischen und der südkoreanischen Regierung an für eine gemeinsame Aufarbeitung der Geschichte der Zwangsprostitution.⁹

⁹ „Südkorea und Japan wollen Zwangsprostitution aufarbeiten.“ 14.04.2014, „http://german.china.org.cn/international/2014-04/14/content_32090157.htm (30.04.2014).

Ferner gibt es international zivilgesellschaftliche Bemühungen gegen das Vergessen. Einige Bemühungen sind in künstlerischer oder literarischer Form dargestellt. Im Juli 2012 zeigte zum Beispiel der koreanische Fotograf Ahn Sehong in Tokio Fotografien von koreanischen und chinesischen Sex-Sklavinnen. Politiker versuchten, die Ausstellung zu verhindern – vergeblich.¹⁰ Auch das deutschsprachige Publikum hat die Möglichkeit, über diese Geschehnisse etwas zu erfahren, über Literatur oder Zeitzeugen. Am Beispiel ihrer Romanfigur Meian, die mit 13 Jahren mit der Aussicht auf eine bezahlte Arbeit ihrer Familie aus der Armut helfen möchte, erzählt die deutsche Autorin Ruth Hallo das Leben einer realen chinesischen „Trostrfrau“. Dieser Roman basiert zum großen Teil auf Zeugenaussagen, die sie während ihrer Aufenthalte in China recherchierte. Am Ende ihres Lebens fasst Meian den Mut, die japanische Regierung zu verklagen. Gemeinsam mit weiteren Schicksalsgenossinnen kämpft sie weiter vor Gericht um eine Entschädigung (Hallo 2012). Es gibt „Trostrfrauen“, die in Europa, etwa in Deutschland, aus ihrem Leben erzählen. Dies organisieren meist dortige Vereine von Koreanern und Deutschen.¹¹

Literatur

- Bär, Julius 2005: Japan reformiert – und rüstet!, in: Wochenbericht Nr. 8, 24. Februar. http://www.illnau-window.ch/Baer.Bericht/2005/WOBE_08.pdf (27.05.2014).
- Bartlett, Katharine T. 1990: Feminist Legal Methods, in: Harvard Law Review 103 (4), 829-888.
- Berlant, Lauren 2000: The Subject of True Feeling. Pain, Privacy and Politics, in: Dean, Jodi (ed.): Cultural Studies and Political Theory, Ithaca: Cornell University Press, 42-62.
- Buckel, Sonja 2008: Feministische Erfolge im transnationalen Recht. Die juristische Aufarbeitung des japanischen Systems sexueller Sklaverei, in: Leviathan 36 (1), 54-75.
- Chuh, Kandice 2003: Discomforting Knowledge: Or, Korean ‚Comfort Women‘ and Asian Americanist Critical Practice, in: Journal of Asian American Studies 6 (1), 5-23.
- Confucius 1971 [1893]: The Analects, The Great Learning and The Doctrine of The Mean. Übersetzt von James Legge, Dover Publications.
- Deng, Feng 2006-07: Corrective Justice in Confucian Legal Traditions: A Nonexistent Concept. Paper presented at the Harvard-Yenching's Confucianism Workshop, Cambridge. http://www.lawschool.cornell.edu/international/clarke_program/conferences/upload/DengFeng.pdf. (27.05.2014).
- Fackler, Martin 2005: Japan struggles with legacy, in: International Herald Tribune, August 15, 5.
- Feldman, Eric A. 2006: The Culture of Legal Change: A Case Study of Tobacco Control in Twenty-First Century Japan, in: Michigan Journal of International Law 27, 743-821.

¹⁰ Christoph Neidhart. 2012. „Ein schwacher Trost für ‚Trostrfrauen‘“, Tages-Anzeiger, 04.07.2012.

¹¹ Siehe zum Beispiel Koreaverband. 2013. „Besuch von Lee Ok-Seon – eine der letzten ‚Trostrfrauen‘ in Deutschland.“ <[http://www.koreaverband.de/besuch-von-lee-ok-seon-eine-der-letzten-trostrfrauen-in-deutschland-darmstadt-koeln-hamburg-berlin-vom-29-08-08-09-2013/\(13.05.2014\)](http://www.koreaverband.de/besuch-von-lee-ok-seon-eine-der-letzten-trostrfrauen-in-deutschland-darmstadt-koeln-hamburg-berlin-vom-29-08-08-09-2013/(13.05.2014)).

- Forsythe, David P. 2011: Human Rights and Mass Atrocities: Revisiting Transitional Justice, in: *International Studies Review* 13, 85-95.
- Freedman, Ann E. 1989-1990: Feminist Legal Method in Action: Challenging Racism, Sexism and Homophobia in Law School, in: *Georgia Law Review* 24, 849.
- Futamura, Madoka 2008: *War Crimes Tribunals and Transitional Justice: The Tokyo Trial and the Nuremberg Legacy*, London: Routledge.
- Haboush, Ja Hyun Kim 2001: In Search of History in Democratic Korea: The Discourse of Modernity in Contemporary Historical Fiction, in: Chow, Kai-wing et al. (eds.): *Constructing Nationhood in Modern East Asia*, Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 189-214.
- Hallo, Ruth 2012: *Die Trostfrauen*. Langen: Müller.
- Halpin, Dennis P. 2006: Japanese Views of Their Nation's Historic Legacy from World War II. Institute for Korean-American Studies (ICAS) Special Contribution, 2006-1113-DPH, Nov. 13. <http://www.icasinc.org/2006/2006l/2006ld3h.html> (27.05.2014).
- Hart, H.L.A. 1994: *The Concept of Law*. Second Edition, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Henry, Nicola 2011: *War and Rape. Law, Memory and Justice*, London u. a.: Routledge.
- Hicks, George 1995: *The Comfort Women Regime: Japan's Brutal Regime of Enforced Prostitution in the Second World War*, New York: W. W. Norton & Company.
- Iwai, Nobuaki 1990-1991: Alternative Dispute Resolution in Court: The Japanese Experience, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 6, 201-241.
- James, Susan/Palmer, Stephanie (eds.) 2002: *Visible Women. Essays on Feminist Legal Theory and Political Philosophy*, Oxford: Hart Publishing.
- Jentzsch, Hanno et al. 2004: *Aufbruch 2004. Neue Impulse für die japanische Nordkorea-Politik*, Kurzanalyse Nr. 6 (Aug. 2004), Sektion Politik Ostasiens, Ruhr-Universität Bochum, 1-12.
- Katz, Paul R. 2008: *Divine Justice: Religion and the Development of Chinese Legal Culture*, London u. a.: Routledge.
- Khalilzad, Zalmay 2001 (ed.): *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*, RAND Publications MR 1315, Santa Monica, Cal.
- Kim, Chin/Kim, Stanley S. 1998: Delayed Justice: The Case of the Japanese Imperial Military Sex Slaves, in: *UCLA Pacific Basin Law Journal* 16 (2), 263-280.
- Kim, Hyun Sook 1997: History and Memory: The 'Comfort Women' Controversy, in: *Positions* 5 (1), 73-106.
- Kim, Hyun Sook/Puri, Jyoti/Kim-Puri, H. J. 2005: Conceptualizing Gender-Sexuality-State-Nation: An Introduction, in: *Gender and Society* 19 (2), 137-59.
- Kim, Chin/Lawson, Craig M. 1979: The Law of the Subtle Mind: The Traditional Japanese Conception of Law, in: *International and Comparative Law Quarterly* 28, 491-513.
- Lingen, Kerstin von 2009: Review of Futamura, Madoka, *War Crimes Tribunals and Transitional Justice: The Tokyo Trial and the Nuremberg Legacy* and Totani, Yuma, *The Tokyo War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of World War II*, H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. November.
- Liu, Jianhong 2007: Philosophical Ideas of Confucius and the Values of Restorative Justice, *Restorative Justice Online*. <http://www.restorativejustice.org/10fulltext/liujianhong/view> (27.05.2014).
- Liu, Dongxiao 2006: When Do National Movements Adopt or Reject International Agendas? A Comparative Analysis of the Chinese and Indian Women's Movements, in: *American Sociological Review* 71 (6): 921-942.
- Liu, Jianhong/Palermo, George B. 2009: Restorative Justice and Chinese Traditional Legal Culture

- in the Context of Contemporary Chinese Criminal Justice Reform, in: *Asia Pacific Journal of Police & Criminal Justice* 7 (1), 49-69, Asian Association of Police Studies (AAPS). http://www.aaps.or.kr/Issues/2009volum7_number1_/3.pdf (27.05.2014).
- Matten, Marc-André 2001: China – Identitätskrise auf dem Weg in die Moderne. 3. Brühler Tagung junger Asienexperten, Mai.
- McDonald, Gabrielle Kirk 2000: Crimes of Sexual Violence: The Experience of the International Criminal Tribunal, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 39 (1), 1-17.
- Mckay, Susan 2000: Gender Justice and Reconciliation, in: *Nursing and Women's Studies* 23 (5), 561-570.
- Miller, Edward Alan and Jane Banaszak-Holl 2005: Cognitive and Normative Determinants of State Policymaking Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism, in: *Publius. The Journal of Federalism* 35 (2), 191-216.
- Min, Hyonku 2003: Trend in the study of modern Korean history, 1945-2000, in: *International Journal of Korean History*, 5, 1-28.
- Mishima, Kenichi 1995: Fehlende „Vergangenheitsbewältigung“ in Japan. Der Versuch einer Erklärung, in: *Wissenschaft und Frieden* 12 (2). <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1104> (27.05.2014).
- Na, Eun-Yeong/Lofius, Elisabeth F. 1998: Attitudes Towards Law and Prisoners, Conservative Authoritarianism, Attribution, and Internal-External Locus of Control: Korean and American Law Students and Undergraduates, in: *Journal of Cross-Cultural Psychology*, September, 29, 595-615.
- Nakamura, Hajime 1959: Basic Features of the Legal, Political, and Economic Thought of Japan, in: *Philosophy East and West* 9 (1/2), 79-81 (Preliminary Report on the Third East-West Philosophers' Conference, April- July 1959).
- Nesiah, Vasuki 2006: Discussion Lines on Gender and Transitional Justice: An Introductory Essay Reflecting on the ICTJ Bellagio Workshop on Gender and Transitional Justice, in: *Columbia Journal of Gender and Law* 15 (3), 799 pp.
- Palmer, David 2008: Korean Hibakusha, Japan's Supreme Court and the International Community: Can the U.S. and Japan Confront Forced Labor and Atomic Bombing?, in: *Asia Pacific Journal Japan Focus*, <http://www.japanfocus.org/-David-Palmer/2670> (27.05.2014).
- Park, Shellie K. 2002: Broken Silence: Redressing Mass Rape and Sexual Enslavement of Asian Women by the Japanese Government in an Appropriate Forum, in: *Asia & Pacific Law and Policy Journal* 3 (1), 23-55.
- Petersmann, Ernst-Ulrich 2004: Theories of Justice, Human Rights, and the Constitution of International Markets, in: *Loyola of Los Angeles Law Review* 74, 407-460.
- Posner, Richard A. 1983: *The Economics of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Richter, Steffi/Höpken, Wolfgang (Hrsg.) 2003: *Vergangenheit im Gesellschaftskonflikt. Ein Historikerstreit in Japan*, Köln u. a.: Böhlau.
- Richter, Steffi 2001: Japan: Der Schulbuchstreit als Indikator nationaler Selbstreflexion, Projektantrag bei VW „Selbstbestimmung, Selbstbehauptung, Fremdwahrnehmung: Neufundierung von Identitäten und Geschichtsrevision in Ostasien seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts“, März 2001, 1-32.
- Roht-Arriazza, Naomi/Mariezcurrena, Javier 2006: *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, New York and London: Cambridge University Press.
- Scales, Ann 1992: Feminist Legal Method: Not so Scary, in: *UCLA Law Journal* 2, 1-34.

- Stetz, Margaret D./Oh, Bonnie B. C. (eds.) 2001: *Legacies of the Comfort Women of World War II*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, Inc.
- Tanaka, Yuki 2002: *Japan's Comfort Women: Sexual Slavery and Prostitution During World War II and the US Occupation*, London: Routledge.
- Teitel, Ruth G. 2009: Transitional Justice, in: Forsythe, David P. (ed.): *The Encyclopedia of Human Rights*, New York: Oxford University Press, 81-86.
- Tepperman, Jonathan 2013: Asian Tensions and the Problem of History, in: *International Herald Tribune*, May 25-26, 6.
- Thoma, Pamela 2000: Cultural Autobiography, Testimonial, and Asian American Transnational Feminist Coalition in the 'Comfort Women of World War II' Conference, in: *Frontiers: A Journal of Women Studies*, 21 (1/2), 29-54.
- Totani, Yuma 2008: *The Tokyo War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of World War II*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Tushnet, Mark 1991: Critical Legal Studies: A Political History, in: *Yale Law Journal* 100 (5), 1515-1544.
- Utter, Justice Robert F. 1990: Dispute Resolution in China, in: *Family Court Review* 28 (1), 65-70.
- Wakabayashi, Bob Tadashi 2003: Book Review: *Comfort Women: Beyond Litigious Feminism*, in: *Monumenta Nipponica* 58 (2), 223-258.
- Wong, Bobby K. Y. 2000: Chinese Law: Traditional Philosophy and Dispute Resolution, in: *Hong Kong Law Journal* 30, 304-319.
- Wu, Xu 2005: American Patriotism and Chinese Nationalism: What If These Two Forces Clash over the Taiwan Issue?, in: *Perspectives* 6 (1), 26-42.
- Zatlin, Linda Gertner 2001: „Comfort Women“ and the Cultural Tradition of Prostitution in Japanese Erotic Art, in: Stetz, Margaret D./Oh, Bonnie B. C. (eds.): *Legacies of the Comfort Women of World War II*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, Inc.

FORUM

„Die Menschenrechte fordern eine bedingte Unbedingtheit“

Eine Replik auf Raymond Geuss
durch den Philosophen Georg Lohmann

zfmr: In einem Interview, das in der letzten Ausgabe der Zeitschrift für Menschenrechte (2/2013) erschienen ist, hat der Philosoph Raymond Geuss die naturrechtliche Vorstellung der Menschenrechte als „weiße Magie“ bezeichnet. – Er polemisiert damit gegen die Vorstellung, man könne die Menschenrechte, wie durch Beschwörung guter Geister und ganz ohne Politik, herbeizaubern. Sie kritisieren diese Ansicht scharf. Was ist daran falsch?

Georg Lohmann: Das ist zunächst für eine bestimmte Vorstellung von Menschenrechten nicht falsch. Wenn man nämlich „die“ Menschenrechte unhistorisch versteht und sie zugleich auf ihre rein moralische Bedeutung reduziert, dann vertritt man in der Tat eine Position, die unterstellen muss, dass Menschenrechte ganz ohne rechtliche Fassung und politische Institutionalisierung wirken, und diese „Wirkung“, d. h. insbesondere ihre Beachtung und ihre Durchsetzung erscheint bei oberflächlicher Betrachtung vielleicht wie Magie. Gegen eine solche, ich würde sagen: simplizistische Vorstellung haben sich von Jeremy Bentham bis Hannah Arendt die Kritiker der Menschenrechte mit Recht gewandt. Aber „die“ Menschenrechte sind erstens nicht nur moralische Rechte, und zweitens sind sie in unterschiedlichen, historischen Konzeptionen zu verstehen. Die ersten historischen Entwürfe der Menschenrechte, am Ende des 18. Jahrhunderts in Nordamerika und Frankreich, waren nationale Konzeptionen, in denen zugleich mit den revolutionären Gründungsakten moderner Demokratien Menschen- und Bürgerrechte erklärt wurden. Die Begründungen dieser nationalen Konzeptionen bedienten sich naturrechtlicher und vernunftrechtlicher Argumentationen, die sie zu ihrer Zeit als allgemein akzeptiert unterstellten und unterstellen konnten. Naturrechtliche Argumentationen sollten die Begründungsansprüche einlösen, die mit den politischen Deklarationen der Menschenrechte verbunden waren. Keineswegs aber haben die politischen Akteure geglaubt, was Geuss unterstellt, dass diese Rechte durch

„Zauberkräfte“ wirken. Vielmehr haben sie die Erklärung dieser Rechte erstens als Teil einer rechtlichen Konstitution angesehen und zweitens zugleich mit der Angabe und Schaffung der geteilten politischen Gewalten, durch die sie gesichert und durchgesetzt werden sollen, verbunden. Naiv waren diese Konzeptionen der Menschenrechte nicht, auch wenn wir sie für die heutige internationale Konzeption nicht mehr eins zu eins übernehmen können. Naiv und plump ist eher diese einseitige und verzerrende, und was den philosophischen Markt betrifft, wie ein billiger Jakob „schreiende“ Kritik von Geuss.

zfmr: Menschenrechte sind in den internationalen Beziehungen doch fraglos ein politisches Instrument. Hat Geuss nicht Recht, wenn er behauptet, Menschenrechte seien in erster Linie politisch zu verstehen?

GL Begrifflich benötigen „die“ Menschenrechte eine politische Setzung, um als juristische Rechte institutionalisiert zu werden. Bei den nationalen Konzeptionen der Menschenrechte waren diese zugleich revolutionäre Konstitutionsakte von Demokratien, seit Gründung der Vereinten Nationen sind die Menschenrechte durch völkerrechtliche, internationale Pakte institutionalisiert, und in vielen Ländern auch im Rahmen nationaler Verfassungen als Grundrechte. „Politisch“ ist diese neue, internationale Konzeption der Menschenrechte daher zunächst im Sinne einer internationalen Politik. Für sie charakteristisch ist sicherlich die Durchsetzung nationaler Interessen, aber eben auch die menschenrechtliche Beschränkung der traditionellen Auffassung nationaler Souveränität. Politisch gesetzt sind dann neben den nationalen Institutionen die sicherlich unzureichenden internationalen Institutionalisierungen der Kontrolle, Sicherung und Durchsetzung der Menschenrechte. Dabei scheint politischer Konsens in Bezug auf eine weitgehende Verabschiedung vormaliger naturrechtlicher Begründungen der Menschenrechte zu bestehen, nicht aber hinsichtlich der Verabschiedung eines moralischen Begründungsanspruchs als solchem. Einige Philosophinnen und Philosophen (insbesondere auch englischsprachige) kaprizieren sich nun ausschließlich auf ein schlicht moralisches und quasinaturrechtliches Verständnis der Menschenrechte. Und Geuss hat in der Sache vollkommen Recht, wenn er gegen diese einseitige und reduzierende Sicht der Menschenrechte zunächst die juristische Bedeutung von Rechten, Klagemöglichkeit und Durchsetzungsmacht betont und dann polemisiert, dass diese ohne politische und juristische Institutionen gar nicht plausibel gemacht werden können. So berechtigt seine Kritik im Rahmen der internationalen Konzeption an einer solchen einseitigen, naiven und illusionären Auffassung der Menschenrechte ist, so kritikwürdig ist dann aber seine eigene Vorstellung von „guter Politik“, die er seiner Polemik anbindet.

zfmr: In der Tat fordert Geuss statt Menschenrechten eine „bessere Politik“. Könnte die Politik auch ohne Menschenrechte auskommen?

GL: Geuss verbindet eine sehr idealistische Auffassung von „guter“ Politik mit der Abwehr einer sehr einseitigen Auffassung „schlechten“ Rechts. Beide Auffassungen sind, meines Erachtens, „billig“, d. h. etwas verbraucht, abgestanden und nicht besonders haltbar.

zfmr: Inwiefern?

GL: Ich beschränke mich zunächst, wie auch Geuss, auf Politik in einem Gemeinwesen. Natürlich bezieht sich diese Politik auf Sachverhalte, die Geuss nennt, darunter „menschliche Handlungsfähigkeit“, „Interessen“, „Vermögen“, „Bedürfnisse“, „neue Formen der Kooperation“ oder das Erschaffen „neuer Strukturen der Zusammenarbeit“. Aber ganz im Gegensatz zu den etwas anarchistischen, auf jeden Fall aber abstrakten und beschaulichen Vorstellungen von Politik, die Geuss zu hegen scheint, ist moderne Politik, in der es um Machterwerb, kollektiv bindende Interessendurchsetzung und Herrschaft geht, dadurch gekennzeichnet, dass die politisch bindenden Entscheidungen und ihre Durchsetzung nur unter der Bedingung legitim sind, dass sie die gleichen Rechte aller Bürger beachten und als Resultat der gleichen Rechte aller verstanden werden können. Als Sicherung dieser Legitimitätsbedingung politischer Herrschaft gilt ein demokratischer Rechtsstaat, in dem alle sich in gleicher Weise als Adressaten, aber auch als Autoren der politisch gesetzten Gesetze und Rechte verstehen können. Ich muss und kann hier die unterschiedlichen Versionen dieser rechtsförmig gefassten Politik nicht weiter ausführen. Aber es ist hoffentlich deutlich, dass eine „gute Politik“ nicht von einer, wie Geuss sagt, „Rechtsobsession“ gelähmt wird, sondern „Recht“ in zweierlei Weise notwendig fordert: als Rechtsstaatlichkeit im Sinne der *rule of law* und als Beachtung der konkreten Rechte bzw. *rights* aller. Und überall dort, wo wir noch keine durch Rechtsstaatlichkeit gezähmte Politik haben, herrscht Willkür und das Recht des Stärkeren. Deshalb auch sind politische Befreiungsbewegungen umso erfolgreicher, je eher sie ein akzeptables Rechtssystem schaffen können.

zfmr: Aber auch das reicht noch nicht aus?

GL: Nein, in den modernen Demokratien seit dem 18. Jahrhundert und in dem seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sich wandelnden Völkerrecht kommt nun zu diesen, mit dem Rechtsstaat gegebenen Selbstverpflichtungen, die Rechte der jeweiligen Bürger zu achten, noch die weitergehende Selbstverpflichtung hinzu, auch „die“ Rechte aller Menschen zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Diese menschenrechtliche

Fassung legitimer, rechtsstaatlicher Politik ist sicherlich auch eine permanente Überforderung „guter Politik“, und sie wird in vielen Fällen und Hinsichten entweder gar nicht, nur unvollständig, nur teilweise oder nur vorgeblich erfüllt. Aber sie ist gerade nicht mehr, wie eine rein naturrechtliche Auffassung meinen mag, schlicht eine moralphilosophisch erhobene Forderung, sondern bleibt in den Bahnen einer deliberativen Politik aller Bürger. Moralische Argumente sind daher zwar nicht wertlos, aber sie haben keinen „Alleinvertretungsanspruch“ mehr, sondern müssen in einem offenen Streit unterschiedlicher Argumente alle überzeugen können. Geuss hat eine zu einseitige, interessanterweise zwischen John Locke (Politik als Interessenverfolgung) und Michail Bakunin (ohne Staat und zwingendes Recht) pendelnde Politikauffassung. Und ebenso einseitig ist seine Vorstellung von Recht bzw. *law* und Rechten bzw. *rights*. Mir scheint, er versteht Rechte als ökonomische Eigentumstitel, als Ansprüche auf etwas, das man schlicht besitzt. Und in der Tat ist in der Tradition des englischen Naturrechts „ein Recht haben“ so verstanden worden. Dagegen ist, etwa im deutschen Idealismus, die soziale Konstitution von Rechten betont worden. Und verabschiedet man sich von auch hier noch wirkenden impliziten naturrechtlichen Annahmen, so sind alle Rechte wechselseitig zugeschriebene und anerkannte Rechte innerhalb eines etablierten Rechtssystems. Und das gilt dann auch für eine akzeptable Auffassung von Menschenrechten.

zfmr: Auch Sie selbst vertreten eine Konzeption der Menschenrechte, die Sie „politisch“ nennen. Offenbar meint aber „politisch“ hier etwas ganz anderes als bei Geuss.

GL: Die Menschenrechte sind mit Einschränkungen in allen unterschiedlichen Konzeptionen, ob national, international oder transnational, durch drei, nicht aufeinander reduzierbare Aspekte gekennzeichnet: Sie sind, ihrer vollen Bedeutung nach, legale bzw. positive Rechte, benötigen daher aber zugleich einen politischen Rechtssetzungsprozess, und sie erheben zudem den Anspruch, in ihren normativen Urteilen und Behauptungen moralisch begründbar zu sein. Jeder dieser Aspekte folgt einer eigenen Logik und erfordert spezifische Sachverhalte und Begründungen. Und während Recht und Politik jeweils auf spezifische kollektive Entscheidungen einer Rechtsgemeinschaft und/oder eines politischen Kollektivs zurückgehen, beziehen sich moralische Rechtfertigungen auf den offenen „Raum der Gründe“. Wichtig ist ferner, dass die Menschenrechte spezifische Rechte sind, insofern sie allen einzelnen Menschen, nur weil sie Menschen sind, in der gleichen Weise zukommen: sie sind universell, egalitär, individuell und kategorisch. Ich glaube deshalb, dass schon, der Konzeption nach, die Rede von Menschenrechten, in denen auch Kollektive Träger dieser Rechte sein sollen, irreführend ist.

zfmr: Wie aber gelangen Sie von diesen Begriffsbestimmungen aus zur spezifisch völkerrechtlichen Dimension der Menschenrechte?

GL: Fragt man sich nun, wie diese konzeptionellen Ansprüche in der internationalen Konzeption der Menschenrechte eingelöst werden oder werden können, so fällt als Erstes die durch das traditionelle Völkerrecht vorgegebene Einseitigkeit von internationaler Politik auf. Traditionell erscheint internationale Politik in der Tat durch einen Umstand gekennzeichnet, den Geuss mit Recht kritisiert, wenn er sagt, dass „mächtige Länder Behauptungen über Rechte nutzen, um ihre Interessen zu verfolgen“. Aber diesen völkerrechtlich legitimen Umstand würde ich selbst ambivalenter beurteilen und nicht wie Geuss daraus den Schluss ziehen, „dass Menschenrechte auf der internationalen Bühne in Wirklichkeit eine legitimierende Tarnung für westliche Mächte sind, die ihre Interessen durchsetzen“. Leider werden Menschenrechte rhetorisch oder selektiv nicht nur von westlichen Mächten missbraucht, aber die internationale Politik ist nicht nur ein Verein von Fälschern und Heuchlern. Sie hat sich eben auch in den internationalen Menschenrechtspakten politisch auf Maßstäbe für „gute Politik“ geeinigt, die erstens moralisch rechtfertigbar sind und zweitens in Ansätzen und in einigen Bereichen auch zu nicht gering zu schätzenden Institutionen der Kontrolle, des Monitorings und schließlich auch der gerichtlichen Überprüfung geführt haben. Sicherlich sind diese Kontrolle und Durchsetzungen der Menschenrechte in vielen Punkten noch verbesserungswürdig, aber sie insgesamt als Blendwerk oder gar „Opium“ und als eine Fehlentwicklung abzutun, wie es Geuss tut, erscheint mir schlicht falsch. Drittens schließlich hat Politik auf internationaler Ebene ein schwerwiegendes strukturelle Manko, auf das Geuss aber gar nicht zu sprechen kommt: Es fehlen ihr adäquate, den Menschenrechten angemessene Weisen der demokratischen Rechtsetzung und Kontrolle.

zfmr: Was genau schwebt Ihnen da vor?

GL: Das ist ein außerordentlich komplexer Punkt, von dem ich hier nur einige Aspekte ansprechen kann. Die internationale Konzeption der Menschenrechte bezieht sich zum ersten Mal in der Geschichte auf einen neu interpretierten Begriff von „Menschenwürde“ als der Basis für das Haben von Rechten. Als Antwort auf die „Verbrechen gegen die Menschheit“ der Nazizeit und der kolonialen Mächte verpflichten sich die Staaten des internationalen Völkerrecht darauf, dass alle Menschen grundsätzlich gleichwertig und einen gleichen rechtlichen Status haben sollen. Das wird zunächst noch, ich würde sagen: etwas irreführend, in der traditionellen Sprache des Naturrechts ausgedrückt, insofern schon in Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte steht, dass

„alle Menschen (...) frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ sind. Aber dieses „angeboren“ soll nur ausdrücken, dass den Staaten der Welt kein Argument mehr einleuchtet, das eine prinzipielle Ungleichwertigkeit und Rechtlosigkeit von Menschen behaupten will.

zfmr: Was aber folgt daraus?

GL: Aus dieser neuen, revolutionären Grundlage des Völkerrechts ergibt sich eine Reihe von Forderungen, die im Völkerrecht selbst nur in Ansätzen oder unzureichend realisiert worden sind. So räumt das Völkerrecht zwar allen Menschen gleiche politische Mitwirkungsrechte ein, bleibt aber, aus Interesse der Herrschaftsstabilisierung von Nichtdemokratien und Demokratien, sehr unbestimmt in den Regelungen, wie diese Rechte ausgeübt werden können. Dem universellen Anspruch der Menschenrechte nach müssten diese nicht nur den jeweiligen Bürgern in einzelstaatlichen Demokratien, sondern transnational allen Menschen als Weltbürgern in globalisierten demokratischen Institutionen gegeben werden. Das würde eine neue, transnationale Konzeption der Menschenrechte erforderlich machen. Diese ist aber bislang nur in Ansätzen entworfen oder, z. B. für Europa, in regionalen politischen Strukturen und Verfassungen entwickelt worden. Jürgen Habermas etwa kämpft mit Altersgrimm und erstaunlicher Innovation für eine solche Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Relativ zu diesen theoretischen wie realen Herausforderungen einer transnationalen Konzeption der Menschenrechte sieht man erst, wie bequem es sich Geuss mit seiner Kritik der Menschenrechte macht.

zfmr: Bedarf es bei Ihrer politischer Konzeption der Menschenrechte nicht am Ende dann doch einer vorpolitischen, moralischen Begründung der Menschenrechte?

GL: Diese Frage spielt auf den Anspruch der Menschenrechte an, „kategorisch“ zu gelten, d. h. auf den in allen nationalen, internationalen wie transnationalen Konzeptionen der Menschenrechte erhobenen Anspruch, dass die Menschenrechte allen Menschen qua Menschsein unbedingt, unveräußerlich und unabdingbar zukommen sollen. Dieser Anspruch einer unbedingten Zuerkennung der Menschenrechte war in den Traditionen des Naturrechts mit einer den Menschen externen autoritativen Instanz: Natur, Vernunft, Gott begründet worden. Und Geuss hat ja Recht, wenn er diese Begründungsversuche für gescheitert ansieht. Meines Erachtens müssen alle normativen Ansprüche, die wir mit den Menschenrechten verbinden, „horizontal“, d. h. mit Hilfe von Argumentationen, die allen als Bürgern in einem öffentlichen Streit einleuchten können, begründet werden. Der Ort, an dem daher über den Anspruch einer unbedingten Geltung der Menschenrechte diskutiert und gestritten wird, ist die

meinungsbildende, politische, deliberative Öffentlichkeit. Soziologisch gesehen, ist dies ein komplexes Netzwerk unterschiedlicher, nationaler, regionaler und globaler „schwacher“ Öffentlichkeiten, die sich in unterschiedliche „starke“ Öffentlichkeiten der politischen Willensbildungen einspeisen. In diesen politischen deliberativen Öffentlichkeiten sind moralische Argumentationen, die den Anspruch einer kategorischen Geltung der Menschenrechte begründen, entscheidend, aber nicht so, dass sie den rasonierenden Bürgen vorschreiben, was sie zu meinen und zu entscheiden haben, sondern nur so weit, wie sie diese überzeugen können. Ich glaube, dass wir hier einen Pluralismus unterschiedlicher Begründungsversuche annehmen und akzeptieren sollten; ich selbst halte eine Argumentation, die mit dem Unparteilichkeitsprinzip arbeitet, auch in internationalen Kontexten für erfolgversprechend. Daraus folgt erstens: Weil alle Vertragsstaaten öffentlich erklärt haben, und zwar gleichlautend in den beiden Internationalen Menschenrechtspakten von 1966, „dass sich diese Rechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten“, ist die Einlösung des moralischen Begründungsanspruchs einer unbedingten Geltung der Menschenrechte eingebettet in einen performativen Akt völkerrechtlicher Deklaration. Zweitens gilt jedoch: Durch diese politische Entscheidung wird der moralische Begründungsanspruch einer unbedingten Geltung der Menschenrechte nicht ersetzt, sondern es ist der Güte einer moralischen Argumentation überlassen zu überzeugen. Dabei muss man nicht auf eine „absolute“, vorpolitische Begründung der Menschenrechte in der Tradition des Naturrechts hoffen, sondern kann versuchen, diesen Begründungsanspruch entsprechend horizontal einzulösen.

zfmr: Aber verlieren die Menschenrechte nicht ihren kategorischen Anspruch, wenn man sie dem öffentlichen Diskurs überlässt?

GL: Da die Menschenrechte nach dieser ernüchterten Auffassung keine umfassende, „absolute“ Theorie des Guten und Gerechten darstellen, sondern gewissermaßen auf den Schutz aller Menschen als Individuen spezialisiert sind, können sie freilich nicht mehr beanspruchen, in sämtlichen strittigen Kontexten als „Trumpf“ zu fungieren, der andere Erwägungen aussticht. Geuss kritisiert mit Recht diesen, insbesondere seit Ronald Dworkin mit den Menschenrechten verbundenen Absolutheitsanspruch. Aber auch hier versteht er ihn miss, indem er behauptet: „Wenn Rechte Trümpe sind, dann besteht ihr Zweck darin, die Diskussion zu beenden“. Ich würde hingegen sagen: In vielen politisch festgelegten Kontexten, z. B. bei einem Konflikt zwischen Nutzenerwägungen und Menschenrechtsschutz, wirken die Menschenrechte in der Tat wie Trümpe, aber sie beenden nicht eine Diskussion, sondern sie lassen das politische Festgelegte weiterhin

im Focus öffentlicher Kritik. Wenn wir keine unparteilich rechtfertigbaren Gründe für das Gegenteil haben, dann sind Menschenrechte zu beachten. Und ob Gründe vorliegen, die eine Einschränkung von Menschenrechten fordern, ist letztlich eine Sache, die in der „Welt der Gründe“ ausgefochten wird. Damit aber etwas wirksam werden kann, muss es durch politische Entscheidung entschieden werden. Insofern sind die Menschenrechte in ihren unbedingten Geltungsansprüchen etwas Paradoxes: Sie fordern so etwas wie eine „bedingte Unbedingtheit“, aber das ist in meinen Augen nicht ein Grund, sie höhnisch als „plumpe und lästige Fiktion“ abzutun, sondern der Versuch, mit menschlichen, endlichen Mitteln zu verhindern, dass erneut „Verbrechen gegen die Menschheit“ geschehen, ohne dass diese rechtlich fassbar wären.

zfmr: Wir danken für dieses Gespräch!

Literatur

- Lohmann, Georg 2013: Werden die Menschenrechte überschätzt? Über Missbrauch, problematische Ausweitungen und Grenzen der Menschenrechte, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 7, Nr. 2, 9-23.
- Menschenrechte – eine schlechte Idee/Menschenrechte – Opium für politisch neutralisierte Bevölkerungen. Ein Interview mit Raymond Geuss von Lawrence Hamilton, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 7, 2013, Nr. 2, 149-160.

„Kein Problem ist klein genug, dass es nicht in einen Konflikt münden kann!“

Ein Gespräch mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, Christoph Strässer

Seit 29. Januar 2014 ist Christoph Strässer Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe. Michael Krennerich befragte ihn im April 2014 für die *Zeitschrift für Menschenrechte* über seine neue Rolle, seine Agenda und über die Bedeutung des Amtes.

zfmr: Herr Strässer, Sie sind seit einigen Monaten der Beauftragte für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe. Waren Sie überrascht von Ihrer Ernennung?

Christoph Strässer (CS): Außenminister Frank-Walter Steinmeier hatte mir in einem persönlichen Gespräch Mitte Januar angekündigt, dass er mich für diese Aufgabe dem Bundeskabinett vorschlagen wolle. Da war die Ernennung selbst dann weniger eine Überraschung als ein Anlass zur Freude. Genauso wie der Vorschlag selbst. Es ist aber auch eine große Aufgabe – gerade, nachdem mein Vorgänger Markus Löning sich ein hohes menschenrechtliches Profil erarbeitet und dafür zu Recht viel Zustimmung erworben hat.

zfmr: Können Sie unseren Leserinnen und Lesern kurz erläutern, welche Aufgaben mit dem Amt einhergehen? Und wie unterscheidet sich Ihr Mandat von jenem der Menschenrechtsbeauftragten im Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz?

CS: Meine Aufgabe ist es, Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und der Humanitären Hilfe zu beobachten und dementsprechend Probleme sowohl in als auch außerhalb Deutschlands anzusprechen. Das heißt, dass ich mich innerhalb der Bundesregierung über Themen austausche, aber auch mit der Zivilgesellschaft und den Opfern von Menschenrechtsverletzungen. Letztlich geht es darum, Menschenrechtsverstöße immer wieder anzusprechen und zu verurteilen, damit Menschenrechte nicht nur eine abstrakte, wirkungslose Forderung bleiben, sondern ihre Einhaltung auch eingeklagt und staatlich kontrolliert wird. Dazu bedarf es der Präsenz des Themas auf internationalen Konferenzen und einer öffentlichkeitswirksamen Darstellung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung auch im Umgang mit aktuellen Geschehnissen. Das gilt in hohem Maße auch für den Bereich der Humanitären Hilfe, der ebenfalls in meinen Kompetenzbereich fällt und dem in

der Außenpolitik angesichts der zunehmenden Zahl humanitärer Krisen ein immer größerer Stellenwert zukommt.

Frau Dr. Wittling-Vogel, die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz, repräsentiert die Menschenrechte dagegen eher auf einer rechtlichen Ebene, indem sie die Bundesrepublik beispielsweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vertritt.

zfmr: Wie kann man sich die Zusammenarbeit und Abstimmung mit den anderen Ministerien im Bereich der Menschenrechtspolitik – die offiziell eine alle Ressorts umfassende Querschnittspolitik ist – vorstellen?

CS: Eine Abstimmung findet zunächst einmal mit den jeweiligen Referaten und Fachabteilungen innerhalb des Auswärtigen Amtes statt. Genauso wie diese, haben auch andere Ministerien jeweils die Aufgabe, in ihrer Arbeit die Menschenrechte zu beachten – wir verstehen Menschenrechtspolitik ja schließlich als eine kohärente Aufgabe für alle Politikbereiche. Soweit erforderlich, erfolgt dann eine themenbezogene Abstimmung mit dem jeweiligen Ressort. Ich bin in dieser Funktion weder weisungsgebunden noch weisungsbefugt.

zfmr: Ist der Beauftragte für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe lediglich ein Sprachrohr für bestehende menschenrechtliche und humanitäre Anliegen und Forderungen, die er aufgreift und in den politischen Diskurs einspeist? Oder kann er eigeninitiativ Themen setzen und etwas bewegen?

CS: Da mein Büro im Auswärtigen Amt recht klein ist, ist es schon rein personell gar nicht möglich, alle Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt zu beobachten und entsprechend zu reagieren. Mein Mittel ist vor allem das öffentliche Ansprechen bestimmter Themen, deshalb muss ich zwangsläufig Themenschwerpunkte setzen. Dabei ist die Themenauswahl natürlich immer in gewissem Maße subjektiv, das lässt sich gar nicht vermeiden. Dennoch ist die Auswahl der Themen, mit denen ich mich beschäftige, keinesfalls selektiv. Durch den Austausch von Informationen und Meinungen im Auswärtigen Amt, mit den Ressorts und vor allem auch mit der Zivilgesellschaft werde ich ständig auf Problembereiche aufmerksam gemacht, die die verschiedensten Länder und Themen betreffen. Das gibt mir eine gute Kontrolle, ob ich die Schwerpunkte aktuell richtig setze. Es darf auf keinen Fall der Eindruck entstehen, deutsche Menschenrechtspolitik arbeite mit doppelten Standards – das würde sie insgesamt unglaubwürdig machen!

zfmr: Wo setzen Sie in nächster Zeit die inhaltlichen Schwerpunkte Ihrer Arbeit als Beauftragter für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe?

CS: Ich bin gerade von einer Reise in den Südsudan, die Demokratische Republik Kongo und Uganda zurückgekommen. Die Lage dort ist besorgniserregend – unter vielen Aspekten. Deshalb wird dort einer meiner regionalen Schwerpunkte liegen. Natürlich sind die Schwerpunkte aber sehr abhängig von den jeweiligen Entwicklungen. Auch in Europa haben wir Probleme – die Ukraine ist hier nicht das einzige Sorgenkind. Es muss auch eine Möglichkeit gefunden werden, die Menschenrechte von Flüchtlingen, die in Europa Schutz suchen, zu achten und zu wahren, und auch die Diskriminierung von Roma und Sinti bleibt ein kritisches Thema. Deshalb bin ich persönlich auch nicht der Meinung, dass die geplante Kategorisierung von Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbiens als sichere Herkunftsländer politisch richtig ist. Jenseits von aktiver staatlicher Verfolgung ist nach allem, was wir wissen, Diskriminierung und Ausgrenzung für Roma nach wie vor so stark, dass sich z. B. eine Rückführung in diese Staaten verbietet.

zfmr: Im März dieses Jahres hatten Sie eine Rede vor dem UN-Menschenrechtsrat gehalten. Wie sehen Sie die Rolle Deutschlands in diesem Gremium? Und wie bewerten Sie die Arbeit des Menschenrechtsrates allgemein?

CS: Der Menschenrechtsrat ist neben dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte ein zentraler Spieler im internationalen Menschenrechtsschutz. Der Rat ist nah dran an menschenrechtlichen Krisen weltweit; er ist Podium und Dialogforum für den Austausch aller Akteure zu menschenrechtlichen Herausforderungen. Mit dem Allgemeinen Überprüfungsverfahren gibt es erstmals einen internationalen Monitoringmechanismus, dem sich alle Staaten gleichermaßen unterziehen müssen. Der Rat eröffnet der Zivilgesellschaft zahlreiche Möglichkeiten, ihre Themen einem breiten Staatenkreis zu vermitteln.

Als Mitglied des Menschenrechtsrats möchte Deutschland dafür sorgen, dass der Rat seinem Schutz-Mandat umfassend nachkommt, dass die Instrumente des Rats mit Augenmaß zum Einsatz kommen und dass die Teilhabe von Zivilgesellschaft und nationalen Menschenrechtsinstitutionen am Ratsgeschehen in vollem Umfang erhalten bleibt. Dafür streben wir für das nächste Jahr auch den Vorsitz an.

zfmr: Bei den Aussprachen im Rahmen des Allgemeinen Überprüfungsverfahrens (Universal Periodic Review, UPR) im Menschenrechtsrat loben sich Staaten mit teils schlechtem Menschenrechtsprofil – wie beispielsweise Belarus und Russland, China und Vietnam oder Kuba und Venezuela – gegenseitig ob ihres vermeintlichen menschenrechtlichen commitment und ihrer angeblichen Erfolge bei der Umsetzung der Menschenrechte. Ist dies nicht frustrierend? Diskreditiert dies nicht zu einem gewissen Maße das Verfahren?

CS: Natürlich ist es manchmal erstaunlich, wie sehr sich die Sicht einzelner Staaten auf die Situation der Menschenrechte im eigenen Land von dem unterscheidet, was Zivilgesellschaft oder auch UN-Institutionen festgestellt haben. Und natürlich ist es ärgerlich, wenn solche Staaten dann auch noch im UPR-Verfahren Beifall von Gleichgesinnten erfahren. Aber dies diskreditiert nicht das UPR-Verfahren als solches. Nein, was letztlich darunter leidet, ist die Glaubwürdigkeit all jener Staaten, die zu solchen beschönigenden Taktiken greifen.

zfmr: Myanmar (Burma) gehörte lange Zeit zu den ausgesprochen menschenrechtsfeindlichen Regimen. Sie trafen dort gerade Vertreter der Regierung und der Opposition, unter anderem Aung San Suu Kyi, Menschenrechtsaktivisten und Vertreter der Religionsgemeinschaften. Inwieweit werden heute in Myanmar die Menschenrechte geachtet?

CS: Die Einsetzung der zivilen Regierung in Myanmar im März 2011 hat zu Fortschritten bei der Menschenrechtslage geführt – u. a. zur Freilassung fast aller prominenten politischen Gefangenen, zur Vereinbarung von Waffenstillständen mit fast allen ethnischen Minderheiten, zur Abschaffung der Pressezensur, zur offiziellen Verpflichtung zur Abschaffung von Zwangsarbeit und Kindersoldaten. Wir betonen gegenüber der myanmarischen Regierung Anerkennung für das Erreichte, aber auch unsere Erwartung, dass der Reformprozess weitergeht.

Die Erfolge dürfen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass es weiterhin zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Die Rechtsstaatlichkeit ist im gesamten Land mangelhaft. Im Parlament werden beispielsweise Gesetzesvorschläge zur „Bewahrung von Rasse und Religion“ zu nationalistischen Zwecken eingebracht. Die EU hat am 20. Mai ihren ersten EU-Myanmar- Menschenrechtsdialog mit Regierungsvertretern und Vertretern der Zivilgesellschaft geführt, wo diese Missstände angesprochen wurden.

Dramatisch ist nach wie vor die Situation im Rakhine-Staat, wo es seit 2011 immer wieder zu ethnisch und religiös konnotierten Auseinandersetzungen zwischen der buddhistischen Mehrheit und der Minderheit der Muslime kommt, die sich dort Rohingya nennen und denen alle staatsbürgerlichen Rechte aberkannt werden. Hier ist dringend Handeln erforderlich, will man nicht eine ganze Gruppe von Menschen stigmatisieren und zum Opfer von Hasskampagnen werden lassen.

zfmr: Welches sind aus Ihrer Sicht gegenwärtig die menschenrechtlichen und humanitären hotspots, mit denen sich auch die internationale und die deutsche Menschenrechtspolitik auseinandersetzen müssen?

CS: Wir haben es gegenwärtig mit einer Reihe von krisenhaften Entwicklungen weltweit zu tun, die alle unsere Aufmerksamkeit erfordern: Syrien, die Ukraine, Südsudan,

die Zentralafrikanische Republik. Wir können uns aber nicht leisten, uns auf diese akuten Krisen zu beschränken. Menschenrechtspolitik erfordert Wachsamkeit auch bei latenten Menschenrechtsverletzungen, auch bei Diskriminierung, die nur wenige innerhalb einer Gesellschaft trifft und die man als „vergessene Konflikte“ charakterisiert. Die aktuellen Krisen haben eins gezeigt: Kein Problem ist klein genug, dass es nicht in einen Konflikt münden kann.

Darüber hinaus haben wir natürlich eine ganze Bandbreite an aktuellen Themen, von der Situation von Flüchtlingen über Menschenhandel bis hin zu Folter. Und nicht nur die politischen und zivilen Menschenrechte, sondern auch die Rechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wie z. B. das Recht auf Wasser oder sanitäre Grundversorgung, bleiben für uns Schwerpunkte der Menschenrechtsarbeit. Darüber hinaus mache ich mich stark, dass Deutschland die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzt und einen Nationalen Aktionsplan erstellt. Hier befinden wir uns derzeit in der Ressortabstimmung.

zfmr: Wie lässt sich die humanitäre Situation im Südsudan oder dem Osten der Demokratischen Republik Kongo verbessern? Welche Einsichten haben Sie aus Ihrer Reise gewonnen?

CS: Leider sind derzeit immer noch Millionen von Menschen Flüchtlinge im eigenen Land oder über Grenzen hinweg unterwegs. Menschenrechtsverletzungen werden immer noch vor allen Dingen von bewaffneten Banden, aber auch von den regulären Streitkräften verübt. Täglich gibt es Überfälle und Feuergefechte zwischen verfeindeten bewaffneten Gruppen bzw. mit Regierungseinheiten.

Der über viele Jahre andauernde Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo, unter dem vor allem die östlichen Provinzen des Landes leiden, muss beendet werden. Der Staat muss wieder richtig funktionieren, die Sicherheitsorgane wie Armee, Polizei und Justiz bedürfen weitreichender Reformen. Ganz besonders dramatisch ist die Situation von Frauen und Kindern, die immer noch Opfer sexualisierter Gewalt werden, auch Opfer der offiziellen staatlichen Armee.

Wir arbeiten über viele Kanäle und zu etlichen Themen an den eigentlichen Ursachen der Misere im Kongo. Ich habe einige Projekte besucht, darunter das Projekt zur Zertifizierung von Konfliktrohstoffen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) in Goma. Die BGR betreibt eine Zertifizierung der vier Konfliktrohstoffe Zinn, Wolfram, Tantal und Gold, mit der ein illegaler und menschenunwürdiger Bergbau zurückgedrängt werden soll (der noch dazu bewaffneten Gruppen in die Hände spielt). Dieses Vorhaben gibt Hoffnung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen in der Krisenregion Ost-Kongo. Auch die Bemühungen um ein

Ende der Straflosigkeit von Gewalttätern haben in manchen Bereichen Fortschritte gemacht. Das GIZ-Polizeiprojekt in Goma, die Bemühungen des Krankenhauses „*Heal Africa*“ und die Gemeinschaftsprojekte für Betroffene sexualisierter Gewalt sind sichtbare Belege für die fortschreitende Sensibilisierung.

Bis sich wesentliche Besserungen zeigen, wird die humanitäre Hilfe aus dem Ausland fortgesetzt werden müssen. Einer der Schwerpunkte der deutschen humanitären Hilfe in Afrika liegt gerade hier.

Im Südsudan ist die Situation eine andere. Dort hat sich seit dem offenen Ausbruch des Machtkonflikts zwischen dem südsudanesischen Präsidenten Kiir und seinen Kritikern Mitte Dezember 2013 die Lage erheblich verschärft. Bereits davor war sie wegen bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Gruppen sowie interkommunaler Gewalt kritisch. Inzwischen sind nun aber über eine Million Menschen intern vertrieben, Zehntausende haben sich auf die Basen der UN-Mission im Südsudan, UNMISS, geflüchtet. Über 300 000 Flüchtlinge suchten bislang in Nachbarländern Schutz.

Fast die Hälfte der südsudanesischen Bevölkerung ist auf humanitäre Hilfe angewiesen, dem Land droht eine Hungersnot. Unsere Priorität liegt im Schutz der Zivilbevölkerung und dem humanitären Zugang. Dringender humanitärer Bedarf besteht in den Bereichen medizinische Versorgung, Nahrung, Notunterkünfte, Wasser und Sanitärversorgung und Hygiene.

Angesichts dieser dramatischen Entwicklung gehen die Vereinten Nationen von einem Bedarf von 1,8 Mrd. US-\$ für humanitäre Hilfe aus, der jedoch eigentlich noch vor der herannahenden Regenzeit (d. h. vor Juni) gedeckt werden müsste. Nach Juli werden abgelegene Dörfer durch den starken Regen nicht mehr über Straßen zu erreichen sein. Die Geberkonferenz für Südsudan am 20. Mai in Oslo konnte nochmals 600 Millionen US-\$ mobilisieren. Von deutscher Seite wurden dabei noch einmal sechs Millionen Euro zugesagt. Damit hat Deutschland in diesem Jahr insgesamt 12,5 Millionen Euro humanitäre Hilfe mobilisiert, um die Lage für die Bevölkerung in Südsudan zu verbessern. Hinzu kommen Hilfsleistungen in Höhe von 1,7 Millionen Euro für südsudanesische Flüchtlinge in den Nachbarstaaten Uganda und Äthiopien. Mit den Geldern werden Projekte internationaler Organisationen und von Nichtregierungsorganisationen unterstützt.

Entscheidend ist also jetzt, dass Hilfsgüter und Saatgut die Menschen im Land schnell erreichen, die Felder müssen mit der einsetzenden Regenzeit bestellt werden. Ich appelliere daher nachdrücklich an die Konfliktparteien, die Waffen ruhen zu lassen und Hilfsleistungen der internationalen Gemeinschaft zu schützen.

zfmr: Die Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz von Menschen ist – gerade auch in der Menschenrechtsszene – ein heiß diskutiertes Thema. Sie haben im Bundestag den Militäreinsatz Frankreichs in der Zentralafrikanischen Republik begrüßt und im April dieses Jahres im Bundestag für die Verlängerung des dortigen Bundeswehreinsatzes (von 80 deutschen Soldatinnen und Soldaten) ausgesprochen. Aus welchen Gründen?

CS: Die Sicherheits- und Menschenrechtslage sowie die humanitäre Lage in der Zentralafrikanischen Republik sind weiterhin sehr schlecht. Die europäische Überbrückungsmission „EUFOR RCA“ hat die Aufgabe, die Sicherheitslage zu stabilisieren und den Zugang zur humanitären Hilfe und Wiederaufbauhilfe zu verbessern und dabei die AU-Mission „MISCA“ und den französischen Einsatz „SANGARIS“ zu unterstützen. Die Vereinten Nationen haben am 10. April beschlossen, eine Friedensmission einzurichten. „MINUSCA“ wird am 15. September die originären „Peacekeeping-Aufgaben“ übernehmen.

Ich begrüße diese Mandate nachdrücklich. Wenn man Entwicklungen ähnlich wie seinerzeit in Ruanda vermeiden will, muss man unabhängig von allen politischen Positionierungen dafür sorgen, dass schwerste Menschenrechtsverletzungen gestoppt werden und es nicht zu weiteren Eskalationen kommt. Wir brauchen humanitäre Hilfe für die bedrohte Zivilbevölkerung, wir brauchen aber auch sichere Räume, um den Menschen diese Hilfe zu bringen. Dabei ist völlig klar, dass solche Krisen mit militärischen Mitteln alleine nicht gelöst werden können. Aber wenn die Situation so eskaliert, dass Hilfsmittel nicht mehr zu den Bedürftigen gelangen können, wenn selbst Organisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch nach stärkerer Unterstützung durch die Internationale Gemeinschaft rufen, dann meine ich, dürfen auch wir uns dem nicht verschließen.

zfmr: Wie verträgt sich die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung mit der Genehmigung deutscher Rüstungsexporte selbst an Länder mit einem erschreckenden Menschenrechtsprofil wie etwa Saudi Arabien oder in Konfliktländer wie den Irak? Und wie sieht es eigentlich mit Waffenexporten nach Russland aus?

CS: Rüstungsexporte sind ein sehr sensibler Bereich; im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung daher zu einer „restriktiven Handhabung“ verpflichtet. Die „Politischen Grundsätze“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2000 und der „Gemeinsame Standpunkt“ der EU aus dem Jahr 2008, sowie seit April 2014 auch Kernbestimmungen des neuen Waffenhandelsvertrags (ATT) sind verbindlich. Insbesondere die Beachtung der Menschenrechte im Empfängerland spielt bei der Entscheidungsfindung eine herausragende Rolle. Die Politischen Grundsätze machen hier klare Vorgaben: Wenn

„hinreichender Verdacht“ besteht, dass die zu liefernden Rüstungsgüter „zur internen Repression oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden“, darf eine Genehmigung grundsätzlich nicht erteilt werden.

Die Bundesregierung wird, so ist es im Koalitionsvertrag niedergelegt, künftig für mehr und schnellere Transparenz bei Rüstungsexporten sorgen. Dies wird einen weiteren Beitrag zu einer restriktiven Exportpolitik leisten, da Entscheidungen früher öffentlich werden und kritischen Fragen aus Parlament und Öffentlichkeit standhalten müssen. Ich verhehle allerdings nicht, dass für mich persönlich dieser Ansatz nicht weit genug geht. Ich wünsche mir und werde weiterhin dafür eintreten, dass der Deutsche Bundestag über Anträge auf Rüstungsexporte seitens der Bundesregierung informiert wird, *bevor* eine Entscheidung im Bundessicherheitsrat fällt. Nur dann ist Transparenz herzustellen, aber auch die Verantwortung des Parlaments wird nur so gestärkt.

Was Ihre konkrete Frage zu Waffenexporten nach Russland angeht: Aufgrund der aktuellen politischen Lage werden derzeit keine Genehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern nach Russland erteilt. Die Bundesregierung hat zudem eine Prüfung eingeleitet, wie mit bereits erteilten Exportgenehmigungen umgegangen werden kann. In kritischen Fällen wirkt die Bundesregierung darauf hin, dass es nicht zu einer Ausfuhr der betroffenen Güter kommt. Die Genehmigungslinie war bereits vor den aktuellen Ereignissen restriktiv, so wurden seit Jahren keine Genehmigungen mehr für Kriegswaffen erteilt. Güter, die zur internen Repression und damit missbräuchlich zu Menschenrechtsverletzungen geeignet sein könnten, wurden ebenfalls nicht genehmigt.

zfmr: Vor zehn Jahren sind die EU-Leitlinien zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen verabschiedet worden? Unternehmen die Europäische Union und die Bundesregierung genug, um Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger in „Drittstaaten“ zu schützen?

CS: Menschenrechtsverteidiger sind wichtige Akteure beim Aufbau und Erhalt von stabilen, gerechten und demokratischen Gesellschaften. In vielen Staaten werden sie jedoch Opfer von Feindseligkeiten durch staatliche oder private Akteure. Die Bundesregierung fördert diese mutigen Menschen – sie tritt in Dialog mit ihnen, schützt sie auf diplomatischem Wege und unterstützt sie auch finanziell, wo dies angebracht ist. Dazu beobachtet sie kontinuierlich und engmaschig die Lage von Menschenrechtsverteidigern, auch mit Hilfe von spezialisierten Nichtregierungsorganisationen, und arbeitet daran, dieses Beobachtungssystem weiter zu verbessern. Grundlage hierfür sind die besagten EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, die 2004 verabschiedet und 2008 aktualisiert wurden. In diesem Jahr wurden die Leitlinien

ergänzt durch einen Leitfaden für Auslandsvertretungen mit konkreten Tipps, wie die Leitlinien umgesetzt werden können.

Deutschland unterstützt immer wieder Projekte von und für Menschenrechtsverteidiger. Der Schutz von Menschenrechtsverteidigern ist Bestandteil des menschenrechtlichen Aktionsplans der Bundesregierung und steht damit weiter ganz oben auf der Agenda der deutschen Außenpolitik. Im Zeitraum 2012-2013 hat die Bundesregierung Projekte von und für Menschenrechtsverteidiger mit insgesamt mehr als 2 Millionen Euro gefördert. Darüber hinaus veranstaltet das Auswärtige Amt seit 2011 Regionalkonferenzen für Menschenrechtsverteidiger. 2014 fand eine Regionalkonferenz in Kuala Lumpur statt. 2013 fanden Regionalkonferenzen in Panama und Sambia statt, im Herbst 2012 in Togo, 2011 je eine in Buenos Aires und Tunis.

Zudem setzt sich die Bundesregierung häufig bei den Regierungen anderer Staaten für Menschenrechtsverteidiger ein. Die Bundeskanzlerin, der Außenminister und zahlreiche andere hochrangige Vertreter der Bundesrepublik treffen sich zudem immer wieder mit prominenten Aktivistinnen und Aktivisten ebenso wie mit bisher unbekanntem verdientvollen Schriftstellern, Anwältinnen oder Ärzten: Medienaufmerksamkeit ist eines der vielen Mittel, um diese Personen zu schützen.

Um die Umsetzung der EU-Leitlinien auf lokaler Ebene voranzutreiben, wurden unter deutscher Ratspräsidentschaft die Auslandsvertretungen der Mitgliedsstaaten in 124 Gastländern angewiesen, mit EU-Partnern vor Ort über die Situation von Menschenrechtsverteidigern zu berichten und lokale Strategien zu ihrem Schutz zu erarbeiten. Die EU-Kommission verfügt mit dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) über ein Finanzierungsinstrument, mit dem sich schnell kurzfristig finanzielle Mittel zur Unterstützung bedrängter Menschenrechtsverteidiger bereitstellen lassen. 2013 hat EIDHR 25 neue Projekte für Menschenrechtsverteidiger gefördert (Gesamtumfang: 20 Mio. Euro). Außerdem leistet EIDHR in dringenden Fällen Soforthilfe für bedrängte Menschenrechtsverteidiger (bislang 140 Fälle, insgesamt 1,1 Mio Euro).

zfmr: In Uganda unterzeichnete der Staatspräsident Yoweri Museveni am 24. Februar 2014 den sogenannten Anti-Homosexuality-Act. Damit hat sich die ohnehin prekäre Lage für LSBTP-Personen und AktivistInnen noch einmal drastisch verschärft. Sie waren gerade vor Ort. Was ist zu tun?

CS: In der Tat ist die Menschenrechtsslage von LSBTI-Personen in Uganda nach wie

1 Die Abkürzung steht für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender (Trans*) und Intersexuelle (Inter*) (engl. LGBTI).

vor besorgniserregend und hat sich mit der Unterzeichnung des Anti-Homosexuellen-Gesetzes durch Staatspräsident Museveni verschlechtert. Bereits bestehende Straftatbestände wurden deutlich verschärft, neu hinzugekommen ist etwa die Strafbarkeit für die Förderung von Homosexualität. Besonders bestürzt hat mich, dass Namenslisten von Homosexuellen in Zeitungen abgedruckt und die Unterzeichnung des Gesetzes in einigen Medien und von Teilen der Öffentlichkeit geradezu gefeiert wurde.

Bei meiner Reise nach Uganda Ende April konnte ich mich mit ugandischen Aktivisten treffen, die sich vor allem über große Rechtsunsicherheit beklagten und die Einschränkung ihrer Tätigkeiten bei der Betreuung von LSBTI-Personen befürchten. Ebenso besteht Angst, dass es zu willkürlichen Übergriffen auf Homosexuelle kommen könnte, dies jedoch weniger durch die Polizei als durch einen vom vermeintlichen „Erfolg“ der Gesetzgebung angestachelten Mob. Diese Entwicklungen sehe ich mit Sorge, die Unterzeichnung des Gesetzes hat die Bundesregierung insgesamt scharf kritisiert. Nun muss es zum einen darum gehen, die ugandische Regierung von der Unvereinbarkeit der neuen Gesetzgebung mit ihren Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsabkommen zu überzeugen und zu entsprechenden Schritten zu bewegen. Hierfür setzt sich die deutsche Botschaft in Kampala bilateral oder auch im Verbund mit anderen Botschaften und der EU-Delegation kontinuierlich ein. Dies ist weiterhin Thema bei bilateralen Gesprächen oder in internationalen Foren, in denen Deutschland mitwirkt, wie dem UN-Menschenrechtsrat.

Darüber hinaus ist aber ein vordringliches Anliegen der effektive Schutz der LSBTI-Personen in Uganda. Hierzu steht die deutsche Botschaft in engem Kontakt mit betroffenen Interessengruppen und koordiniert weitere Maßnahmen, etwa ein Referenzsystem für Betroffene an Hilfsorganisationen, mit ugandischen Aktivisten, der EU sowie anderen internationalen Partnern. Außerdem führt die EU einen intensiven Dialog mit der Regierung Ugandas im Rahmen des Art. 8 des Cotonou-Abkommens. Bei der letzten Sitzung am 28. März 2014 hat sich die ugandische Regierung gegenüber den EU-Partnern zum Schutz von Homosexuellen vor Diskriminierung und willkürlicher Verfolgung sowie zur Garantie freien Zugangs zu medizinischer Versorgung verpflichtet.

Es ist vor allem wichtig, dass wir weiter im Gespräch mit der ugandischen Regierung bleiben. Die Einstellung von Entwicklungshilfe, wie es hin und wieder gefordert wird, ist kein angemessenes Instrument, um Druck auszuüben, sondern entpuppt sich bei näherem Hinsehen als kontraproduktiv. Kürzungen von Entwicklungshilfe oder Drohungen in diese Richtung würden von der ugandischen Regierung und Öffentlichkeit den LSBTI-Vertretern angelastet, das berichten uns jedenfalls Aktivisten aus

den LSBTI-Gruppen aufgrund ihrer konkreten Erfahrungen, und ich finde, das sind diejenigen, auf die wir in erster Linie hören sollten. Wichtige Entwicklungsprojekte, v. a. im Gesundheitswesen, ermöglichen gerade auch LSBTI-Personen die Möglichkeit, wichtige Dienstleistungen zu erhalten. Darüber hinaus ist Homophobie gerade in Uganda auch ein Resultat mangelnder Bildung, schwacher zivilgesellschaftlicher Strukturen und großer Armut in weiten Teilen der ländlichen Bevölkerung, die diese für populistische Einflussnahme empfänglich macht. Genau diesen Phänomenen versucht Entwicklungshilfe entgegenzuwirken. Diese Einschätzung teilen im Übrigen auch die meisten ugandischen LSBTI-Aktivisten, mit denen ich gesprochen habe. In Zukunft wird es darum gehen, mit Uganda einen intensiven Dialog über den Schutz und die Nicht-Diskriminierung von Minderheiten zu führen. Von einem umfassenden Diskriminierungsschutz profitieren neben LSBTI-Personen auch andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Durch die Verankerung in einer breiter angelegten zivilgesellschaftlichen Forderung könnten LSBTI-Vertreter zudem mehr Verständnis und Unterstützung für ihre Anliegen erhalten.

zfmr: Verfolgte Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger stehen immer wieder vor Visa-Problemen, wenn sie nach Deutschland kommen möchten. Wie lässt sich diesbezüglich die Zusammenarbeit zwischen Außen- und Innenpolitik verbessern? Führen Sie diesbezüglich auch Gespräche mit dem Innenminister?

CS: Unsere Auslandsvertretungen sind durch europäisches Recht verpflichtet, jeden Visa-Antrag unter Berücksichtigung der individuellen Umstände des Antragstellers zu prüfen. Antragsteller, deren Anträge zurückgewiesen werden, haben die Möglichkeit, hiergegen Rechtsmittel einzulegen. Wo konkrete Probleme entstehen, gibt es immer wieder die Möglichkeit, schnell und unbürokratisch zu helfen.

zfmr: Gegenwärtig verhandelt die EU Freihandelsabkommen mit Indien und den USA. Verstehen Sie die Kritik an den intransparenten Verfahren und teilen Sie die – je nach Abkommen unterschiedlich gearteten – menschenrechtlichen Befürchtungen, die an solche Freihandelsabkommen geknüpft werden?

CS: Allgemein gilt, dass Veränderungen, wie sie beispielsweise durch Freihandelsabkommen induziert werden können, stets durch einen öffentlichen und offenen Diskurs begleitet werden müssen.

Teile der indischen Bevölkerung hegen die Sorge, dass die mit einem Freihandelsabkommen verbundene Marktöffnung armen Bevölkerungsschichten zum Nachteil gereichen und menschenrechtliche Probleme aufwerfen könnte. Es gibt daher Stimmen, die sich gegen die Öffnung in einzelnen Bereichen, wie zum Beispiel dem

Einzelhandel, aussprechen. Allerdings kann Marktöffnung Wachstumsimpulse geben, die einen Entwicklungsschub befördern können. Das könnte gerade auch armen Bevölkerungsschichten neue Chancen eröffnen. Allerdings darf es Zustimmung zu Freihandelsabkommen nur geben, wenn gesichert und überprüfbar ist, dass Maßnahmen auf der Grundlage solcher Abkommen nicht zu ökologischen, sozialen und ökonomischen Verwerfungen führen. Bei Verstößen müssen auch Sanktionen verhängt werden können. Das gilt insbesondere für Fragen wie *landgrabbing* und Ausbeutung von Rohstoffen, aber auch zur Sicherung der Lebensgrundlagen indigener Völker.

Deshalb müssen die Freihandelsabkommen der EU immer stärker Nachhaltigkeits- und menschenrechtliche Aspekte wie den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berücksichtigen – ist dies nicht ausreichend garantiert, sind sie für mich nicht zustimmungsfähig. Die EU einigte sich im Jahr 2010 außerdem darauf, in Verhandlungen auf politische Klauseln bzw. Rahmenabkommen zu bestehen, die bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eine Suspendierung des Freihandelsabkommens ermöglichen (Menschenrechtsklausel). Dies verkompliziert die Verhandlungen aus handelspolitischer Sicht zwar und führt auch in einigen Verhandlungen zum Stillstand, ist aber für die EU wichtiger Bestandteil ihrer Freihandelspolitik. Insofern kann die Vertiefung von Handelsbeziehungen der EU mit anderen Staaten einen wichtigen Beitrag zum besseren Schutz von Menschenrechten leisten. Dort, wo wie bei den TTIP-Verhandlungen aktuell die Mindestanforderungen an Transparenz missachtet werden, halte ich die Proteste aus der Zivilgesellschaft und auch aus der Mitte des Deutschen Bundestages für nachvollziehbar und berechtigt. Ob menschenrechtliche Standards ausreichend berücksichtigt werden, kann nur bewertet werden, wenn man die zu verhandelnden Inhalte kennt und sie einem öffentlichen Diskurs unterzieht.

Dabei soll auch nicht verschwiegen werden, dass Freihandelsabkommen immer wieder einige Wirtschaftssektoren und Gesellschaftsteile vor Härten und großen Anpassungsdruck stellen. In den EU-Freihandelsabkommen sollen Übergangsfristen für ganz besonders sensible Wirtschaftszweige oder auch Programme in Entwicklungsländern wie „*Aid for Trade*“ diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden helfen.

zfmr: Unter den Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung ist die menschenrechtliche Bindung transnationaler Unternehmen eine große menschenrechtspolitische Herausforderung. Die Vereinten Nationen haben schon vor geraumer Zeit Leitlinien zu Wirtschaft und Menschenrechten verabschiedet. Wie kann es sein, dass Deutschland diesbezüglich immer noch keinen Aktionsplan ausgearbeitet und verabschiedet hat?

CS: Deutschland hat die Annahme der UN-Leitprinzipien durch den UN-Menschen-

rechtsrat im Jahr 2011 unterstützt und die entsprechende Resolution miteingebracht. Die Bundesregierung bekennt sich zur Umsetzung der Leitprinzipien. Das haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag ausdrücklich festgehalten. Eine Reihe von Ressorts ist hier bereits aktiv, auch wenn das nicht immer in der Öffentlichkeit sichtbar ist. Ein nationaler Aktionsplan ist ein Instrument, das die geleisteten Arbeiten, aber auch die Herausforderungen auf den Punkt bringt und auch für die breite Öffentlichkeit sichtbar macht. Eine Reihe europäischer Staaten hat diesen Weg bereits beschritten und hat nationale Aktionspläne erarbeitet. Es ist klar, dass ein solcher Aktionsplan nicht im Handumdrehen durch die Regierung erarbeitet werden kann. Wenn er erfolgreich sein soll, setzt dies einen längeren Prozess der Konsultation und Verständigung unter den Beteiligten und eine frühzeitige Einbeziehung der Zivilgesellschaft in diesen Diskurs voraus. Die Frage eines nationalen Aktionsplans wird derzeit zwischen den verschiedenen betroffenen Ressorts der Bundesregierung erörtert und ich setze mich dafür ein, dass wir am Ende der Legislaturperiode einen solchen Aktionsplan vorweisen können.

zfnr: Wie steht es um den Menschenrechtsschutz innerhalb Europas? Wo sehen Sie hier die wichtigsten Problemfelder?

CS: Hinsichtlich der Mechanismen und des Regelwerks haben wir aus meiner Sicht in Europa in den letzten Jahrzehnten gute Voraussetzungen für einen beachtlichen Standard beim Menschenrechtsschutz geschaffen. Ich denke hier vor allem an die gemeinsamen Werte und Konventionen, zu deren Schutz und Förderung wir uns im Rahmen des Europarats und der OSZE verpflichtet haben, allen voran die Europäische Menschenrechtskonvention. Wie so oft kommt es jedoch vor allem auf die Umsetzung in der Praxis an. Und hier sehe ich in Teilen Europas weiterhin erhebliche Lücken zwischen Theorie und Praxis. Mancherorts müssen wir sogar Rückschritte konstatieren, zum Beispiel im Bereich der Medienfreiheit, den demokratischen Standards bei Wahlen, der Rechtsstaatlichkeit. Hinzu kommen Phänomene wie Intoleranz, Diskriminierung von Minderheiten, Hasskriminalität, die stärker in den Blick rücken. Hier müssen wir alle Möglichkeiten nutzen, um Defizite abzubauen, negative Entwicklungen zu stoppen und auf Verbesserungen drängen. Ohne Menschenrechte wird es langfristige Sicherheit und Stabilität in Europa kaum geben. Dies sehen wir derzeit auch in der Ukraine-Krise.

Eine besondere Aufgabe sehe ich in einigen Regionen Europas in der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, das heißt insbesondere einer unabhängigen Justiz und des Rechts auf einen fairen Prozess. In dem Zusammenhang will ich den Europäischen

Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg als das „Flaggschiff des Europarats“ nicht unerwähnt lassen, der eine europäische Errungenschaft von geradezu weltgeschichtlicher Bedeutung ist und es den Menschen ermöglicht, ihre Rechte einzufordern, wenn sie sich darin in dem jeweiligen Heimatland nach Ausschöpfung der dortigen Instanzen verletzt sehen. Hier richtet sich mein Appell an die 47 Mitgliedsstaaten des Europarats, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte konsequent umzusetzen, um Fortschritte beim Menschenrechtsschutz zu verwirklichen.

Seit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte im Jahre 1975 wurde sicherlich vieles erreicht. Wir müssen heute jedoch feststellen, dass noch nicht überall die OSZE-Menschenrechtsstandards umgesetzt bzw. eingehalten werden. Die OSZE verfügt mit ODIHR, der Hochkommissarin für nationale Minderheiten und der Beauftragten für die Freiheit der Medien über unabhängige „Menschenrechts-watchdogs“. Durch ihren Einsatz für die Menschenrechte, u. a. durch Wahlbeobachtungen oder Besuchen in den OSZE-Teilnehmerstaaten, kann die menschenrechtliche Situation im OSZE-Raum zum Beispiel in Berichten objektiv und neutral veröffentlicht werden. Somit wird der Dialog über Menschenrechtsfragen gefördert. Zusätzlich führen diese OSZE-Institutionen gezielt auch von uns unterstützte Projekte zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch.

zfmr: Und in Deutschland? Welche menschenrechtlichen Probleme liegen Ihnen hierzulande am Herzen? Und wie sehr können Sie sich dieser Probleme annehmen, da Sie sich ihrem Mandat zufolge vor allem um außenpolitische Menschenrechtsanliegen kümmern sollen?

CS: Wie ich bereits angesprochen habe, muss sich Deutschland als Teil der Europäischen Union Gedanken darüber machen, wie in Zukunft mit Flüchtlingen umgegangen werden kann. Es muss eine Lösung gefunden werden, wie unter Einhaltung der Menschenrechte und der rechtlichen Rahmenbedingungen Flüchtlinge in Deutschland oder anderen Ländern aufgenommen werden können. Die gegenwärtig praktizierte Abschottungspolitik der EU, darunter auch die ungerechte Verteilung von Flüchtlingen nach den Dublin-Verordnungen widerspricht den Wertsetzungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten.

Ein anderer Problemschwerpunkt ist die immer wieder auftretende Diskriminierung von Roma und Sinti, wie sie unter anderem zuletzt in einem Bericht von Amnesty International dargelegt wurde. Dies sind Themen, die neben internationalen Schwerpunkten angegangen werden müssen. Einerseits, weil tagtäglich Menschen unter der Flüchtlingspolitik bzw. unter der bestehenden Diskriminierung leiden, andererseits, weil man nach außen nicht in glaubwürdiger Weise auf die Einhaltung menschen-

rechtlicher Standards hinwirken kann, wenn man im innerstaatlichen Bereich nicht mindestens genauso streng auf die Durchsetzung dieser Standards besteht.

Es gibt aber auch noch andere Herausforderungen, wie z. B. den Ausbau der Nationalen Stelle zur Prävention von Folter oder den Erhalt und Ausbau der Stellung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, das wertvolle Arbeit leistet. Deutschland muss sich meines Erachtens, insbesondere nach der NSU-Affäre, stärker um die Bekämpfung rassistischer Tendenzen bemühen und den Vorwürfen von „*racial profiling*“ nachgehen. Dies wurde Deutschland auch im Rahmen des UPR-Verfahrens letztes Jahr in Genf aufgetragen.

zfmr: Wie wichtig ist Ihnen die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung durch nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen?

CS: Die Arbeit von NGOs im Bereich der Menschenrechte und bei der Humanitären Hilfe ist von überragender Bedeutung. In meinem Büro im Auswärtigen Amt gehen täglich Anfragen oder Hinweise nichtstaatlicher Organisationen ein. Nicht auf alle kann man in der gewünschten Weise eingehen, sie sind aber sehr wichtig, um mich und bestenfalls durch mich die Öffentlichkeit auf bestehende Missstände aufmerksam zu machen. Ohne die Arbeit von NGOs würde eine ganz wesentliche Informationsquelle für meine Arbeit fehlen. Erst durch ihre Hinweise werden bestimmte Menschenrechtsverletzungen in das Blickfeld gerückt. Auf der anderen Seite hoffe ich natürlich auch, dass meine Arbeit die NGOs stärkt und unterstützt und wir uns so ergänzen.

zfmr: Herr Strässer, wir danken Ihnen für das Gespräch und wünschen Ihnen für Ihre Menschenrechtsarbeit viel Erfolg!



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Naher Osten

Jörn Böhme, Christian Sterzing

Kleine Geschichte des israelisch-palästinensischen Konflikts

Seit Jahren fordert die internationale Staatengemeinschaft eine Zwei-Staaten-Regelung, d. h. einen palästinensischen Staat neben Israel. Auch unter Israelis wie Palästinensern sprechen sich Mehrheiten für eine derartige friedliche Konfliktregelung aus. Doch immer weniger glauben, dass es dazu kommen wird. Die Spaltung Palästinas, die Auseinandersetzungen zwischen Fatah und Hamas, die ethnische Trennungspolitik und der völkerrechtswidrige Siedlungsausbau der israelischen Besatzungsmacht machen eine Einigung immer schwieriger.

Dieses Buch bietet einen knappen und gut lesbaren Überblick über die komplexe Geschichte des Konflikts. Im Vergleich zur letzten Auflage wurden die neuesten Entwicklungen ergänzt; Karten, Chronologie und Literaturempfehlungen wurden aktualisiert und runden die Darstellung ab, die als erste Orientierung in diesem sehr komplizierten Konflikt besonders geeignet ist.

Jörn Böhme

Diplom-Pädagoge, wissenschaftlicher Referent für Nahostpolitik und Islamische Staaten in der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag; von 2005 bis 2010 Leiter des Israel-Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Tel Aviv; zahlreiche Veröffentlichungen zu Israel und den deutsch-israelischen Beziehungen.

Christian Sterzing

Rechtsanwalt und Pädagoge, Autor und Publizist. Mitglied des Deutschen Bundestages 1994 bis 2002; Leiter des Büros Arabischer Naher Osten der Heinrich-Böll-Stiftung in Ramallah von 2004 bis 2009; Vorstandsmitglied im Deutsch-Israelischen Arbeitskreis für Frieden im Nahen Osten (diAk) von 1977 bis 2010 und Redakteur der Zeitschrift „israel & palästina“; zahlreiche Beiträge in Büchern, Zeitschriften und Zeitungen zu den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Nahen Osten.



7. aktualisierte und erweiterte Auflage 2014

ISBN 978-3-89974937-3,
160 Seiten, € 12,80

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden!

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65 824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

TOUR D'HORIZON

Michael Krennerich

Gewalt und Menschenrechte in Lateinamerika

The Politics of Terror and Hope lautet der Titel eines Buches von Sonja Cárdenas (2011), in dem sie sich mit den Menschenrechten in Lateinamerika beschäftigt. Der Titel passt, denn tatsächlich steht die Region für beides: einerseits für dunkle Zeiten des Staatsterrors und schwerer Menschenrechtsverbrechen, andererseits aber auch für die Hoffnungen, die mit der Demokratie und einer lebendigen Menschenrechtsbewegung einhergehen. Die vorliegende *Tour d'horizon* führt somit in eine Region, die zugleich gewaltsam wie menschenrechtlich bedeutsam ist.

Musterschüler – zumindest in formaler Hinsicht

Rein formal betrachtet sind die Lateinamerikaner Musterschüler des Menschenrechtsschutzes. Lateinamerikanische Staaten haben maßgeblich an der Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (vgl. Morsink 1999) und am Ausbau des UN-Menschenrechtsschutzes mitgewirkt (vgl. Huhle 2007), und sie haben die bestehenden UN-Menschenrechtsabkommen in großer Zahl ratifiziert. Zugleich wird der regionale, interamerikanische Menschenrechtsschutz hauptsächlich von den Staaten Lateinamerikas getragen. Im Unterschied zu den USA, Kanada und der englischsprachigen Karibik sind die lateinamerikanischen Staaten mehrheitlich Vertragsparteien der interamerikanischen Menschenrechtsabkommen und sie haben sich der Gerichtsbarkeit des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterworfen. Eine Ausnahme bildet hier inzwischen Venezuela.

Hinzu kommt, dass Menschenrechtsabkommen in Lateinamerika mitunter Verfassungsrang haben oder sogar als Teil des Verfassungsrechts im Sinne eines *bloque constitucional*, also eines Verfassungsblockes, angesehen werden. In diesem Fall werden die Menschenrechte als Gegenstand sowohl des Völkerrechts als auch des nationalen Verfassungsrechts betrachtet (vgl. Ahrens 2011: 33). Dabei verfügen lateinamerikanische Republiken über eine lange Verfassungstradition mit ausformulierten Grund-

rechtskatalogen, die den Vergleich zu vielen europäischen Staaten nicht zu scheuen braucht. Die jüngeren Verfassungen in der Region enthalten sogar eine besonders breite Palette an Grundrechten, einschließlich vieler sozialer und indigener Rechte (vgl. Schilling-Vacaflor/Barrera 2011).

Ebenso auffällig ist jedoch, dass Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in Lateinamerika traditionell stark auseinanderklaffen. So ist Lateinamerika ein Subkontinent mit vielfältigen Erfahrungen an Diktaturen, politischer Gewalt und Menschenrechtsverletzungen. Die schlimmsten Menschenrechtsverbrechen fallen dabei in die 1970er und die frühen 1980er Jahre, als die Region – mit Ausnahme von Costa Rica, Venezuela und unter Vorbehalt Kolumbien – fast durchweg autoritär regiert wurde. Vor allem die Militärregime des Cono Sur, allen voran jene in Chile unmittelbar nach dem Putsch von 1973 sowie in Argentinien ab 1976 und in Brasilien vor 1974, übten eine brutale Repression aus, die staatterroristische Züge trug (vgl. Tobler/Waldmann 1991). Politische Morde, Folter und das berüchtigte „Verschwindenlassen“ unzähliger Personen nahmen seinerzeit ungekannte Ausmaße an und wurden teils mit einer erschreckenden Systematik betrieben. Ein ähnlich hohes Repressionsniveau wiesen lediglich die beiden zentralamerikanischen Bürgerkriegsstaaten El Salvador und Guatemala zu Beginn der 1980er Jahre auf.

Die fast flächendeckende politische Demokratisierung Lateinamerikas in den 1980er und 1990er Jahren hat die Menschenrechtslage vor allem in politischer Hinsicht verbessert, trotz aller Rückschritte in einigen Ländern und trotz aller Funktionsprobleme der neuen Demokratien (vgl. Krennerich 2003, 2003a). Und dennoch wird man feststellen müssen, dass die – unvermeidliche – Kluft zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis auch unter demokratischen Regierungen noch immer ausgesprochen groß ist. Gerade auch die jüngeren Verfassungen Lateinamerikas sehen sich dem altbekannten Vorwurf ausgesetzt, sie würden viel „Verfassungsliteratur“ enthalten (Nolte/Horn 2009: 5). Dennoch sind sie als Bezugspunkte für das Wirken nationaler und transnationaler Menschenrechtsbewegungen von großer Bedeutung.

Nie wieder! Die mühsame Vergangenheitspolitik

Angesichts der schweren Menschenrechtsverbrechen der Vergangenheit erstaunt es nicht sonderlich, dass deren Aufarbeitung ein wichtiges menschenrechtliches Thema darstellt. Das Thema durchlief Konjunkturen der Aufmerksamkeit und drängte immer wieder auf die politische Tagesordnung. So bildete sich in Lateinamerika ein eigenständiges Politikfeld der Vergangenheitspolitik heraus, das mehrere Bereiche umfasst: die

Suche nach Wahrheit über die Verbrechen der Vergangenheit, die Rehabilitation der Betroffenen und das Herausbilden einer Erinnerungs- und Gedenkkultur, die Entschädigung und Unterstützung der Betroffenen und ihrer Angehörigen, die Bestrafung der Täter sowie Reformen, die eine Wiederholung des Geschehenen vermeiden sollen.¹

Menschenrechtler warfen schon früh die Frage auf, ob eine „Demokratisierung mit Menschenrechtsverbrechern“ (Huhle 1991) erwünscht und möglich sei. Auch die politikwissenschaftliche Transitionsforschung, die sich mit dem Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen in Lateinamerika beschäftigte, betonte, wie wichtig eine umfassende Vergangenheitspolitik für eine dauerhafte Konsolidierung der Demokratie ist. Andererseits schärfte sie aber auch den Blick dafür, dass die Aufarbeitung der Menschenrechtsverbrechen zumindest in der unmittelbaren postautoritären Phase den Erfolg der Demokratisierung durchaus gefährden könne, denn es war mit Widerständen zu rechnen.² Dieser Gefahr waren sich in der Regel auch die demokratisch gewählten Regierungen in der Region bewusst. Sie mussten ausloten, welche Maßnahmen der Vergangenheitspolitik realisierbar waren, um einerseits den gesellschaftlichen Forderungen nach Gerechtigkeit nachzukommen und andererseits den realen Machtverhältnissen Rechnung zu tragen.

Die Machtverhältnisse hingen aber wiederum von der Art des Übergangs zur Demokratie und vom Verlauf der Demokratisierung ab. In nicht wenigen Ländern Lateinamerikas leiteten die Militärs selbst die Demokratisierung ein. Nur vereinzelt kam es dabei wie in Argentinien und Bolivien zu einem Regimekollaps. Zumeist zogen sich die Militärs kontrolliert zurück, wurden die Demokratisierungen der 1980er und 1990er Jahre in Lateinamerika zwischen den alten, autoritären Machthabern und den neuen, demokratischen Eliten ausgehandelt, stellten also mithin paktierte Übergänge dar.³ Dadurch waren vielfach die Handlungsspielräume für eine umfassende Vergangenheitspolitik eingeschränkt. In der frühen postautoritären Phase schien eine Strafverfolgung der Verantwortlichen – mit Ausnahme Argentiniens – kaum möglich oder den demokratisch gewählten Regierungen zu gewagt.

Zu groß war noch die Vetomacht und die Interventionsneigung des Militärs, zu sehr noch die Justiz mit Anhängern der alten Machthaber durchsetzt, zu schwach die neuen oder wieder errichteten Demokratien. In Chiles „gelenkter“ und paktierter

1 Zur ausufernden Literatur über die Vergangenheitspolitik in Lateinamerika vgl. im deutschsprachigen Raum etwa: Nolte 1996; Dihn 2001; Fuchs 2003, 2010; Oettler 2004; Straßner 2007; Ruderer 2009; Wehr 2009 oder auch die entsprechenden Themenausgaben von *Lateinamerika Analyse*, Nr. 9, Oktober 2004 und von *ila*, Nr. 375, Mai 2014.

2 Nachträglich kritisch setzten sich Sikkink/Both Walling (2007) mit dieser Annahme auseinander.

3 Statt vieler: Nohlen/Thibaut 1994; Thierry/Merkel 2010.

Demokratisierung kam beispielsweise nach dem Regimewechsel 1990 dem Militär weiterhin die Rolle als Wächter über die Verfassung zu und hatte der ehemalige Diktator Pinochet noch fast zehn Jahre lang den Oberbefehl über die Streitkräfte inne.⁴ So trauten sich die allermeisten gewählten Regierungen nicht, die Amnestien auszusetzen, mit denen sich die Streitkräfte (wie etwa in Chile und Brasilien) zuvor Straffreiheit garantiert hatten. Oder die gewählten Regierungen erließen sogar selbst Schlusspunkt- und Amnestiegesetze, um (wie in Argentinien und Uruguay) den Übergang zur Demokratie oder (wie in El Salvador und Guatemala) die Friedensprozesse nicht zu gefährden.

Was möglich schien, war indes die Einrichtung von Wahrheitskommissionen, die ohne strafrechtliches Mandat das Ausmaß der Menschenrechtsverbrechen unter den Diktaturen und während der Bürgerkriege erfassen sollten. Wahrheitskommissionen haben sich daher in Lateinamerika schon früh als eine wichtige institutionalisierte Form der Vergangenheitspolitik etabliert.⁵ Zwar blieb die *Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos* in Bolivien 1984 noch ohne Ergebnis. 1985 aber bildete der vielbeachtete Bericht der argentinischen Wahrheitskommission mit dem Titel „*Nunca más*“, „Nie wieder“, den Auftakt für viele weitere Wahrheitskommissionen. Einige erlangten große internationale Aufmerksamkeit, wie jene in Chile, El Salvador, Guatemala oder Peru. Andere wiederum fanden – wie jene in Panama und Paraguay – wenig Beachtung. Erst 2012 wurde eine Nationale Wahrheitskommission in Brasilien eingesetzt, wo die Aufarbeitung der Militärdiktatur von 1964 bis 1985 noch ganz am Anfang steht. Bis Ende 2014 soll sie ihre Untersuchungen abgeschlossen haben.

Obwohl sich die Berichte der Wahrheitskommissionen qualitativ unterschieden, verdeutlichten sie doch das Ausmaß der Repression während der Diktaturen oder der Bürgerkriege und sie zeigten auf, dass – mit Ausnahme Perus – das Gros schwerster Menschenrechtsverbrechen von staatlicher Seite begangen worden war. Zugleich stellten die Berichte, die notgedrungen Stückwerk blieben, nicht den Endpunkt der Wahrheitssuche dar. Mit wachsendem zeitlichem Abstand zu den Diktaturen flammte die öffentliche Diskussion um die Verbrechen der Vergangenheit immer wieder auf, vorangetrieben durch Angehörige, Menschenrechtsorganisationen und die Medien.

Unter veränderten politischen Machtverhältnissen öffneten sich schrittweise auch politische Spielräume für die neuerliche oder erstmalige Strafverfolgung der Men-

⁴ Vgl. etwa Thiery 2000; Radseck 2002; Ruderer 2009.

⁵ Vgl. etwa Cuya 1996; Fischer 2000; Nolte/Fuchs 2004; Oettler 2004, 2004a. Informationen zu Wahrheitskommissionen in den jeweiligen lateinamerikanischen Staaten finden sich auch auf: www.trial-ch.org.

schenrechtsverbrechen der Vergangenheit, die in Lateinamerika freilich sehr unterschiedlich genutzt wurden. In Argentinien⁶ und Chile wurden im vergangenen Jahrzehnt unter Umgehung, Nicht-Respektierung oder sogar der Annullierung der Amnestien letztendlich zahlreiche Strafverfahren gegen die Verantwortlichen für Menschenrechtsverbrechen eingeleitet (vgl. Collins 2010; Kaleck 2010). Hingegen blieb in vielen anderen Staaten eine nennenswerte Strafverfolgung aus. In Uruguay wurden die Amnestiegesetze sogar in zwei Referenden bestätigt. Auch die Obersten Gerichte in Uruguay und Brasilien bestätigten die Amnestien, im Widerspruch übrigens zur Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der die Amnestiegesetze in der Region als nichtig ansieht. Aufsehen erregte im Mai 2013 die Verurteilung des ehemaligen guatemaltekischen Diktators Rios Montt wegen Völkermords, auch wenn das Verfahren wegen Verfahrensmängeln wiederholt werden muss (vgl. Kurtenbach 2013).

Alles in allem haben sich im Zuge der fortschreitenden Konsolidierung der Demokratie die Möglichkeiten für eine umfassende Vergangenheitspolitik zwar erweitert, doch mangelt es nach all den Jahren vielerorts am politischen Willen und am gesellschaftlichen Druck, um die Verbrechen konsequent zu ahnden. So stellt die *impunidad*, die Strafflosigkeit schwerster Menschenrechtsverbrechen, noch immer ein Legat der autoritären Herrschaft dar. Sie befördert bis heute die weit verbreitete Wahrnehmung, dass Menschenrechtsverbrechen strafflos bleiben.

Blitzlichter – die heutige Lage der Menschenrechte

Die heutige Menschenrechtslage in Lateinamerika lässt sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen – und unterscheidet sich stark im Ländervergleich. Das Länderspektrum reicht hierbei von Staaten wie Costa Rica und Uruguay, die in den Berichten von Menschenrechtsorganisationen so gut wie nicht vorkommen, bis hin zu Staaten wie Kolumbien und Guatemala, die ein chronisch schlechtes Menschenrechtsprofil aufweisen. Neue *hotspots* der Gewalt sind seit einigen Jahren mit Mexiko und Honduras entstanden.

Betrachtet man sich die sog. „Weltkarte der Freiheit“ der Organisation Freedom House, dann werden dort die lateinamerikanischen Staaten mehrheitlich als „frei“

⁶ In Argentinien wurde schon 1984 das von den Militärs verabschiedete Amnestiegesetz aufgehoben und wurden hochrangige Militärs zu langen Haftstrafen verurteilt. Nach neuerlichen Amnestiegesetzen und der Begnadigung der verurteilten Straftäter durch die Zivilregierungen Alfonsín und Menem erfolgte dann ab 2003 unter den Regierungen Kirchner eine erneute Strafverfolgung der Menschenrechtsverbrechen der Vergangenheit.

eingestuft (www.freedomhouse.org). Lediglich Bolivien, Kolumbien und Venezuela sowie einige Staaten Mittelamerikas gelten Freedom House zufolge als „halbfrei“. Hinzu kommt das kleine, nicht freie Kuba. Gemessen werden dabei politische Rechte (vor allem im Kontext von Wahlen) sowie bürgerliche Freiheiten, verstanden als liberale Abwehrrechte gegen den Staat. Andere Menschenrechte und Menschenrechtsdimensionen fallen in den Berichten von Freedom House unter den Tisch. Zugleich wäre das Bild in vielerlei Hinsicht zu differenzieren, Widersprüche inbegriffen:

Zwar werden – spätestens seit den 1990er Jahren – fast allerorten in Lateinamerika erstmalig oder wieder demokratische Wahlen abgehalten, stellen also Wahlen seitdem eine demokratische Routine dar (vgl. Nohlen 2005), die nur im Einzelfall problematisch gehandhabt wird (vgl. Zilla 2009). Auch werden politisch Andersdenkende meist nicht mehr offen verfolgt. Doch nahm die nicht politisch motivierte Gewaltkriminalität beachtlich zu (vgl. Kurtenbach 2013). Zudem kommt es heute noch regelmäßig bei politischen Protesten zu übermäßiger Gewaltanwendung bis hin zu tödlichen Übergriffen durch Sicherheitskräfte.

Zwar wird die Todesstrafe in Lateinamerika (im Unterschied zu den USA) nicht mehr vollstreckt,⁷ doch besteht eine – von Politik und Medien beförderte – hohe gesellschaftliche Toleranz für eine „harte Hand“ (*la mano dura*) bei der Kriminalitätsbekämpfung, bei der alljährlich unzählige Menschen getötet werden. In Brasilien stellen etwa polizeiliche Übergriffe mit Todesfolge ein chronisches Problem der Kriminalitätsbekämpfung in Armutsvierteln dar, zumeist ohne jegliche strafrechtliche Konsequenzen.

Zugleich ist der Staat nicht überall willens oder fähig, die Menschen vor Gewalt zu schützen und Gewaltverbrechen zu ahnden. Während einige Staaten wie Argentinien, Chile, Costa Rica, Peru, Paraguay und Uruguay vergleichsweise geringe Mordraten aufweisen, sind diese gegenwärtig in Brasilien, Mexiko, Kolumbien, Guatemala, El Salvador, Venezuela und vor allem in Honduras alarmierend hoch (vgl. UNODC 2013).

Zwar wurde die Polizei nach der Demokratisierung reformiert und geschult (vgl. etwa Uildriks 2009), dennoch sind Folter und Misshandlungen in etlichen Staaten fester Bestandteil von Strafverfolgungs- und Verhörpraktiken. Zugleich sind die Haftbedingungen oft katastrophal und die Gefängnisse auch in Folge der Drogenbekämpfung heillos überfüllt (vgl. etwa WOLA 2010).

Oppositionelle werden nicht mehr, wie einst unter den Diktaturen, systematisch weggesperrt – mit Ausnahme Kubas, wo Kurzzeithaftierungen weiterhin ein Mittel

⁷ Allgemein zur Todesstrafe im Interamerikanischen Menschenrechtssystem siehe: CIDH 2011.

zur Kontrolle politischer Dissidenten sind (Amnesty International 2012). Doch verhafteten lateinamerikanische Polizeikräfte in großem Stil tatsächliche oder vermeintliche Straftäter, zumeist aus sozial marginalisierten Schichten.

Zwar besteht in Lateinamerika – mit Ausnahme Kubas – eine bunte, wenn auch keine qualitativ hochwertige Medienlandschaft, doch wird diese, wie etwa in Brasilien, mitunter von einigen wenigen Wirtschaftsgruppen bzw. Familien kontrolliert (Reporters without Borders 2013). Umgekehrt lieferten sich in den vergangenen Jahren gerade die gewählten Linksregierungen in der Region, besonders deutlich in Venezuela, aber auch in Ecuador und Bolivien, harte Auseinandersetzungen mit oppositionellen Medien und versuchten mitunter, regierungskritische Stimmen auf gesetzlichem und bürokratischem Wege zu unterbinden.⁸

Nicht minder besorgniserregend ist, dass in Lateinamerika in den vergangenen Jahren viele Journalisten bedroht oder ermordet wurden. Gefährdet sind sie vor allem dann, wenn sie etwa über illegale Machenschaften staatlicher Funktionsträger berichten oder im Bereich der organisierten Kriminalität Nachforschungen anstellen. Mexiko und Honduras sind wohl zurzeit die gefährlichsten Staaten Lateinamerikas für Journalisten – und rangieren in der „Rangliste der Pressefreiheit“ von Reporter ohne Grenzen vor dem letztplatzierten Staat der Region, Kuba (vgl. www.reporter-ohne-grenzen.de).

In Mexiko stellt sich übrigens auch die Situation der vielen lateinamerikanischen Migrantinnen und Migranten auf ihrem Weg in die USA als besonders dramatisch dar. Ihnen gegenüber kommt es zu schwersten Menschenrechtsverbrechen – ohne dass der Staat angemessene Maßnahmen ergreift, um die Betroffenen zu schützen oder die Straftaten zu ahnden. Oft sind staatliche Organe selbst in die Menschenrechtsverletzungen verwickelt (vgl. WOLA 2010, 2012, 2014).

Man sieht, die sogenannte „Weltkarte der Freiheit“ vermittelt allenfalls einen ersten Eindruck. Würde man zudem eine Landkarte der sozialen Menschenrechte erstellen, sähe diese ohnehin etwas anders aus. Denn lange Zeit hat die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika die ökonomische und soziale Sphäre ausgespart, zumal unter dem Diktum neoliberaler Wirtschaftsreformen, die hohe soziale Kosten bargen. So blieb in den meisten lateinamerikanischen Staaten, die in politischer Hinsicht als „frei“ gelten, die soziale Ausgestaltung und Unterfütterung der Demokratien unterentwickelt (vgl. auch Burchardt 2010).

Der *Social and Economic Rights Fulfilment Index* (www.serfindex.org) gruppiert

⁸ Vgl. hier beispielsweise die entsprechenden Länderberichte von Reporters without Borders (www.rsf.org).

denn auch die Staaten Lateinamerikas etwas anders als der *Freedom House Index*. Hier befindet sich beispielsweise Kuba in der lateinamerikanischen Spitzengruppe. Allerdings beleuchtet der Index nur die Gewährleistungs-, nicht aber die Achtungs- und Schutzdimensionen der sozialen Menschenrechte. In Kuba werden zwar Sozialleistungen vom Staat gewährt, doch die einzelnen Menschen haben darauf nicht wirklich einen subjektiven Anspruch, den sie gegen politische Widerstände rechtlich geltend machen könnten. Zugleich können sie sich nur ungenügend gegen Verletzungen sozialer Menschenrechte wehren, wenn sie beispielsweise aufgrund ihrer politischen Gesinnung beim Zugang zu Bildung, Arbeits- und Wohnmöglichkeiten diskriminiert werden.

Allerdings lassen sich auch in vielen anderen lateinamerikanischen Staaten Verletzungen der sozialen Menschenrechte durch den Staat oder Dritte feststellen, gegen die sich die Betroffenen nur unzureichend wehren können. Hierzu zählen nicht nur menschenunwürdige Arbeitsbedingungen, sondern auch beispielsweise: weit verbreiteter Landraub an Kleinbauern und indigenen Gemeinschaften sowie unrechtmäßige, gewaltsame Vertreibungen der Menschen aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen, Stadtentwicklungs- und Stadt-sanierungsprogrammen, Baulanderschließungen, Grundstücksaufwertungen und Immobilienspekulationen oder aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen oder Maßnahmen zur Rohstoff- und Energiegewinnung.⁹ Hinzu kommen beispielsweise massive Gesundheitsschädigungen aufgrund von Umweltverschmutzungen etwa beim Abbau von Gold oder anderen Ressourcen durch staatliche oder private Unternehmen – um nur wenige von sehr vielen Beispielen zu nennen. Proteste gegen solche Verletzungen der sozialen Menschenrechte werden dabei regelmäßig unterdrückt.¹⁰

Insgesamt lässt sich für Lateinamerika gut nachhalten, dass sich die Mängel bei der Umsetzung der bürgerlich-politischen und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gegenseitig bedingen und verstärken. Leidtragende sind – zumindest unter demokratischen Vorzeichen – nicht mehr vorrangig politisch Andersdenkende, sondern eher unabhängige Gewerkschaftler und Gewerkschaftlerinnen,

9 Das Recht auf angemessene Unterkunft verbietet zwar nicht per se angeordnete Räumungen und Umsiedlungen, es knüpft diese aber an strenge Auflagen. Dazu gehören: eine ernsthafte Prüfung von Alternativen zur Räumung, seriöse Folgeabschätzungen, Risiko- und Schadensminimierungen, die Information, Konsultation und Mitwirkung der Betroffenen, eine rechtsstaatlich angemessene Durchführung der Räumung, die umgehende Bereitstellung angemessener Alternativunterkünfte, etwaige Entschädigungen sowie der Zugang zu Rechtsmitteln.

10 Zu Menschenrechtseingriffen durch transnationale Unternehmen in Lateinamerika siehe u. a. Kaleck/Saage-Maaß 2008; Saage-Maaß/Müller-Hoff 2011; Feldt/Kerkow 2013. Vgl. auch die Websites von Menschenrechtsorganisationen wie FIAN (www.fian.de; www.fian.org) oder einzelner Kampagnen (z. B. www.kampagne-bergwerk-peru.de).

die für Arbeitsrechte eintreten, *campesinos* und LandarbeiterInnen, die in Land- und Arbeitskonflikte verwickelt sind, Bewohner von Armutsvierteln, die vertrieben werden, Frauenrechtlerinnen, die gegen die Gewalt an Frauen mobil machen, indigene Gruppen und Umweltschützer, die gegen den ökologischen Raubbau Sturm laufen, sowie all jene, die sich gegen staatliche Willkür und Menschenrechtsverletzungen wehren. Hinzu kommt das hohe Maß an Alltags- und organisierter Kriminalität, unter denen weite Bevölkerungsteile leiden.

Woran liegt's?

Die Phänomene von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika sind sehr vielschichtig – und ihre Ursachen ebenso. Daher können hier nur stichpunktartig einige ausgesuchte Bestimmungsgründe kurz benannt werden, die im Zeit- und Ländervergleich von Bedeutung sind.

Als wichtiger einzelner Faktor sind Kriege zu nennen, wobei es sich in Lateinamerika im Wesentlichen um innerstaatliche Kriege handelt. Cárdenas (2011: 55) hebt in ihrer Studie zu Menschenrechten in Lateinamerika diesen Faktor besonders hervor: „Of all the factors known to increase the likelihood that human rights violations will occur, war is among the strongest“. Tatsächlich: Ob unter autoritären oder demokratischen Regimen, dort, wo Bürgerkriege in Lateinamerika stattfanden, forderten sie insgesamt Hunderttausende an Todesopfern und Millionen von Vertriebenen. Bürgerkriege bieten ein florierendes Umfeld für Menschenrechtsverletzungen – und für deren Rechtfertigung – und tragen zur Militarisierung ganzer Regionen bei. Dies zeigen der Bürgerkrieg in Kolumbien und die „schmutzigen“ Kriege der 1980er und 1990er Jahre in Zentralamerika und Peru. Oder auch der in Mexiko ausgerufenen „Krieg“ gegen die Drogenkartelle, der bisher Zehntausenden Menschen das Leben kostete. Dort hat in großer Zahl auch wieder die Praxis des „Verschwindenlassens“ von Menschen Fuß gefasst (vgl. HRW 2013).

Ein weiterer zentraler Bestimmungsgrund für Menschenrechtsverletzungen ist – zumal aus historischer Perspektive – der Autoritarismus in der Region. Aus der Autoritarismusforschung wissen wir zur Genüge, dass Repression, also die Unterdrückungsgewalt, ein wichtiges (wenn auch nicht das einzige) Herrschaftsinstrument autoritärer Regime darstellt, gerade auch in Lateinamerika (statt vieler: Nohlen 1987). Bezeichnenderweise fanden schwere und systematische Menschenrechtsverbrechen dort unter autoritären Vorzeichen statt. Allerdings unterschied sich das Repressionsniveau der autoritären Regime ganz beachtlich.

Besonders schlimm war die Repression im Falle jener Militärregime, die ihre Macht gut institutionalisiert hatten und die ideologisch stark vom Antikommunismus geprägt waren, der während des Kalten Krieges und unter dem Eindruck sozialrevolutionärer Unruhen in der Region seine Blüten trieb. Angesichts eines aufgeheizten politischen Klimas vor ihrer Machtübernahme glaubten etwa die Militärmachthaber der 1970er Jahre in Chile und Argentinien, dass sie ihr Land vor der Gefahr und dem vermeintlichen Chaos des Kommunismus schützen oder befreien müssten. Zu diesem Zweck griffen sie zur systematischen Unterdrückungsgewalt gegen all jene, die sie – im Sinne der Doktrin der Nationalen Sicherheit – als Staatsfeinde ausmachten (vgl. Fernández Baeza 1981; Imbusch 2000).

Auch in den Bürgerkriegsländern El Salvador und Guatemala spielte zu Beginn der 1980er Jahre die stark antikommunistische Ausrichtung der hochrepressiven Militärregime eine große Rolle (vgl. Krennerich 1993). In Guatemala kam aber noch ein weiterer Faktor hinzu: der ausgeprägte, tief verankerte Rassismus gegenüber der indigenen Bevölkerungsmehrheit. Erst die menschenverachtende Sicht der damaligen Militärmachthaber auf die *indigenas* erklärt dort die damaligen brutalen Menschenrechtsverbrechen an indigenen Gemeinschaften (vgl. Carmack 1991; Jonas 1991). Zehn Jahre nach Ende des Bürgerkrieges stellte Heidrun Zinecker (2006: 19) zwar fest, dass die dortigen *indigenas* nicht stärker von der Gewalt betroffen seien als Ladinos. Einem hohen Maß an „struktureller Gewalt“ sind sie jedoch zweifelsohne ausgesetzt.

Wenn der Regimetyp definitorisch eng mit den Menschenrechten zusammenhängt, dann ist weiterhin wenig überraschend, dass sich mit der Demokratisierung gerade in politischer Hinsicht die Lage der Menschenrechte verbessert hat. Allerdings tat sie dies nicht in dem Maße, wie dies idealtypisch zu erwarten gewesen wäre. Wie bereits gezeigt wurde, verletzen auch demokratisch gewählte Zivilregierungen in Lateinamerika die Menschenrechte. Oder aber sie sind nicht fähig oder willens, effektive Maßnahmen zu ergreifen, um diese zu schützen und zu gewährleisten.

Erklären lässt sich dies teilweise durch staatliche und demokratische Funktionsprobleme, die den lateinamerikanischen Demokratien viele abschätzig Adjektive eingebracht haben (vgl. Collier/Levitsky 1997). Begriffe wie „*limited democracy*“, „*controlled democracy*“, „*electoral democracy*“, „*illiberal democracy*“, „*delegative democracy*“, „*guarded democracy*“, „*tutelary democracy*“ hoben auf spezifische „Mängel“ der Demokratie in Lateinamerika ab, welche die Staaten in unterschiedlichem Maße aufwiesen und mitunter noch nicht überwunden haben. In der jüngeren deutschen Transitionsforschung setzte sich hier das – nicht unproblematische – Konzept der „defekten Demokratie“ durch (vgl. Merkel et al. 2003, 2006).

Gerade die rechtsstaatlichen Defizite, verbunden mit der Macht des Präsidenten, werden in der Demokratieforschung als eine der grundlegenden Schwachstellen zahlreicher Demokratien in Lateinamerika ausgewiesen. Korruption, Amtsmissbrauch, eine unzureichende Gewaltenteilung und die mangelnde Unabhängigkeit oder Effektivität der Justiz stellen in etlichen Staaten – besonders deutlich etwa in Venezuela, Bolivien und Nicaragua – strukturelle und schwer überwindbare Probleme dar, gerade auch für den Schutz der Menschenrechte. Mitunter steht die Justiz, wie in Venezuela, sogar völlig unter politischer Kontrolle der Regierung.¹¹

Allerdings gibt es auch positive Beispiele für einen vergleichsweise funktionsfähigen Rechtsstaat wie Chile und Uruguay. Selbst in Kolumbien sind die Gerichte mitunter gut zugänglich und recht unabhängig. Vielerorts gab es zudem Justizreformen und wurden inzwischen nationale Menschenrechtsinstitutionen etabliert. Besonders hervorzuheben ist weiterhin die Rechtsprechung einzelner nationaler Verfassungsgerichtsbarkeiten zum Schutz von Grund- und Menschenrechten. Die Verfassungsrechtsprechung in Kolumbien hat beispielsweise weit über die Landesgrenzen hinaus rechtsdogmatische Bedeutung erlangt.

Hinzu kommen wegweisende Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte – etwa hinsichtlich des Zugangs zur Justiz und zu fairen Gerichtsverfahren, zum Recht auf Wahrheit (etwa über die Verbrechen der Vergangenheit), zur Nichtigkeit von Amnestien, zum Straftatbestand des „Verschwindenlassens“ oder auch zum Schutz sozialer und indigener Rechte.¹²

Von großer Bedeutung für die Menschenrechte ist weiterhin die zivile Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte, da diese die wesentlichen staatlichen Gewaltakteure sind. In einigen Staaten war unter den autoritären Regimen der staatliche Repressionsapparat in hohem Maße institutionalisiert. Die neu oder wieder errichteten Demokratien standen daher vor der Herausforderung, die Streit- und Sicherheitskräfte unter zivile Kontrolle zu bringen, den Repressionsapparat abzubauen sowie Militär und Polizei voneinander zu trennen und zu reformieren. Dies gelang, je nach Land, unterschiedlich gut.¹³

Immerhin: Fast überall nahm seit den 1990er Jahren die Interventionsneigung der Streitkräfte ab. Die Demokratien in der Region stehen also schon lange nicht mehr

11 Siehe etwa die jeweiligen Ländergutachten, die dem regelmäßig erstellten Bertelsmann Transformations Index zugrunde liegen, abrufbar unter: www.bti-project.de.

12 Vgl. u. a. Huhle 2002; Martin 2007; Medina Quiroga 2009; Burgorgue-Larsen/Ulbede de Torres 2011; Osladil 2012; Krennerich 2013.

13 Vgl. etwa Krämer/Kuhn 2006; WOLA 2009, 2010a; Withers et al. 2010.

mit „erhobenen Händen“ (Maihold 1990) da – obwohl es 2009 nochmals zu einem Militärputsch in Honduras kam, der mit schweren Menschenrechtsverletzungen einherging.¹⁴ Doch unterscheidet sich der Grad der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte im Ländervergleich beachtlich. Menschenrechtlich hochproblematisch ist zudem, dass vielerorts die Militärgerichtsbarkeit verhindert, dass sich Mitglieder der Streitkräfte für Menschenrechtsverletzungen vor zivilen Strafgerichten verantworten müssen.¹⁵ Zugleich haben sich den Streitkräften neue zivil-militärische Betätigungsfelder eröffnet, bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der Kriminalität oder auch bei der Begrenzung und der Kontrolle der Migration.

Weiterhin bestehen in vielen lateinamerikanischen Demokratien Räume begrenzter Staatlichkeit, in denen die Menschenrechte nicht effektiv geschützt und umgesetzt werden. Letztlich wirken hier Probleme eines unabgeschlossenen *statebuilding* nach (Kurtenbach 2011). So wird das staatliche Gewaltmonopol von vielfältigen Formen nichtstaatlicher, gegenstaatlicher, parastaatlicher und mafiöser Gewalt untergraben, die gegen den Staat gerichtet sind, diesen ignorieren, ersetzen, ergänzen oder unterhöheln. Im Extremfall kontrollieren lokale Eliten oder kriminelle Banden oder, wie lange Zeit in Kolumbien, Paramilitärs oder Guerilla-Gruppen, Teile des Staatsgebietes.

Das hohe Maß interpersonaler Gewalt fügt sich in das Bild eines anomischen Staates ein, wie ihn der Soziologe Peter Waldmann (2002) beschrieb. So sind auch in Staaten ohne Bürgerkrieg die Politik und die Sicherheitskräfte oft mit der „privatisierten Gewalt“ (Kurtenbach 2012), sei sie alltäglich oder organisiert, überfordert, oder – was sehr häufig vorkommt – sie sind selbst in diese verwickelt. Vor allem der Drogenhandel und die Drogendollars befördern das hohe Maß an Gewaltkriminalität und Korruption. Hinzu kommt die Bandenkriminalität in städtischen Elendsvierteln, die beispielsweise in El Salvador und Honduras geradezu explodiert ist.¹⁶ In den dortigen *maras* sind Zehntausende Bandenmitglieder organisiert, die ganze Stadtteile kontrollieren und in den Drogen- und Waffenhandel verstrickt sind.

Alles in allem beeinträchtigt in Lateinamerika die ausgesprochen große Gewaltkriminalität sowohl die Nutzung der Menschenrechte als auch das Sicherheitsgefühl

14 Vgl. beispielsweise die Berichte der Interamerikanischen Menschenrechtskommission: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55 (2009) und Doc. 68 (2010).

15 Die UN-Sonderberichterstatter zur Unabhängigkeit der Justiz haben sich verschiedentlich des Themas der Militärgerichtsbarkeit angenommen; siehe die Berichte an den UN-Menschenrechtsrat bzw. die UN-Menschenrechtskommission (A/HRC/20/19; A/HRC/11/41; A/HRC/8/4; E/CN.4/2005/60; E/CN.4/2004/60) und an die UN-Vollversammlung (A/63/271; A/62/207; A/61/384).

16 Siehe zur Bandenkriminalität u. a.: Jones/Rodgers 2009; Seffer/Zinecker 2010; Bruneau et al. 2011; Ribando Seelke 2011; Zinecker 2012.

großer Teile der Bevölkerung. Zugleich lässt sie die Bereitschaft in der Bevölkerung wachsen, selbst schwere Menschenrechtsverletzungen bei der Kriminalitätsbekämpfung und im Strafvollzug zu tolerieren.

Unter den externen Faktoren der Menschenrechtslage sei nur ein einziger erwähnt, der allerdings umso wichtiger ist: die Politik der USA, die in verschiedenen historischen Phasen nicht unerheblich die Entwicklung der Menschenrechte in Lateinamerika mitgeprägt hat, wahrlich nicht immer zu deren Gunsten. So hatten die USA über viele Jahrzehnte hinweg anti-kommunistische Verbündete in der Region trotz ihres schlechten Menschenrechtsprofils unterstützt und verschiedentlich offen oder verdeckt militärisch interveniert, beispielsweise in Guatemala 1954, Grenada 1983 oder Panama 1989. Die USA unterstützten auch den Putsch in Chile 1973, gaben grünes Licht für den Putsch 1976 in Argentinien, versuchten in den 1980er Jahren das sandinistische Revolutionsregime in Nicaragua zu stürzen und militarisierten im Rahmen des Zentralamerika-Konfliktes eine ganze Region. Zudem waren und sind die USA in die Drogenkriege in Kolumbien und – freilich in geringerem Maß – in Mexiko involviert.

Allerdings knüpfte der US-Kongress die Lateinamerika-Politik seit den 1970er Jahren auch an menschenrechtliche Auflagen und gab es, je nach US-Regierung, unterschiedliche Bemühungen, Demokratie und Menschenrechte in der Region zu fördern. Auch hier ergibt sich – trotz aller Kritik – ein ambivalentes, teils widersprüchliches Bild mit vielen Schattierungen (vgl. etwa Sikkink 2004).

Der letzte und vielleicht wichtigste Punkt ist die ausgeprägte und strukturell verfestigte soziale Ungleichheit in Lateinamerika.¹⁷ Arm und Reich klafft in Lateinamerika wie in keiner anderen Weltregion auseinander. Aufgrund der krassen sozialen Ungleichheit bleiben großen Teilen der Bevölkerung der Zugang, zumal der gleichberechtigte, zur Gesundheitsversorgung, zu Bildung, zu Land oder angemessenen Unterkünften – und damit zur Nutzung ihrer sozialen Menschenrechte – verwehrt. Zugleich ist die krasse soziale Ungleichheit *die* strukturelle Schlüsselvariable für die Gewalt in Lateinamerika. Aus der sozialen Ungleichheit ergibt sich ein enormes soziales und politisches Konfliktpotenzial, das sich unter bestimmten Bedingungen gewaltsam zu manifestieren vermag.

Indes sind die Zusammenhänge nicht so einfach, wie gemeinhin vermutet wird. So ist es beispielsweise ein komplexer, erklärungsbedürftiger Prozess, bis sich soziale Ungleichheit in gewaltsamen sozialen Massenprotesten und Unruhen niederschlägt – oder gar in Revolutionen, die in Lateinamerika ohnehin erstaunlich selten blieben

¹⁷ Vgl. etwa Bendel/Krennerich 2002; Wehr/Burchardt 2011; Boris 2012.

(vgl. Waldmann 1983, 1984; Krumwiede 1984). Nicht minder wichtig ist, dass im Kontext krasser sozialer Ungleichheit die herrschenden lokalen und nationalen Eliten traditionell auf Gewalt zurückgriffen, um soziale Verteilungskonflikte zu ihren Gunsten zu entscheiden. Arbeitskonflikte, Landkonflikte oder auch Umweltkonflikte wurden und werden in Lateinamerika oft gewaltsam ausgetragen bzw. unterdrückt.

Auch die alltägliche Gewaltkriminalität findet in der sozialen Ungleichheit einen fruchtbaren Nährboden. Der Vergleich von Ländern mit ähnlichen sozialen Strukturen, aber unterschiedlichem Ausmaß an Gewaltkriminalität, lässt freilich erkennen, dass hier auch weitere Faktoren eine Rolle spielen, die Gewalt fördern oder behindern – etwa die Verbreitung von Kleinwaffen, der Drogenhandel, die Gewaltsozialisation in den jeweiligen sozialen Milieus oder auch das Sozialkapital in einer Gesellschaft. Die Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit und Gewalt sind also komplex.

Costa Rica – ein Sonderfall

Abschließend sei kurz auf ein Land hingewiesen, das in Berichten von Menschenrechtsorganisationen so gut wie nicht vorkommt: Costa Rica. Ohne das Land, in dem Gewalt wahrlich nicht fremd ist, idealisieren zu wollen, fehlen dort einige der Rahmenbedingungen, die für eine schlechte Menschenrechtslage ausgemacht wurden: Costa Rica verfügt seit 1948 über eine stabile Demokratie, hat im gleichen Jahr das Militär abgeschafft, wurde seit dem Bürgerkrieg von 1948 nicht mehr von einem Krieg oder sozialrevolutionären Unruhen erschüttert, selbst nicht während des blutigen Zentralamerika-Konfliktes der 1980er Jahre, zu dessen Befriedung die damalige Regierung Costa Ricas maßgeblich beitrug. Die soziale Ungleichheit ist in Costa Rica weit weniger stark ausgeprägt als in den meisten anderen lateinamerikanischen Staaten und es besteht Einvernehmen über eine sozialpolitische Grundsicherung der Menschen. Das Land setzt auf Umwelttourismus statt auf die Ausbeutung seiner Ressourcen. Die politische Kultur ist – bis zur Grenze der Langeweile – konsensual ausgerichtet und der politische Wettbewerb war in den vergangenen Jahrzehnten wenig polarisiert und zentripetal, spielte sich also im Wesentlichen in der politischen Mitte ab. In der Rangliste der Pressefreiheit 2013 rangiert Costa Rica gleich hinter Deutschland und an oberster Stelle der lateinamerikanischen Staaten (www.reporter-ohne-grenzen.de). Zugleich ist das Land von der ethnischen Bevölkerungszusammensetzung recht homogen. Und vielleicht könnte man noch hinzufügen, dass die USA sich in die Geschicke Costa Ricas weit weniger eingemischt haben als in allen anderen zentralamerikanischen Staaten im US-Hinterhof.

Anlass für Hoffnung?

Dass sich die Betroffenen gegen Gewalt und Menschenrechtsverletzungen organisieren und wehren können, ist alles andere als ausgemacht. Umso erfreulicher stimmt es, dass Lateinamerika seit langem über eine aktive Menschenrechtsbewegung verfügt (vgl. Huhle 2008), die über die Landesgrenzen hinweg vernetzt ist. Sie dient etlichen politikwissenschaftlichen Studien als empirischer Beleg für die große Wirkung, die von transnationalen Menschenrechtsnetzwerken auf die Umsetzung von Menschenrechten ausgehen kann (siehe bereits: Keck/Sikkink 1998: 79-120). Zahlreiche Menschenrechtsorganisationen in Lateinamerika unterstützen das Empowerment der Betroffenen, führen öffentliche Proteste und Kampagnen durch, betreiben innerhalb und außerhalb der Landesgrenzen eine aktive Advocacy-Arbeit und nutzen nationale Rechtsmittel und internationale Monitoring- und Beschwerdeverfahren, um ihre menschenrechtlichen Anliegen vorzubringen und durchzusetzen.

Allerdings unterliegt auch die Menschenrechtsarbeit in Lateinamerika vielfältigen Restriktionen: Diese betreffen zum einen die mitunter begrenzten Kapazitäten der Menschenrechtsakteure, zum anderen das politische und soziale Umfeld, das Menschenrechtsarbeit nicht immer honoriert, ja mitunter sogar diskreditiert oder kriminalisiert. Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger zahlen, wie der Beitrag von Annette Fingscheidt in diesem Heft zeigt, für ihren Einsatz für gewöhnlich einen hohen persönlichen Preis. Zugleich wird der Menschenrechtsdiskurs in der Region oft durch andere Themen überlagert und durch einen Sicherheitsdiskurs konterkariert, der von der ausufernden Gewaltkriminalität, dem Drogenhandel und der Terrorismusabwehr geprägt wird. So geraten die Menschenrechte immer wieder in die Defensive. Auch deswegen bleibt die Verteidigung der Menschenrechte in Lateinamerika eine Daueraufgabe.

Literatur

- Ahrens, Helen 2011: Die Zukunft als Herausforderung des Rechts – Gedanken zur (Menschen-) Rechtspolitik in Lateinamerika, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 5, Nr. 2, 26-35.
- Amnesty International 2012: Routine Repression. Political Short-Term Detentions and Harassment in Cuba, London.
- Bendel, Petra/Krennerich, Michael (Hrsg.) 2002: Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Frankfurt/M.
- Boris, Dieter 2012: Historische und aktuelle Tendenzen der Sozialstrukturentwicklung, in: Frech, Siegfried/Grabendorff, Wolf (Hrsg.): Das politische Südamerika, Schwalbach/Ts., 75-98.

- Bruneau, Thomas/Dammert, Lucía/Skinner, Elizabeth (eds.) 2011: *Maras. Gang Violence and Security in Central America*, Austin.
- Burchardt, Hans-Jürgen 2010: *The Latin American Paradox: Convergence of Political Participation and Social Exclusion*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 3, 40-51.
- Burchardt, Hans-Jürgen/Öhlschläger, Rainer/Wehr, Ingrid (Hrsg.) 2011: *Lateinamerika: Ein (un)sicherer Kontinent?*, Baden-Baden.
- Burgogue-Larsen, Laurence/Ulbeda de Torres, Amaya 2011: *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford.
- Cárdenas, Sonia 2011: *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Pennsylvania.
- Carmack, Robert M. (Comp.) 1991: *Guatemala: Cosecha de Violencias*, San José, Costa Rica.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) 2011: *La pena de muerte en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: de restricciones a abolición*, 31 Diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68.
- CIDH 2011a: *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, 31 Diciembre 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64.
- Collier, David/Levitsky 1997: *Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research*, in: *World Politics*, 49, 430-451.
- Collins, Cath 2010: *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*, Pennsylvania.
- Cuya, Esteban 1996: *Wahrheitskommissionen in Lateinamerika*, in: Nolte, Detlef (Hrsg.): *Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika*, Frankfurt/M., 33-66.
- Dihn, Tanja 2001: *Vergangenheitsbewältigung nach der Transition zur Demokratie, Das Beispiel Chile*, Bad Brückenau.
- Feldt, Heidi/Kerkow, Uwe 2013: *Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung*, Aachen: Misereor.
- Fernández Baeza, Mario 1981: *Nationale Sicherheit in Lateinamerika*, Heidelberg.
- Fischer, Thomas 2000: *Die Rekonstruktion politischer Gewalt. Zur Rolle von Wahrheitskommissionen in Lateinamerika*, in: Fischer, Thomas/Krennerich, Michael (Hrsg.): *Politische Gewalt in Lateinamerika*, Frankfurt/M., 259-290.
- Fischer, Thomas/Krennerich, Michael (Hrsg.) 2000: *Politische Gewalt in Lateinamerika*, Frankfurt/M.
- Fregoso, Rosa Linda et al. (Hrsg.) 2010: *Terrorizing Women: Femicide in the Americas*, Duke.
- Fuchs, Ruth 2003: *Staatliche Aufarbeitung von Diktatur und Menschenrechtsverbrechen in Argentinien*, Hamburg.
- Fuchs 2010: *Umkämpfte Geschichte. Vergangenheitspolitik in Argentinien und Uruguay*, Berlin.
- HRW (Human Rights Watch) 2013: *Mexico's Disappeared. The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, New York.
- Huhle, Rainer 1991: *Demokratisierung mit Menschenrechtsverbrechern? Die Debatte um die Sanktion von Menschenrechtsverletzungen in den lateinamerikanischen Demokratien*, in: Nolte, Detlef (Hrsg.): *Lateinamerika im Umbruch?*, Hamburg, 75-108.
- Huhle, Rainer 2002: *Menschenrechte in Lateinamerika*, in: Hasse, Jana/Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): *Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven*, Baden-Baden, 197-220.
- Huhle, Rainer 2007: *Lateinamerika und die Entstehung des internationalen Systems des Menschenrechtsschutzes*, Nürnberg, 19.12.2007, abrufbar unter: www.menschenrechte.org.

- Huhle, Rainer 2008: Die lateinamerikanische Menschenrechtsbewegung, Nürnberg, 24.11.2008, abrufbar unter: www.menschenrechte.org.
- Huhle, Rainer 2014: Es braucht immer politischen Druck. Erinnerungsorte und Erinnerungspolitik in Lateinamerika, in: *ila*, Nr. 375, Mai, 4-7.
- IACHR (Inter-American Commission of Human Rights) 2006: Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, OEA/Ser.L/II.124, Doc 5 rev 1, 7 March 2006.
- IACHR 2011: Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, OEA/Ser.L/II, Doc. 66, 31 December 2011.
- Imbusch, Peter 2000: Die Gewalt von Militärdiktaturen in Südamerika, in: Fischer, Thomas/Krennerich, Michael (Hrsg.): *Politische Gewalt in Lateinamerika*, Frankfurt/M., 35-59.
- Jonas, Susanne 1991: *The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads and U.S. Power*, Boulder, Col. u. a.
- Jones, Gareth A./Rodgers, Dennis (eds.) 2009: *Youth Violence in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*, New York.
- Kaleck, Wolfgang 2010: *Kampf gegen die Strafflosigkeit. Argentinien's Militär vor Gericht*, Berlin.
- Kaleck, Wolfgang/Saage-Maaß, Miriam 2008: *Transnationale Unternehmen vor Gericht*, Berlin: ECCHR.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: *Activists Beyond Borders*, Ithaca/London.
- Krämer, Raimund/Kuhn, Armin 2006: *Militär und Politik in Süd- und Mittelamerika. Herausforderungen für demokratische Politik*, Berlin.
- Krennerich, Michael 1993: Krieg und Frieden in Nicaragua, El Salvador und Guatemala, in: Bendel, Petra (Hrsg.): *Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung*, Frankfurt/M., 105-139.
- Krennerich, Michael 2003: Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38-39.
- Krennerich, Michael 2003a: Menschenrechte in Lateinamerika. Schutz mit sozialer Schieflage, *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 7, Hamburg.
- Krennerich, Michael 2013: Das Interamerikanische Menschenrechtssystem, in: Utz, Brigitte (Hrsg.): *Handbuch der Menschenrechtsarbeit*, Berlin (www.fes.de/handbuchmenschenrechte).
- Krumwiede, Heinrich-W. 1984: Zur vergleichenden Analyse sozialrevolutionärer Prozesse: Zentralamerika, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Jg. 10, Nr. 4, 449-512.
- Kurtenbach, Sabine 2010: Gewalt und öffentliche (UN-)Sicherheit in Südamerika, in: Frech, Siegfried/Grabendorff, Wolf (Hrsg.): *Das politische Südamerika*, Schwalbach/Ts., 147-171.
- Kurtenbach, Sabine 2011: *State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America*, GIGA-Institute, Working Papers Nr. 18, Hamburg.
- Kurtenbach, Sabine 2012: *Die Besonderheiten der Postkonflikt-Situationen Lateinamerikas*, Duisburg: INEF.
- Kurtenbach, Sabine 2013: Der die Maya töten ließ, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23. Mai 2013.
- Maihold, Günther 1990: Demokratie mit erhobenen Händen? Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/90, 17-29.
- Martin, Claudia 2007: Catching Up with the Past: Recent Decisions of the Inter-American Court of Human Rights addressing Gross Human Rights Violations Perpetrated During the 1970-1980s, in: *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 4, 774-792.
- Medina Quiroga, Cecilia 2009: The Inter-American System for the Protection of Human Rights, in: Krause, Catharina/Scheinin, Martin (eds.): *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Turku/Åbo, 475-501.

- Merkel, Wolfgang et al. (Hrsg.) 2003: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang et al. (Hrsg.) 2006: Defekte Demokratie. Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.
- Micus, Annelen 2012: The Inter-American System for the Protection and Promotion of Human Rights as a Safeguard for Justice in National Transitions. The "Duty to Investigate and Prosecute" vs. Latin American Amnesty Laws. Case studies: Argentina, Chile, Peru, Berlin.
- Morskink, Johannes 1999: The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent, Philadelphia, Pennsylvania.
- Nohlen, Dieter 1987: Autoritäre Regime, in: Nohlen, Dieter/Waldmann, Peter (Hrsg.): Dritte Welt, München/Zürich, 64-85.
- Nohlen, Dieter (ed.) 2005: Elections in the Americas. A Data handbook, 2 Volumes, Oxford.
- Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard 1994: Transitionsforschung in Lateinamerika, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze, Konzepte, Opladen, 195-228.
- Nolte, Detlef (Hrsg.) 1996: Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika, Frankfurt/M.
- Nolte, Detlef/Fuchs, Ruth 2004: Politikfeld Vergangenheitspolitik: Zur Analyse der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen, Nr. 9, 59-92.
- Nolte, Detlef/Horn, Philipp 2009: Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 2, Hamburg.
- Oettler, Anika 2004: Erinnerungsarbeit und Vergangenheitspolitik in Guatemala, Frankfurt/M.
- Oettler, Anika 2004a: Der Stachel der Wahrheit. Zur Geschichte und Zukunft der Wahrheitskommission in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen, Nr. 9, S. 93-126.
- ONU Mujeres et al. 2012: Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010, Mexiko-Stadt.
- Osladil, Simon 2012: Das Recht auf Wahrheit im internationalen Recht, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 6, Nr. 1, 94-114.
- Pion-Berlin, David 2008: Defense Organisation and Civil-Military Relations in Latin America, in: Armed Forces and Society, Vol. 20, No. 10, 1-25.
- Radseck, Michael 2002: Verfassungswächter in Uniform? Militär und Politik im Chile der neunziger Jahre, Freiburg/Br.
- Reporters without Borders 2013: Brazil, the country of thirty Berlusconis, New York.
- Ribando Seelke, Clare 2011: Gangs in Central America. CRS Report for Congress, Washington. D.C.
- Ruderer, Stephan 2009: Das Erbe Pinochets, Göttingen.
- Saage-Maaß, Miriam/Müller-Hoff, Claudia 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? Berlin: Brot für die Welt/Misereor/ECCHR.
- Schilling-Vacaflor, Almut/Barrera, Anna 2011: Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte? GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 2, Hamburg.
- Seffer, Kristin/Zinecker, Heidrun (Hrsg.) 2010: Gewaltkriminalität in Zentralamerika. Formen, Ursachen, Einhegungsmöglichkeiten, Baden-Baden.
- Sikkink, Kathryn 2004: Mixed Signals: U.S. human rights policy and Latin America, London.
- Sikkink, Kathryn/Booth Walling, Carrie 2007: The Impact of Human Rights Trials in Latin America, in: Journal of Peace Research, Vol. 44, Nr. 4, 427-445.
- Straßner, Veit 2007: Die offenen Wunden Lateinamerikas. Vergangenheitspolitik im postautoritären Argentinien, Uruguay und Chile, Wiesbaden.
- Thiery, Peter 2000: Transformation in Chile, Frankfurt/M.

- Thiery, Peter/Merkel, Wolfgang 2010: Die dritte Demokratisierungswelle: Lateinamerika, in: Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, Wiesbaden, 205-260.
- Tobler, Hans-Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.) 1991: Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika, Frankfurt/M.
- Uildriks, Niels 2009: Policing insecurity. Policy reform, security, and human rights in Latin America, Plymouth.
- UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime) 2007: Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire, New York.
- UNODC 2013: The Global Study on Homicide 2013, Wien.
- Waldmann, Peter 1983: Alte und neue Guerilla in Lateinamerika. Folgen und Folgerungen aus der Revolution in Nicaragua, in: Verfassung und Recht in Übersee, Jg. 16, 407-433.
- Waldmann, Peter 1984: Erfolgsbedingungen der Guerilla, in: Ginsburg, Theo/Ostheider, Monika (Hrsg.): Lateinamerika vor der Entscheidung, Frankfurt/M., 217-236.
- Waldmann, Peter 2002: Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika, Opladen.
- Wehr, Ingrid 2009: Vom schwierigen Öffnen der Pandora-Box: Aufarbeitungspolitik im nachautoritären Chile, in: Schmidt, Sigmar/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hrsg.): Amnesie, Amnestie oder Aufarbeitung? Zum Umgang mit autoritären Vergangenheiten und Menschenrechtsverletzungen, Wiesbaden, 101-128.
- Wehr, Ingrid/Burchhardt, Hans-Jürgen (Hrsg.) 2011: Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika, Baden-Baden.
- Withers, George/Santos, Lucila/Isacson, Adam 2010: Preach What you Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas, Washington D.C.: WOLA.
- WOLA (Washington Office on Latin America) 2009: Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America, Washington D.C.
- WOLA 2010: Systems Overload: Drug Laws and Prison in Latina America, Washington D.C.
- WOLA 2010a: A Dangerous Journey through Mexico: Human Rights Violations against Migrants in Transit, Washington D.C.
- WOLA 2012: Beyond the Border Buildup. Security and Migrants along the U.S.-Mexico Border, Washington D.C.
- WOLA 2014: Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress, Washington D.C.
- Zilla, Claudia 2009: Wahlen in Lateinamerika. Die problematische Handhabung einer demokratischen Institution, SWP-Aktuell, Nr. 30, Berlin.
- Zilla, Claudia 2014: Chronik einer vorhersehbaren Krise. Gewaltausbruch und chavistische Hegemonie in Venezuela, SWP-Aktuell, Nr. 31, Berlin.
- Zinecker, Heidrun 2006: Gewalt im Frieden. Formen und Ursachen der Nachkriegsgewalt in Guatemala (HSFK-Report Nr. 8), Frankfurt/M.
- Zinecker, Heidrun 2012: Gewaltarmut in Nicaragua – Mythos oder Realität? Empirische Befunde, Kausalitäten und Lehren, HSFK-Report Nr. 5/2012, Frankfurt/M.: HSFK.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Lateinamerika



Siegfried Frech, Boris Kühn (Hrsg.)

Das politische Italien

Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur

Italien ist für viele Deutsche noch immer ein Ort romantischer Sehnsüchte und das Urlaubsland schlechthin. Zugleich besteht ein zum Teil von resistenten Vorurteilen geprägtes Bild eines chaotischen, instabilen und unzuverlässigen (politischen) Partners. In diesem Buch werden zentrale Aspekte der historischen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklung Italiens beleuchtet.

ISBN 978-3-89974643-3, 352 S., € 19,80

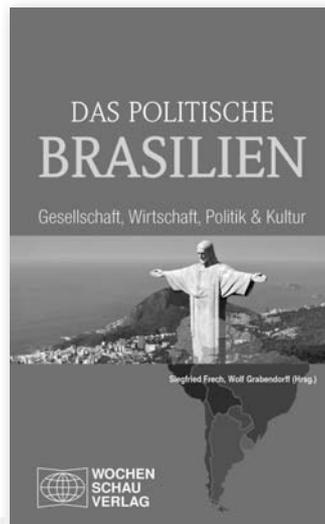
Siegfried Frech, Wolf Grabendorff (Hrsg.)

Das politische Südamerika

Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur

Die Staaten Südamerikas haben sich in den vergangenen Jahren in vielerlei Hinsicht politisch und wirtschaftlich auseinanderentwickelt. Was verbindet die Länder bei aller Vielfalt? Neben der Zugehörigkeit zum romanischen Sprachraum ist es das Erbe der kolonialen Vergangenheit. Ein spannender Einblick in die historischen, politischen und gesellschaftlichen Gemeinsamkeiten und Differenzen.

ISBN 978-3-89974716-4, 288 S., € 19,80



Siegfried Frech, Wolf Grabendorff (Hrsg.)

Das politische Brasilien

Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur

Neben aktuellen Anlässen – wie Ehrengast der Frankfurter Buchmesse und FIFA World Cup 2014 – hat Brasilien in den vergangenen Jahren einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt und weltpolitisch erheblich an Gewicht gewonnen. Unabhängig davon bestehen im Innern weiterhin soziale und politische Konflikte: Korruption und Günstlingswirtschaft kennzeichnen den politischen Prozess ebenso wie ein fragmentiertes Parteiensystem, das stabile Parlamentsmehrheiten und das Regieren erschwert.

Erfahren Sie mehr über Brasiliens politischen Weg, seine soziale und gesellschaftliche Struktur, die Hypothek der kolonialen Vergangenheit und die ungleiche materielle Teilhabe und Verteilung des volkswirtschaftlichen Reichtums.

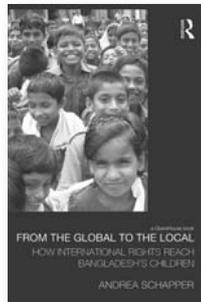
ISBN 978-3-89974899-4, 304 S.,
€ 19,80

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden!

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

BUCHBESPRECHUNGEN

Andrea Schapper: *From the Global to the Local: How International Rights Reach Bangladesh's Children*, New York 2014 (Routledge), 256 Seiten



Kinderrechte wurden in mehreren internationalen Konventionen formuliert und von fast allen Staaten der Welt ratifiziert. Aber welche Veränderungen bringen Kinderrechte im Leben eines einzelnen Kindes, vor allem, wenn es täglich mit Unrecht konfrontiert ist? Was nutzen zahllose Versprechungen auf dem Papier einem Jungen oder einem Mädchen, die anstatt in die Schule zu gehen 15 Stunden am Tag als Putzkräfte arbeiten und gleichzeitig auf ihre jüngeren Geschwister aufpassen müssen? Diese Fragen waren bisher in den Internationale Beziehungen (IB) eher ungewöhnlich, obwohl Menschenrechte genau dafür gedacht sind, das Leben jedes Einzelnen zu verändern.

Andrea Schapper ist es hervorragend gelungen, die Perspektive der IB-Forschung zu Menschenrechten auf die eigentliche

Zielgruppe – Menschen, deren Rechte verletzt werden – zu richten. Dafür analysiert die Autorin eine Reihe von Programmen und Projekten in Bangladesch, die zur Implementierung von drei grundlegenden kinderrechtlichen Prinzipien beitragen sollen (5). Zu ihnen gehören der Schutz vor den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die Durchsetzung des Rechts auf Bildung und des Rechts auf gesundheitliche Versorgung.

Um auf die Ursachen der oft beklagten Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Menschenrechtsnormen einzugehen, fragt sich Schapper, was NACH dem Ratifizierungsprozess auf der lokalen Ebene passieren muss „to make these rights come alive for children“ (4). Der Menschenrechtswandel darf nicht auf „legislative and domestic policy change“ (36) reduziert werden, so die Verfasserin. Sie kommt zum Schluss, dass der nationale Implementierungsprozess (in sogenannten *weak states*) eine notwendige, aber nicht ausreichende Voraussetzung sei, um Kinderrechte zu realisieren. Nach der Verankerung von nationalen Verträgen in die nationale Gesetzgebung bedarf es eines weiteren Implementierungsprozesses

vor Ort. Wenn der Staat über einen politischen Willen, aber nicht über genügend Kapazitäten verfügt, kommen *multi-level actor partnerships* ins Spiel. Sie bestehen aus internationalen, nationalen und lokalen staatlichen, (zivil)gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren und tragen zur Normenentfaltung im Leben von jedem einzelnen Menschenwesen bei (28). Dabei agieren diese Akteure auf verschiedenen regulativen Ebenen und teilen sich die Kompetenzen und Aufgaben im Umsetzungsprozess.

Die Entwicklung in Richtung „sharing functions and responsibilities that have been traditionally attributed to the government among different [public and private] actors“ deutet ein neues Phänomen in den IB an – *governance*. Mithilfe des *governance*-Konzeptes versucht Schapper, Bedingungen für die lokale (Nicht-)Umsetzung von Menschenrechtsstandards zu erklären. Vor allem das Spiralmodell des Menschenrechtswandels von Thomas Risse und seinen Kollegen – das eine fünfstufige Entwicklung von einem menschenrechtsverletzenden autoritären Staat zu einem menschenrechtsachtenden demokratischen Staat skizziert – versäume die lokale Ebene und berücksichtige nur unzureichend die Rolle von einheimischen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Schapper plädiert für einen schärferen Fokus auf die eigentliche Zielgruppe der Menschenrechtsnormen – „rights-holders themselves“ (186) – und für die Integ-

rierung gesellschaftlicher Akteure in die Implementierungsstrategien (183-184). Aus der Analyse zahlreicher empirischer Daten heraus entwickelt die Verfasserin induktiv ein schlüssiges Modell der Menschenrechtsimplementierung in schwachen Staaten (187), in dem vertikale und horizontale *Governance*-Dimensionen integriert sind. Das ist der wichtigste theoretische Beitrag des Buches, der die Lücke zwischen „transporting norms to the national political system“ und „transporting norms to their societal rights-holders“ (179) erklärt.

Ein anderer erwähnenswerter Vorzug dieser Arbeit ist eine gut durchdachte und begründete Kombination von anthropologischen und soziologischen Methoden zur Datenerhebung wie problemzentrierte Interviews und Feldbeobachtungen mit politikwissenschaftlichen Analysemethoden, u. a. *structured-focused comparison* und *Qualitative Comparative Analysis* (7). Anhand dieses interdisziplinären Forschungsdesigns konnte Schapper identifizieren, wie sich globale, nationale und lokale Prozesse in der sozialen Realität von Kindern, ihren Familien und gesamten Gemeinschaften niederschlagen (8). Es ist nicht nur ein rein wissenschaftliches Erkenntnisinteresse, das die ganze Arbeit prägt, sondern auch das Anliegen der Autorin, die Lage der Kinder in Bangladesch mit ihren eigenen Augen zu erfassen und zu nachhaltigen Veränderungen im Sinne der Kinderrechte beizutragen.

Nachhaltigkeit sei das, was den von außen finanzierten Projekten in Bangladesch fehle. Zu diesem Schluss kommt Schapper am Ende ihres Buches. Wenn Geldgeber ihre Programme schließen, ohne dass die Regierung die Verantwortung für den weiteren Verlauf übernimmt, blieben Rechtsträgern vor Ort zwar ihre Rechte bewusst, ihnen fehle aber die Möglichkeit, diese in Anspruch zu nehmen (191-195). In dieser Situation seien lokale NGOs und die bangladeschische Regierung die einzigen Gewinner der wohlgemeinten Projekte. Sie profitieren von „cycle of project building and re-building“ und „continuous financial flows from external grant givers“ (192-193), währenddessen eine reale Verbesserung im Leben der Kinder nur marginal geschehe.

Ohne einen Anspruch zu haben, Entwicklungspolitik tiefgründig zu analysieren, erwähnt Schapper einige Ansätze dieser Politik in einem eher positiven Licht, die zumindest zu hinterfragen sind. So weist die Autorin auf Mikrokredite hin, die Frauen ermöglichen sollen, eigenes Business zu gründen und so dem Armutskreis zu entfliehen, um schließlich ihre Kinder von den schlimmsten Formen der Arbeit zu schützen. Außer Betracht bleibt dennoch eine kritische Diskussion, deren Vertreter von verheerenden Konsequenzen von Mikrokrediten für Frauen warnen¹. Zu

möglichen negativen Folgen gehört hohe Verschuldung der Ärmsten, die Mikrokredite in erster Linie zur Krisenbewältigung und zum sofortigen Konsum, aber nicht zur Einkommensgewinnung aufnehmen. Da die ganze Gemeinschaft für Mikrokredite haftet, führt die Zahlungsunfähigkeit einer Frau zu ihrer Verachtung und Isolierung und als Folge – zur Erosion traditioneller gesellschaftlicher Verhältnisse. Berücksichtigung dieser Diskussion, zusätzlich zu eigenen empirischen Datenerhebungen der Autorin, würde zur Vollständigkeit ihrer Analyse von NGOs-Projekten beitragen.

Das Buch ist nicht nur für IB- und Menschenrechts-Experten empfehlenswert, sondern auch für ein breites Publikum, das sich für Kinderrechte, Entwicklungszusammenarbeit und NGOs interessiert.

Evgeniya Gataulina, Berlin

¹ Siehe z.B. die Dokumentation der Zweiten Frankfurter Hilfe-Konferenz (Februar 2014), vor allem das Forum „Finanzialisierung der

Armut“ (<http://www.medico.de/themen/aktion/dokumente/beyond-aid/4553/>, [Stand 06.04.2014]). Siehe auch den Gastbeitrag „Wer profitiert wirklich?“ von Peter Davis unter: <http://bangladesch.org/bangladesch/entwicklung/soziale-sicherung/gastbeitrag-peter-davis-zum-sozialen-sicherungsnetz.html> [Stand 06.04.2014].



WALTER FEICHTINGER, HERMANN
MÜCKLER, GERALD HAINZL, PREDRAG
JUREKOVIĆ (HG.)

**WEGE UND IRRWEGE DES KRISEN-
MANAGEMENTS**

VON AFGHANISTAN BIS SÜDSUDAN

(INTERNATIONALE SICHERHEIT UND KONFLIKT-
MANAGEMENT, BAND 7)

Welche Wege und Irrwege hat die internationale Gemeinschaft seit 1990 im Rahmen ihrer Interventionen in Krisengebieten beschritten? Dieser zentralen Frage gehen namhafte Autoren in sehr unterschiedlichen Fallstudien nach. Die Bandbreite reicht von Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und Kosovo über pazifische Inselstaaten bis zum Südsudan. In grundlegenden Beiträgen werden fundierte Einblicke in Ansätze und Konzepte des Krisen- und Konfliktmanagements und deren Entwicklung bzw. Weiterentwicklung geboten. Durch die unterschiedlichen wissenschaftlichen Hintergründe der Autoren entsteht ein abgerundetes Bild, das dem Leserkreis die außerordentliche Komplexität und Herausforderung internationaler Friedensbemühungen vor Augen führt. Umfangreiches Kartenmaterial und Schaukästen ergänzen und veranschaulichen die Analysen.

2014. 269 S. ZAHLR. TAB. U. GRAF. BR. 155 X 235 MM. | ISBN 978-3-205-78856-0

Thomas Weitner: Menschenrechte, besondere Pflichten und globale Gerechtigkeit. Eine Untersuchung zur moralischen Rechtfertigung von Parteilichkeit gegenüber Mitbürgern, Münster 2013 (mentis), 291 Seiten



Thomas Weitner unternimmt in seiner Monographie den anspruchsvollen Versuch, zwei auf den ersten Blick widersprüchliche moralische Intuitionen zu versöhnen: die Intuition, dass die Staatsbürgerschaft einer Person keinen Einfluss auf ihre Lebenschancen haben darf, und die Intuition, dass die Bürger eines Staates einander mehr schulden als Außenstehenden. Akzeptiert man jedoch besondere Pflichten von Landsleuten, könnte sich angesichts der aktuellen Weltlage das Problem ergeben, dass Unterprivilegierte sich in ihrer Not selbst überlassen bleiben: Während Bürger reicher Staaten ihre ohnehin bestehenden Vorteile durch eine gegenseitige Bevorzugung noch verstärken, leiden andere Menschen an Unterernährung und Menschenrechtsverletzungen. Sind Staaten daher inhärent moralisch problematisch? Weitner verneint dies. Er möchte in seiner

Monographie zeigen, dass Staaten kein grundsätzliches moralisches Problem darstellen, sondern vielmehr moralisch geboten sind, weil sie eine notwendige Voraussetzung dafür darstellen, dass allgemeine Menschenrechtspflichten überhaupt umgesetzt werden können.

Die Untersuchung folgt einem klaren Aufbau. Der erste Teil entwickelt eine Menschenrechtskonzeption, die sich an den reflexiven Ansatz von Alan Gewirth anlehnt. Weitner begründet Menschenrechte durch die Handlungsfähigkeit von Personen und entwirft so einen umfassenden Katalog von Gütern, auf die ein menschenrechtlicher Anspruch besteht (63f.). Die politische Legitimität eines Staates hängt davon ab, so Weitner, ob er einen Teil dieser Rechte seiner Bürger schützt, nämlich diejenigen Rechte, die sich auf sogenannte Elementargüter beziehen. Hierunter versteht Weitner Güter, „die eine notwendige Bedingung dafür sind, um überhaupt handeln zu können.“ (85) Der Autor vertritt dabei einen „schwachen Kulturrelativismus“: Die Interpretation von Menschenrechten hängt von den kulturellen Vorstellungen einer Gemeinschaft ab, nicht aber ihre Geltung (107).

Im Anschluss untersucht Weitner,



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Demokratie- forschung

Yvonne Blöcker, Nina Hölscher (Hrsg.)

Kinder und Demokratie

Zwischen Theorie und Praxis

Demokratische Werte und Prozesse werden nicht erst im Jugend- oder Erwachsenenalter erfahren, sondern bereits in der Kindheit. Dieser Sammelband setzt sich daher mit Demokratievorstellungen von und Demokratiebildung mit Grundschulkindern auseinander. Ausgehend von einer theoretischen Herleitung aus der Erziehungswissenschaft sowie der Demokratie- und Politikwissenschaft erfolgen lebensweltbezogene Auswertungen aus dem Forschungsprojekt „Göttinger Kinderdemokratie“.

Der Band zeigt dabei zum einen, welche Demokratievorstellungen Kinder haben und wie sie mit Demokratie umgehen. Zum anderen verdeutlicht er die Relevanz einer Zusammenführung von Theorie und Praxis für Demokratiebildung und -forschung.

Die Texte richten sich vor allem an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Demokratie-, Politik- und Bildungsforschung, Lehrerinnen und Lehrer, Pädagoginnen und Pädagogen, Bildungsarbeiterinnen und Bildungsarbeiter, aber auch an alle an der Thematik interessierten Leserinnen und Leser jenseits dieser professionellen Bereiche.



ISBN 978-3-7344-0002-5
240 S., € 24,80

Mit Beiträgen von

Yvonne Blöcker, Nina Hölscher,
Daniela Kallinich, Johanna Klatt,
Johannes Melchert, Matthias Mi-
cus, Susanne-Verena Schwarz und
Miriam Zimmer

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](http://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

ob spezielle Pflichten von Landsleuten gerechtfertigt werden können oder ein moralisches Problem darstellen. Dabei unterscheidet er zwei Kategorien spezieller Pflichten: Besondere Menschenrechts- und besondere Gerechtigkeitspflichten (113). Erstere bestehen darin, dass die Bürger eines Staates „die Pflicht [haben], einen Zustand herbeizuführen und zu erhalten, in dem die Menschenrechte ihrer Mitbürger effektiv und nachhaltig geschützt werden“; letztere fordern von den Bürgern eines Staates, „ein gewisses Maß materieller Gleichheit“ innerhalb des Staates herzustellen (128).

Der zweite Teil der Arbeit entwirft eine Begründung der besonderen Menschenrechtspflichten. Diese stützt sich auf das Argument der moralischen Arbeitsteilung: Der Schutz der Menschenrechte ist eine umfassende moralische Aufgabe; Staaten tragen im Rahmen einer Pflichtenallokation die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte ihrer Bürger. Besondere Menschenrechtspflichten sind daher „zugewiesene und spezifizierte allgemeine Pflichten“ (139). Nur Staaten können die Menschenrechte ihrer Bürger effektiv gewährleisten (147). Spezielle Pflichten und die durch sie implizierte Praxis, Mitbürger in verschiedenen Hinsichten zu bevorzugen, sind daher aus moralischer Perspektive nicht problematisch: Sie sind vielmehr Instrumente zur Umsetzung allgemeiner moralischer Forderungen.

Dies evoziert die Frage, ob ein einzel-

staatliches System oder ein Weltstaat die Menschenrechte am effektivsten schützt. Weitner nennt mehrere Gründe für eine einzelstaatliche Lösung: Die effizienzsteigernde Wirkung von Arbeitsteilung (156), den durch Einzelstaaten ermöglichten Interpretationsspielraum für Menschenrechte (156), den *prima facie*-Anspruch von Völkern auf politische Selbstbestimmung (157), die Gefahr von Sezessionskriegen, die ein Weltstaat mit sich bringt (157), die Möglichkeit, verschiedene institutionelle Arrangements auszuprobieren (158) sowie die Gefahr, dass ein Weltstaat sich womöglich nicht auf moralisch akzeptable Weise einführen lässt (158). Er betont allerdings die Bedeutung von *global governance*. Wenn Staaten ihrer Aufgabe nicht nachkommen, ist eine Neuallokation der Verantwortung nötig; zudem müssen staatenübergreifende Lösungen entwickelt werden, um globale Allmendegüter zu schützen und kollektive Bedrohungen abzuwenden (169 ff.).

Der dritte Teil untersucht besondere Gerechtigkeitspflichten. Weitner entwickelt hierzu Überlegungen von Thomas Scanlon weiter. Materielle Ungleichheiten sind in dieser Sicht nicht selbst problematisch, sondern nur insofern sie Auswirkungen auf andere Werte haben – Freiheit, Selbstachtung und Fairness (214 ff.). Manche solcher Auswirkungen, etwa Auswirkungen auf die Selbstachtung der Betroffenen, ergeben sich nach Weitner nur durch materielle Ungleichheiten innerhalb eines



Berliner Debatte Initial ist ein 1990 gegründetes geistes- und sozialwissenschaftliches Journal. Seit 2009 erscheinen jedes Jahr vier Hefte mit thematischem Schwerpunkt und Artikeln zu aktuellen sozialwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und philosophischen Themen.

Bestellungen: Einzelhefte (gedruckt) im Buchhandel, Einzelhefte (gedruckt oder als PDF), einzelne Artikel (als PDF) und Abonnement im Webshop www.berlinerdebatte.de, oder per Mail: bestellungen@berlinerdebatte.de. Weitere Informationen unter www.berlinerdebatte.de.

Preise: Einzelheft 15 €
Jahresabo 40 €, Institutionen 45 €,
Ausland zuzüglich Porto.
Studenten, Rentner und Arbeitslose 25 €.

Krieg ohne Heimatfront?

Zusammengestellt von Eric Sangar

Editorial	2	***	
<i>Roland Benedikter</i> „Fuck the EU“. Die USA und die Ostpolitik der EU			104
<i>Frank Adler</i> Postwachstumsvisionen. Zu einer neuen Tendenz in der wachstumskritischen Debatte			118
<i>Udo Tietz</i> Auschwitz und die Moderne. Über die geschichtsphilosophische Bedeutung von Katastrophen	6		
<i>Pascal Vennesson</i> Krieg ohne die Bevölkerung	24	BESPRECHUNGEN UND REZENSIONEN	
<i>Michael Daxner</i> Abzug aus Afghanistan – Vorschau auf ein neues Narrativ	39	<i>Camilla Warnke</i> „An der ideologischen Front“. Zur Edition von Wolfgang Harichs Schriften aus dem Nachlass	133
<i>Paul Dixon</i> Die Militarisierung der britischen Demokratie	54	<i>Wladislaw Hedeler</i> Die späte Rückkehr der Exilanten aus der UdSSR	147
<i>Eric Sangar</i> Strategisches Denken in Deutschland nach Afghanistan. Die Renaissance der Technokraten der Gewalt?	71	Christopher Clark: Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog Rezensiert von <i>Alexander Reichwein</i>	157
<i>Mathias Delori</i> Was ist aus den „Rittern der Lüfte“ geworden? Asymmetrische Kriege und das Ethos des Militärs	90	Ulf Faller: Der Kruzifixstreit oder Warum Schule säkular sein muss Rezensiert von <i>Christoph Horst</i>	163

Staates. Diese Ungleichheiten haben somit gravierendere Auswirkungen auf die genannten Werte als globale Ungleichheiten, und dies begründet nach Weitner besondere Gerechtigkeitspflichten. Im globalen Kontext sind nicht Umverteilungsmaßnahmen, sondern politische Reformen anzustreben (243).

Die gut aufgebaute, klar geschriebene und originell argumentierende Arbeit Weitners entwickelt einen interessanten Ansatz, gibt aber Anlass zu Rückfragen. Die vertretene Menschenrechtskonzeption scheint weniger ein einzelstaatliches System als vielmehr die Forderung nach einem hinreichend föderalistisch organisierten Weltstaat zu stützen: Staatsgrenzen schränken in hohem Maße das Recht auf Bewegungsfreiheit von Personen ein, das zumindest in einer Menschenrechtskonzeption, die sich an Gewirth anlehnt, als wichtiges Recht betrachtet werden muss. Entweder müsste also ein Weltstaat postuliert werden, der globale Bewegungsfreiheit garantiert oder ein universales Recht auf Einwanderung. Ein universales Recht auf Bewegungsfreiheit und Einwanderung könnte das einzelstaatliche System allerdings in einer Weise unterhöheln, die in einen föderalistischen Weltstaat mündet. Hier wären weitere Erläuterungen interessant gewesen.

Die Begründung von besonderen Gerechtigkeitspflichten ist originell, aber einem werttheoretischen Einwand ausgesetzt: Werten wie Freiheit, Selbstachtung

und Fairness ist eine Beschränkung auf partikuläre Kontexte nicht eingeschrieben. Nach Weitner scheint es eine zentrale moralische Forderung zu sein, die angesprochenen Werte zu realisieren. Wenn aber beispielsweise Selbstachtung einen Wert darstellt und durch materielle Ungleichheiten innerhalb eines Staates beeinträchtigt wird, begründet dies nicht nur die besondere Gerechtigkeitspflicht von Mitbürgern, materielle Ungleichheiten in ihrem eigenen Staat zu begrenzen, sondern auch die Pflicht, materielle Ungleichheiten innerhalb von Staaten zu reduzieren, und dies unabhängig davon, ob es sich um den eigenen Staat handelt oder nicht. Wenn sie den Wert der Selbstachtung in einem fremden Land stärker realisieren könnten als im eigenen, hätten die Bürger eines Landes sogar die Pflicht, die materiellen Ungleichheiten in diesem anderen Land zu beseitigen, selbst wenn dies umfangreiche Ressourcentransfers bedeuten würde. Hier besteht noch eine offene Flanke für Kritik an Weitners lesenswerter Monographie.

Jörg Löschke, Institut für Philosophie,
Univ. Bern, joerg.loeschke@philo.unibe.ch

Wolfgang Edelstein,
Lothar Krappmann, Sonja Student (Hrsg.)

Kinderrechte in die Schule

Gleichheit, Schutz,
Förderung, Partizipation

In einer kindgerechten Schule können sich Kinder sicher und geborgen fühlen, ohne Mobbing und Gewalt lernen, ihre Potenziale entwickeln, sich beteiligen und Verantwortung übernehmen. Die UN-Kinderrechtskonvention bietet eine hervorragende Grundlage für die Entwicklung von Schule als wertgestütztem und demokratischem Lern- und Lebensraum. Mit diesem Praxismaterial stellen die Autorinnen und Autoren eine Vielzahl guter Beispiele vor, wie Kinderrechte an der Schule gelernt und gelebt werden können – als gemeinsame Aufgabe für Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler, Eltern und pädagogische Fachkräfte. Die passenden Praxismaterialien sind auf CD zum Ausdrucken erhältlich. Das Buch ist für die Grundschule und die Sek. I geeignet.



ISBN 978-3-95414-033-6,
208 Seiten, € 22,80

Praxismaterialien für die Sekundarstufe I

Wie können Schüler/-innen Kinderrechte nicht nur kennenlernen, sondern sie vor allem als übergreifendes Prinzip ihres Zusammenlebens und -lernens erfahren? Die Praxismaterialien bieten Hilfestellungen: Bezogen auf zehn bedeutsame Kinder- bzw. Jugendrechte gibt die umfangreiche Sammlung vielfältige Informationen, Reflektions- und Handlungsanregungen für die Jugendlichen, methodische Anregungen für Lehr- und Fachkräfte und Beispiele gelungener Praxis.

CD: ISBN 978-3-95414-035-0, € 12,80
Buch + CD: ISBN 978-3-95414-038-1, € 28,40

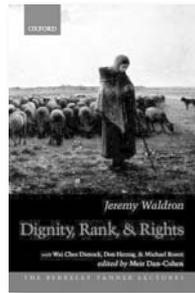


Praxismaterialien für die Grundschule

Die Praxismaterialien auf CD bieten Lehrkräften aus Grundschulen Hilfestellungen zur Umsetzung der Kinderrechte im Schulalltag. Eine umfangreiche Sammlung von Arbeitsblättern zu zehn wichtigen Kinderrechten für Unterricht und Projektarbeit mit Kindern (differenziert nach den Altersstufen 5–7 und 8–12 Jahre) wird durch eine kindgerechte Einführung zur UN-Kinderrechtskonvention, einen Methodenpool sowie eine Liste mit weiterführender Literatur und Links ergänzt.

CD: ISBN 978-3-95414-034-3, € 12,80
Buch + CD: ISBN 978-3-95414-037-4, € 28,40

Jeremy Waldron: *Dignity, Rank, and Rights*, New York/Oxford 2012
(Oxford University Press), 155 Seiten



„We are all chiefs; there are no Indians“ (60) –in Jeremy Waldrons Menschenwürdewelt sind wir alle Stammeshäuptlinge, Königinnen, Barone und Gräfinnen. Wie Waldron in seinen 2009 gehaltenen und drei Jahre später im vorliegenden Band veröffentlichten *Tanner Lectures* deutlich macht, bedeutet menschliche Würde nämlich nichts anderes, als den gehobenen sozialen Status zu besitzen, der früher nur Angehörigen der Aristokratie zukam, und, damit einhergehend, den Anspruch auf den Genuss der Privilegien, die mit diesem Status verbunden sind. Diese bestehen Waldron zufolge im Wesentlichen darin, als selbstbestimmte Akteurinnen und Akteure ernst genommen zu werden, eine eigene Perspektive entwickeln und einnehmen zu können oder in der Lage zu sein, gegenüber anderen Personen Ansprüche geltend zu machen (vgl. 47-57). Die eher unschönen Privilegien, die man ebenfalls mit dem Adelsstand verbindet, wie beispielsweise die willkürliche Ausübung hoheitlicher

Rechte über Untergebene oder die Überheblichkeit gegenüber Subalternen und die Ignorierung deren Ansprüche fallen dagegen ersatzlos weg: Da alle eine gleich hohe Stellung besitzen, gibt es schlicht niemanden, über den (*de jure*) nach eigenem Gutdünken herrschaftlich verfügt werden kann. In rechtlicher Hinsicht hierarchisch strukturierte Gesellschaften, so wird deutlich, sind mit der modernen Idee der Menschenwürde unvereinbar (vgl. 31).

Mit diesen und ähnlichen, an Metaphern nicht armen Ausführungen hofft Waldron, sein Verständnis von Menschenwürde als sozialer Status hinreichend genau umrissen und plausibel gemacht zu haben. Dass dies nicht vollständig gelungen ist, zeigen einige der Einwände, die sich in den im Anhang des Bandes versammelten Kommentaren von Michael Rosen, Don Herzog und Wai Chee Dimock finden und in denen mehrere gravierende Schwierigkeiten des Ansatzes benannt werden. Im Folgenden soll es nur um ein Problem gehen, das allerdings sehr grundsätzlicher Natur ist und die methodologischen Vorannahmen betrifft, die Waldrons Argument zu Grunde liegen.

Der Weg, auf dem Waldron zu seiner Statuskonzeption der Menschenwürde gelangt, ist ungewöhnlich: Waldron geht von einem Primat der juristischen Würdekonzeption gegenüber der moralphiloso-

*Karl-Eckhard Carius,
Viriato Soromenho-Marques (Hrsg.)*
Mauern der Freiheit
Lissabons vergessene Bilder
und der Aufschrei heute
2014 - 172 Seiten - € 27,90
ISBN: 978-3-89691-957-1

Das Buch präsentiert mit seiner
Auswahl an Fotomaterial eine Bilddo-
kumentation von Lissabons jüngerer
revolutionärer Vergangenheit.



Astrid Gehrig
**Im Dienste der nationalsozialistischen
Volkstumspolitik in Lothringen**
Auf den Spuren meines Großvaters
2014 - 342 Seiten - € 39,90
ISBN: 978-3-89691-959-5

Die aus kritischer Distanz verfasste
Biographie eines pfälzisch-saarländischen
Subaltern-Beamten, der im „Dritten
Reich“ im Herrschaftsapparat von Ge-
stapo bzw. SS einen moderaten sozialen
Aufstieg erfuhr und während des Krieges
in der Bürokratie des Reichskommissars
für die Festigung deutschen Volkstums in
Metz tätig war: die kritische Ausein-
dersetzung der Autorin mit dem eigenen
Großvater.



phischen aus und kehrt damit die übliche Vorgehensweise um. Anstatt über eine philosophische Analyse zu erhellen, was im rechtlichen Sinn mit ‚Menschenwürde‘ gemeint sein kann, soll der gemeinsame Kern der verschiedenen rechtlichen Verwendungsweisen, beispielsweise in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* oder im deutschen Grundgesetz, die begriffliche Bedeutung festlegen. Dass es einen solchen gemeinsamen Nenner gibt, scheint für Waldron außer Frage zu stehen; philosophische Zweifel daran, dass sich aus der Vielzahl der verschiedenen rechtlichen Verwendungsweisen überhaupt ein einheitliches Bild gewinnen lässt, werden von ihm dementsprechend als „destruktive analytische Kritik“ (16) abgetan.

Daran sind allerdings gleich mehrere Dinge problematisch: Zunächst ist, selbst wenn man Waldron zugestehen möchte, dass sich aus der Betrachtung der verschiedenen Rechtsdokumente ein einheitlicher juristischer Begriff menschlicher Würde herausdestillieren lässt, noch nicht klar, dass dieser dem von ihm favorisierten Statuskonzept entspricht. Wie Michael Rosen zu Recht in seinem Kommentar betont, unterschätzt Waldron in seiner genealogischen Untersuchung den historischen Stellenwert und Einfluss von Theorien, die Menschenwürde als *inhärenten Wert* (und damit gerade nicht als Status) begreifen und, als Folge davon, deren Bedeutung für den rechtlichen Kontext. So wird beispielsweise bei der

Diskussion der deutschen Rechtstradition deren Bezugnahme auf die Kantische Würdekonzepktion und das mit dieser verbundene Instrumentalisierungsverbot nicht ausreichend berücksichtigt. Das hat zur Folge, dass entsprechende Entscheidungen, wie beispielsweise das höchstrichterliche Verbot, ein von Terroristen entführtes, aber auch mit unschuldigen Personen besetztes Flugzeug von der Luftwaffe im Bedrohungsfall abschießen zu lassen (vgl. BVerfGE 115, 118), von Waldron zwar zur Kenntnis genommen werden können, letzten Endes aber als auf einer falschen Verwendung des Würdebegriffs basierend abgetan werden müssen (vgl. 27).

Zum anderen wird die ausschließliche Bezugnahme auf den juristischen Begriff als Ausgangspunkt einer Theorie der Menschenwürde fragwürdig, wenn man sich dessen tatsächlichen Weg ins internationale Recht genauer anschaut. Waldrons Befund von einer kontinuierlichen Ausbreitung und Verrechtlichung des aristokratischen Würdebegriffs auf alle Menschen scheint schon deshalb problematisch zu sein, weil das Konzept der Menschenwürde nach 1945 eher unvermittelt Einzug in den Rechtsdiskurs gehalten hat und dort oftmals nur eine gemeinschaftsstiftende Funktion erfüllt, anstatt tatsächlich normative Arbeit zu leisten. Das lässt sich beispielsweise an der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* zeigen, deren Bezugnahme auf die Würde des Menschen das Ergebnis zäher

Verhandlungen war, in denen lange um eine allgemein konsensfähige Fundierung der Menschenrechte gerungen wurde.

Zumindest in diesem Kontext hat die oft beklagte Vagheit und Interpretationsoffenheit des Würdebegriffs also einen guten Grund, denn jede inhaltliche Konkretisierung und Festlegung würde seine Akzeptabilität zwangsläufig vermindern. Insofern scheint Waldrons Versuch, einen klar umrissenen Begriff der Menschenwürde aus seiner rechtlichen Verwendung zu gewinnen, paradox und philosophische Skepsis gegenüber dieser Vorgehensweise durchaus berechtigt.

Auch wenn sich die Statuskonzeption damit nicht so geschmeidig aus der Analyse der rechtlichen Verwendungsweise ergibt, wie Waldron dies gerne hätte, und grundsätzliche Zweifel an seiner Vorgehensweise angebracht sind, ist der Versuch, die in der Debatte ansonsten für aussichtslos gehaltene soziale Interpretation des Würdekonzepts hoffähig zu machen, eine eingehende Auseinandersetzung und weitere Ausarbeitung wert – und Waldrons Buch eine gewinnbringende Lektüre.

Andreas Maier

Ethik-Zentrum der Universität Zürich,
andreas.maier@ethik.uzh.ch

ABSTRACTS

Wilfried Hirsch: Ethisch gerechtfertigte humanitäre Interventionen?

Nach einem kurzen Bericht über die Geschichte der „humanitären Intervention“ weist der Beitrag zunächst prominente Einwände gegen humanitäre Interventionen zurück. Im Anschluss werden massive Menschenrechtsverletzungen als moralischer Interventionsgrund vorgestellt. In diesem Zusammenhang wird der Begriff eines „grundlegenden“ Menschenrechts präzisiert und als Rechtfertigungsgrund für Interventionen ausgewiesen. Abschließend wird dargelegt, warum neben der Bedingung eines „gerechten Grundes“ auch die Bedingung der „legitimen Autorität“ aus der Theorie des gerechten Krieges für eine militärische Intervention zum Schutz grundlegender Menschenrechte wesentlich ist. Erläutert wird auch, warum diese Bedingung nur im Rahmen einer effektiv dem Menschenrechtsschutz verpflichteten Völkerrechtsordnung erfüllt werden kann.

After a short account of the history of “humanitarian intervention” a number of prominent objections to humanitarian interventions will be rejected. Moreover, it will be argued that massive violations of human rights are moral reasons for intervention. To substantiate this claim, the concept of a “basic” human right will be specified and elaborated as a crucial element in the justification of intervention. Concluding, it will be argued that not only the “just reason” requirement of just war theory, but also the “legitimate authority” condition is essential to a military intervention aiming at the protection of basic human rights. It will also be elucidated why this condition can only be fulfilled in the framework of international law committed to the effective protection of human rights.

Sally Engle Merry and Susan Bibler Coutin: Technologies of Truth in the Anthropology of Conflict. Gender Violence and the Social Construction of Reality

Science and Technology Studies or “STS” approaches can help to unveil invisible modes of power that are embedded in the ways through which conflicts are known, debated and resolved. Legal forms of adjudication, reporting systems used by international commissions, and data-gathering on the part of governmental and nongovernmental agencies shape how conflicts are fought out on the ground and in policy arenas. Assumptions about evidence, categorization, adjudication and measurement privilege certain forms of suffering over others, even as they omit phenomena that defy categorization. Using the example of a global survey of violence against women we bring STS insights to bear on sociolegal phenomena. In so doing, we highlight tensions between measurement and invention, visibility and invisibility, and objectivity and discretion that are intrinsic to new forms of governance. We thus examine what measurement initiates and precludes, the reactive and proactive nature of technologies, and how new practices reproduce established techniques.

Ansätze der *Science and Technology Studies* (STS) können helfen, unsichtbare Machtverhältnisse sichtbar zu machen, die in die Wahrnehmung von Konflikten und deren Bearbeitung eingeschrieben sind. Gerichtsentscheidungen, internationale Berichtsverfahren und Datenerhebungen, durchgeführt von staatlichen Institutionen und Nicht-Regierungsorganisationen, beeinflussen, wie Konflikte vor Ort und in politischen Gremien ausgetragen werden. Annahmen bezüglich angemessener Be-

weismittel, Problemkategorien, Bewertungen und Messeinheiten erheben einige Formen des Leidens über andere und übergehen dabei oft Phänomene, die sich schlecht kategorisieren lassen. Anhand einer globalen Studie zu Gewalt gegen Frauen werden Einsichten der STS für soziokulturelle Phänomene fruchtbar gemacht. Dabei zeigen wir Spannungen auf, die neuen politischen Steuerungsformen inhärent sind, nämlich die Spannung zwischen Mess-Logik und kreativer Problemlösung, Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit sowie Objektivität und Ermessen. Wir untersuchen, was Mess-Logik ermöglicht, was verhindert, wie Technologien sowohl reaktiv als auch proaktiv wirken, und wie neue Praktiken etablierte Methoden reproduzieren.

Fabian Klose: Aufbau und Grenzen des Menschenrechtsschutzes nach 1945. Die Genfer Konventionen im kolonialen Kontext

Vor dem Hintergrund der Entstehung des internationalen Menschenrechtsregimes und der Radikalisierung von Gewalt in den europäischen Überseegebieten nach 1945 untersucht der Beitrag die Bedeutung der Genfer Konventionen von 1949 im kolonialen Kontext. Die zentrale These lautet hierbei, dass die führenden Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich trotz der signifikanten Ausweitung des „Haager Rechts“ sich in ihren späten Kolonialkonflikten weiterhin weigerten, die Gültigkeit der neuen humanitären Mindeststandards anzuerkennen. Der Aufbau des internationalen Menschenrechtsschutzes nach 1945 stieß dadurch während der Dekolonisierungskriege an die kolonialen Grenzen seiner universalen Umsetzbarkeit. Dennoch, so das Fazit dieses Beitrags, blieb die koloniale Gewalterfahrung nicht ohne Konsequenzen für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Denn nach dem endgültigen Abschied vom europäischen Kolonialismus fanden wichtige Erkenntnisse aus der Zeit der späten Kolonialkriege Eingang in die Genfer Zusatzprotokolle von 1977. Die Dekolonisierungskriege übernahmen damit eine zweifache Rolle. Zunächst unterzogen sie das

erweiterte humanitäre Völkerrecht einer schweren Belastungsprobe, welche die bestehenden Defizite schonungslos offenlegte; gleichzeitig fungierten sie aber auch als Katalysatoren für die signifikante Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts mit den neuen Bestimmungen in den Genfer Zusatzprotokollen von 1977.

Against the backdrop of the emergence of the international human rights regime and the radicalization of colonial violence in the wars of decolonization after 1945, this essay examines the significance of the Geneva Conventions of 1949 in the colonial context. The main argument is that the leading colonial powers Great Britain and France denied further on the validity of the renewed standards of international humanitarian law in their colonial conflicts and thus challenged significantly the emerging notion of a universal protection of human rights. However, the violent experience of the late colonial wars had also a significant influence on the further development of international humanitarian law as codified in 1977 in the Protocols additional to the Geneva Conventions. Therefore the wars of decolonization can be interpreted in two different ways: on the one hand they became a serious testing ground for the renewed humanitarian standards and revealed the existing legal weak spots; on the other hand they acted as catalysts for closing the existing loopholes in international humanitarian law.

Bettina Engels: Missachtung grundlegender Rechte als Konfliktursache. Auseinandersetzungen um Staatsbürgerschaft, Wahl- und Landrecht mündeten in der Côte d'Ivoire im Bürgerkrieg

Der Beitrag zeigt am Beispiel des innerstaatlichen Kriegs in der Côte d'Ivoire ab 2002, welche Rolle grundlegende Rechte für die Entstehung bewaffneter Konflikte spielen können. Dem Bürgerkrieg zwischen den Rebellen der *Forces Nouvelles* auf der einen und Präsident Laurent Gbagbo mit ihm gegenüber loyalen Truppen auf der anderen Seite lag ein Konflikt darum zugrunde, wer Zugang zu

Rechten hat und wie diese mit Staatsbürgerschaft verknüpft werden. Am ivoirischen Beispiel wird deutlich, wie eng Grundrechte mit der Konstruktion von „vorgestellten Gemeinschaften“ verbunden sind, und welche Bedeutung dies für die Entstehung eines Bürgerkriegs haben kann. Der Ausschluss aus der „vorgestellten Gemeinschaft“ der Nation wurde in der Côte d’Ivoire im Bereich des Staatsbürgerschafts-, Wahl- und Landrechts politisch institutionalisiert und festgeschrieben. Er schlug sich darüber hinaus im Handeln von Verwaltungen, Polizei und des Militärs nieder. Die Erfahrungen von Willkür und Diskriminierung ebenso wie von fremdenfeindlichen Angriffen im Zuge von Landrechtskonflikten waren ein wesentlicher Grund dafür, dass sich ab 2002 im Norden der Côte d’Ivoire viele junge Menschen den Rebellen anschlossen

The article illustrates the role basic rights can play for the origin of armed conflict, using the civil war in Côte d’Ivoire from 2002 onwards as an example. The war between the Ivorian President with his loyalist troops, and the *Forces Nouvelles* rebels, emerged from conflicts over the question who should have access to rights and how rights and citizenship should be linked to one another. The Ivorian case demonstrates how closely basic rights are bound to the construction of “imagined communities”, and how this impacts on the emergence of civil war. In Côte d’Ivoire, exclusion from the “imagined community” of the nation was politically institutionalised and fixed in citizenship, suffrage, and land rights. Furthermore, it was reflected in administration, police, and military forces practices. Experiences of arbitrariness and discrimination, and xenophobic attacks related to land conflicts, became a reason for many young people from the North of Côte d’Ivoire to join the rebel forces in 2002.

Regine Kretschmer: Das Massaker von Marina Kue (Curuguaty): Landkonflikte und Verfolgung von *campesinos* in Paraguay

Menschenrechtsverletzungen und die Kriminalisierung von sozialen Bewegungen und MenschenrechtsverteidigerInnen haben – vor allem im Rahmen von Landkonflikten – in den letzten Jahren beachtlich zugenommen. Dies steht im direkten Zusammenhang mit dem Phänomen des *landgrabbing* und der internationalen Nachfrage nach Anbauprodukten wie Soja, Mais oder Zuckerrohr. Der Artikel geht auf einen der schwersten Fälle von Menschenrechtsverletzungen ein, die sich in den letzten Jahren in Südamerika ereignet haben: Es geht um den Fall Marina Kue in Paraguay. Aufgrund seiner politischen Brisanz und der Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen gegen marginalisierte ländliche Gruppen hat dieser Fall große internationale Aufmerksamkeit erregt. Er steht exemplarisch für die soziale Problematik und die Ungerechtigkeit in Paraguay. Die hohe Landkonzentration, eine der höchsten der Welt, und die damit fehlende Umsetzung des Rechts auf Nahrung durch Land- und Agrarreformen, bilden den tatsächlichen Hintergrund dieses Konfliktes.

The violations of human rights and the criminalization of social movements, especially in disputes concerning land, have increased considerably. There is a close connection between the phenomenon of landgrabbing and the international demand of products like soy, corn or sugar cane. This article examines one of the gravest cases of violations of human rights in South America in the last years - the case of Marina Kue in Paraguay. This case has provoked broad international attention because of its social explosiveness and the level of injustice in Paraguay. The high level of land concentration, which is one of the highest globally, and the lacking implementation of the right to food and agrarian land reforms are the main reasons of this conflict.

Annette Fingscheidt: Achtung Lebensgefahr! – Der risikoreiche Einsatz für die Menschenrechte

MenschenrechtsverteidigerInnen werden weltweit bedroht, verfolgt und vielfältigen anderen Repressalien ausgesetzt. 1998 wurde mit der Verabschiedung einer Resolution durch die UN-Vollversammlung erstmals ein Instrument zu ihrem Schutz verabschiedet. Seitdem sind sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene weitere Schutzmechanismen entstanden, die dazu beigetragen haben, die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen zu dokumentieren und der Staatenwelt Maßnahmen zu ihrem Schutz zu unterbreiten. Auch die Europäische Union hat 2004 den Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen zum Bestandteil ihrer Menschenrechtspolitik erklärt. Vor dem Hintergrund dieser normativen wie politischen Entwicklung stellt der Beitrag die heutige Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen dar. Einerseits wird die Lage bestimmter Gruppen veranschaulicht, wie z. B. die von BasisaktivistInnen in ländlichen Gebieten, die sich aufgrund von Wirtschaftsvorhaben ihrer Rechte beraubt sehen, und von Menschenrechtsverteidigerinnen, die sich u. a. für die Rechte von Frauen und Mädchen einsetzen. Außerdem finden neuere Methoden, um die Arbeit von MenschenrechtsverteidigerInnen zu be- oder verhindern, Erwähnung, wie z. B. die Beschneidung der Handlungsspielräume durch administrative Maßnahmen sowie die Schaffung grundlegende Bürgerrechte einschränkender Gesetzgebung. Eine besonders beunruhigende Tendenz stellt die zunehmende Kriminalisierung von MenschenrechtsverteidigerInnen dar, die deren effektive Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft erschwert.

Human rights defenders around the world have been threatened, persecuted and subjected to many other forms of reprisals. In 1998, a first instrument to their protection was created through a resolution adopted by the UN General Assembly. Since then, further protection mechanisms have been developed at both the international and the regional level, which have

contributed to the documentation of the situation of human rights defenders and which have submitted numerous recommendations for their protection. In 2004, the European Union also declared the protection of human rights defenders as an integral part of its human rights policy. On the background of this normative and political development, the situation of human rights defenders nowadays is depicted, as e.g. the fate of many grass roots activists in rural areas who see themselves deprived of their rights due to large-scale economic projects, as well as that of women human rights defenders who engage in the rights of women and girls. Moreover, newer methods applied to impede the work of human rights defenders are mentioned, as e.g. the restriction of spaces of action by means of administrative measures or legislation that curtails fundamental civil rights. A particularly worrying trend is the increasing degree of criminalization of human rights defenders which makes effective support by the international community more difficult.

Petra Follmar-Otto: Folter- und Misshandlungsprävention: Kein Thema für Deutschland?

Die Ächtung und Bekämpfung der Folter ist ein zentrales Anliegen der deutschen auswärtigen Menschenrechtspolitik. Die innerstaatliche Umsetzung der Präventionsverpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention (OPCAT) hingegen wird den internationalen Standards nicht gerecht. Das hat jüngst auch der Bericht des UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT) über seinen Besuch in Deutschland 2013 deutlich gemacht. Der deutsche Nationale Präventionsmechanismus, die Nationale Stelle zur Verhütung der Folter, besitzt einen umfassenden Auftrag, dessen Erfüllung ihr aber durch ihre Ausgestaltung und Ausstattung unmöglich gemacht wird. Der Beitrag führt in den Stand der innenpolitischen Prozesse ein und verdeutlicht den Umfang des völkerrechtlichen

Folter- und Misshandlungsverbotes mit Bezug auf die Situation in Deutschland. Er stellt den Auftrag Nationaler Präventionsmechanismen aus dem Zusatzprotokoll und die erheblichen Fortentwicklungsbedarfe der Nationalen Stelle zur Verhütung der Folter dar.

The struggle against torture is one of the pivotal human rights concerns of German external politics. The domestic implementation of the obligation to prevent torture, arising from the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), however, does not live up to international standards. This was recently confirmed by the UN Subcommittee on Prevention's (SPT) report on its visit to Germany in 2013. The German national preventive mechanism, the National Agency for the Prevention of Torture, is a body charged with a comprehensive mandate. But its organization and limited resources render the fulfillment of its mandate impossible. The contribution provides an introduction to the domestic political process and the scope and relevance of the international prohibition of torture and ill-treatment for the situation in Germany. It depicts the mandate of national preventive mechanisms determined by OPCAT and the considerable need for reform of the National Agency for the Prevention of Torture.

Rainer Huhle: „Nacht-und-Nebel“ – Mythos und Bedeutung

Der Beitrag untersucht die vielzitierte Beziehung zwischen der in mehreren Nürnberger Prozessen verhandelten „Nacht- und Nebel“-Aktion der Nazis während des Zweiten Weltkriegs und dem modernen Phänomen des „gewaltsamen Verschwindenlassens“. Zunächst geht er genauer auf die sehr beschränkte Bedeutung dieser auf einen „Führerbefehl“ zurückgehenden Aktionen der Nazis im Kontext ihres gesamten Terrorsystems ein und arbeitet dessen spezifischen Stellenwert heraus, der in keinem Verhältnis zu der geradezu mythischen Aufladung des Begriffspaares steht. Im Weiteren fragt er nach den Gründen für

die Überhöhung dieser besonderen NS-Praxis in der Rezeption durch Autoren im Umkreis der internationalen Menschenrechtsbewegung und zeigt einige Gefahren auf, die sich aus der Übertragung des „Nacht-und-Nebel“-Paradigmas auf die Analyse neuerer Repressionstechniken ergeben, wenn dessen spezifischer Ort im NS-Terror-System verkannt wird.

The article analyzes the much-quoted link between the Nazi “Night-and-Fog” action during World War II, which was object of several of the Nuremberg Tribunals, and the modern phenomenon of “Enforced Disappearance”. The first part presents an in-depth study of the limited importance of this specific repressive procedure within the overall NS terror system, although it was based on a direct order of Hitler. It shows that “Night-and-Fog” had relatively scarce importance that guards no proportionality with the almost mythical charge that its name carries. This leads to an inquiry into the causes for the fixation in this one specific procedure by authors from the international movement of human rights. It points to some of the analytical misconceptions resulting from construing a direct link between a single Nazi procedure and repressive techniques of modern regimes.

Miao-ling Lin Hasenkamp: Gerechtigkeits- und Geschichtspolitik in Ostasien – Trostfrauen als Beispiel

Mit Hilfe einer feministisch-rechtlichen sowie kultursoziologischen Perspektive analysiert der Beitrag soziale Wahrnehmungen, politische Wurzeln sowie juristisch-rechtliche Entwicklungen im Prozess der Aufarbeitung von Unrecht in Ostasien am Beispiel der „Trostfrauen“. Ziel des Beitrages ist es, Normen und Mechanismen des Gerechtigkeits-Systems sowie die neuen Entwicklungen der Geschichtspolitik in Ostasien zu beleuchten. Der Beitrag argumentiert, dass die herrschende gruppenorientierte Denkweise, das kulturspezifische Verständnis von Gerechtigkeit mit ausgeprägter Scheu vor Gerichtsverfahren als Alternative zum (hier nicht funktionierenden) Ansatz der Versöhnung, die Einstufung von sexu-

eller Gewalt als Tabu und vielfältige politische und volkswirtschaftliche Kalküle es erschwert haben, den ehemaligen Trostfrauen Gerechtigkeit und Wiedergutmachung zu gewähren.

This paper examines how the past legacy of injustice in East Asia has been addressed and the role of the narratives in history book. Supported by a feminist legal and culture-sociological perspective, it analyses the judicial developments, political origins and implications of the comfort women issue. The aim

of this paper is to identify the functioning norms and mechanisms of justice systems in the East Asian context. It argues that the dominant group thinking, culture-specific understanding of justice (the avoidance to resort to lawsuits and the preference of a conciliatory approach to conflict resolution), the treatment of sexual violence as taboo, and the contextual multi-faceted political and economic considerations have obstructed to provide victims openly and successfully with justice and redress.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Prof. Susan Bibler Coutin ist Professorin für Kriminologie, Recht und Gesellschaft sowie Anthropologie, School of Social Ecology, University of California, Irvine, CA.

Dr. Bettina Engels vertritt derzeit die Juniorprofessur für Entwicklungspolitik und Politik Afrikas an der Universität Bayreuth.

Annette Fingscheidt, Sozialanthropologin, arbeitet als Advocacy-Referentin bei Peace Brigades International – deutscher Zweig.

Dr. Petra Follmar-Otto leitet die Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Prof. Dr. Wilfried Hinsch hat den Lehrstuhl für Praktische Philosophie an der Universität zu Köln inne.

Dr. Rainer Huble ist Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ), stv. Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte sowie seit 2011 Mitglied des UN-Ausschusses gegen das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen.

Dr. Fabian Klose ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Universalgeschichte am Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG) Mainz.

PD Dr. Michael Krennerich ist Vorsitzender des NMRZ und Privatdozent am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg.

Regine Kretschmer, Sozialanthropologin, arbeitet als Referentin für Lateinamerika bei FIAN Deutschland und war Mitglied der FIAN-Mission in Paraguay.

Dr. Miao-ling Lin Hasenkamp ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl „Vergleich politischer Systeme“ und UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtsbildung, Institut für Politikwissenschaft, Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Georg Lohmann ist Professor emeritus für Praktische Philosophie der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Sally Engle Merry ist Professorin für Anthropologie, Recht und Gesellschaft an der New York University.

Christoph Strässer ist Mitglied des Deutschen Bundestages und Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe.