zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Menschenrechte und Armut

Mit Beiträgen von

Stefan Gosepath
Rainer Huhle
Regina Kreide
Michael Krennerich
Matthias Möhring-Hesse
Armin Paasch
Theodor Rathgeber
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Michael Windfuhr

herausgegeben von
Tessa Debus, Regina Kreide
und Michael Krennerich

WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte
journal for human rights

Herausgeber: Tessa Debus *(Universität Hamburg)*
Dr. Regina Kreide *(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.)*
Dr. Michael Krennerich *(Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg sowie Nürnberger Menschenrechtszentrum)*

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Zehra Arat *(Purchase College, New York)*
Prof. Dr. Heiner Bielefeldt *(Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin)*
Prof. Dr. Marianne Braig *(Freie Universität Berlin)*
Prof. Dr. Horst Fischer *(Ruhr-Universität Bochum)*
Prof. Dr. Rainer Forst *(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.)*
Prof. Dr. Karl-Peter Fritzsche *(Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg)*
Dr. Brigitte Hamm *(Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg)*
Dr. Rainer Huhle *(Nürnberger Menschenrechtszentrum)*
Prof. Dr. Paul Martin *(Human Rights Center, Columbia University)*
Dr. Anja Mihr *(European Inter-University Center, Venedig)*
Prof. Dr. Uta Ruppert *(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.)*
Prof. Dr. Rainer Schmalz-Bruns *(Leibniz Universität Hannover)*
Dr. Beate Wagner *(Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin)*
Prof. Dr. Annette Zimmer *(Westfälische Wilhelms-Universität Münster)*

Redaktionsanschrift: Redaktion Zeitschrift für Menschenrechte
c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum
Adlerstr. 40 • 90403 Nürnberg
E-Mail: zfmr@menschenrechte.org

Finanziell unterstützt wird diese Ausgabe durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das GTZ-Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit“.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen 2 Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 15,40; Jahresabopreis € 25,60; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer Bescheinigung): Jahresabo € 12,80; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: 8 Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr. 0003770608, BLZ: 500 100 60. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH,
Verleger: Bernward Debus, Ursula Buch.

Anzeigenverwaltung: WOCHENSCHAU VERLAG, Tel.: 06196/86064

ISSN 1864-6492 ISBN 978-3-89974488-0

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 Armut

Matthias Möhring-Hesse: Verletzt die Armut in der Bundesrepublik ein Menschenrecht? 7

Stefan Gosepath: Ein menschenrechtlicher Anspruch auf Grundsicherung 26

Regina Kreide: Neglected Injustice: Poverty as a Violation of Social Autonomy 40

Theodor Rathgeber: Armutsüberwindung im Kontext der Menschenrechte. Erfahrungen aus Genf 60

Michael Windfuhr: Armut, soziale Menschenrechte und das Recht auf soziale Sicherheit 81

Armin Paasch: Weltagrarhandel und Menschenrechte – Fallstudien zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Kleinbauern 100

Hintergrund

Heidemarie Wieczorek-Zeul: Der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010: Herausforderungen an die staatliche Entwicklungszusammenarbeit 118

Rainer Huhle: Wie weit geht die Meinungsfreiheit? Ein Rückblick aus Anlass des 60-jährigen Bestehens der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 132

Replik

Walter Reese-Schäfer: Human Security verstehen 146

Tour d' Horizon

Michael Krennerich: Menschenrechte als Querschnittsaufgabe. Ein Streifzug durch den jüngsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung 150

Buchbesprechungen

Paul Kennedy, Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung, München 2007 (von Karsten Malowitz) 160

Kirsti Samuels: Political Violence and the International Community. Developments in International Law and Policy (von Christian Pippan), ... 167

Mark A. Drumbl: Atrocity, Punishment, and International Law, Cambridge (von Anja Mihr) 173

Christoph Menke, Arnd Pollmann (2007): Philosophie der Menschenrechte zur Einführung (von Franziska Martinsen) 178

Autorinnen und Autoren 182

EDITORIAL

Armut ist eines der großen Weltprobleme unserer Zeit – und die Armutsbekämpfung das übergeordnete Ziel der Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs). Obwohl die MDGs nicht ausdrücklich auf die Menschenrechte Bezug nehmen, ist das ehrgeizige – und zugleich ernüchternde – Ziel, die extreme Armut auf der Welt von 1990 bis zum Jahre 2015 zu halbieren, aus menschenrechtlicher Sicht von großer Bedeutung. Seit Jahren weisen die Institutionen des universellen Menschenrechtsschutzes und staatliche wie nichtstaatliche Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen auf den engen Zusammenhang zwischen der Armuts- und der Menschenrechtsproblematik hin.

Am offenkundigsten ist der Zusammenhang im Falle extremer Armut, die es zwar auch in industriellen und postindustriellen Gesellschaften gibt, die jedoch vor allem in Entwicklungsländern weit verbreitet ist. Nachgewiesenermaßen wirkt gerade die extreme Armut diskriminierend; sie grenzt viele Menschen in politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht aus und hindert sie an der gleichberechtigten Teilnahme am öffentlichen Leben und der Teilhabe an lebensnotwendigen Gütern. Genau genommen, sind solche Benachteiligungen sogar Bestandteil eines komplexen Armutsverständnisses, das über die reine Einkommensarmut hinaus auf mangelnde Freiheiten, Fähigkeiten und Verwirklichungschancen von Menschen sowie auf deren soziale Ausgrenzung abhebt.

Umgekehrt steigt das Armutsrisiko erheblich, wenn Menschen schutzlos massiven und unberechenbaren Bedrohungen ihrer persönliche Sicherheit und Gesundheit ausgesetzt sind und unterdrückt, verfolgt oder vertrieben werden. In vielen Ländern, in denen der demokratische Rechts- und Sozialstaat weit weniger entwickelt ist als in Deutschland, werden Menschen *aktiv* daran gehindert, sich zu organisieren, für ihre Rechte einzutreten, bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erkämpfen oder sich vor Land- und Hausvertreibungen, skrupellosen Formen der Ausbeutung oder Gesundheitsschäden zu schützen. Auch Menschenhandel, Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft sind weltweit noch lange nicht beseitigt.

Gerade in solchen Kontexten werden die Abwehr- und Schutzfunktionen nicht nur der bürgerlich-politischen, sondern auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) offenkundig. Auch diese Rechte sind Freiheitsrechte,

denn sie schützen die Menschen vor äußerem Zwang (negative Freiheiten) und zielen auf die Schaffung der Grundbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben ab (positive Freiheiten). In diesem Sinne dienen die Menschenrechte auch dem Schutz vor gesellschaftspolitischem Handeln, das Armut hervorbringt, fördert oder perpetuiert; zugleich fordern sie gesellschafspolitisches Handeln ein, das Elend und Not überwindet.

Aufgrund der bestehenden rechts- und sozialstaatlichen Standards kommt dem Abwehr- und Schutzcharakter der wsk-Rechte in Deutschland geringere Bedeutung als in vielen anderen Ländern zu. Dies trägt – neben weiteren, auch ideengeschichtlichen und rechtsdogmatischen Gründen – dazu bei, dass hierzulande die sozialen Menschenrechte nicht als Freiheitsrechte, sondern vorrangig als teure Leistungs- oder gar Wohlfahrtsrechte wahrgenommen werden, die im Rahmen unseres Sozialstaates bürgerrechtlich auszugestalten sind. Auch die Verknüpfung mit der Armutsproblematik ist weit weniger ausgeprägt als in Entwicklungsländern. Zwar wirft die Armut auch in Deutschland menschenrechtliche Probleme auf, da sie in vielen Lebensbereichen diskriminierend und ausgrenzend wirkt, doch ist dank sozialstaatlicher Ausgleichsleistungen zumindest eine existentielle Grundsicherung gegeben. Demgemäß werden Armut und soziale Missstände in Deutschland vornehmlich als ökonomische und sozialpolitische Probleme erachtet. Dabei liegt auf der Hand, dass nicht alles, was arbeits- und sozialrechtlich verankert und sozialpolitisch erwünscht ist, auch menschenrechtlich geboten ist. Gleichwohl sind auch das nationale Recht und die nationale Politik immer wieder an menschenrechtlichen Standards zu messen, zu denen sich Deutschland international verpflichtet hat.

Angesichts seiner großen politischen, aber auch wissenschaftlichen Bedeutung steht das Thema „Menschenrechte und Armut" im Mittelpunkt der vorliegenden Ausgabe der *Zeitschrift für Menschenrechte* (*zfmr*). Die Beiträge des Themenschwerpunktes geben Einblicke in die komplexe nationale wie internationale Diskussion und beleuchten ausgewählte Aspekte der Problematik. Darüber enthält die aktuelle *zfmr* noch Artikel zum neuen Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte sowie anlässlich des 60-jährigen Bestehens der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Den Autorinnen und Autoren gebührt großer Dank für ihre anregenden Beiträge. Gedankt sei weiterhin dem Verlag für die bewährte Kooperation sowie dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und dem GTZ-Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit" für die finanzielle Unterstützung dieser Ausgabe.

Unseren Leserinnen und Lesern wünschen wir eine spannende Lektüre!

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der *Zeitschrift für Menschenrechte*

Matthias Möhring-Hesse

Verletzt die Armut in der Bundesrepublik ein Menschenrecht?

In Deutschland, einem zweifelsohne „reichen Land", leben viele Menschen in Armut – und dies nicht nur nach Meinung gut gesinnter Menschen und Organisationen. Im dritten Armuts- und Reichtumsbericht „Lebenslagen in Deutschland" konstatiert auch die schwarz-rote Bundesregierung, dass über zehn Prozent der Bevölkerung von Einkommensarmut betroffen sind (vgl. BMA 2008: XII). Dabei hat im Berichtszeitraum von 2002 bis 2005 nicht nur das sogenannte Armutsrisiko um zwei Prozentpunkte zugenommen; angestiegen ist auch die Anzahl derer, die von diesem Armutsrisiko dauerhaft betroffen sind (vgl. ebd.: 25 f.). Wer aber von Armut spricht, der sagt, dass die davon Betroffenen „zu wenig" haben, behauptet also einen Mangel; und er bewertet diesen Mangel als negativ – und verpflichtet sich oder andere, nicht zuletzt den (Sozial-)Staat, zu dessen Beseitigung beizutragen. So urteilen gut gesinnte Menschen und Organisationen – und mit ihnen auch die Bundesregierung. Warum aber wird Armut nicht nur von den Betroffenen negativ beurteilt; warum gilt sie als ein zu überwindender Sachverhalt, warum als Herausforderung für (sozial)politische Interventionen? Verweist man zur Beantwortung dieser Fragen auf ein unveräußerliches Recht jedes Menschen, nicht in Armut leben zu müssen, intendiert man sowohl für die normative Disqualifizierung der für Deutschland konstatierten Armut als auch für die politische Verantwortungszuschreibung an den bundesdeutschen (Sozial-)Staat eine starke Rechtfertigung.

Dass Menschen unveräußerliche Rechte haben, wurde zwar über die Freiheitsrechte gegenüber dem Staat „entdeckt". Über die Jahrhunderte hinweg wurden aber auf die Liste der Menschenrechte zunächst politische, dann auch soziale Rechte gesetzt. Ein Recht, nicht in Armut leben zu müssen, ließe sich in dieser Entwicklungslinie als ein Menschenrecht denken. In diesem Beitrag soll geprüft werden, ob sich ein solches Menschenrecht auch plausibilisieren lässt, und ob es gegenüber der für die Bundesrepublik festgestellten Armut in Anschlag gebracht werden sollte. Dazu wird zunächst ein Blick in den dritten Sozialbericht der Bundesregierung geworfen (1.) und die Bedeutung des Begriffs „Armut" reflektiert (2.). Nach diesen Vorbereitungen wird die menschenrechtsethische Deutung

von Armut diskutiert (3.) und ein bürgerrechtsethischer Ansatz als Alternative vorgeschlagen (4.). Mit diesem Vorschlag bleibt man in der Nähe zu dem von der Bundesregierung vertretenen Armutskonzept. Man wird jedoch ihrer Aktivierungspolitik gegenüber einige kritische Anfragen stellen müssen (5.). Vielleicht können diese zeigen, dass die doch recht konzeptionellen Überlegungen nicht ohne (sozial)politische Relevanz sind.

1. Armut – regierungsamtlich gesehen

Nachdem in der langen Regierungszeit von Bundeskanzler Helmut Kohl Armut in der Bundesrepublik regierungsamtlich geleugnet wurde, beschloss 1999 der Bundestag mit seiner damals rot-grünen Mehrheit, dass die Bundesregierung regelmäßig einen nationalen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen hat. Ihre Pflicht hat die schwarz-rote Regierung in diesem Jahr erfüllt. Kurz vor Veröffentlichung ihres Berichtes hatte es im Kabinett noch mächtig gerappelt. Nach Zeitungsberichten hatte der christsoziale Wirtschaftsminister Michael Glos bei seinem sozialdemokratischen Kollegen Olaf Scholz Einspruch erhoben und bemängelt, dass dessen Entwurf „kein realistisches Bild der sozialen Wirklichkeit in Deutschland" zeichnete. Wie einst in Kohl'schen Zeiten solle doch erwähnt werden, dass nur wenige Menschen unterhalb des Existenzminimums leben müssten, es also echte Armut in der Bundesrepublik nicht gebe. Trotz dieser kollegialen Interventionen hat der Bericht – mit einigen Änderungen – die Zustimmung der Bundesregierung, wenn auch nicht die des Wirtschaftsministers gefunden.

Ein amtlicher Sozialbericht ist ein Planungsinstrument – und braucht dazu einigermaßen valide Daten. Zugleich ist er aber auch eine Art Leistungsschau der Regierenden und ihrer parlamentarischen Mehrheit – und braucht dazu möglichst schöne Zahlen, wenn man denn schlechte Zahlen nicht wie im ersten Sozialbericht der (Kohl'schen) Vorgängerregierung oder im zweiten Bericht der Konjunktur in die Schuhe schieben kann. Beide Entschuldigungen fielen für den neuen Bericht aus, da für die Sozialpolitik schon Jahre vor dem schwarz-roten Regierungsantritt eine geheime Große Koalition das Sagen hatte und die nun offizielle Große Koalition durch ausgezeichnete Konjunkturdaten begünstigt wird. So muss der neue Bericht die zwei Dinge zugleich leisten, die nicht ohne weiteres zueinander passen, den vergangenen sozial- und finanzpolitischen Reformen und der Wirtschaftspolitik der Regierung segensreiche Wirkungen attestieren und belastbare Angaben zur sozialen Ungleichheit, zur Armut und zu Unterversorgungslagen machen.

Was die Armut im Lande angeht, lautet die Erfolgsmeldung: „Der Sozialstaat wirkt“ (ebd.: IV). Die Ungleichheit der Markteinkommen wird durch Steuern und Sozialtransfers „deutlich reduziert“ (vgl. ebd.: 15), nämlich im Jahr 2005 zu fast 50 Prozent ausgeglichen. Die Bundesrepublik gehört damit in Europa „zu den Ländern, in denen die Sozialtransfers deutlich die Armutsrisikoquote senken“ (vgl. ebd.: 24). Die Kehrseite dieser Erfolgsmeldung ist allerdings, dass 13 % der Bevölkerung in Haushalten leben, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Mittelwertes (Median) aller Einkommen beträgt, und damit in der Sprache des Sozialberichts vom Armutsrisiko betroffen sind. Hintergrund für diese hohe Armutsrisikoquote ist eine deutliche Zunahme der sozialen Ungleichheiten. Zumindest zum Ende des Berichtszeitraums, also bis 2005, ist der Gini-Koeffizient, ein Maßstab für soziale Ungleichheiten, von 0,298 auf 0,316 angestiegen. Dabei hat der Anteil der Personen mit einem Einkommen von weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Einkommens ebenso zugenommen wie der Anteil der Personen mit einem Einkommen vom mehr als dem Doppelten davon. Der Anteil der Personen mit durchschnittlichen Einkommen (75 % bis 150 % des Medians) ist dagegen zwischen 2002 und 2005 von rund 53 Prozent auf unter 50 Prozent geschrumpft.[1] Zwei Drittel der in der Bundesrepublik erzielten Markteinkommen flossen in die Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Bei diesen zeigt sich die Zunahme der sozialen Ungleichheit daran, dass sie zwischen 2002 und 2005 von durchschnittlich 24.873 Euro auf 23.684 Euro und damit um 4,8 Prozent zurückgingen. Dabei nahm der Anteil der unteren Dezile ab, die Anteile im oberen Bereich nahmen dagegen zu. Die Angaben zur zunehmenden sozialen Ungleichheit beendet der Bericht mit: „Der wirtschaftliche Aufschwung setzte erst im Jahr 2006 ein und wird mit den vorliegenden Einkommensdaten von 2005 nicht erfasst“ (ebd.: 18), womit wohl angedeutet werden soll, dass sich in den letzten Jahren alles wieder zum Besseren entwickelt hat.[2]

Bei der Beschäftigungsentwicklung meldet der Regierungsbericht die „Trendwende am Arbeitsmarkt“ (ebd.: 7) als Erfolg. Zwar bestand am Ende des eigentlichen Berichtszeitraumes, also (im Februar) 2005, mit einer Arbeitslosenquote von 14,1 Prozent die höchste Arbeitslosigkeit seit der Wiedervereinigung. Doch seit Beginn des Jahres 2006 „sanken die Arbeitslosenzahlen deutlich und sind seitdem stets niedriger als im jeweiligen Vorjahresmonat“ (ebd.: 79 f.). Als Ursache dieser positiven Entwicklung wird der konjunkturelle Aufschwung ausgegeben, aber auch auf die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 hingewiesen. Diese haben „die vom konjunkturellen Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt ausgehenden Effekte verstärkt“ (ebd.: 80). Zur positiven Ent-

wicklung auf dem Arbeitsmarkt hätten die Zunahme der selbständigen Tätigkeiten sowie der Zuwachs bei flexiblen Beschäftigungsformen wie beispielsweise geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit beigetragen, wie sie mit den Hartz-Gesetzen forciert wurden. Wiederum musste aber auch die Kehrseite dieser Entwicklung notiert werden: „Mit der Zunahme des Niedriglohnbereichs auch bei Vollzeiterwerbstätigkeit geht ein gestiegenes Armutsrisiko von Erwerbstätigen einher" (ebd.: 86). Zum Ende des eigentlichen Berichtszeitraums waren 36,4 % aller Beschäftigten – und damit gut ein Prozent mehr als drei Jahre zuvor – dem Niedriglohnbereich zuzurechnen, wobei als Niedriglohn ein Verdienst von weniger als zwei Dritteln des Medians der Bruttolöhne aus unselbständiger Beschäftigung angesetzt wurde. Von Einkommensarmut sind also in der Bundesrepublik nicht nur Erwerbslose, sondern zunehmend auch Erwerbstätige besonders betroffen. Deren Armutsrisiko stieg auf 6 % an.

Mit diesen und anderen Zahlen erfasst die Bundesregierung bestenfalls Einkommensarmut, oder in der Sprache des Berichts: das Armutsrisiko, nicht aber Armut. Mit „Armut" meint sie nämlich etwas anderes als den Sachverhalt, dass die davon betroffenen Personen und Haushalte mit ihren Einkommen unterhalb des Durchschnitts bleiben. Sie fokussiert ihren Armutsbegriff – in Übereinstimmung mit neueren, häufig an *Amartya Sen* anschließenden Vorschlägen aus der Armutsforschung – auf das politische Ziel allgemeiner Teilhabe hin (vgl. Bartelheimer 2005; ders. 2007). Entsprechend bezeichnet sie Armut als „Mangel an Verwirklichungschancen" (BMA 2008: 2). Zwar hält sie „daran fest (…), dass in unserer Gesellschaft der sozialen Marktwirtschaft der individuelle Mangel an ökonomischen Ressourcen ein besonderes Gewicht hat" (ebd.). Jedoch sucht sie „nicht nur nach den verfügbaren materiellen Ressourcen und Rechtsansprüchen zu fragen, sondern auch danach, ob daraus auch faktisch verbesserte Chancen resultieren"; ihr geht es also um „Teilhabechancen" (ebd.) und „Verwirklichungschancen" (ebd.). Genau diese Armut, also „Mängel an Verwirklichungschancen" muss die Bundesregierung als Begleiterscheinung der zunehmenden Einkommensarmut feststellen, etwa Benachteiligung von Kindern aus bildungsfernen und einkommensarmen Familien, Schieflagen bei den Gesundheitschancen und Krankheitsrisiken oder Ungleichheiten bei der politischen Beteiligung und beim freiwilligen Engagement.

2. „Zu wenig" und „weniger"

„Armut" ist eines jener alltagssprachlich vertrauten Begriffe, die bei sozialwissenschaftlicher Verwendung voller Tücken stecken. Alltagssprachlich wird mit dem Begriff der Sachverhalt bezeichnet, dass Einzelne über *weniger* als das verfügen, über das in ihren

sozialen Zusammenhängen alle anderen normalerweise verfügen können; und es wird *zugleich* geurteilt, dass sie von etwas *zu wenig* verfügen. Für den Begriff „Armut" ist also *erstens* die Bezugnahme auf ein wie auch immer bestimmtes Normales und *zweitens* die Disqualifizierung der dabei festgestellten Abweichung als Mangel konstitutiv. Darüber hinaus wird *drittens* aus der negativen Wertung der normative Schluss gezogen, dass die von dem Mangel Betroffenen ein Recht auf Unterstützung haben und dass andere in der Pflicht stehen, diese Unterstützung zu leisten. „Armut" ist daher nicht nur ein relativer Begriff, sofern er einen Mangel relativ zu den innerhalb einer Gesellschaft normalen Standards der Lebensführung bezeichnet. Darüber hinaus ist er auch ein relationaler Begriff, impliziert nämlich eine Relation zwischen Armen, denen ein Recht auf Unterstützung zugesprochen wird, und den Nicht-Armen, an die spiegelbildlich Verpflichtungen zur Unterstützung adressiert werden.

Dass das „Zu wenig" der Armut über das „Weniger" und damit in Bezugnahme zur Nicht-Armut erschlossen wird, wird – zumal in sozialpolitischen Diskursen – in Frage gestellt. Man sucht etwa „absolute Armut" von „relativer Armut" abzugrenzen – und manchmal anschließend mit Hinweis auf die absolute Armut in anderen Ländern die bloß relative Armut im eigenen Lande zu relativieren. Oder aber man behauptet, dass mit dem Begriff der relativen Armut jeder Gesellschaft Armut eingeredet würde, weil es in Folge von sozialen Ungleichheiten immer Personen und Haushalte gibt, die weniger als andere haben – und dann als arm gelten müssten. So bezweifelt man die analytische und politische Relevanz der relativen Armut.

Zunächst zum ersten Einwand: Mit dem Begriff „absolute Armut" wird zumeist ein Mangelzustand bezeichnet, der es den davon Betroffenen nicht erlaubt, ihre physische Existenz zu sichern. Dazu wird eine Armutsgrenze mit Hilfe von „objektiv" bestimmten Minimalstandards der Ernährung, Kleidung, Unterkunft oder der Gesundheitsfürsorge definiert. Absolut arm sind Menschen, bei denen diese Existenzminima unterschritten werden. Der damit angezeigte Mangel gehört allerdings zu den „Vorrechten" der sogenannten Entwicklungsländer sowie einiger Transformationsgesellschaften – und spielt in der Bundesrepublik, wie Wirtschaftsminister Glos in seiner Kritik am Sozialbericht seiner Regierung anmerkte, allenfalls eine marginale Rolle. Doch trotz des Adjektivs „absolut" ist auch die absolute Armut relativ, wenngleich die dabei referierte Armutsgrenze weit unten angesetzt wird. Die unterstellten Existenzminima müssen nämlich auf die in einer Gesellschaft vorherrschenden Ernährungsstandards und Konsumgewohnheiten bezogen werden, wobei „absolut" diese Bezugnahme kaschiert. Mit dem Begriff der absoluten Armut erspart man sich also keineswegs die Mühen, das

Gegenüber der Armut auszuweisen und so den mit „Armut" bezeichneten Zustand in einen Zusammenhang zu stellen, in dem die Armen weniger als andere und *deshalb* zu wenig haben. Scheint der Begriff zur Auszeichnung extremen Mangels unverzichtbar, so bezeichnet man alltagssprachlich die Lebenslage der davon Betroffenen mit „Elend" oder ähnlichen Begriffen.

Auch der zweite Einwand gegen die „relative Armut" kann nicht überzeugen, dass in Folge von sozialen Ungleichheiten begrifflich auch dann Armut erzeugt würde, wenn eigentlich niemand zu wenig habe. Tatsächlich wird unter Bedingungen der sozialen Ungleichheit nicht jedes „Weniger" mit dem Begriff der Armut bezeichnet. Vielmehr muss eine Armutsschwelle angegeben werden, ab der das „Weniger" ein „Zu wenig" bedeutet und deshalb Armut ist. Erst wenn die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft diese Schwelle überschreitet, „springt" der Armutsbegriff mit der ihm eingebauten Relativität an. Allerdings wird mit „Armut" eine eindeutige Armutsschwelle nicht präjudiziert – und muss daher bei Verwendung dieses Begriffs angegeben werden.

Wird Armut im Gegenüber zu den Lebensverhältnissen der Nicht-Armen ausgewiesen, dürfen deren Lebensverhältnisse – und damit eben die Bezugsgröße für die Armut – nicht in rein statistischen Konstruktionen eingefangen werden. Weil mit dem Armutsbegriff zugleich die negative Bewertung der Abweichung vom Normalen verbunden ist, braucht er eine begründete Vorstellung von dem, wie die Nicht-Armen leben, die „genug" haben. Diese Forderung macht eines der Probleme empirischer Armutsforschung aus, sofern sie mit verschiedenen Durchschnittswerten und folglich mit statistischen Konstruktionen arbeiten muss. Ob aber diese Durchschnittswerte die Lebensverhältnisse der Nicht-Armen widerspiegeln können und ab welcher Abweichung von welchem Durchschnitt die Schwelle zur Armut überschritten wird, muss mit Bezug auf die Lebensverhältnisse begründet werden, die wiederum nur mit statistischen Maßzahlen eingefangen werden können. Harte Maßzahlen mit eindeutigen Armutsschwellen sollten deshalb von den Sozialwissenschaften nicht erwartet werden, jedoch Begründungen, warum welche Maßzahlen als Armutsschwellen gewählt wurden.

3. Armut und Menschenrechte

Der sozialpolitische Diskurs über die Armut im eigenen Land kommt, so beklagt *Michael Krennerich* in dieser Zeitschrift, „noch weitgehend ohne Menschenrechtsbezüge aus. In Deutschland besteht eine gewisse Scheu, die Überwindung sozialer Missstände und

struktureller Benachteiligungen als eine menschenrechtliche Verpflichtung auszuweisen" (Krennerich 2007: 129). Wenn man diese Scheu überwindet, Armut als „Frontalangriff auf die Menschenwürde" (ebd.) und damit als Verletzung eines der diese Würde schützenden Menschenrechte anspricht, gibt man der mit „Armut" implizit vollzogenen Bewertung und den daraus resultierenden Rechts- und Pflichtzuschreibungen eine starke Begründung: Menschen, die in Armut leben müssen, werden in ihrer Würde verletzt und damit um ihr unveräußerliches Recht gebracht, nicht in Armut leben zu müssen. Im Kontext einer einigermaßen zivilen Gesellschaft sollte dieser Zustand nicht bestehen – und ist damit von allen Menschen unter dem Anspruch ihrer aller gleichen Ansprüche auf ein würdevolles Leben negativ zu bewerten. Als Folge dieser eindeutigen Wertung haben die von Armut Betroffenen einen Anspruch darauf, dass sie in ihr Recht gesetzt werden und dazu Unterstützung erfahren, um sich aus dem Zustand der Armut befreien zu können. Spiegelbildlich dazu werden andere, die zu dieser Unterstützung in der Lage sind, zu geeigneten Aktivitäten verpflichtet; vor allem aber wird eine entsprechende Verantwortung an den Staat adressiert, sofern der die Menschenwürde *aller* auf seinem Territorium lebenden Menschen zu achten und deren Menschenrechte zu gewährleisten hat. Für eine Skandalisierung der Armut im Lande und für die politische Mobilisierung geeigneter Sozialpolitiken scheint eine solch' starke Begründung bestens geeignet, – wenn sie denn eine hinreichend große Mehrheit überzeugen kann.

Mit der menschenrechtsethischen Deutung von Armut wird zwar die im Armutsbegriff „vorgesehene" Normativität bedient; zugleich wird aber seiner Relativität ausgewichen – und auf den Spuren der absoluten Armut der bezeichnete Zustand als Abweichung von absoluten, jedem Menschen zustehenden Minima und so eben nicht im Verhältnis zu den Lebensverhältnissen der Nicht-Armen bestimmt. Zumindest wird dieses Verhältnis nicht systematisch reflektiert. Nach einem gemeinen Verständnis von Menschenrechten dienen diese dem Schutz der allen Menschen eigenen Würde, die sie ohne jede Leistung, ohne Verdienst und unabhängig von Rasse, Geschlecht, Alter und anderen personenbezogenen Eigenschaften, ebenso unabhängig von ihren besonderen Lebensumständen und damit mindestens von Geburt an „haben". Wie die unveräußerliche Würde eines jeden Menschen sind auch die sie gewährleistenden Rechte absolut, d.h. werden „an und für sich" bestimmt. Sie gelten für alle Menschen und sind *universell*; sie gelten für alle Menschen in gleicher Weise und sind insofern *egalitär*; sie können keinem Menschen abgesprochen werden und sind insofern *kategorisch* (vgl. Lohmann 2002: 63); sie verpflichten alle Menschen gegenüber allen anderen – und sind deshalb *reziprok*. In den unterschiedlichen sozialen Zusammenhängen

müssen diese Rechte jeweils gewährleistet, dazu allenfalls in unterschiedliche Kulturen hinein „übersetzt" werden. Staaten haben diese, ihrem Recht („*law*") immer schon vorausgehenden und zugleich ihr Recht bestimmenden Menschenrechte („*rights*") für alle auf ihrem Territorium lebenden Menschen, gleich ob Staatsbürger oder nicht, zu gewährleisten.

Durch die menschenrechtsethische Deutung der Armut wird der damit bezeichnete Zustand in die absolute Logik der Menschenrechte „hineingezogen". Gut lässt sich das an der anti-egalitaristischen Begründung der Verteilungsgerechtigkeit demonstrieren, wie sie im Anschluss vor allem an *Harry Frankfurt* in der Bundesrepublik von *Angelika Krebs* vertreten wird. Gegenüber liberalen Gerechtigkeitstheorien trägt Frankfurt folgendes Argument vor: „Das Übel, das manche Menschen ein schlechtes Leben führen, entsteht nicht dadurch, dass andere Menschen ein besseres Leben führen. Das Übel liegt einfach in der unverkennbaren Tatsache, dass schlechte Leben schlecht sind" (Frankfurt 2000: 41). Sofern „alle Menschen nun einmal auf dieselbe Art beschaffen sind" (ebd.: 43), lassen sich für sie alle dieselben „Ansprüche auf manche Dinge" (ebd.) begründen, auf dass sie nicht schlecht leben müssen. Was von Frankfurt als ein Argument gegen die Gleichheit gemeint ist, ist – wie Krebs herausarbeitet – zuvor ein Argument dagegen, in normativen Fragen Vergleiche anzustellen. Während man bei komparativen oder relationalen Standards Einzelnen Rechte oder Pflichten im Verhältnis zu Anderen zuspricht, geht es bei nichtkomparativen oder absoluten Standards um die Erfüllung absoluter Ansprüche Einzelner, die unabhängig von Anderen bestehen. Zumindest die „besonders wichtigen, elementaren Standards der Gerechtigkeit [sind] nichtrelationaler Art" (Krebs 2002: 120). Sie „garantieren allen Menschen *menschenwürdige Lebensbedingungen*" (ebd. – Hervorh. im Orig.) – und geben „*absolute Schwellenwerte* vor" (ebd. – Hervorh. im Orig.). „Wenn (…) ein Mensch unter Hunger oder Krankheit leidet, ist ihm zu helfen, weil Hunger und Krankheit für jeden Menschen schreckliche Zustände sind, und *nicht deswegen, weil es anderen (…) besser* geht als ihm" (ebd. – Hervorh. im Orig.). Absolute Standards werden allerdings unterschiedlich ausgelegt: Im „Libertarianismus" eines *Robert Nozicks* geht es ausschließlich darum, die negative Freiheit aller zu schützen. Niemand darf seines Lebens, seiner Gesundheit, seiner Freiheit und vor allem seines Eigentums beraubt werden. Krebs' „nonegalitaristischer Humanismus" dagegen gibt „sich mit solch minimalen absoluten Standards nicht zufrieden" (ebd.: 133). Ihr zufolge muss der Staat „auch dafür (...) sorgen, dass niemand unter elenden Umständen existieren muss. Jeder muss Zugang zu Nahrung, Obdach, medizinische Grundversorgung,

persönlichen Nahbeziehungen, sozialer Zugehörigkeit, Individualität und privater wie politischer Autonomie haben. Allen muss ein menschenwürdiges Leben effektiv ermöglicht werden" (ebd.). Im Kontext eines solchen Humanismus kann Armut als ein an absoluten Standards gemessenes „Zu wenig" gedeutet und zugleich negativ bewertet werden – und darin eben als Verletzung von so etwas wie ein jedem Menschen zustehendes Recht auf „Genug".

Bereits die Unterscheidung zwischen relativen und absoluten Standards steht auf schwankendem Boden, sofern eben auch vermeintlich absolute Standards auf Vergleichen basieren, die sie im Zuge ihrer Banalisierung vielleicht vergessen machen kann. Ebenso wenig wie ihre nonkomparativen Standards kann Krebs' Verabschiedung der Gleichheit überzeugen, sofern auch ihre Gerechtigkeit den Ansprüchen der Gleichheit aufsitzt, dass alle von allen als Gleiche (was nicht heißt: gleich) behandelt werden sollen. So gehört zu den Bedürfnissen aller Menschen, ohne Diskriminierungen und d.h. eben als Gleiche unter Gleichen leben zu können. Was es aber heißt, ohne Diskriminierungen leben zu können, lässt sich nur im Vergleich mit anderen feststellen (vgl. Ladwig 2005).

Jenseits dieser philosophischen Kritik zeigt sich ein weiteres Problem der menschenrechtsethischen Deutung von Armut: Bezogen auf die elementaren Gerechtigkeitsstandards gibt es für eine mit absoluten Standards arbeitende Ethik zwei Zustände, das „Zu wenig" mit der Unterschreitung dieser Standards und das „Genug" mit deren Erfüllung. Um mit solchen Standards auf hinreichend große Plausibilität zu stoßen, dürfen sie nicht allzu hoch angelegt, müssen vielmehr auf einen „humanitären Sockel für alle" (Krebs 2002: 133) bezogen werden. Auch wenn Krebs offen lässt, wie etwa eine ausreichende Ausstattung mit Kleidung „für alle" absolut bestimmt werden kann, so ist evident, dass ihre von Erwägungen der Subsistenz begründeten Armutsschwellen der für die Bundesrepublik diagnostizierten Armut nicht gerecht werden können. Diese Armut besteht nämlich oberhalb des von Krebs angesprochenen „humanitären Sockels für alle". Je stärker man jedenfalls die Armutsschwellen über das Niveau der Subsistenz löst, umso weniger wird man auf allgemeine Zustimmung stoßen, dass mit deren Unterschreitung die Menschenwürde der Betroffenen verletzt wird.

Zur menschenrechtsethischen Deutung von Armut sind allerdings absolute Standards nicht zwingend, wie etwa der egalitaristische Vorschlag von *Stefan Gosepath* zeigt. Soziale Menschenrechte sucht er über die moralische Präsumtion für Gleichverteilung zu begründen und bestimmt damit das Recht Einzelner im Verhältnis zu dem aller Anderen. Aus der alle Menschen gleichermaßen verpflichtenden Moral gleicher

Achtung schließt er, dass „jede Person als mit *prima facie* gleichen Anspruch auf die Güter anzusehen [ist], es sei denn, es könnten Gründe für eine Ungleichverteilung angeführt werden" (Gosepath 2002: 176). Weil diese Präsumption moralisch und d.h. für Gosepath universal begründet ist, gilt sie auch für alle Menschen weltweit: Alle Menschen dieser Welt haben den gleichen Anspruch darauf, bei den in dieser Welt zu verteilenden Gütern gleichermaßen begünstigt zu werden und andernfalls hinreichend gute Gründe für die Ungleichverteilung zu erhalten. Auf diesem universalen Anspruch gründet Gosepath soziale Menschenrechte, die „den besonderen fundamentalen Anspruch auf die gerechte Zuteilung bestimmter sozialer Grundgüter" (ebd.: 180) festschreiben.

Weil auch auf einem hohen Wohlstandsniveau von einer Gleichverteilung ausgehend, werden Gosepaths soziale Menschenrechte „im Niveau weit über dem liegen, was soziale Rechte bisher sichern" (ebd.: 180). Damit werden sie besser zu der für die Bundesrepublik konstatierten Armut „passen" als Krebs' absolute Menschenrechte. Dass sie aber nicht nur für das Verhältnis der in der Bundesrepublik lebenden Armen zu den Nicht-Armen, sondern in Folge der menschenrechtsethischen Grundlegung auch für das Verhältnis der Armen in „ärmeren" Regionen dieser Welt zu den (nicht nur) Armen in der Bundesrepublik behauptet werden, macht ihren systematischen Gewinn wieder zunichte. Problematisch ist Gosepaths Menschenrechtsethik auch darin, dass sie ausschließlich über die Verteilung argumentiert – und zwar auch bei den „Gütern", die nicht im eigentlichen Sinn, wie etwa Eigentum und Vermögen, verteilt werden, sondern – wie Freiheitsrechte und Partizipationsmöglichkeiten – gewährt und zugewiesen werden, dabei – im Gegensatz zum Eigentum und Vermögen – „unendlich" erzeugt werden *können*. Dadurch dass er Fragen der Verteilungsgerechtigkeit in sozialen Menschenrechten zu beantworten sucht, stellt er sie zudem weltweit – und verpasst so die sozialen, in der Regel nationalstaatlich gebundenen „Räume", in denen Fragen der Verteilung trotz aller Globalisierung nur beantwortet werden können.

Vor allem aber steht auch seine Menschenrechtsethik gegen die Logik des Armutsbegriffs. Verletzt werden seine sozialen Menschenrechte dadurch, dass ein „Weniger" nicht oder nur unzureichend gerechtfertigt wird, nicht aber dadurch, dass jemand zu wenig von etwas hat. Das „Zu wenig", also der Sachverhalt unzureichender Teilhabe, kann ihn höchstens mittelbar beschäftigen, sofern die unzureichende Teilhabe zum Argument der Rechtfertigung gemacht wird. Löst sich in Krebs' absoluter Menschenrechtsethik das „Weniger" der Armut in dem „Zu wenig" auf, passiert in Gosepaths relativer Konzeption genau das Gegenteil, verschwindet das „Zu wenig" in dem

ungerechtfertigten „Weniger“. So aber verpassen beide Ansätze den mit „Armut“ zumindest alltagssprachlich gemeinten Sachverhalt.

4. Armut und Bürgerrechte

Die „Scheu“ der Bundesdeutschen, die Armut im eigenen Land menschenrechtsethisch zu besprechen, scheint berechtigt: Dass viele von ihnen weniger als die anderen und deswegen zu wenig haben, lässt sich offenbar nicht dadurch einholen, dass diese Armut Menschen *als Menschen* zugesprochen wird. Dagegen lässt sich das im Armutsbegriff referierte Zugleich von „Weniger“ und „Zu wenig“ einfangen, wenn es Bürgern/Bürgerinnen im Verhältnis zu allen anderen Bürgern und damit als *gleichberechtigte* Mitglieder *einer* politischen Gemeinschaft „zugesprochen“ wird. Im Gegensatz zu „Mensch“ ist „Bürger“ von vornherein ein relationaler Begriff, sofern der damit Bezeichnete nicht schon von Geburt an besteht, sondern durch entsprechende Anerkennung aller anderen Bürger/innen „entsteht“, die sich wechselseitig die gleichen Rechte auf gesellschaftliche Zugehörigkeit und Beteiligung zusprechen. Für die von Bürgern bevölkerten Gesellschaften lässt sich ein „Zu wenig“ angeben, sofern die davon Betroffenen so viel weniger als andere erhalten, dass sie keine mit allen anderen Bürgerinnen/Bürgern vergleichbare Lebenslagen einnehmen und dadurch ihre gleichen Rechte nicht wahrnehmen können.

In die von vielen gezeichnete globalisierte Welt scheint die Unterscheidung zwischen Menschen- und Bürgerrechten nicht mehr zu passen, da die von den einzelnen getragenen Kommunikationen, Transaktionen und Beziehungen die Grenzen nationalstaatlich gefasster Gesellschaften überschreiten und eine grenzenlose Welt „einnehmen“. In einer anwachsenden Literatur mit vielen Facetten wird deshalb ein entstehendes Weltbürgertum behauptet: Die Einzelnen bilden transnationale Identitäten aus; jenseits nationalstaatlicher Grenzen übernehmen sie füreinander und wechselseitig Verantwortung sowie politische Verantwortung für so etwas wie Weltinnenpolitik. Abgesehen davon, dass es auch unter der Bedingung einer solchen Transnationalisierung gute Gründe für die Unterscheidung von universalen Menschen- und partikular geltenden Bürgerrechten gibt (vgl. Koller 2002: 101 f.), spricht auch die besondere Konstitution der Bürgerrechte für diese Unterscheidung. Bürgerrechte entstehen – zeitlich und logisch gesehen – mit der wechselseitigen Konstitution von Bürgerinnen/Bürgern, die sich als Angehörige *einer* politischen Gemeinschaft anerkennen und sich dazu wechselseitig die gleichen Rechte zusprechen, in dieser politischen Gemeinschaft die eigenen Interessen zu vertreten, und die gleichen Chancen, die Entwicklung der von ihnen gemeinsam bevölkerten Gesellschaft zu beeinflussen. Erst

dieser wechselseitige Zuspruch gleicher Rechte „macht" Menschen zu Bürgern, wobei es ihnen bei Strafe des Selbstwiderspruchs nicht möglich ist, für sich diese Rechte in Anspruch zu nehmen, sie anderen dagegen abzusprechen. Allerdings ist es ihnen möglich (und häufig nicht einmal verwerflich), andere Menschen nicht als Bürger/in anzuerkennen oder anderen den Bürgerstatus abzusprechen – und ihnen folglich die selbst beanspruchten Bürgerrechte nicht zuzusprechen. Indem sie andere aus ihrer Gemeinschaft der Bürger/innen ausschließen, setzen sie dieser Grenzen. Bürgerrechte haben mithin Menschen, sofern sie einer partikularen Gemeinschaft von Bürgern angehören, während sie als Menschen mindestens von Geburt an Menschenrechte bereits dadurch haben, dass sie Menschen sind.

Bürgerrechte ent- und bestehen in dem vorstaatlichen Verhältnis zwischen Bürgerinnen/Bürgern. Deren Beziehung untereinander lässt sich als ein Verhältnis der Solidarität deuten, da sie sich zumindest in einer Hinsicht, nämlich hinsichtlich der Zugehörigkeit zu ihrer politischen Gemeinschaft, als Gleiche anerkennen und dazu von bestehenden und bleibenden Unterschieden absehen, und als *Gleiche* in *einer* politischen Gemeinschaft dauerhafte und reziproke Beziehungen unterhalten. Um aber die Komplexität dieser Solidarität bewältigen zu können, verlassen sie sich nicht auf ihre eigenen Kräfte und Ressourcen, sondern „bedienen" sich des Rechtsstaats. Diesem Staat übertragen sie die Verantwortung dafür, die Bürgerrechte zu gewährleisten und für alle dauerhaft – auch gegenüber Rechtsbrechern aus den eigenen Reihen – durchzusetzen. Sofern es ihnen gelingt, dem Staat diese Verantwortung aufzuerlegen, wird der zu einem Instrument ihrer Solidarität und ist dann zugleich deren Voraussetzung.

Neben gleichen Rechten schulden sich die Bürger/innen auch die wechselseitige Unterstützung und Fürsorge, die gemeinschaftliche Vorsorge von gemeinsam geteilten Risiken sowie den Ausgleich von sozialen Ungleichheiten. Nur so können sie nämlich alle Lebenslagen einnehmen, die ihnen die Ausübung ihrer gleichen Bürgerrechte erlauben. Die in dieser Hinsicht Vergleichbarkeit ihrer Lebenslagen ist die materielle Voraussetzung ihrer Bürgerrechte; sie zu gewährleisten, die materielle Seite ihrer Solidarität. Vergleichbare Lebenslagen sind so sehr Voraussetzung für die Wahrnehmung gleicher Bürgerrechte, dass der Anspruch darauf selbst zu den Bürgerrechten gezählt werden muss.[3] Er begründet gleichsam ein Recht zweiter Ordnung, dass die Voraussetzungen der Rechte auf gesellschaftliche Zugehörigkeit und Beteiligung, also der Bürgerrechte der ersten Ordnung, sichergestellt werden. Zur Gewährleistung vergleichbarer Lebenslagen „bedienen" sich die Bürger/innen wiederum des Staates, diesmal des Sozialstaats mit seinen Fürsorge- und Sicherungssystemen. Wie der Rechts-

ist daher der Sozialstaat ein unverzichtbares Instrument bürgerlicher Solidarität und als solcher ein fundamentales Funktionserfordernis der von Bürgerinnen und Bürgern konstituierten Gemeinschaft.

Innerhalb einer von Bürgerinnen und Bürgern bevölkerten Gesellschaft lässt sich Armut als ein Zustand ansprechen, bei dem die davon Betroffenen so viel weniger als alle anderen Bürger/innen haben, dass die Vergleichbarkeit ihrer Lebenslagen und damit die materiellen Voraussetzungen ihrer gleichberechtigten Zugehörigkeit und Beteiligung nicht gewährleistet ist. Durch dieses „Zu wenig" werden ihre Bürgerrechte, und d.h. nicht nur das Bürgerrecht auf Vergleichbarkeit der Lebenslage, sondern auch die Bürgerrechte erster Ordnung verletzt. Die Armut von Bürgern muss auch von allen anderen Bürgern negativ beurteilt werden, so dass dadurch der Anspruch ihrer aller Solidarität verletzt und den Betroffenen etwas verstellt wird, was sich alle einander schulden. Dabei bestimmt sich dieser Zustand über das „Weniger" im Vergleich zu den Lebenslagen aller anderen Bürger/innen und damit im Kontext ihrer politischen Gemeinschaft sowie auf dem von ihnen gemeinsam erreichten Wohlstandsniveau – und zugleich als „zu wenig", sofern die davon Betroffenen – im Gegensatz zu allen anderen Bürgerinnen und Bürgern – weniger von den Gütern haben, die man im Kontext ihrer politischen Gemeinschaft und auf deren Wohlstandsniveau braucht, um die gleichen (und formal unbestrittenen) Rechte verwirklichen zu können.

Mit dieser negativen Bewertung besteht zugleich der Anspruch der von Armut Betroffenen auf Unterstützung, so dass sie ihre Armut überwinden und vergleichbare Lebenslagen einnehmen können. Spiegelbildlich dazu besteht als Forderung bürgerlicher Solidarität, dass alle von dieser Armut nicht Betroffenen zu entsprechender Unterstützung verpflichtet sind, wobei sie diese Verpflichtung nicht ohne Zuarbeiten des Sozialstaats wahrnehmen können. Ein Sozialstaat, der Armut unter den Bürgerinnen/Bürgern nicht verhindern kann, verletzt nicht nur die Bürgerrechte der von Armut Betroffenen. Er „hintergeht" auch die Erwartung aller Bürger/innen, dass über die sozialstaatlichen Institutionen und Verfahren die Vergleichbarkeit ihrer aller Lebenslagen sichergestellt und so der Anspruch ihrer Solidarität untereinander erfüllt wird. Angesichts des Leistungsversagens „ihres" Sozialstaats können die nicht armen Bürger/innen ihre gegenteilige Erwartung vor allem dadurch realisieren, dass sie auf „ihren" Sozialstaat und d.h. auf die dafür politisch Verantwortlichen Einfluss nehmen und geeignete Reformen der sozialstaatlichen Institutionen und Verfahren verlangen – und so bei „ihrem" Sozialstaat durchsetzen, dass er Armut in ihren Reihen verhindern hilft.

5. Kritik der aktivierenden Sozialpolitik

Im Gegensatz zur menschenrechtsethischen Deutung von Armut „passt" die bürgerrechtsethische Alternative mit ihrer relativen Bezugnahme auf die Lebensverhältnisse aller Bürger/innen zu der von der Bundesregierung für Deutschland konstatierten Armut – und steht zugleich in großer Nähe zu dem von der Regierung in ihrem Sozialbericht vertretenen Armutskonzept. Mehr noch: Mit dem vorgeschlagenen Rekurs auf Bürgerrechte kann dem dort angezeigten „Mangel an Verwirklichungschancen" und dem kontrastierenden Ideal der Teilhabe eine Begründung im vorstaatlichen Solidaritätsverhältnis gleichberechtigter Bürger/innen gegeben – und damit eine Leerstelle des Berichtes gefüllt werden. Teilhabe als politisches Ziel und im Gegenzug Armut als politische Herausforderung können so nicht nur behauptet, sondern auch begründet werden. Wählt man aber diese Begründung und bestimmt von daher den mit „Armut" bezeichnete Mangel als Verletzung von Bürgerrechten, dann wird die von der Bundesregierung betriebene Aktivierungspolitik in mindestens zwei Hinsichten zum Problem.

Problematisch erscheint *erstens* deren Konzentration auf Beschäftigung – und in der Folge die positive Einschätzung der auf die Agenda 2010 gesetzten Arbeitsmarktpolitik. Eine von Bürgerinnen/Bürgern bevölkerte Gesellschaft ist ein komplexer Zusammenhang sozialer Beziehungen, der weit mehr umfasst als ihre durch wechselseitige Anerkennung „geschaffene" politische Gemeinschaft. Im Gegenüber zu dieser Gemeinschaft wurde bereits der Staat genannt, den die Bürger/innen zur Durchsetzung gleicher Rechte und zur Gewährleistung vergleichbarer Lebenslagen brauchen. Weil „ihre" Gesellschaft mehr ist als ihre politische Gemeinschaft, werden sie nicht nur als Bürger/innen, sondern in unterschiedlichen Weisen vergesellschaftet und ebenso nicht nur in ihre politische Gemeinschaft, sondern in unterschiedliche soziale Zusammenhänge eingebunden. Die zwischen ihnen als Bürgern bestehende Gleichheit dürfen sie nicht einfach auf alle anderen Bereiche der Gesellschaft übertragen, in denen auch ihre Bürgerrechte nicht von vornherein gelten.

Zu Recht macht die Bundesregierung auf die hohe Relevanz der Erwerbsarbeit für die bundesdeutsche Gesellschaft aufmerksam: Nicht nur ihr Einkommen, sondern auch Sinn und Anerkennung, Kontakte und Zugehörigkeiten bezieht die Mehrheit der Bevölkerung aus Erwerbsarbeit, die meisten von ihnen aus abhängiger Beschäftigung. Vor allem über die Verkoppelung von Erwerbsarbeit und Einkommen, aber auch über sozialstaatliche Vorkehrungen werden Menschen ohne ausreichendes Vermögen zur Erwerbsarbeit angehalten. Im Gegenzug werden sie auf diese Arbeit – etwa durch

Bildung und Ausbildung – vorbereitet; die damit verbundenen Risiken werden gesellschaftlich anerkannt, und vor allem durch sozialstaatliche Institutionen bearbeitet. Die Bundesrepublik ist also (auch) eine *Arbeitsgesellschaft*; und die in dieser Gesellschaft lebenden Menschen sind in ihrer großen Mehrheit *Erwerbspersonen*, also zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes auf Erwerbsarbeit angewiesen und zur Erwerbsarbeit angehalten. Erwerbsbeteiligung ist deshalb, wie die Bundesregierung in ihrem Bericht mehrfach betont, „der Schlüssel dafür, Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Haushaltsmitglieder zu eröffnen" (BMA 2008: 71).

Gleichwohl strahlt die politische Gemeinschaft aller Bürger/innen auf ihre Gesellschaft im Ganzen aus. Sofern sie sich einander gleiche Rechte zusprechen, können sie nicht wollen, dass diese gleichen Rechte und die Chancen, sie zu verwirklichen, von anderen Bereichen der Gesellschaft her beeinträchtigt werden. So aber müssen sie ihre Gleichheit als Bürger/innen sowie ihre Bürgerrechte und die Möglichkeiten, sie zu verwirklichen, nicht nur gegenüber den Ansprüchen anderer Bereiche schützen, sondern in diesen notwendige Rücksichtnahmen durchsetzen. Außerdem wird über die Legitimität der Ordnung aller dieser Bereiche mitsamt der dort herrschenden Ungleichheiten und Rechtsverhältnisse in der politischen Gemeinschaft der Bürger/innen und damit unter den (idealen) Bedingungen ihrer Gleichheit und gleicher Rechte entschieden. In diesem (und nur in diesem) Sinne dominiert die politische Gemeinschaft die von Bürgern bevölkerte Gesellschaft und gelten ihre Bürgerrechte vor allen anderen Rechten – und Zwängen.

Auch bei der Bekämpfung von Armut wird man dieser Dominanz Rechnung tragen müssen – und dazu die Integrations- und Beteiligungserfordernisse *aller* Gesellschaftsbereiche berücksichtigen. Zwar gehört Erwerbsarbeit für alle, die darauf zur Sicherung selbständiger Einkommen angewiesen sind, zu den Bedingungen gleichberechtigter gesellschaftlicher Zugehörigkeit und Beteiligung. Aber sie ist nicht *die*, geschweige denn: die *einzige* Bedingung – und damit auch nicht *der* Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe, als den sie die Bundesregierung ausgibt. Um volle Zugehörigkeit und gleichberechtigte Beteiligung aller Bürger/innen in der von ihnen bevölkerten Gesellschaft sicherzustellen, müssen neben ihrer Beteiligung an der Erwerbsarbeit eben auch gleiche Bürgerrechte sowie die gleichberechtigte Zugehörigkeit und Beteiligung in anderen gesellschaftlichen Bereichen gewährleistet werden. Dazu muss sichergestellt werden, dass durch Beteiligung an der Erwerbsarbeit weder die grundlegenden Bürgerrechte noch die Zugehörigkeit und Beteiligung in den anderen Bereichen beeinträchtigt werden. Unter dieser Maßgabe wird man keine einseitig auf Beschäftigung zielende

Politik betreiben können, um den im Sozialbericht konstatierten Mangel bei den Verwirklichungschancen zu beheben. Über Erwerbsbeteiligung wird nämlich weder die Zugehörigkeit und Beteiligung in den anderen Bereichen sichergestellt noch rechtfertigt sie Beeinträchtigungen bei den Bürgerrechten oder bei den Beteiligungsrechten in diesen anderen Bereichen. Vor allem aber wird man die Erwerbsbeteiligung am eigentlichen Ziel, der Förderung der gesellschaftlichen Zugehörigkeit und Beteiligung bemessen – und folglich sensibel registrieren können, dass Beschäftigungsformen entstehen, die von denen der Bevölkerungsmehrheit abweichen und mithin eben nicht „in deren Mitte" führen, dass also Beschäftigung zu einer Ursache von „Mangel an Verwirklichungschancen" geworden ist.

Problematisch ist *zweitens* die im Sozialbericht idealisierte Abstinenz von sozialstaatlicher Unterstützung. Den Armen wird zwar ein Recht auf Unterstützung zugesprochen und dem Staat werden entsprechende Aktivitäten auferlegt. Als „normal" gilt diese Unterstützung aber nicht, insofern alle, die nicht arm sind, ihrer nicht bedürfen und ohne den Sozialstaat auskommen (sollen). Diejenigen aber, die auf dessen Leistungen angewiesen sind, um ihre Armut zu überwinden, haben in den Augen der Bundesregierung zumindest auch den Mangel, dass sie – im Gegensatz zu allen anderen – auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen sind. Ihr Hilfebedarf und die davon abgeleitete sozialstaatliche Unterstützung gelten der Regierung daher als Indiz dafür, dass sie unter Bedingungen der Armut leben; und mehr noch: Die Inanspruchnahme dieser Unterstützung gilt als Moment des ihnen zugesprochenen Mangels an Verwirklichungschancen. Im Gegenzug wird spätestens seit der Agenda 2010 eine Aktivierungspolitik betrieben: Statt sich auf sozialstaatliche Unterstützung zu verlassen oder sich gar in alimentierten Lebensformen – „über Generationen hinweg" (ebd: 2) – einzunisten, sollen die Hilfebedürftigen gefördert werden, ihr Leben (wieder) selbstständig zu führen; und sie sollen zugleich angehalten werden, ihre alten und neu erworbenen Fähigkeiten einzusetzen und alle ihre Ressourcen zu mobilisieren. Dass zu dieser Aktivierung auch Zwangsmittel eingesetzt werden (sollen), wird nicht nur mit Hinweis auf knappe Ressourcen und die Interessen der Beitrags- und Steuerzahler/innen, sondern auch dadurch legitimiert, dass auch das Fordern der Teilhabe der Geforderten dient und deshalb in ihrem eigenen, zumindest langfristigen Interesse liegt.

Das Ideal, ohne sozialstaatliche Unterstützung und i.d.S. selbständig leben zu können, mag mit Blick auf Einzelfälle sozialstaatlich alimentierter Lebensformen hoch plausibel sein, ist jedoch in der behaupteten Allgemeinheit wenig überzeugend. Das

Unabhängigkeitsideal wird zwar für alle behauptet, *de facto* wird es aber nur für die von Armut Betroffenen in Geltung gebracht. Dass die von Armut nicht betroffene Bevölkerungsmehrheit über lange Zeitstrecken hinweg sozialstaatliche Leistungen, etwa Kindergeld, bezieht, dass alle Nicht-Armen zudem staatliche Leistungen nutzen, zu der sie als Steuerzahler unterschiedlich und in der Mehrheit nur „unzureichend" beitragen, wird nämlich „übersehen", auch wenn die Bundesregierung diese Sachverhalte an anderer Stelle ihres Sozialberichts ausdrücklich goutiert. Obgleich also die Nicht-Armen keineswegs ohne (sozial)staatliche Leistungen auskommen müssen und dies auch gar nicht können, wird mit Verweis auf ihre „selbständige" Lebensführung den von Armut Betroffenen die Unabhängigkeit von sozialstaatlichen Leistungen als ideales Ziel ihrer Unterstützung auferlegt. Mit diesem Ideal und die darüber begründete Aktivierung wird so aber nicht, wie ausgegeben, die Angleichung der Lebensverhältnisse betrieben. Vielmehr werden die von Armut Betroffenen auf eine abweichende Einstellung zum Sozialstaat verpflichtet – und zumindest in diesem Sinne ausgegrenzt.

Begründet man die sozialstaatliche Unterstützung für die von Armut Betroffenen bürgerrechtsethisch, wird man einer solchen Aktivierungspolitik nicht zustimmen können. Zwar können (und sollten) die Bürger/innen voneinander erwarten, dass sie für ihren Lebensunterhalt selbständig sorgen. Ihr so begründetes Desinteresse für die Lebenslagen der jeweils anderen hat jedoch in der gemeinsamen Verantwortung für die Vergleichbarkeit ihrer aller Lebenslagen eine Grenze. Um gleiche Bürgerrechte für alle sicherzustellen, müssen sie für alle mindestens ausreichende Lebenslagen gewährleisten – und dies eben gerade für die, denen dies selbständig, etwa durch Veräußerung ihres Arbeitsvermögens, nicht gelingt. Diejenigen, die entsprechende Unterstützung in Anspruch nehmen, realisieren die materielle Dimension ihrer Solidarität – und dies auch dann, wenn diese über sozialstaatliche Institutionen vollzogen wird. Entsprechende Leistungen zu nutzen, bringt die von Armut Betroffenen in keine „Schuld", so sie „nur" eine Unterstützung wahrnehmen, die sich alle Bürger/innen untereinander schulden. Dadurch, dass die von Armut Betroffenen diese Unterstützung nutzen, stehen sie nicht außerhalb der Solidaritätsverhältnisse gleicher Bürger/innen, sondern realisieren diese. Die Nutzung ist mithin ein Indiz dafür, dass sie zu deren politischen Gemeinschaft und darüber zu der von denen bevölkerten Gesellschaft dazugehören und dass sie ihre Bürgerrechte wie alle anderen verwirklichen können (sollen). Selbstverständlich wird auch ein bürgerrechtsethisch begründeter Sozialstaat auf eine möglichst hohe Selbständigkeit der Lebensführung hin fördern. Aber er wird die Inanspruchnahme entsprechender Leistungen nicht als das Gegenteil selbständiger Lebensführung

skandalisieren. Außerdem wird er das Ziel einer möglichst hohen Autonomie auch während des Leistungsbezugs verfolgen – und den Nutzerinnen und Nutzern das Maß an Autonomie nicht verweigern, das alle anderen Bürger/innen selbstverständlich in Anspruch nehmen können. Dass der Sozialstaat den Bürgerrechten verpflichtet ist, zeigt sich auch darin, dass er in seinen Leistungen für die von Armut Betroffenen diese Bürgerrechte zumindest nicht beeinträchtigt.

Anmerkungen

1 In der Rezeption des Berichtes wurde dies als Hinweis auf die soziale Polarisierung in der Bundesrepublik genommen; manche haben dagegen auf die Absturzgefahren der Mittelschichten hingewiesen – und sie als die „neuen Armen" unter dem Armen entdeckt.

2 Auf anderer Datengrundlage, nämlich auf Grundlage des sozioökonomischen Panels kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung nach Veröffentlichung des Regierungsberichtes tatsächlich zu dem Ergebnis, dass – parallel zum Rückgang der Arbeitslosigkeit – im Jahr 2006 sowohl die Armutsrate (vgl. Frick/Grabka 2008) als auch die Lohnspreizung zurückgegangen ist (vgl. Brenke 2008). Vgl. zur Lohnspreizung dagegen Bosch et al. 2008.

3 Vgl. als Hintergrund Marshall 1992.

Literatur

Bartelheimer, Peter 2005: Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung, in: SOFI/IAB/ISF INIFES (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen; erster Bericht, Wiesbaden, S. 85-123.

Bartelheimer, Peter 2007: Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Friedrich-Ebert-Stiftung. Fachforum: Analysen & Kommentare, 1/2007. Online unter: http://library.fes.de/pdffies/do/04655.pdf (Stand: 20.08.2008).

Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2008: Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 60, Nr. 8, S. 423-430.

Brenke, Karl 2008: Jahrelanger Trend zunehmender Lohnspreizung gestoppt, in: Wochenbericht des DIW Berlin 77, Heft 38, S. 567-570. Online unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/88782/08-38-1.pdf (Stand: 02.10.2008).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Online unter: http://www.bmade/coremedia/generator/26742/property=pdf/dritter__armuts__und__reichtumsbericht.pdf (Stand: 07.08.2008).

Frick, Joachim R./ Grabka, Markus M. 2008: Niedrigere Arbeitslosigkeit sorgt für weniger Armutsrisiko und Ungleichheit, in: Wochenbericht des DIW Berlin 77, Heft 38, S. 556-566. Online unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/88782/08-38-1.pdf (Stand: 02.10.2008).

Frankfurt, Harry 2000: Gleichheit und Achtung, in: Krebs, Angelika (Hrsg.): Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik, Frankfurt/M., S. 38-49.

Gosepath, Stefan 2002: Zur Begründung sozialer Menschenrechte, in: Gosepath, Stefan/ Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 146-187.

Koller, Peter 2002: Der Geltungsbereich der Menschenrechte, in: Gosepath, Stefan/ Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 96-123.

Krebs, Angelika 2002: Arbeit und Liebe. Die philosophischen Grundlagen sozialer Gerechtigkeit, Frankfurt/M.

Krennerich, Michael 2007: Von der Menschenrechtspolitik hin zu einer Politik der Menschenrechte, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 1, Nr. 1, S. 124-130.

Ladwig, Bernd 2005: Gleichheit oder Gerechtigkeit, in: Möhring-Hesse, Matthias (Hrsg.): Streit um die Gerechtigkeit. Themen und Kontroversen im gegenwärtigen Gerechtigkeitsdiskurs (Politik und Bildung Bd. 39), Schwalbach/Ts., S. 39-49.

Lohmann, Georg 2002: Menschenrechte zwischen Moral und Recht, in: Gosepath, Stefan/ Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 62-95.

Marshall, Thomas Humphrey 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates (Theorie und Gesellschaft Bd. 22), Frankfurt/M./ New York.

Stefan Gosepath

Ein menschenrechtlicher Anspruch auf Grundsicherung

Soziale (Grund- oder Menschen-)Rechte umfassen etwa Rechte auf Fürsorge, Arbeit, Wohnung, Bildung, also Leistungsrechte im engeren Sinn. Dies sind Rechte des Einzelnen gegenüber einer Gemeinschaft (bei Grundrechten dem Staat gegenüber) auf soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leistungen oder Güter. Sie stellen einen Anspruch auf die angemessene Zuteilung der für ein Leben notwendigen Güter dar. Soziale Leistungsrechte, auch soziale Teilhaberechte genannt, gehören zusammen mit subjektiven Freiheitsrechten und politischen Teilnahmerechten zu jenen (Klassen von) Rechten, die in einer modernen liberalen Demokratie vorkommen (sollten). Soziale Rechte bilden demnach – genauso wie die anderen (Klassen von) Rechte(n) auch – einen Teil der moralischen, die öffentliche Ordnung weltweit bindenden, Rechte. Soziale (Grund-)Rechte sind dennoch ihrer Begründung, ihrem Inhalt und ihrem Umfang nach sowohl philosophisch als auch politisch umstritten.

Wenn überhaupt, dann werden soziale Rechte meist als Bürgerrechte angesehen und begründet. Soziale Rechte werden damit als Rechte (und korrespondierende Pflichten) aufgefasst, die sich die Bürgerinnen und Bürger *eines* politischen Gemeinwesens untereinander aus Gründen der fairen Lastenteilung in der gemeinsamen nationalen Kooperation und darüber hinaus aus Gründen der Solidarität schulden.[1] Das entspricht der herrschenden Deutung der historischen Entwicklung der Bürgerrechte, die sich zum Zwecke zunehmender Inklusion der Bürgerinnen und Bürger in das Gemeinwesen von den negativen Freiheitsrechten über die positiven Teilnahmerechte bis zu den sozialen Teilhaberechten erweitert haben (vgl. Jellinek 2002). Zugleich und auch wegen dieser Tradition entspricht die bloße staatliche Reichweite sozialer (Grund-)Rechte dem verbreiteten Gerechtigkeitsempfinden und Solidaritätsgefühl in vielen Staaten. Sodann lassen sich diese Rechte in einem staatlichen Rahmen am besten mittels gesatzten Rechts positivieren, mittels eines Sanktionsapparats garantieren und mittels Ausführungsbestimmungen hinreichend spezifizieren. Schließlich lassen sich innerhalb eines politischen Gemeinwesens auf diese Weise nicht nur die Rechtsträger bestimmen und eingrenzen, denen das soziale Recht auf Leistungen der Gemeinschaft zugestanden wird, sondern auch

die Adressaten der Rechtsverpflichtungen, die die dafür erforderlichen Leistungen zu erbringen haben.[2]

Trotz all dieser offensichtlichen Vorzüge ist doch zu konstatieren, dass auch über den Rahmen einer politischen Gemeinschaft hinaus noch transnationale und transkulturelle moralische Ansprüche anzuerkennen sind und auch faktisch anerkannt werden. Denn die heute gültigen Menschenrechtserklärungen und -konventionen postulieren soziale Rechte als einen wesentlichen Bestandteil der Menschenrechte. Im Gegensatz zu universalmoralischen sozialen Ansprüchen auf Unterstützung (beispielsweise auf Hilfe in Not), die sich – zumindest zunächst – an einzelne Menschen richten, sind diese menschenrechtlichen Ansprüche primär an die öffentlich herrschende Ordnung und deren Repräsentanten adressiert.

Ein solcher menschenrechtlicher Anspruch auf Grundsicherung soll im Folgenden verteidigt werden. Aus philosophischer Perspektive wird dazu der Versuch unternommen, die Idee, den Sinn und die normativen Grundlagen unseres Verständnisses von sozialen Menschenrechten zu klären. Dazu wird in einem ersten Teil ein bestimmtes Verständnis der Idee der Menschenrechte überhaupt skizziert, das auch so für soziale Menschenrechte zutrifft. Sodann wird in einem zweiten Teil auf dieser Grundlage für ein Verständnis sozialer Menschenrechte als universalistische Ansprüche auf eine soziale Grundsicherung gegen bestimmte Benachteiligungen plädiert.

1. Der Sinn der Menschenrechte

Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 scheint mit den Menschenrechten eine globale, transkulturelle und transnationale moralische Ordnung im Entstehen begriffen. Menschenrechte verdanken diesen, ihren herausgehobenen moralischen Rechtsstatus, einer Kombination von vier Aspekten, nämlich einem inhaltlichen, einem formalen, einem begründungstheoretischen und einem rechtlichen.[3]

Menschenrechte schützen ihrem *Inhalt* nach besonders grundlegende Dimensionen des Menschen, in denen er verletzlich ist. Mit Menschenrechten sollen einzelne Menschen in ihren grundsätzlichen Belangen geschützt werden. Der inhaltlich einzig relevante Bezugspunkt ist der endliche Mensch, wie er wirklich ist, und zwar ein sterbliches, verwundbares, leidensfähiges Wesen. Der Schutz, den Menschenrechte gewähren (sollen), gründet sich auf die schlichte Evidenz menschlicher Verletzlichkeit und die nicht minder evidente Vorzugswürdigkeit eines Zustands der Abwesenheit von

Mord und Totschlag, Schmerz und Gewalt, Folter, Not und Hunger, Unterdrückung und Ausbeutung. In diesem minimalen Kerngehalt des Menschenrechtsgedankens spiegelt sich ein komplexer historischer Lernprozess mit Bezug auf das jeweilige Verständnis der grundsätzlichen Belange des Menschen wider. Die historisch-politischen Entscheidungen darüber, was als Menschenrecht anerkannt wird und was nicht, drücken so immer auch eine historisch gewonnene Einsicht in die verschiedenen Dimensionen der Verletzlichkeit menschlicher Wesen als abhängige soziale Menschen und anerkennungsbedürftige Personen aus. Moralische Forderungen gehen oft aus spezifischen Reaktionen auf konkrete Erfahrungen von Macht- und Gewaltausübung, besonders von Unterdrückung, Schutzlosigkeit, Furcht hervor. Da jedoch viele dieser Erfahrungen in allen Gesellschaften und zu allen Zeitpunkten in der Geschichte immer wieder gemacht werden, entstehen durchaus ähnliche Reaktionen und vergleichbare Ansprüche. Wegen dieser gemeinsamen Erfahrungen schaffen sich Menschen überall auf Erden eine Moral. Diese mag je nach Gesellschaft und Zeit differieren, aber wegen der ähnlichen Erfahrungen gibt es vermutlich zu allen Zeiten jeweils eine Schnittmenge, eine gemeinsame „minimale Moral" aller partikularen Moralen, die in den Menschenrechten ihren späten Ausdruck gefunden hat (vgl. Walzer 1996).

Menschenrechte sind darüber hinaus ihrer *Form* nach auf eine besondere Weise moralische Rechte.[4] Rechte sind rechtfertigbare Ansprüche von sog. Trägern des Rechts gegenüber sog. Adressaten des Rechts. Der Begriff des Menschenrechts bezieht sich primär auf die berechtigten Ansprüche, die ein jeder Mensch an die Verhältnisse hat, in denen er lebt; und zwar unabhängig davon, ob der jeweilige Staat entsprechende (staats- oder völker)rechtliche Verbindlichkeiten eingegangen ist. Weil Menschenrechte auch unabhängig von ihrer faktischen Anerkennung und Befolgung gelten, handelt es sich primär um moralische Rechte. Wenn wir sie als moralische Verpflichtung anerkennen, dann gelten sie *vor* aller positiven Rechtssetzung, d.h. der Rechtsgrund ist ausschließlich ein moralischer. Wir sind alle, jeweils einzeln und zusammen, zunächst moralisch aufgefordert, das Menschenrecht in der ganzen Welt zu achten und uns entsprechend zu verhalten. Die Idee moralischer Rechte für alle Menschen qua Menschsein findet sich schon seit der Antike und liefert uns den uns heute so vertrauten normativen, ideellen, universalistischen Maßstab mittels dessen bestehende Verhältnisse und geltendes Recht beurteilt und ggf. kritisiert werden können. Menschenrechte sind jedoch nicht dasselbe wie moralische Rechte, denn von anderen moralischen Rechten unterscheiden sich Menschenrechte grundlegend durch zwei Charakteristika. Zum einen haben die mit ihnen verknüpften Verpflichtungen nicht denselben Adressaten wie moralische Pflichten.

Sie richten sich nicht unmittelbar an einzelne, für die Rechtsverletzung verantwortliche Menschen, sondern an die öffentlich herrschende Ordnung und deren Repräsentanten. Menschenrechte sind Ansprüche auf eine bestimmte Einrichtung der öffentlichen, politischen Ordnung, die sich daraus ergeben, dass die Menschen, die dieser Ordnung unterworfen sind, einander gegenüber moralische Rechte haben, vor allem daraus, dass alle Menschen moralisch verpflichtet sind, sich wechselseitig als Gleiche zu achten. Zum anderen wohnt moralischen Menschenrechten auch eine Tendenz zur Positivierung inne. Mit Menschenrechten ist auch die an alle gerichtete Forderung verbunden, das jeweilige moralische Recht als positives oder legales Recht rechtsstaatlich zu institutionalisieren, so dass Verletzungen dieses Menschenrechts mit staatlichen Zwangsmitteln sanktioniert werden können. Menschenrechte haben also eine Komponente eingebaut, die uns moralisch verpflichtet, sie auch rechtlich zu konkretisieren und zu institutionalisieren. Moralische Rechte sind „ungesättigt", solange sie nicht kodifiziert und interpretiert wurden (vgl. Kant 1902: 312 [§ 44]).

Die *Begründung* der Menschenrechte als spezielle moralische Rechte, die lebenswichtige Interessen durch effektive Institutionen schützen sollen, basiert – so eine naheliegende Erklärung – auf einem globalen, minimalen und übergreifenden Konsens unterschiedlicher Moralauffassungen. Dass sich Vertreter dieser verschiedenen Moralkonzeptionen auf grundlegende Menschenrechte moralisch einigen können und faktisch auch geeinigt haben, macht den enormen politischen Vorteil der Menschenrechte aus. Der Kern der Menschenrechte, wie er auch in den zentralen Artikeln der Menschenrechtsdeklarationen Ausdruck findet, beruht nicht nur auf einem *modus vivendi*, bei dem alle Beteiligten Kompromisse eingehen müssen, sondern vielmehr auf einem übergreifenden Kompromiss, bei dem alle Beteiligten den Inhalt der Vereinbarung vollständig akzeptieren.[5] Dazu sieht man bei der Akzeptanz von Menschenrechten von den unterschiedlichen Auffassungen über ihre moralische Begründung sowie von den jeweiligen metaphysischen Hintergrundannahmen ab. Menschenrechte stellen einen übergreifenden Konsens zwischen den verschiedenen Moralauffassungen dieser Welt dar – einen Konsens darüber, was besonders wichtige Rechte aller Menschen als Menschen sind bzw. sein sollten. Dabei kann man die Geltungsansprüche der Menschenrechte als moralische Ansprüche ansehen; sie sind moralische Ansprüche sowohl nach eigener als auch nach Auffassungen der anderen. Obwohl man sich über die richtige moralische Begründung streitet, kann diese ausgeklammert werden, weil man sich – unabhängig von der Begründung – in der Sache moralisch einig ist. Losgelöst von der moralphilosophischen Frage nach der richtigen Begründung kann jeder den

konsensuellen Inhalt, d.h. hier die Menschenrechte selbst, als moralische und (wenn auch unterschiedlich) moralisch begründete Rechte zum Schutz von Personen und ihrer fundamentalen kulturübergreifenden Interessen anerkennen. Auf Grundlage der Schnittmenge einer transkulturell geteilten „minimalen Moral" kann man sich zunehmend auf den Grundbestand menschenrechtlicher Forderungen zum Schutz grundsätzlicher Belange des Menschen einigen. Unter der Oberfläche eines minimalen Menschenrechtskonsenses können vielmehr unterschiedliche kulturspezifische Begründungen koexistieren, die der kulturübergreifenden Geltung von Menschenrechtsnormen keinen Abbruch tun.

In verschiedenen historisch-politischen Kontexten haben sich die Menschenrechte im Laufe vieler Etappen zunehmend *positiv rechtlich* institutionalisiert. Die lange Tradition des Naturrechts und die Kämpfe gegen Unterdrückung und Ausbeutung sind die Matrix der politischen Entstehung und Entwicklung der Menschenrechte. Dieser weiterhin andauernde Prozess hat das internationale Menschenrechtssystem von einer eher idealistischen Proklamation moralischer Ideale hin zu einem konkreteren, juristisch einklagbaren System universeller Menschenrechtsnormen verwandelt, die allen auf der Welt offen stehen. Menschenrechte haben einen nicht zuletzt völkerrechtlichen Sinn gewonnen. Beginnend mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, dann vor allem mit den beiden Pakten über die bürgerlichen und politischen sowie über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1966 sind die Menschenrechte zum zentralen Bestandteil eines dadurch geradezu revolutionierten Völkerrechts geworden, das inzwischen von den allermeisten Staaten dieser Welt als verbindlich anerkannt wird und nunmehr auch innerstaatliche Angelegenheiten reguliert (vgl. Klein 1997; Tomuschat 2002: 13 ff.). Darin verpflichten sich die einzelnen Staaten einander gegenüber darauf, auf jeweils ihrem Territorium die Menschenrechte zu respektieren. Das richtig verstandene Völkerrecht umfasst die Menschenrechte als Regeln für das Innere der Staaten, für das Verhältnis zwischen jedem Staat und allen Menschen, die seine Mitglieder sind, ja allen Menschen, die sich auf seinem Territorium befinden.[6] Damit ist – wenigstens ansatzweise – die im Begriff der Menschenrechte mit angelegte Koppelung von universellem moralischem Anspruch und rechtlicher Positivierung zu Stande gekommen. Mehr noch: Der Geltungsanspruch der Menschenrechte beruht nicht mehr auf umstrittenen und letztlich nicht allen Menschen und Kulturen gegenüber zu begründenden Moralkonzeptionen, sondern eben – wie ausgeführt – auf einem minimalen globalen Konsens, der aber als Basis für eine Menschenrechtsdurchsetzung zu taugen vermag.

2. Eine Konzeption minimaler sozialer Menschenrechte

Auch wenn die *Idee* der Menschenrechte im beschriebenen Sinn allgemein akzeptiert wird, so bedeutet das keineswegs, dass der *Inhalt* der Menschenrechte klar oder unstrittig wäre. Ein notorisch umstrittener Bereich der Menschenrechte sind die sogenannten sozialen Menschenrechte.

Soziale Menschenrechte können nur beanspruchen, einen besonders schützenswerten Bereich sozialer Gerechtigkeit weltweit zu sichern.[7] Die für Menschenrechte charakteristische Orientierung an den grundsätzlichen Belangen des Menschen zwingt zu einer ebenso grundsätzlichen Begrenzung des Inhalts der Menschenrechte, auch der sozialen Menschenrechte. Die geschützten Dimensionen müssen so elementar sein, dass transkulturell unstrittig ist, dass ihr Schutz zu den Bedingungen für eine friedliche und minimal gerechte Koexistenz von Menschen sowie den Bedingungen der Möglichkeit menschlichen Lebens überhaupt gehört und nicht – darüber hinausgehend und damit strittig – zu den Bedingungen guten menschlichen Lebens. Die Ausformulierung gelingenden Lebens muss den Einzelnen und deren Kulturen überlassen bleiben. In der weltweiten Öffentlichkeit wird die Sicherung der friedlichen und minimal gerechten Existenzbedingungen für alle Menschen als Menschen auch als zivilisatorisches Minimum anerkannt. Deshalb sollten in Übereinstimmung mit dem reflexiven Selbstverständnis der Praxis der Menschenrechte soziale Menschenrechte als minimaler Standard sozialer Gerechtigkeit für alle Menschen qua Menschsein verstanden werden. Genauer schlage ich entsprechend der Grundidee, Menschenrechte inklusive sozialer Menschenrechte, mittels eines überlappenden moralischen Konsenses über grundlegende Gerechtigkeitsprinzipen zu begründen, vor, soziale Menschenrechte als Ausgleich von bestimmten sozialen Benachteiligungen zu verstehen, die aus geteilten moralischen Gründen zu verhindern bzw. kompensieren sind.[8]

Personen mit natürlichen Benachteiligungen wie z.B. Behinderungen und Krankheiten sowie Menschen in Notlagen erleiden Nachteile, die zu ungleichen Chancen auf ein autonomes, selbstverantwortetes, gelingendes Leben führen. Diese Nachteile sind von einem moralischen Standpunkt aus betrachtet arbiträr und bedürfen deshalb des Ausgleichs. Das moralische Verantwortungsprinzip, das zu verbessern, was wir verbessern können, und nicht nur die Nachteile, für deren Zustandekommen wir selbst verantwortlich sind, gibt uns als vorrangige Aufgabe der Gerechtigkeit den Ausgleich von unverschuldeten Nachteilen und die Unterstützungen für unverschuldet Hilfsbedürftige auf. Der prinzipielle Anspruch Bedürftiger auf Ausgleich unverantworteter Nachteile gilt intuitiv als am einleuchtendsten, am unumstrittensten und am grundlegendsten.

Deshalb eignet er sich für ein Verständnis sozialer Menschenrechte. – Die moralisch relevanten Gesichtspunkte lassen sich wie folgt philosophisch bestimmen:

1. Unter einer Benachteiligung soll eine relative Schlechterstellung verstanden werden, die, aus der unparteilichen Perspektive aller, Ansprüche auf soziale Unterstützung durch andere rechtfertigt. Eine solche Schlechterstellung muss eine Notlage darstellen, in die die betreffenden Personen in der Regel ohne eigene Schuld geraten sind und aus denen sie sich nicht ohne besondere Opfer selbst befreien können. Naturkatastrophen, Hungersnöte, Kriege sowie Behinderungen, Krankheiten, Arbeitslosigkeit sind eindrückliche Beispiele solcher Benachteiligungen. Hilfe in Not ist eine von allen Moraltheorien anerkannte moralische Pflicht. Zur Hilfe in Not sind wir nach allgemein geteilter Auffassung verpflichtet, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind, derentwegen bei einer relativen Schlechterstellung ein solcher Ausgleich geltend gemacht werden kann.
2. Die Opfer dürfen für ihre Notlage nicht direkt verantwortlich sein. Die Notlage muss die Folge eines unerwarteten oder gesellschaftlich akzeptierten Zufalls außerhalb der eigenen Verantwortung sein. Gleichwohl gilt das Prinzip, dass man die Folgen seiner freien Entscheidung selbst tragen muss, nur oberhalb eines sozialen Mindeststandards unbedingt gebotener Hilfeleistungen, der unabhängig von der Eigenverantwortung gewährleistet werden sollte. Menschen aufgrund ihrer eigenen selbst zu verantwortenden Fehler wegen Hungers oder durch Krankheit sterben zu lassen, wäre inhuman und ungerecht.
3. Die vorhandenen eigenen Möglichkeiten, sich ohne fremde Hilfe aus der eigenen Not zu befreien, führen ebenso zu Reduktionen der berechtigten Ansprüche. Das Individuum hat die Pflicht und als autonomes Wesen normalerweise auch ein essentielles Interesse, sich selbst zu helfen.
4. Die Forderung zur Hilfe für alle in Not Geratenen richtet sich an alle und verlangt eine kollektiv-institutionelle Lösung. Denn zum einen sind Einzelne nicht immer in der Lage, die nötige Hilfe in ausreichendem Maß allein zu leisten. Zum anderen ist es mit Blick auf die Gesamtgesellschaft ungerecht, Einzelnen oder Gruppen, die den sich in Not befindenden Opfern räumlich oder zeitlich nahestehen, mit der Aufgabe der Hilfeleistung alleinzulassen und ihnen so unverschuldet einen größeren als gleichen Anteil an den sozialen Lasten der Unterstützung aufzubürden. Menschenrechte werden so verstanden, dass sie sich primär an die öffentliche Ordnung und ihre Institutionen richten.[9]
5. Art und Umfang sozialer Unterstützung sind durch die Knappheit der Ressourcen begrenzt, und deshalb ist die Berechtigung von Ansprüchen nur allgemein und

relational zu beurteilen. Einzelne Benachteiligte haben nur einen maximal so großen Anspruch auf soziale Unterstützung, wie zur Verfügung stünde, wenn ebenso auch die aus Notlagen resultierenden Ansprüche aller anderen im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Gewicht berücksichtigt würden. Dabei müssen auch genügend Ressourcen zur persönlichen Lebensführung aller Gesellschaftsmitglieder zur Verfügung stehen (bleiben). Angesichts extremer Benachteiligungen könnte sonst ein vollständiger Ausgleich aller anerkannten Notlagen dazu führen, dass diejenigen Gesellschaftsmitglieder, die nicht in Not sind, sich aller ihrer Ressourcen entäußern müssten und keine Mittel zur Lebensführung besäßen.

6. Grundlage der Ansprüche auf soziale Unterstützung können nur Bedürfnisse sein, die objektiv in dem Sinn sind, dass das Subjekt sie nicht willentlich oder nur im irrelevanten Maße direkt beeinflussen kann. Nur solche Notlagen können allgemein und reziprok als Benachteiligungen anerkannt werden, in denen eine Person objektiv daran gehindert wird, Dinge zu realisieren, die alle als wesentlich betrachten (vgl. Hinsch 2002, Kap 6). Als objektiv kann eine Einschränkung gelten, die eine Person durch vorgegebene, d.h. nicht zu verantwortende Einschränkungen in ihren wichtigen Lebensumständen oder ihren physischen, psychischen oder kognitiven Fähigkeiten behindert, die ihr zustehenden Ressourcen zu ihrem Wohle zu nutzen.
7. Eine qualitative Bestimmung dessen, was die schützenswerten Grundbedürfnisse ausmacht, kann heute kaum noch allgemein verbindlich auf der Grundlage einer Konzeption des Guten gelingen, da in modernen liberalen Gesellschaften eine Einigung über eine (objektive) Theorie des Guten wegen des Faktums des Pluralismus dauerhaft unmöglich scheint. Die substantiellen Prämissen bleiben notwendig dem Kontext bestimmter historischer, kultureller, ideologischer, religiöser usw. Deutungen der menschlichen Natur verhaftet. Das Faktum des weltweiten Relativismus und Pluralismus des Menschenbildes muss hinreichend berücksichtigt werden, wenn man versucht, substantielle Aussagen zu machen. Um dennoch einen Katalog von qualitativ und quantitativ bestimmten Bedürfnissen angeben zu können, deren Nichterfüllung in Notlagen eine Unterstützung begründet, empfiehlt es sich, eine offene gestufte Liste von objektiven, dennoch durchaus relativen Bedürfnissen anzugeben, von denen plausiblerweise, dennoch fallibel unterstellt werden kann, dass deren Befriedigung alle Menschen unabhängig von ihren je eigenen Präferenzen und Konzeptionen des Guten normalerweise einen großen Wert zuschreiben. Die höchstrangigen Bedürfnisse, Funktionsweisen und Fähigkeiten, mit Bezug auf die der Anspruch eines Rechts auf Hilfe und einer Pflicht zur Hilfeleistung begründet werden soll, müssen dazu vom unparteiischen

Gesichtspunkt aus moralisch gerechtfertigte Interessen sein. Welche Ansprüche als angemessen gelten können, welche Zustände oder Lebensumstände als schlecht, welche als gut gelten, kann nur dann konsistent und nicht partikularistisch, also unparteilich ermittelt werden, wenn man die Frage beantwortet, ob dem in Frage stehenden Anspruch alle Betroffenen unter hypothetischen Bedingungen von Freiheit und Gleichheit zustimmen könnten. Dieses Rechtfertigungsverfahrens bedarf es umso mehr, je weniger evident, je unklarer oder strittiger es ist, ob es sich tatsächlich um ein Leid, eine Not, ein objektives Bedürfnis handelt oder nicht. Die Bestimmung von moralischen Rechten und Pflichten kann nur mittels einer allgemeinen und reziproken Rechtfertigung erfolgen.

8. Wesentlich ist – so viel kann wohl plausiblerweise in einer ersten Näherung als allgemein anerkennbar bestimmt werden – die Verfolgung von Dingen, bei deren Nichterlangung ansonsten ein schwerwiegender Schaden einträte, wenn das objektive Bedürfnis nicht erfüllt wird (vgl. Wiggins 1987: 1-57). Ob ein solcher Schaden eintritt und wie ernsthaft er ist, ist dabei relativ, und zwar zum einen relativ zu der betreffenden Person, von deren kontingenter Konstitution es abhängt, ob ihr überhaupt ein Schaden entsteht; zum Zweiten relativ zu den kulturellen Vorstellungen, worin ein Schaden besteht, und drittens relativ zu den Verhältnissen der jeweiligen Zeit, d.h. zu den ökonomischen, technischen sowie moralischen Möglichkeiten einer Gemeinschaft, die beeinflussen, was als Schaden erkannt und was zu welchen Kosten vermieden werden kann.

   Als moralische Basis sozialer Anspruchsrechte fungiert die Vermeidung von moralisch relevantem Leid. Gleichwohl begründet nicht jedes objektive Bedürfnis, dessen Nichterfüllung zu einem objektiven Schaden führt, eine öffentliche soziale Unterstützung, wenn die Betreffende ihr so geartetes Bedürfnis nicht selbst befriedigen kann. Bedürfnisse haben die Struktur: A benötigt x um zu y. Die Bedürfnisse müssen, um einen Anspruch auf Unterstützung begründen zu können, sich in der Um-zu-Relation auf eine grundlegende Funktionsweise oder Fähigkeit beziehen, die allgemein wertgeschätzt wird (vgl. Sen 1992; Nussbaum 1993: 323-361). Eine Heroinsüchtige beispielsweise hat zwar ein – von ihr allenfalls indirekt und äußerst schwer beeinflussbares – objektives Bedürfnis, dessen Nichterfüllung zu einem nicht zu leugnenden subjektiven und objektiven Schaden für sie führt, aber deshalb noch nicht klarerweise einen berechtigten Anspruch auf Heroin, sondern eher einen auf Entzugstherapie. Denn den Funktionsweisen oder Fähigkeiten, an denen die Personen in Not gehindert werden, muss aus der Perspektive aller gleichermaßen

ein positiver Wert zukommen (vgl. Hinsch 2002). Einen solchen positiven Wert haben Funktionsweisen oder Fähigkeiten aus der Perspektive aller, wenn alle Personen rationalerweise bereit sind anzuerkennen, dass diese Funktionsweisen oder Fähigkeiten für andere wichtig sind, auch wenn nicht notwendig für sie selbst, und sie den Wert nicht vernünftigerweise im Rollentausch ablehnen können.

9. Soziale Unterstützung in Notlagen ist als Schutz vor Verletzungen zu verstehen, deren Bedeutung durch objektive basale Bedürfnisse (kriteriell) bestimmt wird, deren Verfolgung wiederum von allen Menschen, unabhängig von ihren persönlichen Präferenzen, normalerweise ein großer Wert beigemessen wird. Benachteiligungen begründen moralische Ansprüche auf Unterstützung für etwas, das alle Menschen für das menschliche Leben überhaupt brauchen (vgl. Hinsch 2002). Zu diesen Dingen gehören:
   i) *Erstens* die elementaren Voraussetzungen für die Lebens- und Handlungsfähigkeit jedes Menschen, wie die Befriedigung der Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung, Behausung und Schutz der körperlichen, geistigen und seelischen Unversehrtheit. Unter sozialen Gesichtspunkten besonderer Unterstützung muss dabei vor allem die spezifische Versehrbarkeit solcher Wesen berücksichtigt werden, die zu einem selbstbestimmten Leben als integre Personen zwar in der Lage sind, in ihrer Notlage durch körperliche Gebrechen, seelisches Leid oder geistige Krankheit daran aber gehindert sein mögen. Denn diese Bedürfnisse sind insofern basal, als sie die Bedingung der Möglichkeit der Nutzung aller weiteren Rechte der Lebens- und Handlungsfähigkeit darstellen. Ein Körper kann nicht nur durch aktive Einwirkung von außen (Gewalt), sondern auch durch mangelnde Zufuhr (von lebensnotwendigen Ressourcen) versehrt werden. Ein Mangel an Subsistenzmitteln kann genauso tödlich, schmerzhaft oder verkrüppelnd sein wie Angriffe auf körperliche Unversehrtheit. Das Recht auf Subsistenz, das heißt das Recht einer Person, von anderen mit dem Lebensnotwendigsten versorgt zu werden, wenn die Person nicht selbst dafür zu sorgen in der Lage ist, ist also aus den gleichen Gründen wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit ein „basic right“ in dem Sinn, dass kein weiteres Recht wahrgenommen werden kann, wenn diese Grundrechte nicht erfüllt sind (vgl. Shue 1996, Kap. 1).
   ii) *Zweitens* die Notwendigkeit eines minimalen sozialen Austausches mit anderen und eine gewisse Inklusion in menschliche Gemeinschaften (vgl. Margalit 1997). Dass das Fehlen dieser Bedingungen Notlagen begründet,

die moralisch berechtigte Ansprüche auf soziale Unterstützung darstellen, dürfte unstrittig sein.

iii) *Drittens* bedarf jede Person eines Minimums an sozialen Gütern zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse und einen gewissen Handlungsspielraum. Nur wenn diese sozioökonomischen Mindeststandards gesichert sind, kann man von Personen rationaler- und fairerweise erwarten, sowohl, dass sie sich selbstbestimmt um die weiteren materialen Grundlagen ihres Lebens selbst, so weit es geht, bemühen als auch, dass sie sich an den Prinzipien der Gerechtigkeit in ihrem Verhalten orientieren.

iv) *Viertens* bedarf jede Person einer Minimalausstattung an sozialen und kulturellen Gütern, so dass sie in ihrem jeweiligen sozialen Umfeld öffentlich auftreten und an öffentlichen Aktivitäten teilnehmen kann, ohne Scham empfinden zu müssen, nur weil sie in soziokultureller Hinsicht so viel schlechter gestellt ist. Dieses Bedürfnis ist klar kulturrelativ, dennoch ist offensichtlich, dass es zu den Voraussetzungen eines Zusammenlebens in sozialen Gemeinschaften zählt. Die Bestimmung der Art und des Umfangs kann deshalb nur in den jeweiligen Gesellschaften durch deren Mitglieder in demokratischen Verfahren erfolgen.

v) *Fünftens* bedarf jede Person der sozialen Grundlagen der Selbstachtung und Selbstbestimmung. Dies sind eigentlich zwei Metagesichtspunkte, die die vorhergehenden Punkte leiten und eine Öffnungsklausel für Ergänzungen enthalten. Zu den „Grundbedürfnissen" gehört, die Fähigkeit zu haben, das Leben aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln zu meistern. Andernfalls droht ein Verlust der Selbstachtung. Das der Moral zugrunde liegende Rechtfertigungsprinzip gründet in der Achtung vor der Autonomie der Individuen, die den letzten und obersten moralischen Bezugspunkt darstellt. Die Selbstachtung und die Autonomie/Selbstbestimmung bildet damit den zentralen Bezugspunkt der Distribution aller (auch der weiteren, nicht in der Liste genannten) Mittel zur Unterstützung in Notlagen. Vor allem an der Befriedigung des elementaren Bedürfnisses nach Selbstachtung – das heißt im politischen Kontext: am Schutz der sozialen Grundlagen – bemisst sich die Möglichkeit zu einer selbstverantwortlichen Übernahme der eigenen Lebensführung. Körperliche und geistige Benachteiligungen stellen dabei eine gerechtigkeitstheoretische Herausforderung dar, die mit den Mitteln materieller Kompensation nur allzu unzureichend beantwortet wird.

10. Die knappen Ressourcen zur moralisch erforderlichen Unterstützung müssen nach der *Dringlichkeit* der allgemein anerkannten Notlage zwischen verschiedenen Personen und verschiedenen Notlagen zugeteilt werden. Dazu bedarf es zum einen einer Hierarchisierung der verschiedenen Arten der Notlagen wie Krankheiten, Behinderungen und anderer sozialer Benachteiligungen nach ihrem „Gewicht". Die Kriterien dafür ergeben sich aus der Art der Einschränkung der Lebens- und Handlungsfähigkeit der Person, die auf einer recht breit anerkannten sozialen Abstufung menschlicher Bedürfnisse fußen. Je grundlegender und je stärker und je lang anhaltender desto dringlicher. Besondere Dringlichkeit ist für die Erfüllung „basaler Bedürfnisse" angezeigt, die die Voraussetzung für die Erfüllung aller weiteren, deshalb weniger dringlichen Bedürfnisse einer Person darstellen. Die basalsten und dringendsten Bedürfnisse müssen zuerst für jeden befriedigt werden, und die Bedürfnisse der am meisten Not Leidenden haben Vorrang selbst davor. Dabei spielen also Faktoren eine Rolle wie die, in welchem Maße die soziale Unterstützung die Notlage zu mindern in der Lage sein wird, wie viel Lebenszeit der Person nach aller Voraussicht noch verbleibt, wie verantwortlich die Betreffenden mit den Ressourcen umzugehen versprechen.[10]

Benachteiligungen und Schlechterstellungen durch Notlagen bedürfen eines Ausgleichs durch alle anderen Nichtbenachteiligten. Dieser Ausgleich zielt nur auf eine (Wieder-)Herstellung einer bestimmten Gleichheit der Chancen. Durch Kompensation von Benachteiligungen dürfen nur diejenigen Chancen einer Person angeglichen werden, die auf die Realisation jener allgemein positiv gewerteten Funktionsweisen und Fähigkeiten abzielen, bei denen die Einschränkung dieser Handlungsmöglichkeiten allgemein von allen als schweres Leid anerkannt wird, das besondere Unterstützung moralisch erforderlich macht (vgl. Hinsch 2002). Soziale Menschenrechte haben als Ziel und Limit die Beseitigung ungleicher, unverantworteter Benachteiligungen und die Herstellung eines Zustands gleicher Chancen, um anerkannte Funktionsweisen und Fähigkeiten zu realisieren. Es geht um faire Chancen und nicht um einen gleichen Endzustand. Damit die Benachteiligten mit Nichtbenachteiligten im Leben fair kooperieren und konkurrieren können, sollen sie gleiche Chancen bekommen, also *de facto* einen Vorsprung in materieller Hinsicht der Ressourcen zum Ausgleich ihrer Benachteiligungen. Der Ausgleich dieser Chancen betrifft das *moralische Minimum*, auf das alle Personen einen Anspruch haben. Es umfasst diejenigen Güter, über die eine Person verfügen muss, um unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Fähigkeiten und

konkreten Lebensumstände *in der Lage zu sein*, alle allgemein als wertvoll anerkannten Funktionsweisen und Fähigkeiten *in hinreichendem Maße* zu realisieren.
Deshalb lässt sich ein *Prinzip der vorrangigen Grundsicherung* formulieren:

> Das Recht einer jeden Person auf basale Sicherheit und ein Existenzminimum muss gewährleistet werden, d. h. die physische Integrität ist in all ihren Dimensionen zu schützen und allen das Ausmaß an sozialer Unterstützung zu gewähren, das sie in Notlagen benötigen, um jene Benachteiligung zu vermeiden, die sie daran hindert, in der Lage zu sein, alle allgemein als wertvoll anerkannten Funktionsweisen und Fähigkeiten in hinreichendem Maße zu realisieren, die für das Leben eines jeden wesentlich sind, um weitgehend als Gleicher unter Gleichen an der Gesellschaft teilzunehmen und das eigene Leben selbstbestimmt leben zu können.

Die Idee sozialer Menschenrechte wird – so lässt sich die hier vertretene These zusammenfassen – am plausibelsten durch die Anwendung der Idee globaler sozialer minimaler Gerechtigkeit begründet und konstituiert. Soziale Menschenrechte werden dabei als gleicher Anspruch aller Menschen auf eine sozial gerechte globale minimale Grundsicherung verstanden, die zum Ausgleich von moralisch relevanten Benachteiligungen von Personen dient. Soziale Menschenrechte sollen so eine Grundsicherung gewährleisten, die vorrangig ist, weil sie ermöglichen soll, alle allgemein als wertvoll anerkannten Funktionsweisen und Fähigkeiten in hinreichendem Maße zu realisieren und so menschenwürdig selbstbestimmt und frei das eigene Leben zu leben.

Anmerkungen

1 So auch in diesem Heft der Beitrag von Matthias Möhring-Hesse, „Verletzt die Armut in der Bundesrepublik ein Menschenrecht?"
2 Andernfalls drohen diese Rechte bloße *„manifesto rights"* zu sein, vgl. Feinberg 1970: 257.
3 Vgl. zu dieser Erklärungshypothese Gosepath 2005 „Sinn der Menschenrechte". Zu alternativen Ansätzen inklusive meines eigenen früheren vgl. die Positionen in: Gosepath/ Lohmann (Hrsg.) 2002.
4 Zur Kontroverse zwischen einem moralischen oder politischen Verständnis der Menschenrechte vgl. Menke/ Pollmann 2007, Kap. I.
5 Die Konzeption des übergreifenden Kompromisses ist prominent von John Rawls 1998 für seine politische Gerechtigkeitstheorie in *Politischer Liberalismus* entwickelt worden.
6 Zum Konzept eines menschenrechtlichen Völkerrechts siehe Rawls 2002 und Habermas 2004: 113-193.
7 Die folgende Erörterung entwickelt meine Überlegungen „Zu Begründungen sozialer Menschenrechte" (Gosepath 1998) in veränderter Form weiter.
8 Für das Folgende vgl. Gosepath: 2004, V.1.5.

9 Siehe oben und vgl. Pogge 2002.
10 Vgl. Scanlon 1975 : 655-669; Arneson 1999: 235 ff.

Literatur

Arneson, Richard 1999: Egalitarianism and Responsibility, in: Journal of Ethics, 3, S. 225-247.
Feinberg, Joel 1970: The Nature and Value of Rights, in: The Journal of Value Inquiry, Vol. 4, S. 243-257.
Gosepath, Stefan 2005: Sinn der Menschenrechte, in: Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?, Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 11, S. 21-27.
Gosepath, Stefan 2004: Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, Frankfurt/M.
Gosepath, Stefan/ Lohmann, Georg (Hrsg.) (1998/2002): Die Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M.
Gosepath, Stefan (1998/2002): Zu Begründungen sozialer Menschenrechte, in: Gosepath, Stefan/ Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 146-187.
Habermas, Jürgen 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: ders. (Hrsg.): Der gespaltene Westen, Frankfurt/M., S. 113-193.
Hinsch, Wilfried 2002: Gerechtfertigte Ungleichheiten, Berlin/New York.
Jellinek, Georg 1905: System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen.
Kant, Imanuel 1902: Metaphysik der Sitten, in: Preußische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Kants Gesammelte Schriften (Ersterscheinung 1797), Bd. 6.
Klein, Eckart 1997: Menschenrechte. Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, Baden-Baden.
Margalit, Avishai 1997: Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung, Frankfurt/M.
Marshall, T. H. 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen, Frankfurt/M.
Menke, Christoph/Pollmann, Arnd 2007: Philosophie der Menschenrechte, Hamburg.
Nussbaum, Martha 1993: Menschliches Tun und soziale Gerechtigkeit, in: Brumlik, Michael/ Brunkhorst, Horst (Hrsg.): Gemeinschaft und Gerechtigkeit, Frankfurt/M., S. 323-361.
Pogge, Thomas 2002: Menschenrechte als moralische Ansprüche an globale Institutionen, in: Gosepath, Lohmann (Hrsg.): Die Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 378-400.
Rawls, John 1998: Politischer Liberalismus, Frankfurt/M.
Rawls, John 2002: Das Recht der Völker, Berlin/New York.
Scanlon, Thomas 1975: Preference and Urgency, in: Journal of Philosophy, 72, S. 655-669.
Sen, Amartya 1992: Inequality Reexamined, Oxford.
Shue, Henry 1996: Basic Rights, Princeton.
Tomuschat, Christian 2002: Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Menschenrechte, Bonn.
Walzer, Michael 1996: Lokale Kritik – globale Standards: Zwei Formen moralischer Auseinandersetzung, Hamburg.
Wiggins, David 1987: Claims of Need, in: ders. (Hrsg.): Needs, Value, Truth, Oxford, S. 1-57.

Regina Kreide

Neglected Injustice: Poverty as a Violation of Social Autonomy*

When discussing human rights violations, most people think of genocide, expulsion, ethnic cleansing, mass rapes, and other atrocities that violate rights to freedom, life, and property. Through the International Criminal Court, established in 2002, the international community has recognized these acts as abhorrent and sought their criminal prosecution. But the situation seems to be different when it comes to worldwide poverty. It is clearly a human rights violation if officials command the expulsion and extinction of members of their own population because the state should not intrude into the private sphere of its citizens. It is more difficult to identify a perpetrator who can be accused of having caused or sustained poverty.

Nevertheless, it is unquestionable that despite some positive developments in China, international poverty statistics are still devastating. Almost half of the world's population lives in severe poverty, which means, among other things, that they lack access to adequate shelter, clean drinking water and nutritious food, and that they are at high risk for preventable illnesses, as well as for deadly diseases such as AIDS.[1] Even in the wealthy industrial countries, the number of the ‚relatively poor' is increasing: the percentage of those who earn less than 60% of their country's average net income has risen steadily in recent years.[2]

Hardly anyone denies that this is a shameful and unacceptable condition. But is poverty a human rights violation? To simply answer ‚Yes' seems difficult: Who can be said to be the violator? Some believe that poverty is just the result of a weak economy, for which no specific person or group can be held responsible. Others think that poverty is at least partly brought on by people's inaction. But even if one could say that poverty violates human rights, what implications does that have for our actions? Are we obliged to do more than distribute aid out of compassion?[3]

Engaging in poverty reduction is not a question of selfless generosity, nor is poverty usually an individual's own fault – or so I argue in this article. Rather, poverty is an indicator of injustice. It is a sign that essential human interests have probably been violated – even though these violations could have been prevented. Tolerating poverty contravenes universal moral rights and international law under most known conditions.

To make these assumptions more explicit, I will first turn to those human rights that are obviously at the center of the dispute regarding poverty: social and economic human rights.[4] Their justification and content is still highly contested. But for an analysis of what counts as a violation of these rights, it is necessary to make explicit how they can be justified at all. In the first section of this paper, I offer a proposal for the best way to understand these human rights. Two justifications are considered – the ‚functionalist' and the ‚extended freedom' justifications. This brings us then to my view, which I call the ‚social autonomy' justification.

In the second section I offer a detailed explanation of the ‚social autonomy approach,' beginning with an attempt to set out the content of social and economic rights. This can hardly be done without exploring the concept of the ‚good life.' I argue for a formal conception of the good life that acknowledges that the capacities that are to be developed and the resources required for attainment of that life depend on context-specific circumstances. Nevertheless, a relativist position is vigorously rebutted. After exploring what it is that social and economic human rights entail, I turn to the question of to what extent assistance should be offered. I argue that a modest level of subsistence and a comprehensive level of health care must be guaranteed. Thirdly, an analysis follows of who is eligible for support. Some good reasons are given – or so I hope – for why individuals should receive aid even if they can be held responsible for their fate. I also discuss whether these arguments also hold for collectives.

Despite the advantages of the social autonomy approach, when it comes to the distribution of duties, which is the subject of the third section of the paper, it turns out that this approach is unable to offer a differentiated conception of obligations. This has disadvantages for an adequate theoretical reflection on human rights violations. Therefore I discuss three different ways to justify obligations, namely, through examination of the degree of relationship, expediency, and cause of deprivation. The last two turn out to be promising candidates for the distribution of duties. The ‚cause principle' in particular offers new insights into duty allocation by stressing the impact of international rules on increasing and sustaining levels of poverty and deprivation. Nevertheless, the focus on causal interconnectedness between international rules and poverty is not sufficient in itself either: being expedient and having caused harm are complementary notions, and both are required for a comprehensive description of obligations. Finally, it is argued that along with states, transnational corporations are also duty-bearers. The final section concludes with a definition of what counts as a violation of social and economic human rights.

1. Toward social autonomy

The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESR), for example, which came into force in January 1976, established the legally binding rights of every individual to a decent standard of living; to a just organization of labor; to social security during unemployment, illness, disability, or old age; to employment opportunities; and to the protection of the family. Other conventions reinforce these rights but have a special focus: The Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW) details the obligations states have to abolish unfair treatment of women in public and private life, including education, health, work, and marriage. The Convention on the Rights of Children emphasizes that children are entitled to special care, protected status, and financial support. And, to mention a further important area of legislation, the International Labor Organization (ILO), founded in 1919, formulates international labor standards, and protects the rights of workers and children and the freedom of unions.

One could ask whether these agreements have any positive effect on poverty reduction in the world. The Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights and some of the ILO conventions are – if ratified – binding treaties that oblige states to protect and fulfill these rights and rules as much as possible.[5] But if we are witnessing severe deprivation day in and day out, as current poverty statistics seem to indicate, why hasn't more been done about it?

One reason for the slow pace in mitigating global poverty is that despite international agreements during the 1990s on the reduction of severe poverty and some progress at the political level in precisely defining social and economic human rights, current human rights legislation is still wanting in a number of respects. National governments have either failed to comply with their obligation to incorporate legislation on social and economic human rights into their national laws, or have done so only half-heartedly (Alston 1997). This situation results from, among other things, a lack of standards clearly describing under what conditions a ‚social human right' is not being fulfilled. Also, mechanisms for implementation are still lacking. Furthermore, the appropriate roles at an international level for non-governmental organizations (NGOs), transnational corporations (TNCs), and citizens have yet to be clearly articulated.[6]

The extant political problems mirror some still unresolved theoretical questions. Social and economic human rights remain highly contested because of confusion regarding whom the rights address. Central questions are some of the following: who qualifies in principle as a rights-holder or as a duty-bearer? And which duty-bearers have

obligations to which specific rights-holders? Or conversely, which rights-holders have specific claims against which specific duty-bearers? Are rights' subjects only the ‚near and dear,' or only fellow-citizens, or all those who ‚need' help according to a certain standard, including strangers? And whom do these rights bind? Are nation-states, all individuals, and even private collectives like TNCs obligated to protect these rights?

Although social and economic human rights still live in the shadow of civil and political human rights, some theorists have dealt with their justification, content, and scope in detail. One prominent approach is the ‚functionalist' justification of social rights through which rights are justified as instruments that guarantee important material means for the exercise of civil and political rights. Another approach, which I call the ‚extended freedom' justification, accepts a non-instrumental justification and, moreover, supports a moral claim to a certain standard of living on the basis of an ‚extended' notion of freedom. Finally, for those who are not satisfied with the scope of the extended freedom approach, there is a third justification, which emphasizes a concept of ‚social autonomy' that relies upon a capacity-based distribution of resources.

1.1 FUNCTIONALIST JUSTIFICATION

John Rawls recently integrated a ‚duty to assist other people' into what he calls the basic charter of the Law of Peoples (1999b: 37). This was an important step towards promoting global justice, and it demonstrated that Rawls had become aware of the importance of global poverty. The manner in which these duties were introduced, however, makes Rawls a prominent proponent of the ‚functionalist' justification of international social and economic rights. The duty to offer assistance is justified as a necessary *instrument* for getting peoples to a level of development that meets certain criteria of political and juridical fairness and stability. It offers a target-related justification: assistance among peoples is justified insofar as it is an appropriate means for fulfilling other principles that are seen as their essential interests. Therefore, the objects of the assistance are precisely described: one should assist those societies that do not pursue an aggressive foreign policy and that lack the material and technological means as well as the political culture to become members of the community of well-ordered societies (Rawls 1999: 106). Secondly, the aim, or in Rawls´ words, the ‚target' of the material and technical assistance, should be to help countries to become ‚well-ordered,' that is, to install just (or decent) institutions. These might include educational programs (especially for women), population-control policies, reliable and independent judges, and the representation of groups or castes (even if not of individuals) in a system of political consultation that allows different voices to be heard (1999: 71 ff.).

Rawls distinguishes his approach from those notions of global distributive justice that serve as an alternative to the ‚functionalist' justification.[7] Rawls's reason for rejecting a principle of global distributive justice is that such a principle does not include a cut-off point; i.e., it does not define when the redistribution has reached a satisfactory level. As a consequence, he fears there may be new injustices because poorer societies could demand revenue-sharing from richer societies, even if they had the same starting conditions but failed to establish a fair and efficient institutional structure (1999: 117). This is not convincing, however. One can ask, first of all, why Rawls argues for a ‚difference principle' without a cut-off point at the national level. Within the nation-state, he finds inequality is justified when it favors those who are worst-off and he does not require any threshold that determines the end of redistribution. He may think there exists stronger solidarity among citizens, but he does not justify this in his work.[8]

Another objection, which is also directed against the functionalist manner of justification, is that Rawls´ position does not take into account those states that have undertaken measures that they thought would strengthen their economic growth but that have nevertheless failed. Countries like Thailand and Argentina followed the structural adjustment programs imposed by the International Monetary Fund to the letter, but the schemes did not revitalize their economies and plunged many more people into poverty (Stiglitz 2002). These states cannot be held responsible for what they did and it seems questionable that they should not be candidates for aid.

And finally, there is a further problem. It is true that Rawls ‚duty of assistance' would require that affluent states increase their development aid and set up food and educational programs for poorer states. In the long run, this could lead to an improvement in the living situation of a huge number of people. But due to the narrowly defined assistance targets, only a portion of the needy peoples around the world would benefit. ‚Burdened' societies that for cultural or political reasons aim at reducing poverty, but not at becoming well-ordered, would get no national developmental aid or credits from international financial institutions, regardless of the population's level of need. So the duty to assist would improve the living standard of peoples to very different extents, and one can imagine that the support would probably not be sufficient to satisfy the needs of a lot of citizens. This seems rather unfair as it requires the needy to become engaged in a process of institutional reform or even revolution in not-yet well-ordered societies *before* they may get any support. Citizens, however, who have to live under a dictatorial regime very often suffer economically and socially in ways that render them too exhausted or oppressed to change the situation.

1.2 EXTENDED FREEDOM JUSTIFICATION

As it turns out that the Rawlsian ‚functionalist' approach has its weaknesses in justifying social and economic rights, it may be helpful to turn to theorists who have offered a different method of justification, one that relies on a concept of freedom. The theorists I am grouping together under what I call the ‚extended freedom' approach are unified in rejecting the traditional notion of freedom that has long-dominated the debate about human rights justification: that is, the concept of negative freedom understood as the absence of the arbitrary use of power by the state. In this case, citizens are free as long as they are not subject to arbitrary coercion by the state. As far as the classical rights are concerned, (e.g., the rights to life, personal liberty, and property), this concept of freedom provides sufficient justification. But freedom is not sufficiently described through a ‚negative' concept nor is this conception helpful in the case of social human rights. [9]

The chief criticism against the negative freedom concept is that it is not only external obstacles that restrict the exercise of liberty: even if I am free to go from A to B because nobody hinders me to do so, I am not actually free to undertake this trip if I do not have a car or money to use public transportation, or have any other possibilities for getting there. [10] I am not free if I lack the material requirements that allow me to proceed with my actions. And there is another issue that negative freedom does not grapple with. It is not sufficient to merely have access to the resources that meet one's needs; it is also important to have viable options – to be able to select from different, desirable resource bundles and opportunities that will assist in the pursuit of one's life plans. If my only choices are a job that does not pay a living wage or starvation, then I am not really free.[11] To have the opportunity to choose among options for fulfilling my life plans turns out to also be an important element of freedom.

Henry Shue, among others, proposes a foundation for this ‚extended' notion of freedom. He does so by offering a rationale for why one should not acknowledge social and economic rights only *in relation to* the exercise of other rights – as do Rawls and other proponents of the functionalist position. Rather, he argues that one should attribute to these rights a constitutive value at the level of a legal principle.[12] Shue believes it is possible to distinguish ‚basic rights' from other rights. Basic rights are those that every person must possess if he or she is to be able to exercise any rights at all. Without a right to freedom from bodily harm, to a certain minimum standard of living, and to a few civil rights and liberties, it is impossible to make use of any other rights.[135]

The basic rights are all interdependent: if one does not have a guaranteed claim to ‚economic security' (which entails access to a job that is in accordance with certain labor standards such as minimum income and security at the work place) then one cannot exercise one's civil rights and liberties. On the other hand, without protection from arbitrary arrest and torture, material security is not worth much. Thus, Shue's approach goes one step further than Rawls. While he continues to view social and economic rights as an instrument necessary for the exercise of other important rights, he does not prioritize civil rights and political liberties, but emphasizes the interdependence of the three categories of rights. Through this, social and economic human rights become valuable for their own sake: they ensure the exercise of one's freedom by formulating claims on the access to necessary material preconditions.

But this view, however, is not sensitive enough for the different personal variations that may hinder people from carrying out their plans. It fails to recognize that resources can have very different effects on the welfare of individuals and can be used by different individuals in different ways.[14] A person's standard of living cannot be determined in terms of the amount of goods she possesses in comparison to others. Which goods and the amount of goods that people require depends to a decisive degree on what needs they have and what capacities they already have and want to develop. This becomes obvious with children: they do not *yet* have the capacities to make use of the resources allocated to them, for example, for their nourishment. But also the handicapped, the ill, and the elderly often are unable to look after themselves. They may need resources to buy certain medical assistance and equipment. And they may also need the support and care of others including medical professionals, social workers, neighbors, friends, and family to develop, regain, or exercise their capabilities.

1.3 SOCIAL AUTONOMY JUSTIFICATION

What we have seen so far is that the ‚extended freedom' approach, by recognizing the *sui generis* importance of social and economic human rights, better suits the justification of these rights than the ‚functionalist approach.' It falls short, however, by characterizing these rights as rights to a universal resource bundle that is adequate for the average person rather than as rights to a variable resource bundle that can be adjusted to each person's specific needs and capacities. Social and economic human rights should make it possible for people to ‚develop' themselves as they see fit, within reasonable bounds. These rights should enable them to pursue their vision of ‚the good life,' even if they do not themselves possess the necessary means and capacities (Tugendhat 1993b: 108). So developing capacities demands resources adapted to

the individual's needs, but it also requires the *targeted support* of others if people for whatever reason are unable to develop them by themselves. The *intrinsic value* of social and economic human rights here lies not in offering an identical resource and service bundle to fulfill conditions to act freely, as has been stated by ‚extended freedom' proponents; rather, it lies in the pursuit of different activities and the development of capacities that enable the individual to pursue his or her own conception of the good. This goes beyond the concept of extended freedom in that one is no longer only speaking of spaces for action created and secured by the state through the provision of resources – this view is too narrow. Rather, a more appropriate foundation for social and economic human rights is a notion of promoting self-development. This notion includes facilitating the development of capacities that are part of one's idea of the good life, but which for whatever reason one cannot pursue independently.

The likely outcomes of this shift toward a ‚self-development approach' suggest that we refer to *social autonomy.* The *autonomy* side of this concept has to be understood as self-determination in its fullest sense as one pursues his or her individual life plans as long as possible without any help and without being patronized. *Social* autonomy, however, means pursuing one's life and developing one's capacities even under conditions of constraint (illness, disability, unemployment, for example), with the support of others. The support can take various forms, as we will see later. The assistance creates conditions that allow individuals to come closer to their ideal life plan. The autonomy perspective goes further than the extended freedom approach by acknowledging the varied, individual circumstances that must be addressed in order to distribute resources and service bundles in a way that is actually equitable. It also respects individuals and requires them to handle life on their own, as long as they are able to do so. It is this theoretical shift that makes it helpful to refer to social autonomy instead of freedom, as freedom is often used in the sense of negative freedom or (although less often), in the sense of extended freedom. Introducing the concept of social autonomy underpins a paradigmatic change from addressing the needs of the average person to addressing the needs of an *individual* when she cannot pursue her life plans without external help.

This proposal for social and economic human rights is one that focuses on *moral* human rights. I cannot provide here a detailed discussion of the differences between moral and legal human rights, but some points to consider include that moral human rights have universal reach and include all human beings, whereas legal human rights have their place first and foremost in the constitutions of states and are a powerful

instrument in the hands of individual citizens against illegitimate state intervention into the private sphere. Also, constitutional rights are more specific than moral human rights and are adapted to the national, socio-political, and cultural context; for example, there are different anti-discrimination laws in different European countries. Human rights, however, share some aspects with *moral norms*, which is one reason why human rights are sometimes seen as belonging not just to the realm of law but also to that of morality.[15] Among the commonalities between human rights and moral norms are the following three characteristics: they are universally valid (or at least that is what they claim to be); they address the individual and not a specific group; and their content is very general.[16]

Despite their similar general content, human rights (be they moral or legal) are not norms but *rights* because they typically take a legal form. As such they are individual rights for which one can sue. They also leave the reasons for following them open – an individual may choose to respect the law because she is convinced that the law is justified, or she may simply wish to avoid punishment. In contrast, moral norms are grounded on obligations that we owe one another; they extend all the way to the individual's motivation for following them. A moral claim that is directed against another, asking him or her to act according to a norm, requires that the other view the duty as valid. The obligations linked to rights, however, follow from the claim to have the freedom to act arbitrarily, within the limits of not impinging on the freedom of others. Legal duties are the result of law making processes that institutionalize human rights.

Although legal human rights do not have universal reach, *de facto*, most constitutional rights are valid for all citizens of the political community, regardless of their nationality. Also, some international conventions are universal and are binding contracts: the Convention on Economic, Social and Cultural Rights and the Convention on Civil and Political Rights, for example. Still, juridical means for enforcement are lacking. *Per definitionem*, moral human rights are relatively ‚weak' claims and not at all actionable except through public moral blaming and shaming.[17] Nevertheless, moral human rights can play an important role in international negotiations since they can have a degree of performativity. This does not assume a causal relation between normative practice and action, but it is important to note that moral norms, as well as moral human rights, can be effective. Although it is not always or necessarily the case, moral norms and rights can influence how people live. For instance, they may trigger processes of self-reflection with the result that people perceive their situation

differently – they might come to see it as unjust and act accordingly and, as a result, fight for their rights.[18] In the next section, I will further explain these assumptions on the character of social and economic human rights by specifying the content and extent of these claims, and who is eligible to make them.

2. Content, extent and eligibility

An initial question to consider is what does a human rights-based claim to social autonomy entail? In other words, what is the content of these rights? The second question concerns the *extent* of aid. Should there be just a *modest* level of public assistance toward the fulfillment of essential interests, but nothing above this threshold? Or does everybody have a claim to the best treatment and support possible, which would require, for example, that some people with severe illness and disability receive very expensive medical treatment? And a third unresolved problem is that of who actually is eligible to get support. Here the question is whether the ‚applicant' must fulfill some conditions to actually get assistance – for example, that one is not at fault for one's situation.

2.1 CONTENT OF SOCIAL AUTONOMY-BASED CLAIMS

Let us first turn to the content of social autonomy-claims. To offer a more concrete proposal of the content of these claims, one may begin with what I call *essential* interests. They are ‚essential' because they are fundamental elements of every human life. Their fulfillment cannot be denied to anybody with good reasons[19]: Nobody wants to get sick and not get medical treatment even though the know how and medicine exists; nobody wants to starve and have no access to fresh drinking water; nobody wants to live without appropriate shelter that protects against rain, cold, heat, insects, attacks, and that allows her to carry out import social functioning such as cooking, sleeping, meeting friends; nobody wants to appear in public ashamed by their inappropriate clothes (Adam Smith); nobody wants to be in the situation of being disabled but having no equipment to move about; nobody wants to work very long hours without getting enough income to lead a decent life; nobody wants to be unemployed and without any income at all; and nobody would like to be a parentless child who has no access to the just mentioned resources and, moreover, no access to education and personal relationships.

These interests are hardly contested. An important reason for this is that their acceptance as basic human interests has been the result of long political struggles – one

can say that they have become part of a common-sense understanding of what makes a life a decent one. These interests correspond to the development of certain capacities.[20] One can distinguish between basic and advanced capacities. The former are based on the above-mentioned interests; among them are capacities such as having access to food for healthy meals or to prosthetic devices if impaired. Defining what is required within a certain context makes it necessary to turn to the individual and his or her specific conditions and needs. The development of basic capacities is a precondition for the development of more advanced ones, such as fostering a certain talent, taking part in educational programs that increase the chances for employment in a desirable field, enjoying free time, and so on. These more demanding capacities are important for most people and also form a main part of their ‚good life' if their basic interests have already been fulfilled. But while a list of basic capacities can rather easily be determined, deciding on which advanced capabilities should be developed is more difficult. There is no ready moral argument that would, even under conditions of shortages, restrict the list of capacities that are part of a good life but there may be political reasons for restrictions, such as concerns about financing, management, or other priorities on the political agenda. In political negotiations about the best interpretation of social human rights, pragmatic arguments may trump moral ones. These pragmatic arguments typically include concern for the future of particular social-political programs or agendas. For example, some worry that excessive social spending constrains the ‚public funds' available for investments that create jobs.

Political compromises may lead – and very often in welfare states have led – to a narrower list of capacities for which people are willing to devote funds to develop. Nevertheless, individuals do have a *strong* moral claim on the fulfillment of their *basic* capacities because their fulfillment is a necessary precondition for pursuing the good life – whatever that plan for the good life may look like. Basic capacities are not up for political discussion, and, as we will soon see, this strong moral claim also holds true for foreigners, even if co-nationals and the leading elite do not realize it. People have a *weak* moral claim on the realization of *advanced* capacities. Their fulfillment rests on the political will, as well as on the predominant idea of local and national needs and interests. But even within the area of essential interests, priority-setting occurs, albeit within very narrow limits. Here the priorities depend on what is judged as a very urgent matter (fighting AIDS might be very high on the political agenda in Botswana, while diminishing the incidence of heart attacks might be as important in some industrial countries).

2.2 EXTENT OF SUPPORT

A further problem that has to be discussed here is whether everybody has a claim to a *comprehensive* bundle of resources and care, or whether just a *modest* level of support is morally justified. Comprehensive assistance demands that every person in need of support get the best possible treatment and resource bundle; a modest standard entails a cut-off level in the areas discussed. Comprehensive care may lead to neglect in other fields of care: in medical treatment, for example, if huge amounts of money go to very expensive operations for few people, then there is insufficient funding for the rest. On the other hand, if modest standards are set, it may be that a poor patient does not get an expensive heart operation and has to die earlier than those who can pay for it.

It is argued here that all those who cannot help themselves have a claim to a modest standard of subsistence but to a comprehensive level of health care. As the quality of medical service literally decides between premature death and staying alive, it is hard to think of any reason why poor people should have less access to medical treatment (and to develop their good life). It is certainly permissible that a society set priorities and choose to first fight those diseases that are widespread and, only after this task is done, to provide expensive operations that cure fewer people. But there the cut-off level for services should not be defined by the point when the money for health care is exhausted; rather, the distribution should work the other way around: those who have money should continue to pay until a comprehensive level of care has been reached.

When it comes to subsistence, a modest but appropriate standard seems necessary for the development of a good life. What characterizes an appropriate standard has to be determined within the given political context. However, it is important to note that these variations do not open the door for the sort of relativist argumentation that finds that because, for example, the Republic of the Congo currently has a low standard of living, it is enough to keep up this low standard and only offer basic health care; or that because developing countries lag behind in technological development, there is no use in educating their citizens in this field. This line of thought perpetuates the existing unequal access to the fulfillment of social human rights. In any case, the diversity in needs and interests is relatively limited when what is at stake is the securing of the basic human interests mentioned above.

To sum up the last two paragraphs, with the social autonomy approach it is not possible that anybody who is in need would be denied an adequate amount of culturally acceptable resources and services to develop their basic capacities. Furthermore, it is

not said that advanced capacities should never be realized in some contexts; rather, it is argued that the priority-setting should fit the actual demands and requirements. Also, even though the level of support depends on the outcome of political negotiations, this does not mean that a modest welfare level is morally sufficient. When it comes to medical treatment, people have a claim to comprehensive support, but in the case of other basic and advanced capacities, meeting moral requirements can depend on local interpretation of what counts as an appropriate standard.

2.3 ELIGIBILITY TO GET AID

We have seen that *in principle* everybody in need is the subject of social human rights. But what if someone has caused the situation she is in? Is she then eligible to get support? One could answer ‚Yes´, reasoning that responsibility is the flip side of autonomy. To further explore this, let us return to the objection stated at the beginning: It is very common to distinguish between those who are culpable for their poverty, illness, or disability, and those who are not. It is often said that only those who are not responsible for their situation should get aid. If the community pays even for those who have been lazy, ignorant, or careless, then, it is argued, there is no incentive for personal responsibility and it may become difficult to prevent this behavior in the future. A similar challenge arises at the international level with collectives. If state representatives are corrupt or unwilling to engage in building a well-functioning social security system and are therefore responsible for a country's situation, is there still a duty to aid the needy in that country? And what if a majority of the country's citizens support the regime? A common reply is that the community (whether it is one nation or the international community) should step in if those in need are not responsible for their situation. I think, however, it is problematic to connect eligibility for social assistance to an estimation of culpability. To explain this in more detail, I turn to the question of individual responsibility for one's own actions first and then turn to the collective.

Intention-based eligibility requires determining those actions and situations for which one cannot be held responsible. In most cases, however, this is difficult to accomplish.[21] Consider, for example, the people who live in the San Andreas Valley in the US. One could argue that they alone should be held financially responsible for the disasters that result from settling in an earthquake zone. On the other hand, the area is flourishing, it is an important contributor to the entire US economy, and there has been no public warning against moving into this area. One could also refuse to cover the costs of cancer treatment for long-term smokers, or for rehabilitation for

alcoholics, but very often a person has not had a real chance to become a non-smoker or non-drinker, as he or she comes from a family or community where smoking or drinking is part of the culture (Roemer 2000: 43-53). The choices, then, are to change one's habits (if one can) or to die prematurely if one gets ill and cannot afford private health-care. But forcing this kind of unqualified choice is too much of an intrusion of the state into the private sphere, an area that should actually be protected through the state. It is also a humiliating regulation if help is denied and one has to suffer because ‚it's your own fault.' Furthermore, a ‚punishing' state contravenes the idea of citizens who have rights to personal freedom.

Rather than worrying about which losses, predicaments, and injury-related disabilities that individuals should or should not be held responsible for, it makes sense to instead distinguish between those losses that can and should be compensated in any case and those that should not (Anderson 1999). The ill, for example, should not (and probably cannot) be compensated for the pain they have to bear and the joy they miss in their lives. For some disabled persons, there is no medical device or social support available that could enable them to fully take part in social interaction. And in a society where social recognition depends very much on what job one has, unemployment checks are no replacement for lost social esteem. These burdens alone are often a deterrent. They rebut the argument that if one does not distinguish between those actions and situations one is responsible for from those one is not, that then there is incentive for those who are undisciplined or just lazy to remain undisciplined and lazy at the cost of the community. Those who are (for whatever reason) in disadvantaged circumstances will only be helped to a limited extent through resources and services. They have to suffer disadvantages nobody voluntarily would like to bear.

Does this also hold for nations? Should a collective, usually a nation, receive international aid even if state representatives can be held responsible for the suffering of many people? Or even if the whole population can be held responsible because they whole-heartedly support a dictatorial regime? I think the answer is yes, for at least three reasons. First, aid should be offered with a view to the individual and not the whole collective. It is not plausible to assume that one hundred percent of a population stands behind a dictator. If there is just one opponent, it can hardly be justified that she should be punished for the faults of others. The same is true for children who cannot yet choose to live a life of great privation. Secondly, from a political point of view it might make sense to increase the standard of living in a dictatorial country through aid because this can foster education, the development of a lively public sphere, and

the wish for democratic self-determination. But the third and main argument is that all citizens of any country can (if they want to) call upon their social and economic human rights. The only condition to be fulfilled to get legitimized support is neediness. Apart from that, social and economic human rights are unconditionally valid.

In sum, the determination of whether a claim for support should be fulfilled should depend on the indigence of the individual, regardless of whether the person who asks for assistance is at fault for his or her problems. The omission of help – I have argued – would be inhuman, especially because assistance very often cannot fully compensate for the experienced losses. In most cases, the need is obvious and uncontested. Poor people – and not only those in developing countries – suffer from multiple shortages, which augment one another: they are malnourished, which lowers their resistance to illness; and they are probably ill, which decreases their chances for employment. But even in cases where it might be unclear or debatable whether someone is eligible, one should decide in favor of the applicant.

3. Violation of social and economic human rights

In conclusion, it is now possible to come to an approximate answer to the question raised at the beginning; namely, whether poverty is a human rights violation. Human beings, so it has been argued, have a strong interest in developing basic capacities (among them leading a healthy life, which includes having healthy meals, fresh drinking water, and adequate shelter and clothing) as well as advanced capacities (developing talents and enjoying free time), and they have this interest even if disabilities or age hinder them from developing these capacities on their own. Some of these essential interests are expressed in the ‚right to social autonomy.' This entails a modest, culturally specific but adequate level of subsistence and economic security, as well as a comprehensive level of health care. Even though the concrete content of these claims depends on the context-specific interpretation within a political community, it should not fall beneath a minimum standard, or so it has been argued. Poverty is an indication that one or some actors have neglected their duties. Every instance of neglect is a violation of social and economic human rights. To make this explicit, I come, in the end to a more detailed proposal of duties, which correspond to social and economic rights.

It has become very common to distinguish between three different kinds of duties for *states*: States – so it has been proposed by the Committee of the ICESR – should respect, protect, and fulfill human rights. In more detail it says the following[22]:

1. With regard to social and economic human rights the obligation *to respect* requires states not to intervene in the private sphere in any way that hinders the enjoyment of social and economic rights. This precludes, for example, that the state engage in forced eviction that deprives people of their necessities of life.
2. The obligation *to protect* demands from states that they prevent violations by third parties, for example corporations that do not respect basic working standards.
3. And finally, states should work towards the *fulfillment* of these rights by implementing budgetary and judicial measures as well as the creation of appropriate legislation that guarantee social security for a stable period of time (*Maastricht Guidelines* 1998: paragraph 19, 698).

Following our discussion, this list of duties can be complemented with the acknowledgment of three additional dimensions: agents of duties, the distribution of duties, and ‚substitutional' duties.

4. All non-state agents who *affect* people's essential interests have enduring duties to respect, protect, and fulfill social and economic human rights *within their functional domain of influence*. For TNCs, to respect these rights means that the establishment of their production sites and the pursuit of their enterprises should not destroy local, essential living conditions, nor obstruct access to economic and social rights. Protecting economic and social human rights means that TNCs have an obligation to prevent third parties – mainly their subcontractors – from violating these rights. And finally, TNCs should contribute toward fulfilling economic and social human rights by, for example, respecting international labor laws and/or participating in voluntary agreements on labor standards.
5. Those agents who have *caused* harm and are capable of offering compensation in accordance with the realization of these rights have a strong duty to do so – again, within their functional area. If a direct causal involvement for whatever reason cannot be identified, those who are *capable* of realizing social and economic human rights have an equally strong duty to comply.
6. All the above-mentioned duties have to be fulfilled even if a state fails to comply with its duties. ‚Substitutional' duties are to be taken over by any other states that are able to fill the gap, or by the community of states, even if a state's leader is capable but unwilling to comply. Part of fulfilling these ‚substitutional' duties may be to urge the state to comply through economic sanctions or incentives.

This list is not intended to be comprehensive; rather it needs to be supplemented and made concrete in different political contexts. But the monitoring of human rights

violations needs to be done by another international agent. While it is still weak and is an increasingly threatened instrument, especially when fighting terror entails constraining citizens' freedoms, a vigilant public can be a detector that tracks down violations of human rights.

Anotations

* Dieser Beitrag ist eine gekürzte und leicht veränderte Version von „Neglected Injustice: Poverty as a Violation of Social Autonomy", erschienen in: Pogge, Thomas (2007): Freedom from Poverty as a Human Right, Oxford.

1 Out of 6 billion human beings, some 2.8 billion live in severe poverty, surviving on less than $2 a day. Almost 1.2 billion of them survive on less than $1 per day. See World Bank (2001).

2 World Bank (2000); for Germany see Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001).

3 See the *Economist* (2004: 13). See also Bittner (2001) who argues that because states are so complex, it is impossible to ascribe any responsibility. That is one reason why aiding the poor is a mere question of political will and not of moral obligation.

4 I will concentrate in the following on ‚social and economic human rights' and neglect ‚cultural rights' that should guarantee the participation of citizens in the cultural life. This article concentrates mainly on poverty as an important indicator of international injustice, but it also acknowledges that the violation of *liberal and political rights* often exacerbates existing poverty or even causes poverty. Take for example the case of the peasants in Colombia whose land was sought by real estate agents. The peasants' homes were located near an attractive lagoon ripe for commercial development. When the peasants were illegally expelled from their land without compensation, they publicly protested the injustice and their new homelessness, but they were met with threats and intimidation. Some were also killed (www.fian.org 1998).

5 See especially part II of the ICESR: Art. 2 (1): ‚Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures,' in Steiner and Alston (2000: Annex on Documents, 1395ff). Part IV formulates international measures for implementation, Art.16 (1): ‚The States Parties to the present Covenant undertake to submit in conformity with this part of the Covenant reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized herein,' in Steiner and Alston (2000: 1400). See also General Comments No. 3 of the Committee for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESR), to be read at UN Doc.E/1991/23, Annex III, and also reprinted in Eide (1995: 442ff).

6 For the historical development of the ICESR and monitoring measures, see Craven (1995); for a detailed definition of state responsibilities in relation to the right to food see Eide et al. (1995) and

Künnemann (2000); see also the web site of FIAN, FoodFirst Information and Action Network (www.fian.org).

7 He discussed this aspect in relation to criticisms of Beitz (1999) and Pogge (1994), who both pressed him to integrate an international ‚difference principle' but which he rejected. This article discusses two other approaches ('extended freedom' and ‚social autonomy') that draw on a notion of global distributive justice, but are not based on the difference principle.

8 See also Pogge (2004b).

9 For this, see the prominent criticism of ‚negative freedom': G. A. Cohen (1991).

10 See the otherwise very different approaches of Alexy (1986), Shue (1996a), Tugendhat (1993).

11 Recently Philippe van Parijs has made this argument (1995: 22). His notion of real freedom entails three aspects: security, self-ownership and leximin opportunity.

12 He speaks of subsistence rights, which provide ‚minimal economic security. This means unpolluted air, unpolluted water, adequate food, adequate clothing, adequate shelter, and minimal preventive public health care' (Shue 1996: 23).

13 See also Robert Alexy, whose theory rests entirely on the premise that the necessary preconditions must exist to make it possible for one to provide a *decent standard of living* for oneself and one's family. For this to be achieved it is argued that the corresponding material conditions must be accessible (Alexy 1986).

14 Sen (1992); (1993: 336-64).

15 Cf., for example, Otfried Höffe who legitimizes human rights on the basis of political justice and the normative assumption of reciprocal waiver of freedom, Höffe (1989: 382-406).

16 It is because of these elements that human rights claim to be valid independent of future historical developments and cultural diversity. Cf. Pogge (2002: 52-71).

17 For the distinction between moral and legal human rights see Habermas (1996a: 454-60, Postscript).

18 On philosophy of language, J.L. Austin in ‚How to do things with words' (1962) introduced the idea that when one utters a sentence like ‚You're fired' or ‚This meeting is adjourned' one performs an act. He calls these explicit performative utterances. The theory of speech acts, which he developed, claims that one does more things by help of words than just convey information. For the idea that normative institutions affect people's actions see Peters (1993: 325). The notion of performativity used here refers to Peters' notion: Arguments may have an effect on others, but the effect depends on the context in which they were uttered. I illustrate the performativity of normative arguments with reference to the Universal Declaration of Human Rights in Kreide (2005).

19 This approach here rests on the assumption that what defines social autonomy-based *moral* claims in more detail, is the result of a procedure based on certain normative assumptions. See for this Forst (1999): Within the argumentative practice, all reasons if they fulfil the following two criteria are acceptable. They first must be reciprocally non-rejectable (Scanlon 1998), which means they must be agreeable on the basis of insight. This would prevent an author of a rule from demanding anything he or she never would submit to because he or she in fact finds the rule to be useless or inadequate. Secondly, reasons must be general, which means that they must be addressed to all those that may be affected by the norms or by the actions that follow from those norms. Forst (1999: 44).

20 For the historical development of social claims, see Craven (1995) and Marshall (1992). Even though I claim here that these interests are accepted, I do not say that moral or legal rights related to these interests are accepted either, neither is who is obligated to fulfill these interests if people cannot do so themselves.

21 For this estimation of the problem see also Anderson (1999: 295-9).

22 The first three obligations are also described in the *International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights (ICESR)*, which were further specified in the *General Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights no.3*. The main task of the Committee for ICESR that came into being in 1987 is to control the state's report. It also formulates so-called General Comments that specify single aspects related to the protection of ESC rights. The General Comments No. 3 can be read at UN Doc.E/1991/23, Annex III, and it is also reprinted in Eide (1995), 442ff. A further interpretation of these obligations is developed in the *Limburg Principles on the Implementation of the ICESR*. The *Limburg Principles* have been issued as an official UN document, adopted 8 Jan. 1987, and reprinted in Human Rights Quarterly 1987. Meanwhile the discussion has continued and found its expression in the *Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights*. These guidelines are the result of a workshop in early 1997, on the tenth anniversary of the *Limburg Principles* intended to strengthen the monitoring of the ICESR. See the informative article by Dankwa, Flinternan and Leckie (1998). For the three-part duties see also Henry Shue who already in 1980 had proposed to distinguish between duties to avoid deprivation, duties to protect deprivation, and duties to aid the deprived, (1996: 52).

References

Alexy, Robert 1986: Theorie der Grundrechte, Frankfurt/M.

Alston, Philip 1997: Making Economic and Social Rights Count: A Strategy for the Future, In: Political Quarterly, 2, S. 188-195.

Anderson, Elizabeth S. 1999: What is the Point of Equality?, in: Ethics, Vol. 109, 2, S. 287-337.

Austin, John Langshaw 1962: How to Do Things with Words, Oxford.

Beitz, Charles R 1979: Political Theory and International Relations, Princeton.

Bittner, Rüdiger 2001: Morality and World Hunger, in: Pogge, Thomas (Hrsg.): Global Justice, Oxford, S. 24-32.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001: Lebenslagen in Deutschland. (Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung), Bonn, www.bma.bund.de/de/sicherung/armutsbericht/ARBBericht01.pdf., (Stand: 31.10.08).

Cohen, Gerald A. 1991: Capitalism, Freedom, and the Proletariat, in: Liberty, Miller, D., Oxford University Press, Oxford, 163-183.

Craven, Matthew C. R. 1995: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development, Oxford.

Dankwa, Victor/ Flinterman, C./ Leckie, Scott 1998: Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, in: Human Rights Quarterly, Vol. 20, 3, S 691-730.

Eide, Asbjørn 1995: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: Eide, Asbjørn/ Krause, Catarina/ Rosas, Allan (eds.): Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, Dordrecht, S. 21-40.

Eide, Asbjørn/ Krause, Catarina / Rosas, Allan (eds.) 1995: Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, Dordrecht.

Forst, Rainer 1999: The Basic Right to Justification: Towards a Constructivist Conception of Human Rights, in: Constellations, Vol. 6, 1, S. 35-59.

Günther, Klaus 2001: Rechtspluralismus und universaler Code der Legalität: Globalisierung als rechtstheoretisches Problem, in: Günther, Klaus/ Wingert, Lutz (Hrsg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit (Festschrift für Jürgen Habermas), Frankfurt/M., S. 539-568.

Höffe, Ottfried 1989: Politische Gerechtigkeit, Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat, Frankfurt/M.

Krasner, Stephen D. 1999: Sovereignty – Organized Hypocrisy, Princeton.

Kreide, Regina 2005: Deliberation or Negotiation? Remarks on the Justice of Regional and Universal Rights Agreements, in: Pogge, Thomas/ Follesdal, Andreas (eds.): Real World Justice. Grounds, Principles, Human Rights, and Social Institutions, Dordrecht.

Künnemann, Rolf, 2000: Neuere Entwicklung beim Recht auf Nahrung, in: Arnim, Gabriele von /Deile, Volkmar et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 285-298.

Marshall, Thomas H. 1992: Citizenship and Social Class, Pluto Perspectives, London.

Peters, Bernhard 1993: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt/M.

Pogge, Thomas 1994: An Egalitarian Law of Peoples, in: Philosophy & Public Affairs, 23, S. 195-224.

Pogge, Thomas 2002: World Poverty and Human Rights, Oxford.

Pogge, Thomas 2004: The Incoherence between Rawls's Theories of Justice, in: Fordham Law Review, S. 246-253.

Rawls, John 1999: The Law of Peoples, Cambridge, Mass/ London.

Roemer, John E. 2000: Equality of Opportunity, Cambridge, Mass/ London.

Scanlon, Thomas 1998: What we Owe to Each Other, Cambridge, Mass.

Sen, Amartya 1993: Unequality Reexamined, Oxford, York, Cambridge, Mass.

Shue, Henry 1980: Basic Rights, Princeton, NY.

Stiglitz, Joseph E. 2002: Globalization and Its Discontents, New York.

Tugendhat, Ernst 1993: Vorlesungen zur Ethik, Frankfurt/M.

The Economist 2004: A Question of Justice?, (March 13th – 19th, 2004); www.economist.com., (Stand 31.10.08).

The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1987: in: Human Rights Quarterly, Vol. 9, S. 122-134.

The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights 1998, in: Human Rights Quarterly, Vol. 20, S. 691-730.

Van Parijs, Philippe 1995: Real Freedom for All. What (if anything) can Justify Capitalism?, Oxford.

World Bank 2000: Country Reports on Health, Nutrition, Population, and Poverty, Washington D.C.; www.worldbank.org/poverty/health/data/, (Stand: 22.02.2003).

World Bank 2001: Global Poverty Monitoring; www.worldbank.org/research/povmonitor/, (Stand: 22.02.2003).

Theodor Rathgeber

Armutsüberwindung im Kontext der Menschenrechte. Erfahrungen aus Genf

Armut tritt nicht zufällig auf. Auch in klimatisch und topographisch prekären Gebieten tragen optional getroffene Politikentscheidungen und Prioritätensetzungen zur Verstetigung von Armut – zur sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ungleichheit – entscheidend bei. In allen Konfliktgebieten betragen die Ausgaben für die militärische Aus- und Aufrüstung ein Vielfaches der Hilfen zur Grundversorgung der Zivilbevölkerung. Bei diesen Entscheidungen bleiben selbst kodifizierte Vereinbarungen und internationale Standards etwa zu wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten auf der Strecke: das Recht auf Leben, auf einen angemessenen Lebensstandard, Arbeit, Nahrung, Wohnung, Bildung und Gesundheitsversorgung. Den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten des UN-Sozialpaktes kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie gegen Ausbeutung schützen und ein Mindestmaß an Teilhabe am sozialen Leben des Staates garantieren sollen. Mit Blick auf die Armutsüberwindung gewähren außerdem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der UN-Zivilpakt und weitere Konventionen einschlägigen Schutz vor staatlicher Willkür und Diskriminierung, Anspruch auf politische Partizipation und kulturell unterschiedliche Lebensentwürfe.[1]

Auf diesen Grundlagen könnten also andere politische Optionen geltend gemacht werden. Stellt sich die Frage: wie und in welchem Rahmen? Einer der zentralen internationalen, institutionalisierten Schauplätze, auf denen über das Thema soziale Existenzsicherung und Pflichten staatlichen Handelns verhandelt wird, ist der Standort Genf mit den Einrichtungen der Vereinten Nationen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte; insbesondere der Wirtschafts- und Sozialrat (*Economic and Social Council*, ECOSOC), die Menschenrechtskommission (MRK) bis 2006 und ab 2006 der Menschenrechtsrat (MRR) sowie die Mehrzahl der Fachausschüsse (Vertragsorgane) der internationalen Abkommen zu spezifischen Menschenrechtsstandards. Unmittelbar einschlägig sind ebenfalls die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation*, ILO[2]) und die Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation*, WTO).

Ursprünglich als zweites institutionelles Standbein und in Ergänzung des UN-Sicherheitsrates gegründet, geriet der ECOSOC insbesondere in der Ost-West-Konfrontation während des Kalten Krieges rasch zwischen die Fronten und an den Rand des Geschehens und wurde bis heute seiner Bestimmung kaum gerecht. Die bereits 1919 im Zuge des Völkerbundes gegründete ILO schrieb sich zwar die Überwindung der Armut im Zuge ihrer Kampagnen für ein würdiges Leben auf ihr Banner, konzentrierte sich allerdings auf den Handlungsrahmen zum Recht auf Arbeit. Die WTO setzt viele Leitplanken für die Entwicklung der Staaten und Gesellschaften, entzieht sich allerdings bislang einer konstruktiven Diskussion u.a. über die sozialen Folgen des eigenen Tuns.

Zu diesen drei Handlungsfeldern kann mit Bezug auf die Überwindung von Armut selbst in den genanten Begrenzungen eine Menge gesagt werden. Ebenso wären die Vertragsorgane zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, kurz: wsk-Rechte (UN-Sozialpakt), zum Prinzip der Nichtdiskriminierung, zur Beteiligung speziell benachteiligter Gruppen wie Frauen und Kindern, zur Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und verantwortlichen Regierungsführung (UN-Zivilpakt) einer eigenen Bewertung wert. Einiges davon kommt in späteren Abschnitten bei der Untersuchung der Mandate der Sonderverfahren zur Sprache.

Gleichwohl konzentriert sich dieser Text auf die Auswertung der Armutsüberwindung im Zuge der Umsetzung der Menschenrechte im Kontext des MRR und der MRK. Der Artikel geht speziell der Frage nach, wie beide Einrichtungen die Verbindung und Wechselwirkung zwischen Armut, wsk- und anderen Menschenrechten sowie staatlichem Handeln aus menschenrechtlicher Sicht definieren, und inwieweit dort ein menschenrechtlicher Politikansatz zur Überwindung von Armut als zwingend erachtet wird. Dem Anspruch und Diskurs nach ist die Umsetzung von Menschenrechten ohne Option und mehr als eine Willensbekundung. Gilt dies für die Überwindung von Armut gleichermaßen?

1. Armut in Fakten und Tendenzen

Die Zahl der Menschen, die rechnerisch mit weniger als einem US-Dollar täglich auskommen müssen und *per definitionem* in extremer Armut leben, wird weltweit auf etwa 1,4 Milliarden geschätzt, die jüngsten Nahrungsmittel- und Finanzspekulationen nicht einbezogen. Diese Zahl hat sich seit Anfang der 1980er Jahre mehr als verdoppelt. Etwa 2,7 Milliarden haben weniger als zwei US-Dollar zur Verfügung und zählen als in Armut lebend.[3] Knapp eine Milliarde Menschen hungern und sind unterernährt.

Armut bedingt, dass ungefähr 11 Millionen Kinder jährlich an vergleichsweise einfach kurierbaren Krankheiten wie Malaria, Durchfall und Lungenentzündung sterben. Etwa 114 Millionen Kindern verbaut Armut den Zugang zur Grundschule. Generell leben arme Menschen in einer ungesunden, verschmutzten, gefährlichen und von Gewalt geprägten Umgebung und erleben sich als machtlos bei der Durchsetzung ihrer Bedürfnisse.

Zusätzlich zum geringen Einkommen, zu den geringen Chancen auf soziale Grundversorgung und zum fehlenden Zugang zu Ressourcen stehen die von Armut Betroffenen auch sonst am Rande der Gesellschaft: mangelnde Partizipationsmöglichkeiten am politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken und Diskriminierung, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte. Sie haben Angst vor der Zukunft. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte beschreibt, in Anlehnung an den indischen Nobelpreisträger Amartya Sen, Armut als Verweigerung der umfassenden Herausbildung und Entfaltung persönlicher Fähigkeiten. Alle einschlägigen internationalen Dokumente betonen den engen Zusammenhang zwischen Armut, sozialer Exklusion und verweigerten Menschenrechten.[4]

Von den 49 ärmsten Staaten der Erde liegen 33 in Afrika. Die Länder südlich der Sahara gelten wirtschaftlich geradezu als nicht existent. Ihr Anteil am Welthandel liegt unter zwei Prozent. Zur Geschichte der Unterentwicklung wäre hier einiges zu sagen, aber auch in der jüngeren Geschichte der formalen Unabhängigkeit halfen einheimische Eliten bei der Plünderung ihrer Länder. Funktionierende Staaten im Sinne eines Garanten für rechtsstaatliche Grundregeln und soziale Grundversorgung sind immer noch die Ausnahme. Unter diesen Bedingungen hat auch die Entwicklungszusammenarbeit keine strukturelle Verbesserung gebracht. Die Zahl der Armen in der Sub-Sahara-Region ist nach wie vor im Begriff zu steigen. Dies gilt auch für Südasien. Demgegenüber verzeichnen China und Ostasien einen Rückgang der Zahl der Armen.[5]

Dies erlaubt den Hinweis, ohne in die länderspezifische Analyse einsteigen zu müssen, dass die Überwindung von Armut in der Tat eine optionale Politikentscheidung bedingt, aber nicht automatisch und exklusiv an die gleichzeitige Durchsetzung von Menschenrechten gekoppelt sein muss. Ein Politikansatz auf der Grundlage von Menschenrechten ermöglicht allerdings den unmittelbar Betroffenen, eine an ihren konkreten Bedürfnissen orientierte Unterstützung zur Überwindung der Armut geltend zu machen und nicht allein Staat und Regierung die Definitionshoheit über Armut und Existenzsicherung überlassen zu müssen. So sind die meisten Staaten in

Ostasien von zivilgesellschaftlicher Partizipation und Selbstorganisation seitens der in Armut lebenden Bevölkerung noch weit entfernt.

Mit dem UN-Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 konnte auch offiziell festgestellt werden, dass Armut das friedliche Zusammenleben der Völker unterminiert und besondere Anstrengungen notwendig sind, Armut zu überwinden. Mancherorts war schon vor den Terroranschlägen vom September 2001 verstanden worden, dass Armut im Wechselverhältnis etwa mit den ungerechten, asymmetrischen Strukturen im Welthandel und der externen Staatsverschuldung steht. Diese Asymmetrie hat der Internationale Währungsfonds mit den berüchtigten Strukturanpassungsprogrammen verstärkt und damit in vielen Staaten nicht nur Sozialprogramme signifikant beschnitten oder unmöglich gemacht, sondern ebenso zum gewaltförmigen Protest beigetragen. Aus dieser Einsicht, in der wissenschaftlichen Diskussion bereits im Kontext der Entkolonisierung Ende der 1960er Jahre formuliert, entstand zum Beginn des 21. Jahrhunderts die weltweite Initiative der Millenniumsentwicklungsziele.[6] Die Weltgemeinschaft verpflichtete sich, den Anteil der in Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Menschenrechte bilden bei den Millenniumszielen keinen expliziten Referenzpunkt, wenngleich die wsk-Rechte zum Bereich Gesundheit und Bildung inhaltlich tragend sind.[7] Die Scheu der Regierungen vor dem verpflichtenden Charakter der wsk-Rechte verhinderte einen formalen Bezug.

2. Armutsüberwindung im Widerstreit internationaler Menschenrechtspolitik

Die Überwindung der Armut und der umfassenden Verweigerung von Lebenschancen verfolgte die MRK und verfolgt der MRR zwar als politische Maxime, allerdings eher mittels eines widerstreitenden Politikansatzes zur Welt(wirtschafts)ordnung statt einer kohärenten Strategie. Die MRK richtete mehrere Mandate der UN-Sonderverfahren (*Special Procedures*) ein, die das politisch-gesellschaftliche Umfeld von Armutsprozessen kritisch ausleuchten sollen. Zum einen handelt es sich um den unabhängigen Experten zu den menschenrechtlichen Folgen der Außenverschuldung (eingerichtet im Jahr 2000 mittels MRK-Resolution Nr. 82[8]) und den unabhängigen Experten zum Thema internationale Solidarität (MRK-Resolution 2005/55). Ersteres Mandat soll eine Richtlinie für die nationale und internationale Finanzpolitik zur menschenrechtlich basierten Umsetzung von Schuldenrückzahlungen und Strukturanpassungsprogrammen ausarbeiten und Hilfestellung bei der Armutsbekämpfung geben. Außerdem sollen Staaten Verantwortung für die Armutsbekämpfung etwa bei der Vergabepolitik der Export-

kredite übernehmen. Das zweite Mandat befasst sich vorwiegend mit internationaler Strukturentwicklung – u.a. der Bereitstellung öffentlicher Güter und sozialer Dienste in Abwägung zur Privatisierung –, mit globalen Antworten auf Naturkatastrophen, Krankheiten und landwirtschaftlichen Seuchen sowie dem Recht auf Entwicklung.

Diesen Mandaten hängt allerdings bis heute der Makel an, in der Nord-Süd-Konfrontation ideologisch verortet und darin befangen zu sein. Die Resolutionen zur jeweiligen Mandatserneuerung in der MRK und im MRR werden in der Regel mit einer Zweidrittelmehrheit von Staaten des Globalen Südens (u.a. Blockfreienbewegung) gegen ein Drittel westlicher Staaten (Nordamerika, Europäische Union) durchgesetzt. Gleiches gilt für thematisch verwandte Resolutionen, die kein Mandat einrichten, aber Studien etwa zu einer demokratischen und auf Ausgleich zielenden Weltordnung in Auftrag geben.[9] Die Staaten im Süden nutzen diese Instrumente, um den politischen Druck zugunsten mehr Entwicklungshilfe oder günstiger Finanzzusagen zu erhöhen. Einige dieser Staaten instrumentalisieren diesen Zweck ebenso, um von der Misswirtschaft im eigenen Land abzulenken. Umgekehrt nehmen die Staaten des Nordens, d.h. der westlichen Staatengruppe im MRR, diesen Umstand gerne zum Anlass, um die Mandate und die entsprechenden Resolutionen zu diskreditieren sowie jeglichen Rechtsanspruch von Staaten gegen Staaten umso dezidierter zu verneinen.

Bedingt durch die Konfrontation leidet auch die Qualität der Mandatsberichte. Sie verkümmern zur politischen Ansprache zum Recht auf Entwicklung und vermehrter wie besserer internationaler Unterstützung; sprich: Geldtransfers. Dabei gestehen Staaten wie Großbritannien und Deutschland die Wechselwirkung zwischen Entschuldung der Staaten und Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Soziales gerade in armen Ländern durchaus zu. Die Staatengruppe der westlichen Länder in der MRK wie im MRR weigert sich jedoch, diese Einsicht in eine handlungsleitende Verpflichtung umzumünzen, sondern besteht auf der Freiwilligkeit der Leistungen und verweist auf die Entwicklungszusammenarbeit der industriell entwickelten mit den unterentwickelten Ländern. Dabei sind die allermeisten Industriestaaten von der Richtgröße von 0,7 Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts allerdings weit entfernt, die 1970 von der UN-Generalversammlung postuliert wurde. Nur einige wenige Länder wie Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden erfüllen diese Norm, nicht hingegen die USA, Japan und Deutschland (Sachs et al. 2005).

Mit Bezug zum Thema Armut figurieren weitere Mandate der Sonderverfahren, die zunehmend den Konsens der Mitgliedsstaaten der MRK gefunden haben und vom MRR erneuert worden sind: der Sonderberichterstatter zu den Folgen des Transports

und der Ablagerung toxischer Abfälle (MRK-Resolution 1995/81) und der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs zu Transnationalen Konzernen (MRK-Resolution 2005/69). Beide Mandate behandeln Armut zwar nicht als Schwerpunkt, befassen sich aber u.a. mit den negativen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit international operierender Konzerne auf die soziale Verfasstheit lokaler Bevölkerungen und mit Fragen nach Rehabilitierung und Existenzsicherung von Opfern etwa durch Umweltverseuchungen im Fall toxischer Abfälle.

Eine besondere Beachtung erfahren hierbei Bevölkerungsgruppen, die als besonders gefährdet gelten (*vulnerable group*s): Frauen, Kinder, Senioren, Arbeitslose, Kranke, Menschen mit Behinderung sowie Angehörige von Minderheiten und indigenen Völkern. So misst der Sonderberichterstatter zu indigenen Völkern dem Themenfeld Armut und Transnationale Konzerne in seinen jüngsten Berichten an den MRR zunehmend Gewicht bei. Der Sonderberichterstatter zum Bereich Gesundheit stellte in diesem Kontext in seinem Bericht im Dezember 2007 an die UN-Generalversammlung seinen Entwurf eines Verhaltenskodexes für pharmazeutische Unternehmen vor, damit diese sich bei ihren Geschäften im Ausland an Menschenrechtsstandards halten. Umgekehrt hat die Erfahrung, dass die Förderung von Frauen zur Selbsthilfe relativ sichere Erfolge bei der Minderung von Armut mit sich bringt, in den Berichten der entsprechenden Mandatsträgerin bislang wenig Niederschlag gefunden.

In den Diskussionen um das Recht auf Entwicklung[10] war der Aspekt der Armutsüberwindung von Beginn an einbezogen. Bestärkt durch die Wiener Erklärung aus dem Jahr 1993 lässt sich hier sowohl in der MRK als auch im MRR eine Annäherung der Nord-Süd-Positionen feststellen, wenngleich die westlichen Länder am prinzipiellen Vorbehalt gegen kollektive Menschenrechte festhalten und einen Rechtsanspruch im Sinne extraterritorialer Pflichten verneinen. Der Streit ist prinzipieller Natur. Während der Menschenrechtsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit in aller Munde ist, bestreiten die Regierungen westlicher Staaten – der „Norden" in diesem Kontext – damit verknüpfte staatliche Verpflichtungen und beharren auf ihrer Souveränität, Entwicklungszusammenarbeit entlang politischen und ökonomischen Eigeninteressen und Abwägungen zu gestalten. Nicht zufällig fehlt im Entwicklungspolitischen Aktionsplan des BMZ für Menschenrechte die Anerkennung der Staatenverpflichtung für internationale Entwicklungsanstrengungen.[11] Die Europäische Union verweist im MRR regelmäßig auf die eigene Politik zur Entwicklung der Weltregionen.

Resolutionen zum Recht auf Entwicklung wurden in der ersten Zeit nach 1986 zunächst noch mittels Abstimmungen im Verhältnis 2:1 durchgesetzt (s.o.). Dem-

gegenüber wurde bereits die Einrichtung einer Arbeitsgruppe und des Mandats des unabhängigen Experten im Konsens beschlossen (MRK-Resolution 1998/72). Die Erneuerung der Mandate für die Arbeitsgruppe und Experten erfolgte danach ebenfalls im Konsens.[12] Die Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung soll Standards für die Umsetzung des Rechts ausarbeiten. Der unabhängige Experte zum Recht auf Entwicklung, Arjun Sengupta (Indien), beschäftigte sich von Beginn an mit der Überwindung von Armut als einem Schwerpunkt und identifizierte Armut als Ursache wie auch als Folge von Menschenrechtsverletzungen. Sengupta bekleidete für einige Jahre bis 2007 auch das Mandat zum Thema extreme Armut, um dann den Vorsitz der Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung zu übernehmen. Seit dem Jahr 2007 existiert innerhalb der Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung außerdem eine hochrangig besetzte *Task Force*, die die Diskussion über die konkrete Umsetzung der bisherigen Erklärung zum Recht auf Entwicklung beschleunigen und mit Bezug auf die Millenniumsentwicklungsziele konkrete Ausführungsbestimmungen durchbuchstabieren soll (MRR-Resolution HRC/4/4), d.h. die aus den Menschenrechten abgeleiteten Folgen für die internationale Zusammenarbeit.

Betonen die Länder des Globalen Südens internationale, historische Strukturbedingungen und daraus folgende Systemzwänge, so konzentrieren sich Regierungen der westlichen Staatengruppe im Rahmen der MRK und des MRR auf binnengesellschaftliche Grundlagen zur Teilnahme und Teilhabe an Politik und Wirtschaft, um Armut zu reduzieren oder zu beseitigen. Als eine zentrale Rahmenbedingung dafür und für die Nachhaltigkeit der Entwicklung gilt die „gute Regierungsführung" (*good governance*), d.h. u.a. Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Beteiligung der Zivilgesellschaft. Erst rechtsstaatliche Verfahren und eine unabhängige Justiz ermöglichen sozial schwachen Bevölkerungsgruppen, sich in Konfliktfällen gegen wirtschaftlich und politisch Mächtige zu behaupten. Entsprechend liegt die Initiative für entsprechende Resolutionen in der MRK und im MRR bei der westlichen Staatengruppe. Ähnlich wie beim Recht auf Entwicklung nähern sich die Positionen an, wenngleich der Textbezug auf die „Gemeinschaft der Demokratien" als Garanten einer guten Regierungsführung Staaten wie Kuba regelmäßig nervt und zu Änderungsanträgen führt.[13]

Einer der jüngsten Beiträge des MRR zu einem menschenrechtlich basierten Politikansatz der Armutsüberwindung ist das Soziale Forum (*Social Forum*), dessen Einrichtung im Jahr 2007 beschlossen wurde (MRR-Resolution A/HRC/RES/6/13). Das Soziale Forum steht in der Tradition der gleichnamigen Initiative der vormaligen

MRK-Unterkommission (MRK-Resolution 2001/24). Die Initiative zur Einrichtung eines Sozialen Forums entsprang den seit 1997 intensivierten Diskussionen in der MRK um die Folgen der Globalisierung etwa für die wsk-Rechte. Das Soziale Forum sollte als Plattform dienen, um die sehr unterschiedlichen politischen Ansätze zur Überwindung von Armut in einen Dialog zu bringen und in einem an den Menschenrechten orientierten Forum neue Antworten auf die alte Frage zu finden.

Das der MRK-Unterkommission zugeordnete Soziale Forum traf sich in den Jahren 2002 und 2004 bis 2006 einmal jährlich. Der Beschluss zur Fortführung dieser Initiative durch den MRR im Jahr 2007 wies dem Sozialen Forum folgende Aufgaben zu: a) die Überwindung der Armut im Kontext der Menschenrechte voranzutreiben, b) Beispiele guter Praxis zusammenzustellen, c) die soziale Dimension der Globalisierung zu bearbeiten. Das erste Treffen des neuen Sozialen Forums fand Anfang Oktober 2008 in Genf statt und beschäftigte sich u.a. mit den Folgen des Klimawandels auf die von Armut betroffene Bevölkerung. Aus einem Bündel von Vorschlägen zur weiteren Arbeit des Sozialen Forums muss der MRR in seiner nächsten regulären Sitzung im März 2009 konkrete Arbeitsaufträge beschließen.

Mit den bisher genannten Mandaten, Resolutionen und Mechanismen verfügt der heutige Menschenrechtsrat also über Instrumente, die den strukturellen Ursachen von Armut und der Unmöglichkeit eines würdigen Lebens innerhalb der internationalen sozialen Ordnung unter menschenrechtlichen Aspekten auf den Grund gehen. Die Umsetzung des Anspruchs auf soziale Sicherheit sowie des Schutzes vor staatlicher Willkür gegenüber Beteiligungsrechten unterliegt jedoch unterschiedlichen Politikansätzen, die der Machtpolitik gehorchen und die notwendige Kohärenz in Sachen Menschenrechte vermissen lassen. Diese machtpolitisch begründete Paralyse wird einige Zeit fortdauern, da beide Seiten keine Reformbereitschaft gegenüber den jeweils eigenen politischen Positionen erkennen lassen.

Gleichwohl stellt der MRR (vormals die MRK) die zentrale internationale Plattform dar, die die Ursachen von Armut, ihre Überwindung auf der Basis eines auf Rechten basierenden Politikansatzes sowie die Konsequenzen für die Regierungsführung umfasst und Antworten in Richtung vermehrter Beteiligungs- und Zugangsrechten für die von Armut betroffenen Menschen diskutiert. Qua Beobachterstatus hätten IWF, Weltbank, UNCTAD und andere international einschlägige Einrichtungen die Möglichkeit der aktiven Teilnahme. Die Herausforderung durch öffentliche Aufmerksamkeit ist jedoch für alle Seiten nicht groß genug, um diese Beteiligung herbeizuführen. Probate Hebel, diese Bereitschaft zu erhöhen, sind unabhängige

Dokumentationen und Beobachter mit offiziellem Auftrag, die die Verstrickungen der vorgenannten Akteure in die Armutsproduktion anhand konkreter Fälle offen legen, staatliches Versagen identifizieren, Rechenschaftspflichten benennen und konkrete Empfehlungen zur Überwindung aussprechen.

3. Armutsüberwindung im Kontext spezifischer Menschenrechtsmechanismen

Wer in Armut leben muss, ermangelt grundlegender Voraussetzungen für ein würdiges Leben. In den vorangehenden Abschnitten wurde deutlich, dass dies nicht allein die Versorgung mit Wohnung, Nahrung, Bildung und Gesundheit meint, sondern häufig den Schutz vor direkter Diskriminierung und Gewalt ebenso beinhaltet wie den Zugang zur Justiz und zu Prozessen der politischen Entscheidungsfindung. Die Überwindung der Armut im Zuge der staatlichen Verpflichtung zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte mutet jedem Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen die Fähigkeit zu, konkrete Schritte zu unternehmen. Nationale Aktionspläne oder vergleichbare staatliche Maßnahmen, die mehr sind als programmatische Ziele, in Zusammenarbeit mit internationaler Entwicklungsunterstützung oder die Förderung der Selbstorganisation der Betroffenen stehen allen Staaten offen, so begrenzt die eigenen Ressourcen und so hinderlich die externen Umstände auch sein mögen.

Die staatliche Verpflichtung zum Menschenrechtsschutz beinhaltet dabei drei Ebenen des Regierungshandelns: Staaten dürfen Menschenrechte nicht verletzen (*respect*), sie müssen Menschenrechte vor Verletzungen Dritter, z.B. privatwirtschaftlicher Unternehmen schützen (*protect*), und sie müssen kurz- und langfristige Maßnahmen ergreifen, um Menschenrechte zu gewährleisten (*fulfil*); d.h. sowohl die konkrete Versorgung als auch die zielgerichtete Bereitstellung von Rahmenbedingungen zur Überwindung der Armut. In anderen Worten: Die nationale wie internationale Entwicklung so zu konzipieren, dass Menschenrechte gewährleistet und in Folge davon die in Armut Lebenden wirksam unterstützt werden, um ihr Elend zu überwinden.

Mehrere Mandate der Sonderverfahren haben – in Anlehnung an die Vertragsorgane – Kriterien und Mechanismen ausgearbeitet, die staatliches Handeln zur Überwindung der Armut als Rechtsanspruch der Betroffenen formulieren und aus dem Denken in Kategorien der Barmherzigkeit, des „guten Willens“ herausführen. Dies umfasst mehrere Mandate zu wsk-Rechten, zur Nichtdiskriminierung, zu Partizipations- und Zugangsrechten: der Sonderberichterstatter zum Thema Migration (MRK-Resolution 1999/44), die unabhängige Expertin zu Minderheiten (MRK-Resolution 2005/75), der

Sonderberichterstatter zum Thema Rassismus und Diskriminierung (MRK-Resolution 1993/20), der Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung (MRK-Resolution 2000/10), die unabhängige Expertin zum Recht auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen (MRR-Resolution 2008/7/22[14]), der Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung (MRK-Resolution 1998/33), der Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit (MRK-Resolution 2002/31), der Sonderberichterstatter zum Recht auf angemessenes Wohnen (MRK-Resolution 2000/9) sowie die unabhängige Expertin zum Thema extreme Armut (MRK-Resolution 1998/25).

Alle Mandate stellen fest, dass Armut jegliche sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rechte unterminiert oder gar aushebelt. Armut wird von allen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern der Sonderverfahren als besonders schwierige Herausforderung zur Umsetzung von Menschenrechten begriffen. Sie treten für eine nächste Generation an kohärenten Initiativen zur Überwindung von Armut und des Teufelskreises aus Marginalisierung, sozialer Exklusion und Diskriminierung ein (Special Procedures 2006). In diesem Sinn plädieren einige Mandatsträger dafür, die Millenniumsentwicklungsziele zwecks Erfolgskontrolle mit *benchmarks* aus den entsprechenden Menschenrechtsstandards zu verknüpfen.[15] Ein bedeutsamer Schritt zur Stärkung der jeweiligen Menschenrechte im UN-Menschenrechtssystem ist die Einrichtung und Ausweitung der Möglichkeiten zur Individualbeschwerde. Das vom MRR im Juni 2008 im Konsens angenommene Zusatzprotokoll zu den wsk-Rechten[16] schließt eine seit langem beklagte Lücke.

Die Sonderberichterstatter zu den Themen Migration, Minderheiten, indigene Völker sowie Rassismus und Diskriminierung beschäftigen sich mit Armutsaspekten vor allem im mangelnden, teilweise willkürlich gehandhabten Zugang zu einzelnen Menschenrechten, wobei der Status als Angehörige zu einer der Volksgruppen eine zentrale Rolle spielt. Bei Migranten treten Armutsverhältnisse vor allem dort auf, wo die Menschen mit einem irregulären Aufenthaltsstatus oder in Staaten leben, die Rückkehrwillige nicht integrieren können oder wollen.[17] Die Berichte zum illegalen Aufenthaltsstatus fördern eine lange Liste ausbeuterischer Arbeitsbedingungen, den Entzug von Pässen bzw. von Bewegungsfreiheit sowie mangelnden Zugang zu gerichtlichen Beschwerdemöglichkeiten zutage.

Angehörige von Minderheiten und indigenen Völkern befinden sich aus mehreren Gründen überwiegend am Rand der nationalen Gesellschaften und erfahren soziale Exklusion in vielerlei Hinsicht.[18] Bei indigenen Völkern benennen die Berichte in der Regel den fehlenden Zugang zu – historisch genutztem – Land und Naturressourcen als

wesentliche Ursache für teilweise extreme Armut. Indigene Völker selbst betonen die historisch und politisch bedingte Abgeschnittenheit von Ressourcen, die ihnen ein von Armut freies Leben potenziell ermöglichen, und stehen der Zuordnung als „in Armut lebend" aufgrund der diskriminierenden Konnotationen reserviert gegenüber.[19]

Der Sonderberichterstatter zum Thema Rassismus und Diskriminierung hat in mehreren Berichten darauf hingewiesen, dass in Armut lebende Bevölkerungsgruppen am stärksten Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit ausgesetzt sind und entsprechend geringen oder keinen Zugang zu Menschenrechten haben. Umgekehrt forderte der Sonderberichterstatter insbesondere im Rahmen seiner Ländervisiten die Regierungen regelmäßig auf, nicht nur Gesetze und Institutionen zu entwickeln, sondern Kampagnen zu initiieren, um die Diskriminierungen im Alltag etwa gegenüber Wohnungslosen abzustellen. Die Berichte beschäftigen sich auch mit der Feminisierung der Armut, da Frauen am schwersten von Armut und rassistischer Diskriminierung betroffen sind (vgl. Diène 2007, 2008a, 2008b).

Das Mandat zum Recht auf Nahrung umfasst explizit Beiträge zur aktiven Bekämpfung der Armut und Nahrungsmittelunsicherheit. Insbesondere der Sonderberichterstatter Jean Ziegler wies immer wieder mit Verve auf verschiedene Ursachenzusammenhänge hin, die in besonderem Maß das Recht auf Nahrung und entsprechend die soziale Grundsicherung gefährden: die Dumping-Preispolitik bei Nahrungsmitteln durch die USA und die Europäische Union, die Börsenspekulation bei Lebensmitteln, die Herstellung von Agro-Brennstoffen vor allem aus Getreide sowie die Instrumentalisierung freiwilliger Lebensmittellieferungen. Jean Ziegler plädierte u.a. dafür, Hungerflüchtlingen einen zeitlich begrenzten Flüchtlingsstatus einzuräumen und keine Abschiebung vorzunehmen, wenn dies in ein Hungergebiet führen würde. In seinen Berichten beschrieb er mehrfach die zerstörerischen Folgen subventionierter EU-Produkte für die lokalen Märkte in Afrika und Hunger als Grund für die Flucht in die Europäische Union (vgl. Ziegler 2007, 2008).

Im Zusammenhang mit der Börsenspekulation mit Lebensmitteln und den dramatisch gestiegenen Preisen bei Grundnahrungsmitteln setzte der MRR im Mai 2008 eine Sondersitzung an.[20] Die Resolution zur Sitzung und nachfolgende Resolutionen (Human Rights Council 2008b) fordern vermehrte Anstrengungen zur Nahrungsmittelproduktion, auf Nahrungssicherheit gerichtete Technologietransfers und einen gender-sensiblen Fokus. Die Texte appellieren an die Staaten, Investitionen in die ländliche Struktur und Landwirtschaft so vorzunehmen, dass sich die negativ betroffenen Bevölkerungsgruppen perspektivisch selber ernähren können. In diesem

Zusammenhang bekräftigte der seit März 2008 neu berufene Sonderberichterstatter die Notwendigkeit der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelherstellung. Allein eine Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion in großem Maßstab reiche nicht aus, um Hunger zu beseitigen und weltweit Nahrungssicherheit herzustellen. Ebenso mahnte er für Institutionen wie die FAO (*Food and Agriculture Organization*, Rom) einen auf Menschenrechten basierenden Politikansatz an, um den von Hunger und Armut Betroffenen eine bessere Grundlage zur selbstorganisierten Nahrungssicherheit zu verschaffen (vgl. de Schutter 2008).

Das Mandat zum Recht auf Bildung soll u.a. einen Beitrag zur Überwindung von Armut leisten. Die frühere Sonderberichterstatterin Katarina Tomasevski verdeutlichte allerdings in ihren Berichten, dass meist Armut und weniger eine schlechte Regierungsführung dem Recht auf Bildung entgegensteht und insofern die Überwindung von Armut vorzugsweise anzugehen wäre. So analysierte und kritisierte sie die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank in den 1980er Jahren, die den Grundschulbesuch signifikant verringerten. Die Realität von Kinderarbeit, aus der Not geborenen Schulabbrüchen und umgekehrt der Tendenz der Privatisierung des Weiterbildungssektors vor Augen, sah Katarina Tomasevski nur eine begrenzte Möglichkeit, über Bildung zu einer Überwindung der Armut zu gelangen (vgl. Tomasevski 1999-2004). Angesichts der relativen Untätigkeit vieler Regierungen gegenüber ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen stand Katarina Tomasevski für eine Verlängerung ihrer Mandatstätigkeit nicht mehr zur Verfügung.

Das Mandat zum „Recht auf den höchst erreichbaren Standard bei der geistigen und physischen Gesundheit" beschäftigt sich mit dem Thema aus zwei Blickwinkeln: Wie verhindert a) Armut und wie verhindern b) Stigmatisierungen und Diskriminierung den Zugang zum Recht auf Gesundheit. Die bisherigen Berichte des Sonderberichterstatters Paul Hunt (bis 2008) behandeln als Schwerpunkte die Bereiche HIV/AIDS, Müttersterblichkeit, von der Forschung und öffentlichen Aufmerksamkeit vernachlässigte Krankheiten, geistige Gesundheit, die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele, die Tätigkeiten der Welthandelsorganisation sowie Strategien zur Armutsüberwindung und ihre Auswirkungen auf das Recht auf Gesundheit. Im Kontext von Armut kritisierte er immer wieder die hohe Rate bei der Müttersterblichkeit – geschätzte 500 000 Tote pro Jahr – obwohl schon einfachste Maßnahmen zu einer deutlichen Reduzierung führen würden (vgl. Hunt 2008).

Der Sonderberichterstatter drängte die Regierungen mehrfach, die in seinen Berichten enthaltenen Indikatoren und *benchmarks* als Referenzrahmen zur Erfolgs-

kontrolle zu nutzen – mit bescheidenem Erfolg. In seinem Bericht an die MRK aus dem Jahr 2004 beschäftigte sich Paul Hunt explizit mit der Strategie Nigers zur Überwindung der Armut. Die Regierung wählte einen umfassenden Ansatz, um auch in Armut lebenden Bevölkerungsgruppen den Zugang u.a. zu sauberem Wasser, zu preisgünstigen Medikamenten, zur Ausbildung in Gesundheitsfragen zu ermöglichen. Mit der Fragestellung, inwieweit Armut den Zugang zur bestmöglichen Gesundheitsversorgung verstellt, entwarf Paul Hunt Richtlinien zur menschenrechtlichen Verantwortung pharmazeutischer Unternehmen und stellte sie im September 2007 der UN-Generalversammlung vor (vgl. Hunt 2004, 2006, 2007).

Das Mandat zum Recht auf angemessenes Wohnen beinhaltet nicht nur Gesetzgebung und reale Wohnverhältnisse – Obdachlosigkeit, verdichtete Siedlungen, Gettos – einschließlich sanitären Struktureinrichtungen, sondern auch Budgetentscheidungen etwa zum sozialen Wohnungsbau und Landrechte bei indigenen Völkern (vgl. OHCHR 2008). So kritisierte der bis 2008 berufene Sonderberichterstatter Miloon Kothari die Regierung Kanadas wegen deren Einsparungen im nationalen Wohnungsbaubudget mit fatalen Folgen für die in Armut Lebenden und Obdachlosen, während gleichzeitig der Etat für Bauvorhaben zugunsten der Olympischen Spiele 2010 in Vancouver großzügig ausgestattet wurde. Zukünftig sollte das Mandat Naturkatastrophen, Klimawandel und humanitären Notfällen sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft mehr Aufmerksamkeit widmen. Ein durchgängig besonderes Augenmerk lag auf der besonderen Gefährdung von Frauen bei Land- und Eigentumsrechten im Zusammenhang mit Wohnraum.[21]

Die Tragweite des Rechts auf angemessenes Wohnen verdeutlichte Miloon Kothari mit Schätzungen zur Zahl der in mangelhaften Wohnverhältnissen lebenden Menschen: rund 600 Millionen in Städten und rund einer Milliarde auf dem Land. Etwa 1,7 Milliarden verfügen über eine nur ungenügende Versorgung mit sauberem Wasser und 3,3 Milliarden haben keine Abwasserentsorgung. Zwischen 30 und 70 Millionen Kinder leben auf der Straße. Kritisch stellte er immer wieder fest, dass viele Regierungen ihre internationalen Vereinbarungen – wie bei den Habitat-Konferenzen und der Habitat-Agenda – nicht umsetzten und ebenso wenig die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure anstrebten. Selbst bei Entwicklungsmaßnahmen und Umsiedlungen – d.h. geplanten Veränderungen der Wohnsituation – deckte Miloon Kothari oft genug Verletzungen des Rechts auf angemessenes Wohnen auf. In Bezug auf erzwungene Umsiedlungen etwa bei Staudammbauten oder der Sanierung von Slums entwarf er Richtlinien und präsentierte sie dem MRR im Jahr 2007.[22]

Das Mandat der unabhängigen Expertin zum Thema extreme Armut soll im Wesentlichen die Hindernisse und Möglichkeiten ihrer Beseitigung identifizieren, die der Inanspruchnahme der Menschenrechte durch in extremer Armut lebenden Menschen entgegenstehen. Außerdem soll die Mandatsträgerin nach Wegen suchen, die von extremer Armut Betroffenen an den Hilfsmaßnahmen zu ihren Gunsten zu beteiligen und die Lage besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderung oder zusätzlich von Diskriminierung Betroffene zu berücksichtigen. Schließlich sollen Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele ausgesprochen werden.

Die bisherigen drei Mandatsträger[23] haben dazu eine Menge Material und Vorschläge zusammengetragen, und ebenso haben die vormalige MRK, der MRR sowie die UN-Generalversammlung vielfach in Resolutionen Stellung bezogen.[24] Dazu kommen eher konzeptionelle Texte seitens des Hochkommissariats für Menschenrechte, der MRK-Unterkommission und Mitgliedern der Ad-hoc-Arbeitsgruppe[25], die der politischen Bewertung durch MRK, MRR und UN-Generalversammlung den fachspezifischen Unterbau geliefert haben.[26] Vergleichsweise wurde also ein immenser institutioneller Aufwand betrieben.

Aus all diesen Bemühungen lassen sich folgende Kernaussagen herausfiltern: Extreme Armut stellt eine umfassende Form der sozialen und kulturellen Exklusion dar, vergleichbar der Sklaverei. Menschen, die unter extremer Armut leben müssen, haben in der Regel keinen Zugang zu Menschenrechten in Form sozialer Grundsicherung und individueller Befähigung. Staaten und Regierungen, die auf ihrem Territorium mit extremer Armut zu kämpfen haben, sind aus unterschiedlichen Gründen überfordert, extreme Armut wirksam zu überwinden. Dies gilt auch für die USA.[27] Die Überwindung extremer Armut sollte aus menschenrechtlicher Perspektive eine bindende Verpflichtung darstellen und zur Aufgabe der internationalen Gemeinschaft werden. Das heißt zum einen, dass die internationale Gemeinschaft Hilfestellung leistet, indem etwa die Weltbank und andere vergleichbare internationale Institutionen im Sinne guter Regierungsführung bisherige Programme auf einschlägige Folgen überprüft und gleichzeitig genuine Hilfsprogramme auflegt. Zum anderen wird insbesondere von den reichen Staaten gefordert, ihre bisherigen Politikansätze u.a. gegenüber bewaffneten Konflikten, Waffenlieferungen, Strukturanpassungsprogrammen, Konsummodellen und Entwicklungsprojekten zu überprüfen.

Was ist bislang konkret dabei zustande gekommen? Es überrascht nicht, dass Staaten wie Argentinien oder die Philippinen solche Empfehlungen befürworten, während

Staaten wie die Schweiz, Kanada, USA und große Teile der Europäischen Union von rechtsverbindlichen Verpflichtungen nichts wissen wollen. Die Argumentation ist die gleiche wie zu den Mandaten zur internationalen Solidarität und Außenverschuldung: Den Blick fest auf die der Empfehlung auch innewohnenden, instrumentellen Komponenten gerichtet, verweigern sich die Länder der westlichen Staatengruppe einer Verpflichtung und behalten sich die Überwindung extremer Armut der politischen Konstellation in den jeweiligen Ländern vor.

Außer der Einrichtung des Internationalen Tages zur Beseitigung der Armut[28] liegt ein fachlich gut begründeter und mit umfangreichem Material gestützter Diskurs vor, der unter günstigen Bedingungen die Verweigerungshaltung zum Erodieren bringen kann. Die jüngste Finanzkrise mit ihren enormen Stützungsmaßnahmen in Billionen-Höhe eröffnet eine solche Chance. Die Geberkonferenz zu den Millenniumsentwicklungszielen im September 2008 erbrachte hingegen knapp 16 Milliarden US-Dollar (vgl. Sepúlveda Carmona 2008). Solche disproportionalen Bemühungen werfen ein Schlaglicht auf die Aufgabenstellung, die Überwindung extremer Armut nicht als optionalen Politikansatz, sondern als internationale Verpflichtung zu verankern.

4. Resümee

Unbeschadet der Weigerung zu verpflichtendem Regierungshandeln ist im Kontext der MRK und des MRR ein verzweigtes und weitgehend zielführendes, institutionelles Netz mit hoher fachlicher Expertise entstanden, das die Auseinandersetzung um das Thema Armut unter menschenrechtlichen Aspekten mit begründeter Aussicht auf verpflichtende Maßnahmen fortführt. Strukturen, Politikansätze und Mechanismen zur internationalen Bekämpfung von Armut sind potenziell vorhanden. Jetzt schon lassen sich einzelne Merkmale der von Armut geprägten Lebensführung als rechtlichen Anspruch auf Überwindung einklagen und über Beschwerdemechanismen wie die Mandate der Sonderverfahren auch international zur Geltung bringen. Ebenso existieren Verfahren, die den Staaten periodische Rechenschaftsberichte abverlangen. Der auf Rechten basierende Ansatz ermöglicht besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die Bekämpfung der Armut in eigener Regie einzufordern und sich nicht mit der Definitionshoheit der Regierung abspeisen zu lassen.

Die begründete Aussicht auf verpflichtende Maßnahmen bezieht sich allerdings nicht auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeithorizont. Der Wandel von der Orientierung an Bedürfnissen hin zum Verständnis von Armut als Verletzung eines Menschenrechts bis zur Formulierung eines Rechtsanspruchs auf staatliches Handeln im internatio-

nalen Maßstab bedarf zusätzlich der sozialen Bewegung. Sie ist notwendig, um aus der Armutsbekämpfung eine tatsächliche politische Priorität werden zu lassen, soziale und kulturelle Exklusion zu ächten und den von Armut Betroffenen die Beteiligung an den Strategien zur Armutsbekämpfung zu erstreiten. Die gerechte und faire Gestaltung der Lebens- und Entwicklungschancen gerade in Zeiten der Globalisierung bedarf notwendigerweise der Artikulation im politischen, öffentlichen Raum, die erfahrungsgemäß Schwankungen unterliegt.

Anmerkungen

1 Charta der Vereinten Nationen (1945 in Kraft getreten) Artikel 1 und 55; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) Artikel 22 und 25; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, 1976) Artikel 9, 11, 12 und 13; Internationaler Pakt zu zivilen und politischen Rechten (UN-Zivilpakt, 1976) Artikel 6; Internationale Konvention zur Eliminierung von Rassismus und Diskriminierung (1969) Artikel 5; Internationale Konvention zur Eliminierung der Frauendiskriminierung (1981) Artikel 11, 12, 13 und 14; Kinderrechtskonvention (1990) Artikel 24 und 27; Internationale Konvention zu den Rechten der Wanderarbeiter und ihrer Familien (2004) Artikel 24 bis 30 und 43; Internationale Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderung (2008) Artikel 28 sowie die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) Artikel 20 bis 24 und Zusatzprotokolle.

2 ILO-Konventionen mit direktem Bezug zu Armut: 24, 25, 37, 38, 39, 40, 42, 102, 121, 128, 130 und 157.

3 Der OECD-Standard definiert „Armut" als Einkommen, das weniger als die Hälfte des mittleren nationalen Einkommens beträgt.

4 VENRO 2001; BMZ 2003; Hamm 2004; High Commissioner for Human Rights 2008.

5 High Commissioner for Human Rights 2008.

6 Resolution der UN-Generalversammlung Nr. 55/2 am 8. September 2000.

7 Die Bundesregierung hingegen setzt seit den 1990er Jahren die Verwirklichung der Menschenrechte als Ziel aller Entwicklungszusammenarbeit voraus; so u.a. das Aktionsprogramm 2015 zu den Millenniumszielen; s. Fußnote 4.

8 Im Folgenden werden solche Dokumente ausgewiesen als MRK-/MRR-Resolution Jahr/Dokumentennummer.

9 Resolution Nr. A/HRC/8/L.6: *Promotion of a democratic and equitable international order*, Juni 2008.

10 In Form einer Erklärung verabschiedet von der UN-Generalversammlung im Jahr 1986.

11 BMZ 2003. Ähnlich verhält es sich mit den Programmen zur Armutsbekämpfung der Weltbank (*Poverty Reduction Strategies*), die zwar die Notwendigkeit betonen, den Menschen als Subjekt seiner Entwicklung zu verstehen, aber daraus keine Verpflichtungen für die Staaten ableiten.

12 Vgl. Marks 2008: Introduction; Salama 2008.

13 Vgl. die jüngste Resolution Nr. A/HRC/7/11: *The role of good governance in the promotion and protection of human rights.*

14 Da das Mandat im März 2008 eingerichtet und die unabhängige Expertin zum Recht auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen erst im September berufen wurde, liegen keine Berichte vor. Der Resolutionstext zur Einrichtung des Mandats und frühere Berichte des Hochkommissariats für Menschenrechte zielen darauf ab, das Recht auf – sauberes – Wasser als eigenständiges Menschenrecht zu etablieren; mit weitreichenden Folgewirkungen, wie etwa beim Zugang zu Wasser im Kontext von Klimaveränderungen.

15 So die Sonderberichterstatter zu indigenen Völkern und zum Thema Gesundheit (v.a. zur Müttersterblichkeit).

16 Dokument Nr. A/HRC/8/L.2/Rev.1/Corr.1. Das Dokument soll von der UN-Generalversammlung am 10. Dezember 2008 endgültig verabschiedet und ab März 2009 zur Ratifizierung ausgelegt werden.

17 Der Sonderberichterstatter für Migranten beschreibt den Fall von rückkehrwilligen Migranten nach Burkina Faso im Jahr 2003, die aufgrund der Bürgerkriegssituation die Elfenbeinküste verlassen wollten; vgl. Rodríguez Pizarro 2005; Bustamante 2006a; 2006b; 2008a; 2008b.

18 Grundlegend für die Einsichten zu diesem Mandat ist bis heute der Bericht von Leandro Despouy von 1996.

19 Vgl. Stavenhagen 2002: Kapitel II und 2005: Kapitel 1.B; Anaya 2008: para. 58.

20 Die erste Sondersitzung zu einem thematischen Bereich fand am 22. Mai 2008 unter dem Titel statt: *The negative impact on the realization of the right to food of the worsening of the world food crisis, caused inter alia by the soaring food prices*; vgl. Human Rights Council 2008a.

21 Vgl. Kothari 2001; 2002: Schwerpunkt Diskriminierung und Globalisierung; 2004: Schwerpunkt Vertreibung; 2005: Schwerpunkt Obdachlose; 2008.

22 Vgl. Kothari 2007: Grundsätze und Richtlinien zu Vertreibung und Umsiedlung.

23 Anne-Marie Lizin (von 1998-2004) 1999; 2000a; 2000b; 2001a; 2001b; 2002; 2003; 2004; Arjun Sengupta (von 2004-2008) 2005; 2006a; 2006b; 2007; 2008; Magdalena Sepúlveda Carmona (seit 2008). Ländervisiten führten u.a. nach Portugal, Bulgarien, in den Yemen, nach Bolivien, in den Sudan und in die USA.

24 Wenngleich der Wortlaut in vielen Resolutionen beinahe identisch ist. Vgl. Commission on Human Rights 1988-2004; Human Rights Council 2007-2008, UN General Assembly 1991, 1992, 1998, 2002, 2008.

25 Sérgio Paulo Pinheiro, Yozo Yokota, El Hadji Guissé und José Bengoa.

26 OHCHR 2002; 2006a; 2006b; 2007; Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights 2006; Despouy 1996; Bengoa 2006; Chung 2006.

27 Dort vor allem aus politisch-ideologischen Gründen.

28 Der 17. Oktober eines jeden Jahres; zur Erinnerung an eine weltweite Demonstration im Jahr 1987 gegen extreme Armut.

Literatur

Anaya, James 2008: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. Dokument Nr. A/HRC/9/9, Genf.

Annan, Kofi 2005: In larger freedom. Dokument Nr. A/59/2005, New York.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2003: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Berlin/Bonn.

Bengoa, José 2006: Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against extreme poverty. Final report by the coordinator of the ad hoc group of experts. Dokument Nr. A/HRC/Sub.1/58/16, Genf.

Bustamante, Jorge 2006a: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. Dokument Nr. E/CN.4/2006/73, Genf.

Bustamante, Jorge 2006b: Communications sent to Governments and replies received. Dokument Nr. E/CN.4/2006/73/Add.1, Genf.

Bustamante, Jorge 2008a: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. Dokument Nr. A/HRC/7/12, Genf

Bustamante, Jorge 2008b: Mission to the United States. Dokument Nr. A/HRC/7/12/Add.1, Genf.

Chung, Chin-sung 2006: The challenges of women's participation in policies and strategies to combat poverty and extreme poverty. Working paper. Dokument Nr. A/HRC/Sub.1/58/SF/3, Genf.

Commission on Human Rights 1988-2004: Resolutions on extreme poverty. Dokument Nr. E/CN.4/RES/1988/23; E/CN.4/RES/1989/10; E/CN.4/RES/1990/15; E/CN.4/RES/1991/14; E/CN.4/RES/1992/11; E/CN.4/RES/1993/13; E/CN.4/RES/1994/12; E/CN.4/RES/1995/16; E/CN.4/RES/1996/10; E/CN.4/RES/1997/11; E/CN.4/RES/1998/25; E/CN.4/RES/1999/26; E/CN.4/RES/2000/12; E/CN.4/RES/2002/30; E/CN.4/RES/2003/24; E/CN.4/RES/2004/23; Genf.

Despouy, Leandro 1996: The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Final report on human rights and extreme poverty. Submitted by the Special Rapporteur, Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/1996/13, Genf, 28. Juni.

Diène, Doudou 2007: Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Dokument Nr. A/HRC/4/19 Add.1-4, Genf.

Diène, Doudou 2008a: Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Dokument Nr. A/HRC/7/19 Add.1-6, Genf.

Diène, Doudou 2008b: Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Dokument Nr. A/HRC/9/12, Genf.

Hamm, Brigitte 2004: How can the poor gain their rights? Poverty Reduction and Human Rights. VENRO – Perspektive 2015 – Combating Poverty Requires Involvement, Bonn.

High Commissioner for Human Rights 2008: Report on the draft guiding principles on extreme poverty and human rights: the rights of the poor. Genf, Dokument A/HRC/7/32, 11. Februar.

Human Rights Council 2007-2008: Resolutions on extreme poverty. Dokument Nr. A/HRC/RES/2/2; A/HRC/7/L.32/Rev.1; A/HRC/RES/8/11; Genf.

Human Rights Council 2008a: Report of the seventh special session of the Council. Dokument Nr. A/HRC/S-7/2, Genf.

Human Rights Council 2008b: Action on Resolution on Follow-Up to the Special Session on the World Food Crisis. Dokument Nr. A/HRC/9/L.15, Genf.

Hunt, Paul 2004: The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Report to the Commission on Human Rights. Dokument Nr. E/CN.4/2004/49, Genf.

Hunt, Paul 2006: The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Report to the UN General Assembly. Dokument Nr. A/61/338, New York.

Hunt, Paul 2007: Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in relation to Access to Medicines. Prepared by the United Nations Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, New York, September, http://209.85.135.104/search?q=cache:l41RnmNqU68J:www2.ohchr.org/english/issues/health/right/docs/draftguid150508.doc+UN+GA+Human+Rights+Guidelines+for+Pharmaceutical+Companies&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de, Stand: 31.10.08.

Hunt, Paul 2008: Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Dokument Nr. A/HRC/7/11 Add.1-4 plus Corr.1, Genf.

Kothari, Miloon 2001: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Dokument Nr. E/CN.4/2001/51, Genf.

Kothari, Miloon 2002: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Dokument Nr. E/CN.4/2002/59, Genf.

Kothari, Miloon 2004: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Dokument Nr. E/CN.4/2004/48, Genf.

Kothari, Miloon 2005: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Dokument Nr. E/CN.4/2005/48, Genf.

Kothari, Miloon 2007: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Dokument Nr. A/HRC/4/18, Genf.

Kothari, Miloon 2008: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in that context. Dokument Nr. A/HRC/7/16, Genf.

Lizin, Anne-Marie 1999: Human rights and extreme poverty – Report submitted by the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/1999/48, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2000a: Human rights and extreme poverty – Report submitted by the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/2000/52 plus Corr.1, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2000b: Report of the Workshop on Human Rights and Extreme Poverty. Dokument Nr. E/CN.4/2000/52/Add.1, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2001a: Human rights and extreme poverty – Report from the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/2001/54 plus Corr.1, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2001b: Report of the Expert Seminar on Human Rights and Extreme Poverty, 7-10 February 2001. Dokument Nr. E/CN.4/2001/54/Add.1 plus Corr.1, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2002: Human rights and extreme poverty – Rapport soumis par l'experte indépendante. Dokument Nr. E/CN.4/2002/55, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2003: Human rights and extreme poverty – Report of the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/2003/52, Genf.

Lizin, Anne-Marie 2004: Human rights and extreme poverty – Report of the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/2004/43, Genf.

Marks, Stephen P. 2008: Introduction, in: Marks, Stephen P. (ed.): Implementing the Right to Development. The Role of International Law. FES Geneva, S. 11-16.

Office of the High Commissioner on Human Rights 2002: Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. Genf, http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/Human%20rights%20approach%20to%20poverty%20reduction%20strategies_draft%20guidelines.pdf, Stand: 31.10.08.

Office of the High Commissioner on Human Rights 2006a: Draft guiding principles on extreme poverty and human rights: the rights of the poor. Annex zum Dokument Nr. A/HRC/2/2-A/HRC/Sub.1/58/36, Genf.

Office of the High Commissioner on Human Rights 2006b: Promoting the right to development in the context of the United Nations Decade for the Elimination of Poverty (1997-2006). Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/2006/12, Genf

Office of the High Commissioner on Human Rights 2007: Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework. Dokument Nr. A/HRC/4/62, Genf.

Office of the High Commissioner on Human Rights 2008: International Standards on Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Genf, http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/standards.htm, Stand: 31.10.08.

Rodríguez Pizarro 2005: Report Special Rapporteur on the human rights of migrants. Addendum Burkina Faso. Dokument Nr. E/CN.4/2006/73/Add.2, Genf.

Sachs, Jeffrey D. et al. 2005: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview UN Millennium Project. UNDP, New York.

Salama, Ibrahim 2008: The Right to Development: Renewal and Potential, in: Marks, Stephen P. (ed.): Implementing the Right to Development. The Role of International Law. FES Geneva, S. 117-126.

Schutter, Olivier de 2008: Report of the Special Rapporteur on the right to food. Dokument Nr. A/HRC/9/23, Genf.

Sengupta, Arjun 2005: Human rights and extreme poverty – Report by the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/2005/49, Genf.

Sengupta, Arjun 2006a: Human rights and extreme poverty – Report of the independent expert. Dokument Nr. E/CN.4/2006/43, Genf.

Sengupta, Arjun 2006b: Mission to the United States of America (October 2005). Dokument Nr. E/CN.4/2006/43/Add.1, Genf.

Sengupta, Arjun 2007: Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty. Dokument Nr. A/HRC/5/3, Genf.

Sengupta, Arjun 2008: Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty. Dokument Nr. A/HRC/7/15, Genf.

Sepúlveda Carmona, Magdalena 2008: Financial Crisis Must Not Lessen Obligation To Fight Poverty Warns UN Expert On Human Rights And Extreme Poverty. Genf, 16. Oktober, http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/B7F30230A21B081AC12574E40058A56D?OpenDocument, Stand: 31.10.08.

Special Procedures 2006: States must address poverty with utmost urgency, say UN Independent Experts on the occasion of Human Rights Day. Presseerklärung, Genf, 8. Dezember.

Stavenhagen, Rodolfo 2002: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. Dokument Nr. E/CN.4/2002/97, Genf.

Stavenhagen, Rodolfo 2005: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. Dokument Nr. E/CN.4/2005/88, Genf.

Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights 2006: Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against extreme poverty. Dokument Nr. A/HRC/Sub.1/58/L.16, Genf.

Tomasevski, Katarina 1999: Preliminary report of the Special Rapporteur on the right to education. Dokument Nr. E/CN.4/1999/49, Genf.

Tomasevski, Katarina 2000: Progress report of the Special Rapporteur on the right to education. Dokument Nr. E/CN.4/2000/6, Genf.

Tomasevski, Katarina 2001: Annual report of the Special Rapporteur on the right to education. Dokument Nr. E/CN.4/2001/52, Genf.

Tomasevski, Katarina 2002: Annual report of the Special Rapporteur on the right to education. Dokument Nr. E/CN.4/2002/60, Genf.

Tomasevski, Katarina 2003: The right to education – Report of the Special Rapporteur. Dokument Nr. E/CN.4/2003/9, Genf.

Tomasevski, Katarina 2004: The right to education – Report submitted by the Special Rapporteur. Dokument Nr. E/CN.4/2004/45, Genf.

United Nations General Assembly 1991, 1992, 1998, 2002, 2008: Relevant Resolutions of the General Assembly. Dokument Nr. A/RES/46/121; A/RES/47/134; A/RES/47/196; A/RES/53/146; A/RES/57/211; A/RES/63/274, New York.

United Nations Non-Governmental Liaison Service 2007: Extreme poverty and human rights: The rights of the poor. Results of the Civil Society On-line Consultation on the OHCHR – Draft Guiding Principles, Genf, Oktober; www.un-ngls.org/docs/ohchr/consultation.pdf, Stand: 31.10.08.

VENRO 2001: Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen der internationalen und nationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik. VENRO-Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“, Bonn.

Ziegler, Jean 2007: Report of the Special Rapporteur on the right to food. Dokument Nr. A/HRC/4/30, Genf.

Ziegler, Jean 2008: Report of the Special Rapporteur on the right to food. Dokument Nr. A/HRC/7/5 Add.1-3, Genf.

Michael Windfuhr

Armut, soziale Menschenrechte und das Recht auf soziale Sicherheit

Gradmesser für den Fortschritt bei der Reduzierung von Armut im globalen Maßstab ist seit ihrer Annahme in der Generalversammlung im Jahr 2000 die Umsetzung der Jahrtausendentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs). Während beim neusten Umsetzungsbericht der MDGs im Hinblick auf verschiedene Ziele Fortschritte gemeldet wurden,[1] sind beim ersten Ziel, der Reduzierung des Anteils der Armen und der Hungernden, kaum Fortschritte zu vermelden. Der Anteil der absolut Armen, im UN-Kontext gemessen an einem Durchschnittseinkommen unterhalb eines US-Dollars pro Kopf, ist seit Jahren kaum gesunken, die absolute Zahl der Hungernden ist durch die aktuelle Welternährungskrise sogar stark, von 852 Millionen 2007 auf 923 Millionen im Herbst 2008, gestiegen.[2] Die Zahl der Menschen, die zwischen einem und zwei US-Dollar pro Kopf verdienen, liegt bei ca. 2,4 Mrd. Die Armutsproblematik erweist sich damit als eine sehr hartnäckige Problemlage, deren Bearbeitung – trotz aller Verweise auf die verfügbaren Ressourcen und der Möglichkeit schnellere Ergebnisse erzielen zu können[3] – offensichtlich komplexer und schwieriger ist als angenommen.

Im folgenden Artikel soll vorgestellt werden, wie sich die Debatte zur Adressierung von Armut und sozialer Exklusion im Menschenrechtssystem in der letzten Zeit entwickelt hat. Dabei wird nach einer begrifflichen Eingrenzung zunächst ausführlicher die Entwicklung im Bereich des Komitees der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte dargestellt, vor allem der neue Allgemeine Rechtskommentar zum Thema soziale Sicherheit. Danach wird ein knapper Überblick über die Debatte bei der Internationalen Arbeitsorganisation und im Bereich des europäischen Menschenrechtsschutzsystems gegeben. Der Artikel schließt mit Überlegungen, welche Bereiche des Menschenrechtsschutzsystems bereits genutzt werden können, um armutsrelevante Tatbestände zu adressieren, sowie darüber, wo Schwachstellen und Lücken im Schutzsystem auftreten. Insgesamt gilt, dass die Arbeit zu wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten (wsk-Rechte) noch am Anfang steht, besonders, da die Entwicklung des Verständnisses rechtlicher Normen meist erst wenige Jahre alt ist. Im Bereich vieler wsk-Rechte ist eine substantielle Arbeit beispielsweise im Bereich des Monitoring, des Designs von Umsetzungsmaßnahmen

oder der rechtlichen Einklagung immer noch neu, allerdings entwickelt sich dieser Bereich der Menschenrechtsarbeit derzeit schnell.

Die Persistenz des Themas liegt darin begründet, dass Armutsphänomene oft durch systematische Prozesse von Diskriminierung, Marginalisierung und sozialer Exklusion ausgelöst werden, die weder schnell noch durch technische Lösungen einfach zu bearbeiten sind. Die Analysen des *Millennium Development*-Projektes haben beispielsweise ergeben, dass die Hälfte aller Hungernden weltweit Personen aus Kleinbauernfamilien sind, d.h. Haushalte, die von der Landwirtschaft leben und nicht mehr als einen Hektar Land besitzen. Ihre Lage wird durch eine mehrfache Marginalisierung beschrieben. Sie leben oft in geographisch sehr entlegenen Regionen, an steilen Hängen, ohne gute Anbindung an die Infrastruktur und lokale Märkte. Sie haben keinen Zugang zur Agrarberatung, zu Krediten oder anderer infrastruktureller Hilfe und oft sind die Landbesitzverhältnisse ungeklärt. All diese Tendenzen werden besonders verstärkt, wenn Frauen dem Haushalt vorstehen. Weitere 30 Prozent der Armen leben in ländlichen Regionen ohne Zugang zu Land. Davon sind gut zwei Drittel Landarbeiter, die oft in sehr prekären Verhältnissen leben, beispielsweise nur mit saisonaler Beschäftigung unter schwierigen Arbeitsbedingungen. Weitere acht Prozent leben in Familien, die als Nomaden, Fischer oder als Sammler von Waldprodukten ein Einkommen erzielen. Etwa 20 Prozent der Hungernden leben im städtischen Umfeld.

Eine solche Form einer Typologisierung erlaubt es, die Formen sozialer und politischer Diskriminierung zu identifizieren, die ursächlich dafür sind, dass Armut nicht leicht zu überwinden ist. Die Typologisierung muss ergänzt werden um Personengruppen, die wenige bzw. zu wenig Fähigkeiten haben ein angemessenes Einkommen durch Arbeit zu erzielen, sei es weil sie zu alt oder zu jung sind wie HIV/Aids-Waisen, oder weil sie zu krank sind, etwa um Felder zu bestellen. Neue Formen prekärere Arbeitsbeziehungen sind im Rahmen der schnellen ökonomischen Globalisierung im Verlauf der letzten zwei Jahre entstanden, wie die regelmäßigen Berichte der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu „menschenwürdiger Arbeit" (*decent work*) zeigen. Auf eine detaillierte Darstellung der neuen Formen von prekären Arbeitsbeziehungen und sozialer Exklusion soll hier aus Platzgründen verzichtet werden. Deutlich wird aber, dass der mit Abstand größte Teil der extremen Armen weltweit dem informellen Sektor zuzurechnen ist und von sozialen Sicherungssystemen bislang nicht erfasst wird. In Zeiten der Globalisierung nimmt zudem die Zahl derjenigen zu, die aus formellen Arbeitsbeziehungen austreten.

Oft sind es Menschenrechtsverletzungen wie die beschriebenen Diskriminierungstatbestände, falsche oder fehlende politische Maßnahmen, die ursächlich für die Situation der betroffenen Bevölkerungsgruppen sind. Zur Überwindung der

Probleme bietet sich deshalb ein Menschenrechtsansatz an, der die zugrundeliegenden Menschenrechtsverletzungen bearbeitet und die Umsetzung relevanter staatlicher Verpflichtungen einfordert.

1. Begriffliche Eingrenzungen: Wirtschaftliche und soziale Menschenrechte, Recht auf soziale Sicherheit

Sozialpolitik und auch die Anerkennung sozialer Rechte sind historisch im Umgang mit den Umwälzungen der Lebensbedingungen und mit neuen Armutsrisiken in der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts entstanden. Von Beginn an wurden verschiedene Begriffe entwickelt, um soziale Leistungen zu unterscheiden, wie die Differenzierung zwischen sozialer Sicherheit (*social security*) und sozialer Hilfeleistung (*social assistance*). Damit sollen versicherungsbasierte Leistungen, die auf eigenen Mitteln der Arbeitnehmer und Einzahlungen der Arbeitsgeber beruhen, unterschieden werden von Leistungen, die meist nach Prüfung der Bedürftigkeit aus allgemeinen Steuereinnahmen bezahlt und als Sozialhilfe bezeichnet werden. Erstere können zu Teilen als Eigentumsansprüche bewertet werden, da die Begünstigten dieser Leistungen durch regelmäßige Zahlungen mit zur Finanzierung beigetragen haben. Diese Leistungen waren ursprünglich so konzipiert, dass sie den Lebensstandard der Begünstigten absicherten. Mit den wachsenden Problemen der Finanzierung, die alle Wohlfahrtsstaaten seit den 80er und 90er Jahren haben, wurde die Absicherung des Lebensstandards bedingt reduziert oder – beispielsweise durch die Hartz-IV-Gesetze – zurückgenommen. Diese Leistungsformen können und müssen unterschieden werden von allen Formen der Sozialhilfe, die darauf ausgerichtet sind, ein Mindestniveau an Sicherheit zum Überleben zu gewähren. Im Folgenden wird hier einheitlich von sozialer Sicherheit gesprochen werden, wo nötig, soll aber differenziert werden.

Das Recht auf soziale Sicherheit wurde in der Folge des Zweiten Weltkriegs im Völkerrecht anerkannt. Auslöser hierfür war die Erkenntnis, dass die wirtschaftlichen Verwerfungen nach der Weltwirtschaftskrise 1929/30 für die Entstehung der menschenrechtsverachtenden Naziherrschaft zumindest mitverantwortlich waren. Die Menschenrechtsdimension des Rechtes wurde zum ersten Mal noch während des Krieges in der Erklärung von Philadelphia der ILO von 1944 aufgenommen: „*extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medial care*“[4]. Als Menschenrecht wurde soziale Sicherheit dann in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aufgenommen. Im Artikel 22 ist festgehalten: „Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf

soziale Sicherheit". Artikel 25 definiert, dass jeder das „Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände" hat. Artikel 25 enthält auch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, der „ausreichende Nahrung, Wohnung, Kleidung (…)" umfasst. Damit sind zwei zentrale Rechtsansätze zur grundlegenden wirtschaftlichen und sozialen Absicherung eines jeden Menschen getroffen. Auf das Verhältnis vom Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und dem Recht auf soziale Sicherheit wird weiter unten eingegangen.

Das Recht auf soziale Sicherheit wurde in der Folge in eine Reihe internationaler[5] und regionaler[6] Menschenrechtsverträge aufgenommen. Eine besondere Erwähnung erhielt es zunächst beim Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen und dann im Jahr 2001 auf der Konferenz der ILO. Dort bestätigten die anwesenden Vertreter von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, dass soziale Sicherheit ein „*basic human right and a fundamental means for creating social cohesion*" ist.[7]

Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ist das Recht auf soziale Sicherheit im Artikel 9 in einer generellen Klausel „Recht auf soziale Sicherheit" enthalten, die Sozialversicherungen umfasst. Artikel 10 kümmert sich um den Schutz der Familie und enthält das Recht auf soziale Sicherheit während des Mutterschutzes. Die Artikel zur sozialen Sicherheit sind im Pakt relativ allgemein gehalten, was Martin Scheinin auf die parallel existierenden ILO-Standards zurückführt (Scheinin 2001: 214). Die relevanten Bestimmungen der ILO wurden 1952 in der ILO-Konvention 102 „*Social Security Convention (Minimum Standard)*" erarbeitet. Darin werden neun Bereiche sozialer Sicherheit unterschieden, die seither wesentlich für alle Bestimmungen sozialer Sicherheit sind.

(1) Medizinische Hilfe (Teil II)
(2) Leistungen im Krankheitsfalle (Teil III)
(3) Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Teil IV)
(4) Rentenleistungen (Teil V)
(5) Leistungen bei Arbeitsunfällen (Teil VI)
(6) Familienleistungen (Teil VII)
(7) Mutterschaftsleistungen (Teil VIII)
(8) Leistungen bei Invalidität (Teil IX)
(9) Witwen- und Waisenleistungen (Teil X)

Diese ILO-Liste wurde bereits 1991 vom Komitee der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Komitee) in den Leit-

linien für den Staatenbericht zu Artikel 9 des wsk-Paktes aufgenommen: Sie zeigt die Akzeptanz der Normsetzungskompetenz der ILO an dieser Stelle. Auch der neue Allgemeine Rechtskommentar zu sozialer Sicherheit und Artikel 9 von 2007 greift die neun Bereiche erneut auf.[8]

Insgesamt enthält der Pakt über wsk-Rechte verschiedene wirtschaftliche und soziale Menschenrechte, die für die Beendigung von Armut von Relevanz sind. Die Artikel 6-8 umfassen die Rechte auf Arbeit und die Rechte in der Arbeit, Artikel 11 umfasst das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und die Artikel 12-14 beziehen sich auf das Recht auf Gesundheit und Bildung. In der klassischen Einstufung gelten die Rechte auf Arbeit und auf soziale Sicherheit als wirtschaftliche Rechte, weil sie stärker mit der Arbeitswelt bzw. ihren Risiken in Verbindung stehen, während das Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt mit dem Recht auf Gesundheit und Bildung zu den sozialen Rechten gezählt werden.[9] Diese Aufteilung ist sehr stark an der Vorstellung orientiert, dass Menschen zunächst versuchen, ein Einkommen über selbstgewählte Arbeit zu erwirtschaften und sie dabei vor Eventualitäten des Arbeitslebens und ihrer Gesundheit geschützt sein müssen. Sie geht im Grunde einher mit der Annahme, dass Beschäftigung bzw. Vollbeschäftigung in der Regel möglich ist und Arbeitslosigkeit bzw. informelle Arbeitsbeziehungen zu den „versicherbaren" Ausnahmefällen gehören.

Dies widerspricht allerdings der oben dargestellten Typologie von Personen, die von Hunger und Unterernährung betroffen sind. Ein großer Teil dieser Menschen erzielt ein Einkommen als Bauern, durch Sammelökonomien oder ist dauerhaft arbeitslos bzw. unterbeschäftigt. Ein neueres Diskussionspapier der ILO dokumentiert das niedrige Niveau des Zugangs armer Menschen zu Institutionen oder Instrumenten der sozialen Sicherheit. Eine große Mehrheit der weltweiten Bevölkerung (ca. 80 Prozent) hat derzeit keinen Zugang zu formellen Formen sozialer Sicherheit (Cichon/Hagemeyer 2006).

In der Entwicklung des Verständnisses des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard wie auch der anderen Paktrechte ist zudem eine Ausdifferenzierung von Staatenpflichten feststellbar, die die bisherige Klassifizierung von wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten ergänzungswürdig werden lässt. Bei der Ausarbeitung des Allgemeinen Rechtskommentars zum Recht auf Nahrung[10] unterschied das WSK-Komitee drei Ebenen von Staatenpflichten: Respekt, Schutz und Gewährleistung. Diese Pflichtentrias wurde seitdem in allen weiteren Rechtskommentaren zu anderen Paktrechten beibehalten und in Aufsätzen zu wsk-Rechten bestätigt. Dabei geht das WSK-Komitee davon aus, dass der Staat zunächst die Fähigkeit von Menschen

sich selbst zu ernähren respektieren soll. Damit wird das wirtschaftliche Recht der Subsistenz-Bauern auf die Möglichkeit abgesichert, durch Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land ein eigenes Einkommen bzw. Auskommen zu sichern. Der Möglichkeit sich selbst zu ernähren, d.h. dem sicheren Zugang zu produktiven Ressourcen, kommt dabei – wie bei anderen wirtschaftlichen Rechten – eine doppelte Funktion zu: zum einen eine Basis für Rechtsansprüche („*entitlements*"), um einen angemessenen Lebensstandard sichern zu können, zum anderen eine Basis für ökonomische Unabhängigkeit und damit Freiheit.

Auf der zweiten Pflichtenebene ist der Staat aufgefordert, die Möglichkeit, sich selbst ernähren zu können, gegenüber Interessen von Dritten zu verteidigen (Schutzverpflichtung). Menschen sollen beispielsweise nicht durch ökonomisch mächtigere Akteure von ihrem Land vertrieben werden. Eine sehr interessante Unterscheidung für die dritte Pflichtenebene, die Gewährleistungspflicht („*obligation to fulfill*"), führt das WSK-Komitee erstmals mit dem Allgemeinen Rechtskommentar Nr. 12, die Verpflichtung „*obligation to fulfill (facilitate)*" und die „*obligation to fulfill (provide)*" ein. Generell beinhaltet die Gewährleistungsverpflichtung, dass der Staat nachweisen muss, dass er sich mit dem Maximum der verfügbaren Ressourcen darum bemüht, die am meisten betroffenen Gruppen so zu unterstützen, dass sie nicht mehr Hunger und Unterernährung ausgesetzt sind. Mit der Unterkategorie „*fulfill (facilitate)*" wird die staatliche Pflicht beschrieben, Menschen in die Lage zu versetzen, sich selbst ernähren zu können. Das heißt, der Staat muss förderliche Rahmenbedingungen schaffen, z.B. durch Agrarreformmaßnahmen Zugang zu Land als produktiver Ressource zu schaffen. In diesem Bereich wird aus dem Recht auf angemessene Nahrung bzw. dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, ein wirtschaftliches Recht. Unter der Verpflichtung „*fulfill (provide)*" wird über die „Sozialhilfekomponente" des Rechts auf angemessene Nahrung nachgedacht. Der Staat muss alles ihm zur Verfügung Stehende mobilisieren und sich um diejenigen kümmern, die sich nicht selbst versorgen können. Dies betrifft zunächst Personengruppen, die von sich aus kein angemessenes Einkommen erzielen können, wie Alte oder Waisen. Es umfasst aber im Kommentar Nr. 12. die Freiheit aller, vor Hunger geschützt zu sein, und umfasst damit eine Kernverpflichtung des Sozialrechtscharakters des wsk-Paktes. Das Minimum, die Kernverpflichtung des Paktes gegenüber besonders Armen und verletzlichen Gruppen ist deshalb vor allem in Artikel 11, dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, enthalten, zu dem die Mindestversorgung im Bereich Nahrung, Wohnung und auch Wasser gehören.[11]

Zwischenresümee: Insgesamt lassen sich aus dem Pakt drei Ebenen von Rechten ableiten, die verhindern sollen, dass Menschen in Armut leben. Im Bereich der wirt-

schaftlichen Rechte muss der Staat sicherstellen, dass so viele Menschen wie möglich sich selbst ein Einkommen und eine Absicherung ihres Lebensstandards ermöglichen können. Die wirtschaftlichen Rechte umfassen in den beschriebenen Teilaspekten des Rechts auf Nahrung auch die Verpflichtung, sich um Einkommensmöglichkeiten jenseits formeller Arbeitsplätze zu kümmern, durch Umverteilung von Land und anderen Maßnahmen. Sollten die Personen durch besondere Umstände nicht in der Lage sein, einer formellen Beschäftigung nachzugehen, greift das Recht auf soziale Sicherheit. Zur Absicherung des Überlebens ist vor allem Art. 11, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, zu sehen, der in engem Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit steht. Dieser Zusammenhang ist geboten, da beispielsweise bei Problemen mit Hunger und Unterernährung immer wieder dokumentiert wird, dass ein mangelhafter Gesundheitszustand ebenso relevant für Hungertote ist wie fehlender Zugang zu Nahrung. Das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) schätzt, dass etwas die Hälfte der Kinder, die an Unterernährung sterben, nicht wegen des fehlenden Zugangs zu Nahrung, sondern wegen paralleler Erkrankungen (wie Durchfall) sterben (UNICEF 2006).

Der enge Zusammenhang zwischen Artikel 11 und 12 wurde vom WSK-Komitee auch im Hinblick auf das Recht auf Wasser bestätigt. Im Allgemeinen Rechtskommentar Nr. 15 zum Recht auf Wasser von 2002 wird das Recht auf Wasser für den persönlichen Gebrauch sowohl aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard als auch aus dem Recht auf Gesundheit abgeleitet.[12]

Wie weitreichend sind die Bestimmungen des Rechtes auf soziale Sicherheit und der „*obligation to fulfill (provide)*"? Gelten sie für alle Menschen unter allen Umständen? Im Artikel 25 der AEMR, der ILO-Konvention 102 sowie im Artikel 9 des wsk-Paktes findet sich durchgehend die Bestimmung, dass das Recht auf soziale Sicherheit für all jene Fälle und Situationen bedeutsam ist, in denen der Einzelne nicht mehr in der Lage ist, seiner Arbeit nachzukommen, wie in Fällen von Arbeitslosigkeit, Krankheit etc. Das Recht wird allerdings immer in Zusammenhang mit einer Einschränkung erwähnt: Es gilt in „*circumstances beyond the control of the affected person*". Diese Einschränkung erlaubt Regierungen, das Recht auf soziale Sicherheit möglicherweise dann zu begrenzen, wenn die betroffenen Personen selbstverschuldet in diese prekäre Situation gekommen sind. Im neuen Rechtskommentar zum Recht auf soziale Sicherheit des WSK-Komitees wird diese Möglichkeit allerdings erschwert. Unter den Bestimmungen zum Kernbestand des Rechts auf soziale Sicherheit wird im Paragraph 59 festgehalten, dass jeder Vertragsstaat die Kernverpflichtung zur Umsetzung eines Minimalinhaltes aller Paktrechte hat – „*a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least mininum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant*"

(GC 19:59).[13] Dies umfasst das Recht auf Zugang zu einem System sozialer Sicherheit, das genau diese Leistungen erfüllt.

Zweite Leitfrage ist, ob die Rechtsgarantien für alle Menschen in einem Lande gelten und somit auch für Migranten und Flüchtlinge. Die Interpretation des Paktes über wsk-Rechte durch das WSK-Komitee ist in beiden Fällen eindeutig. Auch im Falle selbstverschuldeter Tatbestände muss der Kernbestand der Rechtsnormen umgesetzt werden und dies nicht nur für Staatsbürger, sondern für alle Personen, die auf dem Territorium des Staates leben.

Es gilt zudem die Frage zu beantworten, ob es in Zeiten der Globalisierung zusätzliche und neue Formen von Armut und sozialer Ausgrenzung gibt, wie es ein neues Positionspapier protestantischer europäischer Entwicklungsorganisationen formuliert.[14] Zunehmend wird der Begriff der sozialen Exklusion als Begriff verwendet, um einen neuen Trend zu beschreiben. Es ist allerdings strittig, ob der Begriff konsistent gebraucht wird (Bisky 2008) und mehr beschreibt als eine wachsende Einkommensspreizung. Letztere wird durch den neuen Armuts- und Reichtumsbericht für Deutschland bestätigt (BMAS 2008). Die Berichte über menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen zeigen diesen Trend auch für die internationale Ebene (UNDP 2008). Der Begriff beschreibt hier den sinkenden Abdeckungsgrad verschiedener Formen formeller Absicherung in Systemen sozialer Sicherung. Immer mehr Personen arbeiten in befristeten Arbeitsverhältnissen, Mini-Jobs etc. Dies bedeutet, dass die Erfassung der Systeme sozialer Sicherheit in Industrieländern sinkt. In den meisten Entwicklungsländern ist dieser Erfassungsgrad ohnehin gering.

2. Entwicklung der Rechtsnormen im Bereich des Rechts auf soziale Sicherheit

Vor dem Hintergrund des Ziels der Armutsreduzierung ist es interessant, sich mit einer Interpretation des Rechts auf soziale Sicherheit vertraut zu machen, die das WSK-Komitee im November 2007 mit dem allgemeinen Rechtskommentar Nr. 19 gegeben hat.

Der Allgemeine Kommentar lässt das Recht auf soziale Sicherheit weitestgehend in dem Kontext, den die ILO-Konvention 102 vorgibt, er enthält allerdings sehr interessante Erweiterungen. Zunächst wird das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit als von zentraler Bedeutung für die Garantie der Menschenwürde beschrieben. Es umfasst nach Ansicht des Komitees das Recht auf Zugang zu und Sicherung von Leistungen sowie den Schutz vor willkürlichen und unbegründeten Beschränkungen

des Zugangs zu jenen Leistungen. Das Komitee sieht die Staaten in der Pflicht, auf alle Fälle eine minimale Absicherung für alle Personen herzustellen, sei es durch beitragsgestützte Versicherungssysteme oder auch universelle, nicht beitragsbezogene Unterstützungsleistungen.

RECHTLICHE NORM

Als normativer Rechtsinhalt wird festgehalten, dass soziale Sicherheit ein soziales Gut sei. Jeder Mensch muss Zugang zu einem sozialen Sicherungssystem haben, das die für ihn relevanten Risken nachhaltig abdeckt. Es werden im Text dieselben neuen Risiken und unvorhergesehenen Eventualitäten benannt wie in der ILO-Konvention 102. Die Leistungen müssen zudem adäquat sein und im vernünftigen Verhältnis zu den eingezahlten Beiträgen stehen. Die Beitragsleistungen müssen zudem gerade für verletzliche Gruppen leistbar sein (*affordable*). Mit der Betonung des Zugangs zu Leistungen, der Qualität der Leistungen und der Leistbarkeit von Leistungen greift das Komitee Schlüsselbegriffe auf, die auch bei der Definition anderer Paktrechte in neueren allgemeinen Kommentaren verwendet wurden.

Unter der Überschrift „Beziehung zu anderen Rechten" (Paragraph 28) diskutiert das Komitee, inwieweit das Recht auf soziale Sicherheit auf den informellen Sektor ausgedehnt werden kann. Die Umsetzung der anderen Paktrechte alleine ist keine Garantie für die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit. Jeder Staat sollte auch „*social security schemes*" für besonders benachteiligte Gruppen und für Selbstständige im informellen Sektor entwerfen. Damit wird anerkannt, dass die normalen Sicherungssysteme nur einen kleinen Teil der besonders Betroffenen erreichen. Die gewählte Formulierung im Rechtskommentar ist allerdings sehr vorsichtig: „*States parties should also consider schemes that prove social protection to individuals belonging to disadvantaged and marginalized groups, for example, crop or natural disaster insurance for small farmers or livelihood protection for self-employed persons in the informal economy*". Unter der Überschrift „besondere Themen genereller Anwendung" wird im Paragraph 34 auf den informellen Sektor eingegangen. Hier formuliert das WSK-Komitee schärfer und sieht eine Verpflichtung, dass Vertragsparteien das Maximum der verfügbaren Ressourcen einsetzen müssen, um Menschen aus dem informellen Sektor in *social security schemes* zu integrieren. In der Ambivalenz dieser beiden Formulierungen wird deutlich, dass das WSK-Komitee weiß, wie hoch der finanzielle Bedarf ist, um das letztgenannte Ziel umzusetzen. Die Formulierung ist nur schärfer ausgefallen, da sie den Verweis auf die „verfügbaren" Ressourcen enthält, d.h. der Staat muss zeigen und sicherstellen, dass er alles Menschenmögliche versucht.

Wichtig für den normativen Rahmen sind auch die Paragraphen 36-38, die den Umgang mit Nicht-Staatsbürgern (*non-nationals*) regeln. Neben der generellen Pflicht, dass diese bei Weggang ihre Beiträge in Sicherungssysteme wieder erhalten können, wird in Paragraph 37 festgestellt, dass *non-nationals* auch Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, Familienunterstützung und Gesundheitsversorgung haben müssen und dass etwaige Restriktionen hierbei „*proportionate and reasonable*" sein müssen.

STAATENPFLICHTEN

Die Staatenpflichten werden in Anlehnung an die Rechtskommentare zu anderen Paktrechten beschrieben. Ein Staat hat die Verpflichtung, internationale Hilfe zu suchen, sollte er die Rechte nicht alleine umsetzen können. Der Text greift die Pflichtentrias wieder auf: Respektierungspflicht (Paragraph 44) bedeutet, niemanden von der Inanspruchnahme von Leistungen willkürlich auszuschließen. Im Rahmen der Schutzverpflichtung (Paragraphen 45-46) muss der Vertragsstaat sicherstellen, dass Dritte wie private Dienstleistungsanbieter nicht Personen an der Inanspruchnahme hindern und nicht zu hohe Auswahlkriterien aufstellen (Paragraph 45). Private Dienstleister müssen zudem angemessen reguliert werden, um Missbrauch zu vermeiden. Dazu gehört ein effektives Überwachungssystem. Unter der Gewährleistungsverpflichtung, der bei der Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit die größte Bedeutung zukommt, (Paragraphen 47-51) ist vor allem die Ebene „*fulfill provide*" von Relevanz, d.h. hier geht es um die Bereitstellung von Leistungen. In diesem Punkt sieht das Komitee den Staat in der Pflicht, das Recht für alle Individuen umzusetzen, die aus Gründen jenseits ihrer Verantwortung nicht dazu in der Lage sind („*on grounds reasonably considered to be beyond their control*", Paragraph 50). Erwähnt wird hier auch, dass die Vertragsparteien sicherstellen müssen, dass das Versorgungssystem auch in Zeiten von natürlichen Katastrophen, bewaffneten Konflikten und Ernteausfällen aufrechterhalten wird. Im Paragraph 51 verweist das Komitee noch einmal auf die Verpflichtung, dass Vertragsstaaten selbst bei begrenzten Ressourcen alles versuchen müssen, um möglichst viele Menschen aus dem informellen Sektor in die formellen Sicherungssysteme zu integrieren. Hierzu sollen Staaten besonders auch preisgünstige Lösungen anstreben.

Das Komitee folgt damit der Logik der Internationalen Arbeitsorganisation, die das Ziel nicht aufgeben möchte, die formellen Sicherungssysteme zu stärken und ihre Abdeckung auszudehnen. Andere Beobachter, gerade unter den Befürwortern sozialer Grundsicherung, halten die Möglichkeiten der Ausdehnung der Geltung formeller Sicherungsinstrumente gerade in besonders armen Ländern für sehr schwierig oder für sehr langwierig und plädieren deshalb für die Einführung zusätzlicher Modelle,

wie das einer sozialen Grundsicherung, die nicht beitragsbezogen sind und eine universelle Abdeckung haben.[15] Das Komitee plädiert an mehreren Stellen auch für nicht beitragsbezogene Sicherungssysteme mit universellem Charakter. Es greift damit Ideen auf, die bereits in den freiwilligen Leitlinien der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung angesprochen werden, und hier besonders die Ausdehnung von Sicherheitsnetzen auf vorwiegend betroffene Personengruppen. Die freiwilligen Leitlinien erwähnen neben allgemeinen „*safety nets*" auch „*food safety nets*", weil Hunger und Armut sehr eng zusammenhängen.[16]

Neben nationalen Verpflichtungen beschreibt das Komitee auch internationale Staatenpflichten und verfolgt dieses Thema selbstverständlich wie auch in vorhergehenden allgemeinen Rechtskommentaren. Zu den internationalen Staatenpflichten gehören die Unterstützung armer Länder dabei, minimale soziale Sicherungssysteme sicherzustellen, und die Verpflichtung, dass internationale Verträge – beispielsweise im Handels- oder Investitionsbereich – sich nicht negativ auf soziale Sicherungssysteme auswirken.

Zwischenresümee: Mit dem allgemeinen Rechtskommentar Nr. 19 bleibt das Komitee im Rahmen der Interpretation des Rechts auf soziale Sicherheit, den die Internationale Arbeitsorganisation vorgegeben hat. Es versucht, an verschiedenen Stellen deutlich zu machen, dass die Vertragsparteien alle die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen mobilisieren müssen, um die große Zahl von Menschen im informellen Sektor besser in die existierenden Sicherungssysteme zu integrieren. Das Komitee drängt Staaten auch dazu, neue Instrumente und Formen sozialer Sicherung auszuprobieren, die besser auf die besonders betroffenen Gruppen beispielsweise in ländlichen Räumen ausgerichtet sind. Die Verpflichtung der Ausdehnung des Rechts auf soziale Sicherheit wird dabei vom Umfang der verfügbaren Ressourcen abhängig gemacht. Dennoch hält das Komitee klar fest, dass ein Vertragsstaat eigene couragierte Schritte zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit unternehmen muss und nicht nur darauf warten darf, dass die Realisierung anderer wirtschaftlicher und sozialer Rechte dann schon die Situation besonders betroffener Gruppen verbessern werden.

3. Soziale Sicherheit im ILO-System: Formelle Beziehungen

Die ILO ist eine der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die sich besonders der Umsetzung von Arbeitsstandards und der Durchsetzung von „menschenwürdiger Arbeit" (i.e. *decent work*) verschrieben hat. Die Arbeit der ILO wird derzeit von diesen

zwei Schwerpunkten geprägt. Sie setzt sich besonders für die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ein, die auf verschiedenen ILO-Konventionen basieren und 1988 in der „*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*" noch einmal bestätigt wurden und folgende vier Kernbestimmungen enthalten: (1) Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, (2) Beseitigung von Zwangsarbeit, (3) tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und (4) Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Parallel dazu hat die ILO ein eigenes Programm geschaffen, das der Förderung menschenwürdiger Arbeit dient, mit vier strategischen Zielen: Recht auf Arbeit, Beschäftigung, sozialer Schutz und sozialer Dialog. Das Programm zu „menschenwürdiger Arbeit" hat inzwischen weitgehende politische Unterstützung gefunden und wurde beispielsweise vom UN-Millenniums-Gipfel 2005 unterstützt. Viele Länder haben Programme zur nationalen Umsetzung gestartet. Im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit wurde vom *ILO Governing Body* im Jahr 2002 die oben zitierte ILO-Konvention 102 von 1952 noch einmal bestätigt. Es wurde festgehalten, dass sie immer noch die gegenwärtigen Bedürfnisse und Umstände abdeckt. In der neueren ILO-„*Maritime Labour Convention*" von 2006 wurden die neun zentralen Kernelemente des Rechts auf soziale Sicherheit aus der ILO-Konvention 102 erneut aufgegriffen und bestätigt.

In der Schwerpunktsetzung der ILO wird deutlich, dass die formellen Arbeitsbeziehungen als Referenzrahmen für die Ausgestaltung sowohl arbeitsbezogener Normsetzung wie auch der sie begleitenden sozialpolitischen Normsetzung genommen werden. Die ILO ist dadurch die Institution auf internationaler Ebene, die für eine Qualifizierung und Verbesserung von Arbeitsbeziehungen eintritt. ILO-bezogene Instrumente sind zunächst besonders relevant für Menschen in formalisierten Arbeitsbeziehungen. Allerdings weist die „*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*" weit über den Rahmen formaler Beschäftigungsverhältnisse hinaus. Durch sie soll sichergestellt werden, dass extrem ausbeuterische Arbeitsverhältnisse verboten und vermieden werden. Die zentralen Kernarbeitsnormen sollten auch in Arbeitsverhältnissen im informellen Sektor durchgesetzt werden. Zentraler Ansatz der ILO bleibt es dennoch, mehr und mehr formelle Arbeitsplätze zu schaffen und den formellen Sektor auszudehnen. Gleichzeitig möchte sie aber auch Normen setzen und durchsetzen, die darüber hinaus im informellen Sektor wirken. Die Kernarbeitsnormen werden inzwischen von verschiedenen Autoren zum Völkergewohnheitsrecht gerechnet und haben eine solche Funktion (Adam 2006: 5).

Die ILO ist zurückhaltender, was den Versuch anbelangt, soziale Sicherheit außerhalb von Arbeitsbeziehungen anzugehen. Da sich gleichzeitig keine andere

UN-Sonderorganisation besonders um den informellen Sektor kümmert bzw. zumindest nicht um die soziale Absicherung von Menschen in diesem Sektor bemüht, ist das System der Vereinten Nationen für diesen Bereich recht schwach aufgestellt. Organisationen wie die FAO, das Welternährungsprogramm (WFP) und auch die Weltbank haben zwar Programme beispielsweise zur Förderung von Sicherheitsnetzen in Katastrophensituationen für besonders Betroffene und Hungernde, dennoch haben sie entweder kein Mandat oder nutzen das vorhandene Mandat nicht ausreichend, um systematischere Vorschläge zur Absicherung von zentralen Risiken von Menschen im informellen Sektor zu machen.

4. Soziale Sicherheit im europäischen System

Exemplarisch für die regionalen Menschenrechtsschutzsysteme soll hier kurz ein Blick auf die Verankerung und den Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit im Rahmen des europäischen Menschenrechtsschutzsystems geworfen werden, zumal die Verankerungen in den anderen regionalen Menschenrechtsschutzsystemen nicht umfänglich sind. In der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker ist das Recht auf soziale Sicherheit nicht als eigenes Recht aufgenommen, auch wenn wichtige Teilbereiche des Rechts in der Charta abgedeckt sind, wie im Artikel 16 (Recht auf Gesundheit) oder Art. 18 (4) (Rechte von Alten und Behinderten für besondere Schutzmaßnahmen). In der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte gibt es eine generelle Klausel im Artikel 26 zur progressiven Umsetzung von wsk-Rechten. Das Zusatzprotokoll zur Konvention für den Bereich der wsk-Rechte von 1988 (seit 1999 in Kraft) hat eine Bestimmung zum Recht auf soziale Sicherheit, die Hinterbliebenenversorgung, Arbeitsunfälle und Krankheiten durch die Arbeit sowie Kindergeburten als relevante Bereiche sozialer Sicherheit (Art. 9) benannt.

Mehrere Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (ESC) und der revidierten Sozialcharta von 1996 schützen das Recht auf soziale Sicherheit in einem breiten Sinn. Art. 12 der ESC verwendet den Begriff dabei in derselben Form wie die ILO. Der Art. 12 (2) nimmt dann auch direkten Bezug auf die ILO-Konvention 102. Artikel 12 (3) enthält die Verpflichtung, das System sozialer Sicherheit permanent zu verbessern. Bedürftigkeitsbezogene Sozialtransfers, die weitgehend aus dem ILO-Konzept sozialer Sicherheit herausfallen, sind aber auch in der ESC enthalten und werden im Artikel 13 „*on the right to social and medical assistance*“ aufgegriffen. Der Artikel 14 enthält das Recht auf „*social welfare services*“. Artikel 16 und 17 der ESC

und auch der revidierten ESC garantieren bestimmte Formen der sozialen Sicherheit wie Familienleistungen (Art. 16) sowie Leistungen für Mütter und Kinder (Art. 17). In der revidierten ESC ist nun auch Artikel 30 enthalten, der das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Exklusion beinhaltet. Das Europäische Komitee für soziale Rechte, das mit der Überwachung der ESC befasst ist, hat in mehreren Fällen beobachtet, dass in einzelnen Ländern erreichte Schutzniveaus sozialer Sicherheit wieder reduziert werden. Während das Komitee solche Rückschritte nicht automatisch als Verletzung bewertet, verlangt es von Regierungen den Nachweis der Notwendigkeit und die Angabe von Gründen für solche Schritte (Scheinin 2001: 217).

Im europäischen Menschenrechtsschutzsystem werden – neben den direkt bezogenen Rechtstexten der ESC – Probleme der sozialen Sicherheit auch im Kontext anderer Verträge zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte aufgegriffen. In der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (*European Court of Human Rights, ECHR*) wurden beispielsweise die prozeduralen Garantien des Artikel 6 (1) der Europäischen Menschenrechtskonvention zunächst auf Sozialversicherungsleistungen und später auch auf allgemeine Leistungen im Sozialhilfebereich ausgedehnt. Es werden aber auch andere Rechte der Menschenrechtskonvention in der Auslegung auf soziale Rechte angewendet, wie das Recht auf Leben.[17] Mel Cousins verweist darauf, dass diese Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention gerade für Länder von Bedeutung ist, die im nationalen Recht soziale Menschenrechte kaum anerkannt haben. Gerade in Großbritannien und in Irland wird in nationalen Gerichtsentscheidungen inzwischen häufiger auf die EMRK Bezug genommen als auf die entsprechende ILO-Konvention zum Schutz sozialer Sicherheit (Pennings 2006).

Insgesamt verweist der Rahmen des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems im Hinblick auf soziale Sicherheit zunächst ebenfalls auf die ILO-Standards und damit auf den Schutz von Rechten der Arbeitnehmer und anderer ökonomisch aktiver Menschen. Allerdings gibt es mehrfach Bemühungen, das Recht auf soziale Sicherheit auf alle relevanten Gruppen auszudehnen, beispielsweise in der revidierten Sozialcharta (Art. 9 „*all residents*"). Martin Scheinin sieht gerade auch im Art. 13 ESC im europäischen Menschenrechtsschutzsystem das Recht auf soziale Sicherheit zum ersten Mal als Menschenrecht für alle anerkannt, die in Not sind (Scheinin 2001: 216). Der Artikel 30 der revidierten ESC bezieht sich, wie gesagt, sogar explizit auf den Schutz vor Armut und sozialer Exklusion. Im Europäischen Menschenrechtsschutzsystem findet eine langsame Erweiterung des Verständnisses sozialer Schutzrechte hin zu einem generellen Schutzrecht vor Armut und Exklusion statt.

5. Bewertung: Mit Menschenrechten gegen Armut und soziale Exklusion

Die hartnäckigen, persistenten Formen der Armut sind weltweit vor allem im informellen Sektor anzutreffen. Die eingangs vorgestellte Typologie von extrem armen Gruppen hat deutlich werden lassen, dass ein sehr großer Teil dieser Menschen sich selbst versorgt – im Rahmen von bäuerlichen Familienbetrieben oder als Selbstständige im informellen Sektor. Im weiteren Verlauf des Artikels legte ich dar, dass die Bestimmungen des Rechts auf soziale Sicherheit immer noch sehr stark auf Menschen in Erwerbsarbeit und auf arbeitsbezogene Risiken bezogen sind.

Es gibt zwei parallele Entwicklungen im Rechtsverständnis hin zu einer Ausdehnung sozialer Mindestabsicherung über den bisherigen Personenkreis des Rechts auf soziale Sicherung hinaus: erstens eine Ausdehnung der Geltung des Rechts auf soziale Sicherheit mit der Suche nach neuen Instrumenten und zweitens eine Anwendung der entsprechenden Bestimmungen (*obligation fulfill provide*) des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11), auf Notlagen und Probleme von Menschen im informellen Sektor.

Das UN-Komitee für wsk-Rechte ermutigt die Vertragsparteien im Rahmen des Sozialpaktes ausdrücklich, im neuen Rechtskommentar zum Recht auf soziale Sicherheit, soziale Sicherungssysteme zu entwickeln, die auch die Armutsgruppen im informellen Sektor umfassen. Dies kann einerseits durch eine Ausdehnung der formellen Sicherungssysteme auf Menschen im informellen Bereich erreicht werden. Dies ist aber ein teurer und langwieriger Prozess. Es könnte andererseits auch erreicht werden, indem über neue Formen der sozialen Absicherungssysteme und deren Finanzierung nachgedacht wird. Das WSK-Komitee ermutigt ausdrücklich die Suche nach neuen Instrumenten – vor allem auch von sehr kostengünstigen Instrumenten. Auch im Bereich des europäischen Menschenrechtsschutzsystems gibt es die Entwicklung einer Ausdehnung der Geltung der Bestimmung des Rechts auf soziale Sicherheit – über die klassischen Instrumente sozialer Sicherheit hinaus – auf alle Menschen, die von Armut und sozialer Exklusion betroffen sind. Parallel können Bestimmungen des Art. 11 (Sozialpakt) wie im Bereich des Rechts auf Nahrung genutzt werden, um stärker über bedarfsbasierte Transferprogramme nachzudenken, die weniger Lücken im Schutz lassen als die herkömmlichen Instrumente sozialer Sicherheit.

Generell lässt sich festhalten, dass es Tendenzen im Menschenrechtsschutz gibt, die Interpretation sozialer Rechte, vor allem im Bereich von Transferleistungen, auszudehnen. Dies wird längst nicht von allen Beteiligten begrüßt. Im Rahmen der ILO und auch

der Gewerkschaften wird zu Recht dafür gestritten, mehr und bessere Arbeitsplätze für viele Menschen zu finden und sozialpolitische Arbeit nicht darauf auszurichten, prekäre Lebensumstände im informellen Sektor mit Sozialtransfers einfach nur erträglich zu gestalten. Vergleichbar gibt es in Brasilien eine intensive Debatte darüber, ob die von Präsident Lula unter dem Motto „Null Hunger" gestarteten Sozialtransfers nicht von der Notwendigkeit einer insgesamt gerechteren Verteilung des Zugangs zu Ressourcen in der Gesellschaft ablenken. Das Thema Umverteilung von Land stand und steht nicht sehr hoch auf der politischen Agenda der brasilianischen Regierung. Es geht über den Rahmen des Artikels hinaus, auf diese Fragen endgültige Antworten zu suchen, zumal es oft politische Debatten auf nationaler Ebene erfordert, um ein gutes oder als gerecht empfundenes Mischungsverhältnis verschiedener sozialpolitischer Instrumente zu entwickeln.

Dennoch motiviert die Hartnäckigkeit der Armut dazu, dass vermehrt nach neuen Instrumenten gesucht wird, um die inakzeptabel hohen Zahlen von Menschen, die an extremer Armut oder Unterernährung sterben, zu reduzieren. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz in der nationalen Politik kann helfen, die vorhandenen Ressourcen auf besonders betroffene Gruppen zu konzentrieren. Ein gutes Monitoring- und Überwachungssystem kann mithelfen, die Ziele tatsächlich zu erreichen. Zentral für einen menschenrechtsbasierten Ansatz sind zudem die prozeduralen Verpflichtungen. Betroffene müssen an der Entwicklung und Ausgestaltung von Politikmaßnahmen direkt beteiligt werden. Für die von Armut besonders betroffenen Gruppen und Individuen ist zudem die Kenntnis ihrer Rechte zentral, um diese auch politisch besser einfordern zu können. Es bleibt die Grunderkenntnis, dass soziale Rechte im nationalen Politikkontext politisch erstritten werden müssen.

Anmerkungen

1 Vgl. United Nations (ed.): The Millennium Development Goals Report, New York 2007; published by the UN-Department of Economic and Social Affairs.

2 Die neuesten FAO-Zahlen wurden im September 2008 veröffentlicht. Das Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) der Vereinten Nationen schätzt die Zahl der Hungernden sogar auf 970 Millionen Menschen.

3 Zum Sprecher einer international gut organisierten Lobby für mehr Mittel zur Armutsbekämpfung und der Werbung für technische Lösungen sind in den letzten Jahren der Professor Jeffrey D. Sachs und der Rocksänger Bono geworden (Sachs 2005). Sie haben entschieden die internationale zivilgesellschaftliche Kampagne „*Make poverty history*" mitinitiiert und mit Ideen versorgt.

4 In Philadelphia fand eine große Konferenz der ILO statt, in der die Ziele und Zwecke der Organisation neu diskutiert und definiert wurden: „Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (ILO)“, Annex to the „Constitution“ der ILO, Sektion III (f).

5 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, Art. 9, International Conventnion on the Elimination of All Forms of Racial Discrmination (ICERD), Art. 5 (e), Konvention zur Beendigung aller Formen der Diskriminierung gegen Frauen, Art. 11, para 1 (e) und Art. 14, Para 2 (c), sowie die Kinderrechtskonvention im Artikel 26.

6 Explizit wird das Recht auf soziale Sicherheit erwähnt in der „American Declaration on the rights and Duties of Man“ im Artikel XVI sowie im Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Protokoll von San Salvador) im Artikel 9. Im europäischen Bereich ist das Recht explizit in den Artikeln 12, 13 und 14 der Europäischen Sozialcharter enthalten sowie in der revidierten Version von 1996.

7 International Labour Conference, 89th session, report of the Committee on Social Security, resolutions and conclusions concerning social security.

8 UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 19: The right to social secruity (art.9), angenommen am 23. November 2007, hier para 13-22. UN-Doc: E/C.12/GC/19.

9 Vgl. die Klassifizierung die Asbjörn Eide vorgenommen hat (Eide 2001: 17 f.). Zu den wirtschaftlichen Rechten wird auch das Recht auf Eigentum gezählt, das im Artikel 17 der AEMR enthalten ist.

10 UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 12: The right to adequate food (article 11 of the Covenant), 20th session 1999, UN-doc. E/2000/22, S. 102-110).

11 Die Pflichtentrias ist inzwischen auch durch Staatenpraxis bestätigt worden. Die Vertragsparteien zum Pakt über wsk-Rechte nutzen die Pflichtentrias bereits in vielen Staatenberichtsverfahren und nehmen auf sie Bezug, wenn sie über den Stand der Umsetzung einzelner Vertragsrechte berichten und dabei die Allgemeinen Rechtskommentare des WSK-Komitees nutzen. Eine besondere Anerkennung erhielt die Pflichtentrias mit den Freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung, die im November 2004 von 187 Mitgliedsstaaten der FAO einstimmig angenommen wurden (FAO 2004).

12 UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 15: The right to water (article 11 and 12), UN-doc, 2002. Weitere Hintergrundinformationen zur Debatte um das Recht auf Wasser bei OHCHR 2007 oder Sacher/Windfuhr 2008.

13 Im Folgenden wird der Allgemeine Rechtskommentar zum Recht auf soziale Sicherheit wie folgt abgekürzt (GC 19 = General Comment No. 19). Der jeweils bezogene Absatz wird als Nummer angehängt. Im Paragraph 59 (a) wird der zitierte Core content noch einmal für das Recht auf soziale Sicherheit spezifiziert: „This require the State party: (a) to ensure access to a social security scheme that provides a mininum essential level of benefits to all individuals and families that will enable them to acquire at least essential health care, basic shelter and housing, water and sanitation, foodstuffs, and the most basic forms of education.”

14 „Rights based approaches for faith based organisations“, Aprodev Rights and Development Group, June 2008, www.icco.nl.

15 Eine gute Darstellung der Wirkungen bisheriger Sozialhilfesysteme in Industrie- wie in Entwicklungsländern findet man in Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2006. Einen guten Überblick über die entwicklungspolitische Debatte von sozialer Grundsicherung gibt die Studie von Loewe 2008.

16 „14.1. States should consider, to the extent that resources permit, establishing and maintaining social safety nets and food safety nets to protect those who are unable to provide for themselves (…)", Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, Rome 2004.

17 Einen exzellenten Überblick über die fallbezogene Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit gibt: Mel Cousins 2008.

Literatur

Adam, Erfried 2007: Menschenrechte und internationale Sozialpolitik. Broschüre der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, April.

Aprodev Rights and Development Group 2008: Rights-based Approaches to Faith Based Organisations, Utrecht, www.icco.nl.

Bisky, Jens 2008: Sozialer Abstieg heißt jetzt Exklusion, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.05.

Black, Robert/Morris, Saul/Bryse Jennifer 2003: Where and Why are 10 Million Children Dying Every Year? In: The Lancet, 361, S. 2226-2234.

Cousins, Mel 2008: The European Convention on Human Rights and Social Security Law, Antwerpen.

Eide, Asbjörn 2001: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: Eide, Asbjörn/ Krause, Catarina/Rosas, Allan (eds.): Economic, Social and Cultural Rights, Dordrecht u.a., S. 9-28.

Food and Agriculture Organisation (FAO) 2004: Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Rome.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2006: Menschenwürdige Arbeit für alle fördern – Der Beitrag der Europäischen Union zur weltweiten Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit, Brüssel, (KOM) 249, 24. Mai.

Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Taiser-Diop, Ute 2006: Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens, Bielefeld.

Loewe, Markus 2008: Soziale Grundsicherung, Stuttgart, Broschüre von Brot für die Welt.

OHCHR 2007: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Scope and Content of the Relevant Rights Obligations Related to Equitable Access to Safe Drinking Water and Sanitation Under International Human Rights Instruments, UN-docs. A/HRC/6/3 vom 13 August.

Pennings, F. (ed.) 2006: Between Soft and Hard Law: The Impact of International Social Security Standards on Natoinal Social Security Law, Kluwer.

Sacher, Danuta/Windfuhr, Michael 2008: The Debate on „Water as a Human Right" and it's Implications for Development Assistance, in: Scheumann, Waltina et al. (eds.): Water Politics and Development Cooperation. Heidelberg: Springer, S. 147-176.

Sachs, Jeffrey D. 2005: Das Ende der Armut, Frankfurt/M.

Scheinin, Martin 2001: The Right to Social Security, in: Eide, Asbjörn/Krause, Catarina/Rosas, Allan (eds.): Economic, Social and Cultural Rights, Dordrecht u.a., S. 211-221.

United Nations (ed.) 2007: The Millennium Development Goals Report 2007, New York, Published by the UN Department on Economic and Social Affairs.

United Nations Development Programme (UNDP) 2008: Human Development Report 2008, New York.

UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1999: General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (article 11 of the Covenant), 20th session 1999, UN-doc. E/2000/22, S. 102-110.

UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2002: General Comment No. 15: The Right to Water (article 11 and 12), UN-doc: E/C.12/2002/11, 26. November 2002.

UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2007: General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9), 23. November 2007, hier Paragraphen 13-22, UN-Doc: E/C.12/GC/19.

Armin Paasch

Weltagrarhandel und Menschenrechte – Fallstudien zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Kleinbauern

Die aktuelle Hungerkrise macht es deutlicher denn je: Der Weltagrarhandel und die ihm zugrunde liegenden Regeln können erhebliche – positive oder negative – Auswirkungen auf das Menschenrecht auf Nahrung haben. Zwar ist diese allgemeine Erkenntnis international inzwischen nahezu unbestritten, doch scheiden sich die Geister bezüglich der politischen Schlussfolgerungen. Während der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung vor den negativen Folgen einer weiteren Marktöffnung warnt, sieht die neue UN-Strategie zur Hungerkrise eine radikale Liberalisierung auf allen Ebenen vor. Die Debatte um eine menschenrechtskonforme Handelspolitik sollte nicht allein ideologischen Mustern folgen, sondern auf Grundlage wissenschaftlich nachweisbarer Erfahrungswerte geführt werden. Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) haben daher im vergangenen Jahr empirische Fallstudien über die Auswirkungen von Handelspolitik auf das Recht auf Nahrung in ausgewählten Bauerngemeinschaften in Ghana, Honduras, Indonesien, Uganda und Sambia durchgeführt. Die Ergebnisse sollen helfen, den Zusammenhang zwischen Handel und Menschenrechten näher zu beleuchten, Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung von Handelsabkommen ermöglichen und die Entwicklung menschenrechtlicher Instrumente zur Überprüfung von Handelspolitik unterstützen.

1. Menschenrechte als Leitplanke für Handelspolitik anerkannt und ignoriert

Dass menschenrechtliche Verpflichtungen auch für die Gestaltung des Agrarhandels Gültigkeit haben, daran gibt es auf normativer Ebene keinen Zweifel. So hält der Allgemeine Kommentar Nr. 12 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Ausschuss) 1999 fest, dass Strategien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung auf nationaler Ebene „should address critical issues and measures in regard to *all* aspects of the food system, including the production, processing, distribution, marketing and consumption of safe food“ (UN CESCR 1999: para 25, Hervorhe-

bung im Original). Jeder Unterzeichnerstaat des UN-Sozialpaktes muss somit auch im Rahmen seiner Handelspolitik möglichst ein günstiges Umfeld schaffen, damit die heimischen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ihre Erzeugnisse vermarkten und sich davon angemessen ernähren können.

Ähnliches gilt laut wsk-Ausschuss aber auch auf internationaler Ebene: „States parties should, in international agreements whenever relevant, ensure that the right to adequate food is given due attention and consider the development of further international legal instruments to that end" (UN CESCR 1999: para 36). Darauf Bezug nehmend, forderte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) 2002 in seinem Bericht über die menschenrechtlichen Auswirkungen der Globalisierung die Staaten auf, „to give adequate consideration to human rights in trade rules", insbesondere bezüglich der Rechte auf Nahrung und Entwicklung (UNHCHR 2002: para 45). Alle Staaten, die Industrieländer eingeschlossen, haben damit eine Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die von ihnen ausgehandelten Handelsregeln, sei es auf bi- oder multilateraler Ebene, nirgendwo zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung führen (vgl. dazu auch Windfuhr 2005; FIDH 2008).

Besonders im Kontext der aktuellen Hungerkrise ist diese Sichtweise von UN-Menschenrechtsgremien mehrmals bestätigt und bekräftigt worden. So betonte der UN-Menschenrechtsrat am 26. März 2008, „that all States should make every effort to ensure that their international policies of a political and economic nature, including international trade agreements, do not have a negative impact on the right to food in other countries" (UN Human Rights Council 2008: para 17). Dass die verfehlte Agrarhandelspolitik reicher Länder eine menschenrechtliche Mitverantwortung an der Hungerkrise trägt, hat auch Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul anerkannt: „Wenn Agrarexportsubventionen dazu führen, dass in Entwicklungsländern nicht genug angebaut wird, um die Menschen auch in Krisenzeiten zu ernähren, dann ist das nicht allein ein moralisches Problem. Es ist ein Verstoß gegen das Recht auf Nahrung" (Wiezcorek-Zeul 2008: 3).

In einem Hintergrundpapier zur Hungerkrise vom 2. Mai 2008 weist der neue UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, auf die negative Rolle nicht nur von Exportsubventionen, sondern auch von Handelsliberalisierung hin. Besonders in den *Least Developed Countries* (LDCs) habe die weit reichende Marktöffnung mit dazu geführt, dass in den Ländern selbst nicht mehr genug produziert werde und dass sich die internationalen Preissteigerungen unmittelbar in den Nahrungsmittelpreisen dieser Länder niederschlügen

(de Schutter 2008: 10-11). Mindestens 18 Staaten hatten als Reaktion auf die Preissteigerungen ihre Einfuhrzölle noch weiter gesenkt. Laut Olivier de Schutter eine problematische Politik, die zu ernsthaften Ausfällen von Staatseinnahmen und mittelfristig wieder zu einer Zunahme von Importen auf Kosten lokaler Produzenten führen kann.

Leider werden diese Bedenken in den jüngsten Erklärungen und Strategien von Regierungen und internationalen Organisationen zur Hungerkrise völlig ausgeklammert. Weder die Abschlusserklärungen des Ernährungsgipfels der FAO vom Juni und des G8-Gipfels vom Juli 2008 noch der Kabinettsbeschluss der deutschen Bundesregierung zur Ernährungskrise oder das *Comprehensive Framework of Action* (CFA) der UN *High Level Task Force on the Global Food Crisis*[1] erwähnen einen Zusammenhang zwischen Handel und dem Recht auf Nahrung. Und alle genannten Papiere fordern unisono einen raschen Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) sowie eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels. Das CFA fordert zwar durchaus eine Überprüfung der Zoll- und Steuerpolitik in ihrer Wirkung auf Bauern, Konsumenten und Staatseinnahmen, nimmt jedoch die Schlussfolgerung bereits vorweg: Insbesondere für die Reduzierung von Importzöllen, Subventionen und Exportsteuern will sich die *High Level Task Force* im Namen der Hungerbekämpfung stark machen. Eine länder- und situationsspezifische Abwägung von Vor- und Nachteilen bestimmter handelspolitischer Instrumente sucht man vergebens (UN High Level Task Force on the Global Food Crisis 2008).

Die Kluft zwischen den Mahnungen von UN-Menschenrechtsgremien und der orthodoxen Forderung nach Liberalisierung der übrigen UN- und Bretton-Woods-Organisationen verweist auf zwei grundsätzliche Probleme: 1) Während der Zusammenhang zwischen Agrarhandel und Menschenrechten von den Staaten normativ anerkannt wird, gibt es keinerlei Konsens über die Frage, welche Handelspolitik als menschenrechtskonform anzusehen ist. Obwohl das OHCHR schon 2002 menschenrechtliche Wirkungsanalysen empfohlen hat, ist staatlicherseits bisher keine solche Studie zum Recht auf Nahrung durchgeführt worden. Ebenso wenig wurde bislang eine wissenschaftlich fundierte Methodik dafür entwickelt. 2) Dieselben Staaten, die den Menschenrechtsbezug von Handelspolitik im Menschenrechtsrat anerkennen, wollen von diesem Bezug in anderen UN- und Bretton-Woods-Organisationen oder der WTO nichts wissen. Bislang gibt es keine institutionalisierte Möglichkeit, menschenrechtlichen Bedenken zu Handelsabkommen in den handelspolitisch relevanten Gremien Gehör zu verschaffen.

2. Ansatz und Fragestellung der menschenrechtlichen Wirkungsanalysen

Welche handelspolitischen Ratschläge internationale Organisationen den Staaten im Namen der Hungerbekämpfung erteilen, sollte nicht allein von ideologischen Präferenzen abhängen, sondern aus wissenschaftlich belegbaren Erfahrungswerten in den verschiedenen Ländern abgeleitet werden. In Ermangelung vergleichbarer empirischer Fallstudien führte das *FoodFirst Infomations- und Aktionsnetzwerk* (FIAN) 2007 im Auftrag von Brot für die Welt und der *Ecumenical Advocacy Alliance* (EAA) eine Studie über die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf das Menschenrecht auf Nahrung einzelner Reisbauerngemeinschaften in Ghana, Honduras und Indonesien durch (Paasch/Garbers/Hirsch 2007), die auch für die aktuelle Debatte wichtige Rückschlüsse erlauben.

Reis wurde als Beispielprodukt ausgewählt, weil es als wichtiges Grundnahrungsmittel für die Hälfte der Weltbevölkerung und als Haupteinnahmequelle für zwei Milliarden Bauern eine besondere Bedeutung für die weltweite Ernährungssicherung hat. Der Untersuchungszeitraum umfasste vor allem die Jahre 1980 bis 2005. Während 2007 und 2008 ein dramatischer Preisanstieg für Reis auf dem Weltmarkt zu verzeichnen war, hatten viele Entwicklungsländer zuvor meist mit dem gegenteiligen Problem zu kämpfen. Nicht zuletzt aufgrund niedriger Weltmarktpreise zählte die FAO zwischen 1983 und 2003 allein für Reis 408 Fälle von Importfluten in 102 Ländern, die meisten von ihnen in Afrika, den pazifischen Inseln und Mittelamerika (FAO 2007). Wie später aufgezeigt wird, haben diese Importfluten wesentlichen Anteil daran, dass sich die hohen Preise von heute in manchen Ländern fatal auswirken.

Methodisch kombinieren die Fallstudien die makroökonomische mit einer qualitativen Untersuchung auf Gemeinschaftsebene und bewerten die Ergebnisse aus menschenrechtlicher Perspektive. Auf der Makroebene werden verfügbare Daten über die Entwicklung der Reisimporte und der einheimischen Reisproduktion dargestellt und die heimische Reispolitik einschließlich der Bestimmungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs analysiert. Ebenso werden auf der Makroebene potenzielle Dumpingpraktiken der Herkunftsländer von Reisimporten und der etwaige Druck analysiert, den andere Länder potenziell auf Honduras, Ghana und Indonesien über bilaterale oder multilaterale Handelsabkommen oder zwischenstaatliche Organisationen ausgeübt haben, um eine spezifische Reishandelspolitik voranzutreiben. Über diese Makroebene hinaus beinhalten die Studien eine qualitative Analyse der Auswirkungen der Reisimportsteigerungen auf Einkommen, Lebensunterhalt und die Ernährungssicherheit

ausgewählter Reis produzierender Gemeinden auf Basis leitfadengestützter Interviews. Die Untersuchungen schließen mit einer Bewertung des Verhaltens der Staaten aus der Perspektive des Menschenrechts auf Nahrung. Der Mehrwert der Studien besteht vor allem in dieser Kombination von makroökonomischen Daten mit der empirischen Analyse auf Gemeindeebene und der menschenrechtlichen Bewertung.

Die Herausforderung der menschenrechtlichen Bewertung besteht vor allem in der Überprüfung von möglichen kausalen Zusammenhängen, erstens zwischen einer bestimmten Handels- und Agrarpolitik und erheblichen Steigerungen der Reisimporte sowie zweitens zwischen diesen Importsteigerungen und Hunger oder Mangelernährung in den Gemeinden. Ein Nachweis von Kausalzusammenhängen bis hin zu einer Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung erfordert auch eine sorgfältige Bewertung anderer zusätzlicher Faktoren, die den Zugang der Bauern und Bäuerinnen zu Nahrung beeinträchtigt haben könnten, wie beispielsweise Naturkatastrophen, gewaltsame Konflikte oder Krieg, denkbare Veränderungen bei den Landbesitzverhältnissen oder ein verringerter Zugang zu Infrastruktur, Produktionsmitteln, Krediten oder Beratungsdienstleistungen. Eine weitere Herausforderung der menschenrechtlichen Analyse ist es, für die jeweilige Handelspolitik zwischen den Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Staaten zu unterscheiden. In vielen Fällen teilen sich nationale Regierungen, zwischenstaatliche Organisationen und externe staatliche Akteure diese Verantwortung.

3. Verordnete Hungerkur für Reisbauerngemeinden

Alle drei Fallstudien liefern deutliche Belege, dass die Liberalisierung des Handels und des Agrarsektors ganz wesentlich zur Verletzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung der untersuchten Reisbauerngemeinden in Ghana, Honduras und Indonesien beigetragen hat. Steigende und billige Importe haben den Zugang der Reisbauern zu lokalen städtischen Märkten in allen Gemeinschaften erheblich verringert und die Preise, die sie für ihre Produkte erhielten, nach unten getrieben. Dadurch wurden die Einkommen geschmälert, die Armut verschlimmert und die Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit unter den Reiserzeugern verstärkt. Selbst wenn im Allgemeinen nicht darüber berichtet wurde, dass Menschen direkt an Hunger gestorben seien, so zeigen die Zeugenberichte ganz eindeutig, dass viele Gemeindemitglieder keinen *dauerhaften* Zugang zu *angemessener* Nahrung in ausreichender *Menge* und *Qualität* hatten, wie es die Realisierung des Rechts auf Nahrung fordert. Der Erwerb von Nahrung erfordert zunehmend finanzielle Opfer, welche die Verwirklichung anderer

Menschenrechte wie das Recht auf Gesundheit und Bildung eingrenzen. Frauen und Kinder sind von Mangelernährung am härtesten betroffen.

Die negativen Auswirkungen der Liberalisierung treffen eine soziale Gruppe von Menschen, die in vielen Fällen aufgrund eines eingeschränkten Zugangs zu Land, einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber Zwischenhändlern und einer schlechten Infrastruktur bereits marginalisiert waren. Naturkatastrophen wie der Wirbelsturm *Mitch*, der tropische Sturm *Michelle* und Dürren waren andere wichtige Faktoren, die die Fähigkeit der vom Reisanbau lebenden Gemeinden in Honduras und Indonesien einschränkten, sich selber zu ernähren. Es ist jedoch wichtig festzuhalten, dass der Zugang der Landwirte zum Markt bereits vorher durch Importsteigerungen geschwächt und ihre Einkommen gesunken waren. Infolgedessen haben die Naturkatastrophen sie härter getroffen als nötig, und das weitgehend aufgrund der Liberalisierungspolitik.

Die Fallstudien zeigen, dass die Marktöffnung einen Schlüsselfaktor für Importsteigerungen und Importfluten darstellt. Die Liberalisierung des Handels fand in Honduras und Ghana Anfang der 1990er Jahre und in Indonesien im Jahre 1997 statt und wurde in allen Ländern von gewichtigen Importsteigerungen gefolgt. In Honduras und Ghana registrierte die FAO sogar mehrere „Importfluten", d.h. dass die Importmenge den Jahresdurchschnitt der letzten drei Jahre um 30 Prozent übertraf. In allen drei Ländern waren die Zollsenkungen Gegenstand der Strukturanpassungen, die von dem IWF und der Weltbank als Kreditkonditionen auferlegt wurden. Bemerkenswert ist, dass die Regierungen aller drei Länder auf die Importsteigerungen nach 2000 mit einer mäßigen Regulierung reagierten. Diese Initiativen, die absolut notwendig (wenngleich nicht ausreichend) waren, um das Recht der Reisbauern auf angemessene Nahrung zu schützen, wurden durch externe Akteure und/oder internationale Abkommen allerdings konterkariert. In Honduras beispielsweise schreibt inzwischen das Zentralamerikanische Freihandelsabkommen (DR-CAFTA) vor, die Reiszölle bis 2024 Schritt für Schritt auf Null zu reduzieren. In Indonesien übt die Weltbank derzeit großen Druck in Richtung Liberalisierung aus.

Der bemerkenswerteste Fall externer Einflussnahme ist Ghana. 2003 beschlossen dort Regierung und Parlament als Reaktion auf die Importfluten, den Zoll auf Reis von 20 auf 25 Prozent anzuheben. Die Umsetzung wurde jedoch nur vier Tage nach dem Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes (*Act 641*) gestoppt. Wie es im Bericht des IWF über die Konsultationen über die Armutsbekämpfungsstrategie in Ghana wortwörtlich heißt, „verpflichteten sich [die ghanaischen Behörden], diese Zollerhöhungen nicht während der Laufzeit der vorgeschlagenen Vereinbarungen umzusetzen"

(IWF 2003). Am 9. Mai 2003 bewilligte der IWF einen Dreijahreskredit über 185,5 Millionen Sonderziehungsrechte (SDR) (258 Millionen US-Dollar) sowie zusätzliche Hilfeleistungen im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete Entwicklungsländer (*Initiative for Highly Indebted Poor Countries* – HIPC) über 15,15 Millionen SDR (rund 22 Millionen US-Dollar). Und am 12. Mai, nur drei Tage später, wurde die Anordnung zur Rücknahme des Gesetzes 641 veröffentlicht. Dieselben Beratungsgespräche, die zur Bewilligung der Gelder geführt hatten, „überzeugten" die ghanaische Regierung davon, die Zölle auf das vorherige Niveau zurückzusetzen.

Andere Bestandteile der Strukturanpassungsprogramme wie beispielsweise die Privatisierung des landwirtschaftlichen Sektors und Kreditwesens, die Liberalisierung des Marktes für Produktionsmittel und die Abschaffung von Preisgarantien und öffentlichen Abnahmegarantien belasten die Reisbauern und Reisbäuerinnen in allen drei Ländern ebenfalls schwer. Durch diese Maßnahmen wurde der Zugang der Landwirte zu Saatgut, Düngemitteln, Maschinen, Beratungsdienstleistungen und Vermarktungseinrichtungen in beträchtlichem Maße eingeschränkt, was zu einer enormen Zunahme der Produktionskosten führte. In Kombination mit der Verdrängung von den Märkten und einer Abnahme der Erzeugerpreise durch billige Importe verursachten die Kürzungen in der Produktionsförderung drastische Einkommensverluste und sind nachweislich ein Hauptgrund für Mangelernährung und Nahrungsunsicherheit. Dass alle Länder einen Anstieg an billigen Importen erlebten, während sie die Förderung der einheimischen Produktion reduzierten, ist geradezu zynisch, da die Importe in vielen Fällen erst durch starke Subventionierung möglich wurden. In Honduras und Ghana beispielsweise war das Dumping seitens der USA in Form von kommerziellen Exporten und falsch eingesetzter Nahrungsmittelhilfe für die Importfluten ein gewichtiger Faktor. Aufgrund staatlicher Unterstützung lag der Exportpreis für US-Reis in den Jahren aus 2000-2003 etwa 34 Prozent unter den Erzeugungskosten in den USA (Oxfam 2005).

Auf Grundlage der empirischen Befunde kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass das Menschenrecht auf angemessene Ernährung der befragten Reisbauernfamilien in allen drei Ländern verletzt wurde. Menschenrechtliche Verpflichtungen wurden sowohl von den Regierungen dieser Länder als auch von externen Akteuren missachtet. Ihre Schutzpflicht gegenüber dem Recht auf Nahrung verletzten Ghana, Honduras und Indonesien – wenngleich in unterschiedlichem Maße – durch die Öffnung der Märkte gegenüber Billigimporten und die Zustimmung zu internationalen Vereinbarungen, welche einen angemessenen Importschutz verbieten. Ihre Respektierungs- und

Gewährleistungspflicht verletzten diese Staaten auch durch den Abbau bestehender Unterstützungsleistungen für die Reisbauerngemeinschaften, die ohnehin schon zu den von Hunger gefährdeten Gruppen gehörten. Eine Verletzung liegt darin auch deshalb, weil den Bauern keine alternativen Einkommensmöglichkeiten zur Verfügung standen oder gestellt wurden.

Zugleich verdeutlichen alle drei Länderstudien den teilweise außerordentlichen Druck seitens externer Akteure zur Marktöffnung und zum Abbau von öffentlichen Dienstleistungen in der Landwirtschaft, allen voran durch IWF und Weltbank. Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) haben dadurch eindeutig ihre *Verantwortung* – und die einflussreichen Mitliedstaaten ihre *Verpflichtung* – zur Achtung des Rechts auf Nahrung der Reisbauerngemeinschaften in den untersuchten Ländern missachtet.[2] Eine Missachtung der Achtungspflicht liegt teilweise auch bei den Herkunftsstaaten der Reisimporte, insofern deren niedrige Preise durch staatliche Intervention ermöglicht wurde. Vor allem die USA haben durch die Subventionierung von Überschussproduktion, durch Exportkredite und durch Monetarisierung von Nahrungsmittelhilfe ein Exportdumping von Reis betrieben, das für den Hunger unter lokalen Reisbauern in Honduras und Ghana mitverantwortlich ist.

Begründet wurde die Liberalisierungspolitik, insbesondere die Zollsenkungen, in erster Linie mit dem Interesse einkommensschwacher Verbraucher an niedrigen Preisen. Die Fallstudien belegen diese Erwartung, dass die Verbraucherpreise infolge der Liberalisierung abnehmen, allerdings nicht. In Indonesien stiegen die Verbraucherpreise zu Zeiten der Marktöffnung sogar an. In Honduras haben die abnehmenden Importpreise und Erzeugerpreise sich nicht in entsprechend niedrigen Verbraucherpreisen niedergeschlagen. Der Hauptgrund war in beiden Fällen die oligopolistische Struktur des Marktes, den sich nur wenige teilen, was von den Befürwortern der Liberalisierung weithin vernachlässigt wird. Die Billigimporte übten also einen erheblichen Druck auf die Produzentenpreise und damit die Einkommen der Bauern aus, ohne dass die Verbraucherpreise in ähnlichem Maße gesenkt worden wären. Gestiegen ist damit vor allem die Gewinnspanne der Zwischenhändler.

Der postulierte Zusammenhang zwischen Liberalisierung und niedrigen Lebensmittelpreisen wurde jedoch vor allem durch die exorbitanten Preissteigerungen zwischen 2007 und Mitte 2008 *ad absurdum* geführt. Es wird deutlich, dass sich internationale Preissteigerungen dort am stärksten in heimischen Verkaufspreisen niederschlagen, wo die eigene Produktion zugunsten von Importen aufgegeben wurde, wo also die Importabhängigkeit am größten ist. Während sich die Preissteigerungen in dem auf

Selbstversorgung bedachten Indonesien in Grenzen hielten, sind die Verkaufspreise für Reis in Honduras in zwölf Monaten um 100 Prozent angestiegen. Hatte es in Honduras Ende der 1980er Jahre noch 25 000 Reisproduzenten gegeben, sind es heute nur noch 1300. Diese sind selbstredend kurzfristig nicht in der Lage, ihre Produktion schnell genug zu steigern, um die Angebotslücke zu schließen, die durch das Ausbleiben erschwinglicher Reisimporte in den letzten Monaten entstanden ist. Diese Erfahrungen lassen eine vor allem auf Importe setzende Strategie der Ernährungssicherung in Honduras als äußerst fragwürdig erscheinen. Ein ähnliches Muster wie in Honduras lässt sich auch in Haiti beobachten, wo die gewalttätigen Hungerproteste in der internationalen Presse Schlagzeilen gemacht haben.

4. Bilaterale Freihandelsabkommen schränken menschenrechtliche Spielräume ein

Während in den Fallstudien zum Reishandel vor allem die USA und die IFIs als externe Akteure hervorgetreten sind, wird in drei weiteren jüngeren Fallstudien von FIAN und Germanwatch vor allem die Rolle der EU untersucht. Der oben skizzierten Methodik folgend, analysierten sie 2007 und 2008 die Auswirkungen der europäischen Agrar- und Handelspolitik auf Kleinproduzenten von Tomaten und Hühnchen in Ghana und von Milchbauern in Sambia und Uganda (vgl. zum Hintergrund: Bertow/Schultheis 2007). Untersuchungsgegenstand waren sowohl die bereits sichtbaren Probleme als auch die Gefahren für das Recht auf Nahrung, die sich aus den gerade verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements* – EPA[3]) ergeben können.

Bereits nachweisbar sind negative Folgen der EU-Agrarexporte insbesondere für Tomatenbauern und Hühnerzüchter in Ghana (Issah 2007; Paasch 2008). Die Daten der FAO zeigen, dass Ghana ähnlich wie im Falle von Reis seit der Marktöffnung 1992 immer wieder von Importfluten von Tomatenpaste und Geflügelteilen heimgesucht wurde, wovon ein Großteil aus der EU stammt (FAO 2007). Unmittelbar ausgebootet wurden dadurch in Ghana die befragten Geflügelhalter in Ashaiman nahe der Hafenstadt Tema. Während diese ihren Lebensunterhalt früher durch den Verkauf von Eiern und Schlachthühnern bestritten hatten, ist das letztere Standbein aufgrund der konkurrenzlos billigen importierten Geflügelteile innerhalb weniger Jahre für alle Befragten komplett weggefallen. Während Ghanaer 2004 ihr Geflügelfleisch laut FAO für etwa 2,60 Euro pro Kilo feilboten, wurde das europäische Fleisch für 1,50 Euro pro Kilo verramscht. Im Falle der Tomatenbauern stellt sich der Verdrängungsprozess

komplexer dar: Die importierte Tomatenpaste hat im letzten Jahrzehnt Eingang in die Koch- und Essgewohnheiten vor allem der Städter gefunden und macht damit zunehmend den heimischen Frischtomaten Konkurrenz. Darüber hinaus aber verhindern die Billigimporte, dass in Ghana eine eigene weiterverarbeitende Tomatenindustrie entstehen kann, welche für einen stabilen Absatz der lokalen Bauern unverzichtbar wäre. Die Folge ist, dass viele Familien von Tomatenbauern und Geflügelhaltern in den betroffenen Gemeinden über mehrere Monate hinweg ihre Mahlzeiten in der Anzahl, Menge und Qualität reduzieren müssen, sich zunehmend verschulden und damit noch anfälliger für externe Widrigkeiten geworden sind. Das Recht auf Nahrung ist für sie nicht mehr erfüllt.

Schlüsselfaktoren für diese Entwicklung sind auch hier die Marktöffnung und der Abbau staatlicher Unterstützung im Zuge der Strukturanpassungsprogramme (SAP), welche zwar durch die ghanaische Regierung umgesetzt wurden – allerdings vor allem wegen der entsprechenden Kreditauflagen des IWF. 2003 verhinderte der IWF außerdem nicht nur die Zollanhebung für Reisimporte von 20 auf 25 Prozent, sondern auch für Geflügelimporte von 20 auf 40 Prozent. Beide Änderungen waren Teil desselben auf Druck des IWF suspendierten Gesetzes 641 gewesen. Hinzu kommt, dass eine Zollanhebung gegenüber der EU in Zukunft für Ghana generell nicht mehr möglich sein wird. Denn nach dem EPA-Interimsabkommen[4] mit der EU, das die Regierung am 13. Dezember 2007 paraphiert hat, ist Ghana verpflichtet, die Zölle für über 80 Prozent der Importe bis zum Jahr 2023 auf Null zu senken. Bisher ist noch unklar, ob Tomaten und Geflügel zu diesen 80 Prozent gehören, oder ob sie als „sensible Produkte" von der Zollsenkung ausgenommen werden dürfen. Doch selbst im letzteren Fall sind die Bauern damit noch nicht aus dem Schneider. Denn eine *Standstill Clause* in dem Abkommen verbietet Ghana selbst für diese Produkte, den Zoll über das derzeit angewandte Niveau hinaus anzuheben. Konkret heißt das: Während Ghana nach den Regeln der WTO bisher das Recht hatte, seine Zölle auf Tomaten- oder Geflügelimporte von 20 auf 99 Prozent anzuheben, ist dies ab sofort für europäische Importe verboten. Damit verliert Ghana jeglichen handelspolitischen Spielraum, der zum Schutz des Rechts auf Nahrung der betroffenen Tomaten- und Geflügelbauern notwendig wäre.

Auch hier gilt also, dass menschenrechtliche Verpflichtungen sowohl durch den Staat Ghana, als auch durch externe Akteure gebrochen wurden, in diesem Fall durch die Mitgliedsstaaten des IWF und der EU[5]. Letztere hat zum einen durch erheblichen Druck auf die ghanaische Regierung bei den EPA-Verhandlungen ihre Achtungspflicht gegenüber dem Recht auf Nahrung in Ghana verletzt. Zum anderen hat sie durch

unfaire Exportpraktiken zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung in Ghana beigetragen. Für die Unterstützung europäischer Tomatenproduzenten, insbesondere in Italien, Spanien und Portugal sieht die EU jährlich ein üppiges Budget von 300 Millionen Euro und mehr vor. Darüber hinaus wurden die Exporte der Tomatenpaste zeitweise durch Exportsubventionen erheblich gefördert (Bunte/ Roza 2007). Exporterstattungen waren im Falle der exportierten Geflügelteile gar nicht notwendig, da es sich dabei um Restprodukte handelt, welche die europäischen Unternehmen anderenfalls als Abfall kostspielig entsorgen müssten (Marí/ Buntzel 2007). Aus einem Kostenfaktor wird auf diese Weise für die Unternehmen ein lukratives Geschäft. Eine aktive Exportförderung durch die EU hat in diesem Falle zwar nicht stattgefunden. Allerdings ist zu überlegen, ob die EU möglicherweise durch Unterlassung ihre Schutzpflicht gegenüber dem Recht auf Nahrung der ghanaischen Geflügelhalter vernachlässigt hat. Denn trotz zahlreicher Beschwerden über die verheerende Wirkung der Billigexporte hat die EU keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um den verantwortlichen Exportpraktiken europäischer Unternehmen entgegenzuwirken.

5. Neue Bedrohungen durch EU-Agrarreform und Global Europe

Vergleichbare Verdrängungsprozesse wie in den bisher dargestellten Fällen konnten bei den Untersuchungen zu den Milchbauern in Uganda und Sambia bislang nicht festgestellt werden (Sambia: FIAN 2008, Uganda-Bericht erscheint später). Zu Importfluten oder erheblichen Importsteigerungen von Milchpulver aus der EU ist es in Uganda und Sambia bislang nicht gekommen. Allerdings gibt es in beiden Ländern ernsthafte Befürchtungen, dass sich dies in Zukunft ändern könnte. Schon bisher lag die Milchquote, also die Produktionsobergrenze, in der EU mehr als zehn Prozent über dem europäischen Verbrauch. Im April 2008 hat die EU diese Quote nunmehr um zwei Prozent erhöht, und im November hat der EU-Rat eine weitere jährliche Erhöhung um je einen Prozentpunkt beschlossen. 2015 soll die Quote dann ganz abgeschafft werden. „Allgemein wird erwartet“, so die Kommission in einer früheren Schätzung, „dass das Auslaufen der Milchquote zu einem Anstieg der Produktion, zu sinkenden Preisen und zu mehr Wettbewerbsfähigkeit für den Milchsektor führen wird“ (Europäische Kommission 2008: 10).

Eine Exportsteigerung verspricht sich die EU nicht zuletzt auch für Magermilchpulver, welches in der Vergangenheit immer wieder auch in größeren Mengen auf afrikanischen Märkten abgesetzt wurde. Für die Milchbauern in Sambia und Uganda

ist das eine Hiobsbotschaft. Schon die letzte Quotenanhebung vom April wird die Milchmenge auf dem Weltmarkt schätzungsweise um 0,5 Prozent erhöhen. Schon 0,3 Prozent können nach Schätzung der niederländischen Rabobank über einen ruinösen oder erträglichen Weltmarktpreis entscheiden (Reichert 2007). Für die in Sambia untersuchte Magoye Milchbauerngenossenschaft, deren Produzentenpreise sich wegen der engen Anbindung an den formellen Sektor eng am Weltmarktpreis orientieren, könnte das schon erhebliche negative Auswirkungen haben.

Wenn die Produktion steigt, so das Kalkül der Kommission, sinkt der europäische Milchpreis und europäische Milchprodukte werden auch ohne Exportsubventionen ihren Weg auf den Weltmarkt finden. Exportsubventionen auf Milchprodukte sind seit Mitte 2006 zwar erstmals seit 40 Jahren ausgesetzt worden, weil sie aufgrund der gestiegenen Weltmarktpreise derzeit nicht notwendig sind. Gemäß dem EU-Beschluss vom November soll es der EU in Zukunft dennoch freistehen, auf dieses ungeliebte Instrument wieder zurückzugreifen, wenn die Weltmarktpreise wieder unter die EU-internen Preise fallen. Und dies, obwohl die EU im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) bereits ein definitives Ende der Exportsubventionen bis 2013 zugesagt hatte. Doch jetzt, wo die WTO-Verhandlungen in Genf stocken, will die EU davon erst einmal nichts mehr wissen.

Vor dem Hintergrund der EU-Beschlüsse zur Milchmarktordnung könnte die Einschränkung handelspolitischer Spielräume zum Schutz der Bauern in Uganda und Sambia durch die EPAs langfristig fatale Auswirkungen haben. Da die Produktlisten zu den Interimabkommen noch nicht zugänglich sind, können die genauen Implikationen noch nicht definitiv abgeschätzt werden. Klar ist aber, dass die in den Abkommen enthaltene *Standstill Clause*, genau wie in Ghana, ein Anheben von Zöllen über das derzeitige Niveau hinaus selbst für solche Produkte verbietet, die als „sensibel" eingestuft werden. Sollten die Exporte der EU tatsächlich erheblich ansteigen und die Weltmarktpreise sinken, wären Uganda und Sambia also nicht mehr in der Lage, den Marktzugang, die Einkommen und mithin das Recht auf Nahrung heimischer Milchbauern angemessen zu schützen.

Das Problem beschränkt sich nicht auf Milchbauern und nicht auf Afrika. Denn die Wirtschaftspartnerschaften mit den AKP-Staaten sind nur der Auftakt. „*Global Europe – Competing in the World*" heißt die EU-Handelsstrategie, die im Oktober 2006 von Handelskommissar Peter Mandelson vorgestellt und kurz darauf ohne öffentliche Diskussion vom EU-Ministerrat durchgewunken wurde. Eine Entscheidung mit großer Tragweite. Denn in allen Regionen der Welt plant die EU demnach den Abschluss

neuer Freihandels- und Investitionsabkommen. Begonnen haben die Verhandlungen schon mit Indien, Südkorea, der Andengemeinschaft, dem Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) und den Staaten Mittelamerikas. Radikale Zollsenkungen beim Handel mit industriellen und landwirtschaftlichen Gütern sollen ein Bestandteil sein. Vor allem aber peilt die EU eine Liberalisierung in solchen Bereichen an, die auf den Wunschzetteln europäischer Konzerne ganz oben stehen: mehr Schutz geistiger Eigentumsrechte, ein leichterer Zugang zu Energie und Rohstoffen, die Öffnung des Dienstleistungssektors und des öffentlichen Auftragswesens sowie die Lockerung von Investitionsbeschränkungen. Einige dieser Themen hatten die Länder des Südens bei den WTO-Verhandlungen bereits kategorisch abgelehnt, nun sind sie wieder da. Nach Auffassung der Internationalen Menschenrechtsliga (FIDH) bedroht die Liberalisierungsagenda der EU nicht nur das Recht auf Nahrung, sondern auch die Rechte auf Gesundheit, einen angemessenen Lebensstandard, Bildung, Arbeit und Entwicklung (FIDH 2008: 6).

6. Menschenrechtsinstrumente sind notwendig

Wenngleich die Wirkungsanalysen der NRO je nach Ländern und Produkten wichtige Unterschiede offenbaren, ließen sich doch in den meisten Fällen sehr ähnliche Probleme beobachten. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Marktöffnung im Süden sowie das Agrardumping der USA und der EU haben nachweislich häufig negative Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung von Bauerngemeinschaften gezeitigt. Dies erlaubt zwar nicht den Rückschluss, dass Liberalisierungsmaßnahmen immer menschenrechtswidrig sind. Allerdings unterstreichen die Studienergebnisse nachdrücklich, dass die in fast allen offiziellen Strategien zur Überwindung der Hungerkrise enthaltene pauschale Forderung nach mehr Liberalisierung menschenrechtlich höchst fragwürdig ist. Die im CFA der *High Level Task Force on the Global Food Crisis* angekündigte Lobbyarbeit für eine umfassende Liberalisierung ist vor diesem Hintergrund nicht akzeptabel. Insbesondere darf unter keinen Umständen die Befolgung handelspolitischer Rezepte zur Bedingung von Zuschüssen oder Krediten zur Hungerbekämpfung gemacht werden. Die Tatsache, dass ähnliche Praktiken auch in jüngerer Zeit noch beim IWF zur Anwendung kamen und dem IWF gemeinsam mit der Weltbank im CFA die handelspolitische Beratung den Entwicklungsländern zugedacht wird, gibt in dieser Hinsicht durchaus Anlass zur Sorge.

Handelspolitische Ratschläge zur Hungerbekämpfung dürfen nicht rein ideologischen Präferenzen folgen, sondern müssen auf empirischen Studien auch aus der Perspektive

des Menschenrechts auf Nahrung gründen. Die oben zusammengefassten Studien von Brot für die Welt, der EAA, FIAN und Germanwatch sind erste Versuche menschenrechtlicher Wirkungsanalysen von Handelspolitik und sollen methodische Anregungen für weitere Studien bieten. Allerdings dürfen solche Studien freilich nicht allein eine Domäne von NRO bleiben. Notwendig ist vielmehr eine Institutionalisierung bei den Mitgliedstaaten des UN-Sozialpaktes. Bereits jetzt gibt die EU routinemäßig zu allen Handelsabkommen im Vorhinein so genannte *Sustainability Impact Assessments* (SIA) in Auftrag. Allerdings weist die FIDH zu Recht auf deren bisherige Mängel und auf die Tatsache hin, dass diese Studien eine menschenrechtliche Folgenabschätzung keineswegs ersetzen (FIDH 2008: 11 ff.). Menschenrechtliche Analysen schätzen nicht nur die Folgen für die Lebensbedingungen ab, sondern bewerten auch, inwieweit Staaten durch den Abschluss von Handelsabkommen ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen. Hinzu kommt, dass Menschenrechtsanalysen weitaus stärker die Folgen für bestimmte soziale Gruppen, wie Frauen, Ethnien oder Regionen, in den Blick nehmen, anstatt allein auf der Makroebene zu argumentieren. FIDH fordert daher menschenrechtliche Wirkungsanalysen *ex ante* und *ex post* ein. Eine *Rendez-vous*-Klausel in den Handelsverträgen muss nach einer gewissen Zeit eine Überprüfung und mögliche Änderungen einzelner Bestimmung erlauben, wenn Menschenrechte dies erfordern. Nur auf diese Weise können Staaten sicherstellen, dass sowohl bei der Aushandlung als auch bei der Umsetzung von Handelsabkommen die Verwirklichung von Menschenrechten im eigenen Land und in anderen Ländern nicht beeinträchtigt, sondern gefördert wird.

Freilich darf die menschenrechtliche Beurteilung von Handelspolitik nicht allein den dafür verantwortlichen Staaten überlassen werden. Unerlässlich wäre schon bei den Wirkungsanalysen selbst eine wirksame Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen aller beteiligten Staaten. Darüber hinaus ist es auf UN-Ebene geboten, die Handelspolitik der Vertragsstaaten des UN-Sozialpaktes systematisch zu überwachen (*monitoring*). Ansatzweise geschieht dies auch schon. So hat der wsk-Ausschuss beispielsweise 2006 in seinen *Concluding Observations* zum Bericht von Kanada auf menschenrechtliche Probleme im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) hingewiesen. Auch in Bezug auf Deutschland wurden auf Grundlage eines Parallelberichts von Brot für die Welt, dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) und FIAN handelspolitische Fragen angesprochen. Um eine breitere Wirkung zu entfalten, müssten die Staaten jedoch aufgefordert werden, die Handelspolitik systematisch in ihre Berichte an den wsk-Ausschuss aufzunehmen. Die aktuell anstehende

Überarbeitung des Berichtsformats wäre dazu eine gute Gelegenheit. Sinnvoll wäre eine solche Systematisierung mittelfristig auch bei den neu eingeführten *Universal Periodic Reviews* (UPR) des UN-Menschenrechtsrats.

Und schließlich müsste das OHCHR beauftragt werden, eine deutlich aktivere Rolle bei der menschenrechtlichen Überwachung von Handels- und Investitionsabkommen zu spielen. Gute Anknüpfungspunkte bietet der erwähnte Bericht über die menschenrechtlichen Auswirkungen der Globalisierung von 2002. Um diese Arbeit fortzusetzen und zu intensivieren, wäre allerdings eine erhebliche Aufstockung der Ressourcen zu diesem Themenbereich erforderlich. Derzeit steht für dieses Thema beim OHCHR weniger als eine halbe Stelle zur Verfügung. Würden die handelspolitischen Kapazitäten dort auf ein bei anderen UN-Organisationen wie der FAO oder gar der Weltbank übliches Niveau angehoben, könnte das Hochkommissariat eine wichtige Monitoring-Funktion übernehmen.

Zur Durchsetzung dieser oder ähnlicher Maßnahmen ist es natürlich noch ein weiter Weg. Ein Hoffnungszeichen ist, dass neben den bereits genannten viele andere internationale NRO und Netzwerke wie *ActionAid International* (AAI), EAA, FIDH, das *International Institute for Agriculture and Trade Policies* (IATP), Misereor und andere Organisationen Handelspolitik inzwischen auch aus menschenrechtlicher Perspektive analysieren. Auch für den UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, ist Handel ein klares Schwerpunktthema. Hinzu kommt, dass mit der Hungerkrise und auch dem wiederholten Scheitern der Verhandlungen bei der WTO in Genf im Juli 2008 die Unzulänglichkeiten bisheriger Konzepte und Mechanismen immer offensichtlicher und damit auch die Suche nach neuen Instrumenten vielerorts intensiviert wird.

Anmerkungen

1 Die *Task Force* wurde im April 2008 von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon ins Leben gerufen und besteht aus Vertretern aller mit Ernährung und Landwirtschaft befassten UN-Organisationen sowie der Weltbank und dem IWF. Das UNHCHR ist nicht beteiligt.

2 Während in Bezug auf Staaten von „Verpflichtungen" gesprochen wird, wird hier in Bezug auf zwischenstaatliche Organisation der etwas abgeschwächte Begriff der „Verantwortung" verwendet. Vgl. dazu die Erörterungen über extraterritoriale oder internationale Verpflichtung bei Windfuhr 2005 und Hausmann 2006.

3 Die Notwendigkeit von EPAs wurde dadurch begründet, dass die einseitigen Handelspräferenzen, welche die EU den AKP-Staaten bisher gewährt hatte, mit WTO-Recht nicht mehr kompatibel seien. Da eine Ausnahmeregelung bei der WTO bis zum 31.12.2007 auslief, drängte die EU auf den Abschluss reziproker Freihandelsabkommen bis zu diesem Datum.

4 Ursprünglich hatte die EU auf „umfassende" EPAs gepocht, die auch Bereiche wie Dienstleistungen, Investitionen, geistige Eigentumsrechte und das Beschaffungswesen einschließen. Ein solches EPA konnte politisch aber nur mit den karibischen Staaten durchgesetzt werden. Andere Staaten wie Ghana, Uganda und Sambia ließen sich nur zu Abkommen über den Güterhandel bewegen. Diese Abkommen heißen Interimsabkommen, da sie nur als Vorstufe zu umfassenden EPAs gelten. Allerdings sind selbst diese Abkommen bisher nur paraphiert, also weder unterzeichnet noch ratifiziert worden. 43 der 78 AKP-Staaten haben trotz des großen politischen Drucks nicht einmal den Interimsabkommen zugestimmt.

5 Der Europäische Gerichtshof hat klargestellt, dass die EU allgemeine Rechtsprinzipien einhalten muss, einschließlich der Grundrechte in internationalen Pakten, welche durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind (vgl. FIDH 2008: 7).

Literatur

Bertow, Kerstin/Schultheis, Antje 2007: Impact of EU's agricultural Trade Policy on Smallholders in Africa. Germanwatch, Both Ends, FIAN & UK Food Group, Bonn.

Bunte, Frank/Pim, Roza 2007: Peeling tomato paste subsidies. The impact of a revision of the CMO for processing tomatoes on European horticulture, Den Haag. http://library.wur.nl/wasp/bestanden/LUWPUBRD_00352565_A502_001.pdf. (abgerufen: 20.8.2008).

Europäische Kommission 2008: Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregeln für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, 20.5.2008. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop_de.pdf (abgerufen am 20.8.2008).

FAO 2006: Briefs on Import Surges. No. 5 Ghana: rice, poultry and tomato paste, Rom. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ah628e/ah628e00.pdf. (abgerufen: 11.1.08).

FAO 2007: Briefs on Import Surges: Commodidities No. 2: Import Surges in Developing Countries: the Case of Rice, Rom.

FIAN 2008: Right to Food of Milk and Honey Farmers. Report of an Investigative Mission to Zambia, Heidelberg.

FIDH 2008: Position Paper. Human Rights Impact Assessment of Trade and Investment Agreements concluded by the European Union, Brüssel 2008. www.fidh.org/IMG/pdf/positionpaperFIDH-HRIA_finalfevrier2008.pdf (abgerufen am 20.8.2008).

Hausmann, Ute 2006: Germany's extraterritorial human rights obligations in multilateral development banks. Introduction and case study on three projects in Chad, Ghana and Pakistan, Brot für die Welt, FIAN and EED, Stuttgart u.a.

Issah, Mohammed 2007: Right to Food of Tomato and Poultry Farmers. Report of an Investigative Mission to Ghana. FIAN, Send Foundation, Both Ends, Germanwatch & UK Food Group, Heidelberg.

IWF 2003: Country Report No. 03/133, Mai 2003, in: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03133.pdf. (Abgerufen: 8.8.08).

Marí, Francisco/ Buntzel, Rudolf 2007: Das Globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest?, Frankfurt/M.

Oxfam 2005: Kicking Down the Door, Briefing Paper 72, London.

Paasch, Armin 2008: Verheerende Fluten – politisch gemacht. EU-Handelspolitik verletzt Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühnchen und Tomaten. Germanwatch, FIAN, Both Ends und UK Food Group, Bonn. http://www.fian.de/fian/index.php?option=content&task=view&id=175&Itemid=211 (abgerufen: 20.8.2008)

Paasch Armin/ Garbers, Frank/ Hirsch, Thomas 2007 (Hrsg.): Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien aus Ghana, Honduras und Indonesien. Brot für die Welt in Zusammenarbeit mit FIAN und Globales Ökumenisches Aktionsbündnis, Stuttgart. http://www.fian.de/fian/index.php?option=content&task=view&id=175&Itemid=211. (abgerufen: 20.8.08).

Reichert, Tobias 2007: Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia: Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel des Milchsektors. AbL und Germanwatch, Berlin/ Hamm.

Schutter, Olivier de 2008: Background Note: Analysis of the World Food Crisis by the U.N. Special Rapporteur on the Right to Food, Genf, 2.5.2008.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 1999: General Comment 12, The Right to adequate Food (Art. 11), Twentieth Session, 1999. http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument. (abgerufen: 20.8.08).

UNHCHR 2002: Globalisation and its impacts on the full enjoyment of human rights. Report of the High Commissioner for Human Rights submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/32, UN doc. E/CN.4/2002/54, 15. Januar 2002.

UN Human Rights Council 2008: Seventh Session, Agenda Item 3: A/HRC/7/L.6/Rev.1.

UN High Level Task Force on the Global Food Crisis 2008: Comprehensive Framework of Action.

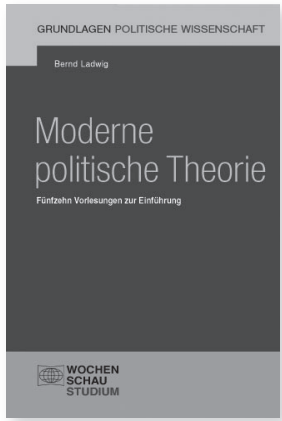
Wieczorek-Zeul, Heidemarie 2008: Menschenrechte und Entwicklung, in: Aufsatzreihe der SPD: „Gerechtigkeit durch Recht. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“: http://internationale-politik.spd.de/servlet/PB/show/1751326/Menschenrechte_Wieczorek-Zeul.pdf, 21.8.2008.

Windfuhr, Michael (ed.) 2005: Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization, Uppsala.

WOCHEN SCHAU VERLAG

... ein Begriff für politische Bildung

Grundlagen Politische Wissenschaft



Bernd Ladwig

Moderne politische Theorie

Fünfzehn Vorlesungen zur Einführung

Dieses Lehrbuch gibt Studierenden und allen Interessierten eine Einführung in die moderne politische Theorie. Es behandelt Theorien für und über die moderne Gesellschaft und trägt daher zu deren besserem Verständnis bei. In 15 Kapiteln wird der Bogen von ökonomischen Theorien der Demokratie (Mancur Olson und Anthony Downs) über Theorien von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann bis hin zum Feminismus gespannt. Nicht nur politische, sondern auch soziologische und gesellschaftstheoretische Theorien werden somit aufgegriffen.
Um dem Charakter eines Einführungswerkes gerecht zu werden, verzichtet der Autor dabei bewusst auf die Darstellung der Theorien in ihrer eigenen Ausdrucksweise und bedient sich einer leicht verständlichen, an der Spontaneität seiner Vorlesungen orientierten Sprache. Der Band ist somit ein idealer Einstieg in moderne politische Theorie auch für jene, die nicht über Vorkenntnisse verfügen.

ISBN 978-3-89974454-5, 334 S., € 12,80

Bachelor- und Masterstudiengänge verlangen neue Lehr- und Lernformen und ein präzises zeitliches und inhaltliches Studienmanagement. Die Modularisierung führt auch unter didaktischen Gesichtspunkten zu einer Neuorientierung bei der verwendeten Fachliteratur. Die Reihe Grundlagen Politische Wissenschaft bietet kompakte, wissenschaftliche Grundlagenliteratur. Die Bücher orientieren sich an zentralen Themen der Wissenschaft, an relevanten Wissensbeständen benachbarter Sozial- und Geisteswissenschaften sowie an inter- und transdisziplinären Zugängen. Sie präsentieren wissenschaftliche Sachverhalte in einer für Studierende verständlichen Sprache und bilden die Voraussetzung für eine weitergehende vertiefende Lektüre.

www.wochenschau-verlag.de

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

HINTERGRUND

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010: Herausforderungen an die staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und Menschenrechten hat in den vergangenen Jahren international an Dynamik gewonnen: Ende der 1990er Jahre haben die Vereinten Nationen (VN), ihre Organisationen sowie bilaterale Geber damit begonnen, Entwicklung und Menschenrechte systematischer als zuvor miteinander zu verknüpfen. Die VN-Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 und der Millenniumsgipfel 2005 haben diese Strategie auf höchster internationaler Ebene untermauert. Denn Gerechtigkeit, nachhaltige Entwicklung, Sicherheit und Frieden weltweit sind nur mit der Verwirklichung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu erreichen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzt sich bereits seit mehreren Jahren intensiv dafür ein, dass dieser Ansatz gestärkt und mit Leben gefüllt wird. Mit dem ersten Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 hat sich das BMZ zur Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes, d.h. zu einer systematischen Verankerung der Menschenrechte und menschenrechtlichen Prinzipien in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit verpflichtet. Mit dem zweiten Aktionsplan für den Zeitraum 2008-2010 strebt das BMZ eine Ausweitung und Vertiefung des Menschenrechtsansatzes an und widmet sich hinzugekommenen Aufgaben wie z.B. den menschenrechtlichen Herausforderungen des Klimawandels.

Wir haben uns damit einer anspruchsvollen Aufgabe gestellt, weil Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte ein wichtiges Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist. Gleichzeitig helfen die Menschenrechte, unser zentrales

Ziel, die Armutsbekämpfung, zu erreichen. Denn im Kern geht es beim Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik darum, die strukturellen Ursachen von Armut zu überwinden. Er zielt darauf ab, ein vielerorts vorherrschendes Machtungleichgewicht abzubauen, sei es zwischen den Geschlechtern, zwischen Arm und Reich oder zwischen dominierenden und marginalisierten ethnischen Gruppen. Nur so können wir nachhaltige Entwicklung und die Millenniumsentwicklungsziele erreichen.

Mit den 25 im zweiten Aktionsplan vorgestellten Maßnahmen verdeutlichen wir, welche Prioritäten wir in der entwicklungspolitischen Praxis setzen, um die Synergien zwischen Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik zu verstärken.

1. Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik: keine „Almosenempfänger", sondern Rechtsträger

Charakteristikum des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungspolitik ist, dass jeder Mensch unveräußerliche Rechte hat und diesen Rechten staatliche Verpflichtungen gegenüberstehen. Aus dieser Perspektive verstehen wir Armut heute nicht mehr nur in erster Linie als ein Ergebnis schwieriger naturräumlicher oder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sondern insbesondere auch als eine Folge der Verletzung oder Nichterfüllung elementarer Menschenrechte, z.B. des Rechts auf politische Partizipation, des Rechts auf soziale Sicherung, des Rechts auf Nichtdiskriminierung oder des Zugangs zu Justiz. Dieser Ansatz unterstützt auch den multidimensionalen Begriff von Armut, der unseren Armutsbekämpfungsstrategien zugrunde liegt: Armut bedeutet, dass Menschen Entbehrungen verschiedenster Art und einen Mangel an Freiheit und Handlungschancen erleiden. Vor diesem Hintergrund markiert der Menschenrechtsansatz auch einen Paradigmenwechsel: Aus „Almosenempfängern" werden Rechtsträger, dem Staat kommt ihnen gegenüber die Rolle des Pflichtenträgers zu. In einer menschenrechtsorientierten Entwicklungspolitik beziehen wir uns also nicht mehr vorrangig auf Bedürfnisse betroffener Gruppen oder Individuen, sondern auf ihren menschenrechtlichen Anspruch auf ein Leben frei von Not und frei von Furcht.

Die Menschenrechtspakte stellen ein einzigartiges, im Rahmen der Vereinten Nationen weltweit getragenes Rahmenwerk dar. Die Menschenrechte geben rechtlich bindende Maßstäbe vor, denen wir uns ebenso wie unsere Partnerländer innerhalb und außerhalb unserer Grenzen verpflichtet haben. Dabei sind bestimmte menschenrechtliche Verpflichtungen unmittelbar umzusetzen (z.B. Folter zu unterlassen, diskriminierende Gesetzgebung zu verändern). Andere Verpflichtungen sind schrittweise, mit entspre-

chenden Strategien und Maßnahmen zu erfüllen, so z.B. ein für alle zugängliches und faires Gerichtswesen oder bestimmten Mindeststandards entsprechende Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen.

Die Menschenrechte werden häufig vor allem mit den im VN-Zivilpakt dargelegten bürgerlichen und politischen Rechten assoziiert – also z.B. mit Meinungs- und Pressefreiheit, Folterverbot oder dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren. Aber die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des VN-Sozialpakts sind ebenfalls Menschenrechte und für die Entwicklungspolitik von besonderer Relevanz. Sie umfassen beispielsweise das Recht auf Nahrung, das Recht auf Bildung oder das Recht auf ein höchstmögliches Maß an Gesundheit. Aus unserer Sicht kann die Entwicklungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Gleichrangigkeit aller Menschenrechte leisten.

1.1 ARMUTSBEKÄMPFUNG DURCH UMSETZUNG DER MENSCHENRECHTE

Von einer an den Menschenrechten orientierten entwicklungspolitischen Zusammenarbeit erwarten wir positive Wirkungen für die menschliche Sicherheit. Für uns steht im Zentrum, was das Leben der meisten Menschen weltweit bedroht: Krankheiten wie Malaria, AIDS und Tuberkulose, sklavereiähnliche Arbeitsbedingungen, Hunger, Mangel an Bildung und Wasser, Umweltzerstörung, staatliche Repression, Flucht und Vertreibung – und vieles mehr. Diskriminierung und soziale Ausgrenzung, z.B. im Zugang zu Bildung, Gesundheit oder zu elementaren Ressourcen wie Land und Wasser, führen langfristig zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Diese Kosten hemmen Entwicklung und machen das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele in vielen Ländern unmöglich. Insbesondere die Diskriminierung von Frauen, z.B. durch Beschränkung ihrer Bildungschancen und durch häusliche Gewalt trägt maßgeblich zu Armut bei. Zudem führen die Chancenlosigkeit von Kindern und Jugendlichen und die Missachtung ihrer Menschenrechte dazu, dass Armut über Generationen vererbt und Entwicklung unmöglich gemacht wird.

Menschenrechtsorientierte entwicklungspolitische Zusammenarbeit zielt darauf ab, dass vorrangig arme und marginalisierte Gruppen von einer Verstärkung der breitenwirksamen, armutsmindernden Effekte des ökonomischen Wachstums profitieren. Dabei muss Wachstumspolitik mit Maßnahmen der sozialen Sicherung einhergehen.

2. Überblick über die Maßnahmen des Menschenrechts-Aktionsplans 2008-2010

Das BMZ wird in den kommenden drei Jahren mit insgesamt 25 konkreten Maßnahmen globale, regionale und nationale Rahmenbedingungen und Prozesse unterstützen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte im Rahmen unserer Entwicklungszusammenarbeit beitragen.[1] Wir wählen einen Mehrebenenzugang, um zur Stärkung der im VN-System definierten Menschenrechte und zur praktischen Umsetzung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im bi- und multilateralen Kontext beizutragen. Dabei werden wir weiterhin einen engen Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren pflegen und diese in ihrer wichtigen Arbeit unterstützen. Einige der wesentlichen Maßnahmen des Aktionsplanes werden im Folgenden dargestellt.

2.1 POLITISCHER DIALOG UND GEBERABSTIMMUNG

Im Rahmen des politischen Dialogs spielt die Ausrichtung unserer entwicklungspolitischen Beiträge an den Menschenrechten eine zunehmende Rolle. Deshalb setzen wir die Integration des Menschenrechtsansatzes in die politischen Steuerungsinstrumente des BMZ fort, damit er in immer mehr Sektoren und Partnerländern zum Tragen kommt. Im politischen Dialog und in der Geberabstimmung werden wir die Empfehlungen der internationalen und regionalen Menschenrechtsgremien systematischer nutzen als in der Vergangenheit. Dazu gehört auch unser Einsatz für eine weitere inhaltliche Verknüpfung der Millenniumsentwicklungsziele mit den ihnen zugrunde liegenden Menschenrechten. Unter anderem fördern wir in diesem Zusammenhang Maßnahmen des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP), durch die Methoden entwickelt und *best practices* zur Verankerung des Menschenrechtsansatzes bei der Ausgestaltung nationaler und regionaler Armutsbekämpfungsstrategien identifiziert und verbreitet werden. Auch im Rahmen der Arbeit des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD werden wir uns weiterhin aktiv an der Verzahnung von Menschenrechten und weiteren Schlüsselthemen wie Krisenprävention und Armutsbekämpfung beteiligen.

2.2 REGIONALE UND NATIONALE MENSCHENRECHTSINSTITUTIONEN

Die Stärkung nationaler und regionaler Menschenrechtsschutzsysteme ist nach unserer Auffassung ein wesentlicher Ansatzpunkt, um Menschenrechte weltweit zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Deshalb bauen wir unsere Unterstützung für regionale Schutzsysteme und Nationale Menschenrechtsinstitutionen aus. Wir fördern unter anderem den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte beim Aufbau seiner

Strukturen und Funktionen und unterstützen die Arbeit der afghanischen Menschenrechtskommission. Auch die wichtige Arbeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern werden wir zukünftig noch stärker unterstützen.

2.3 STÄRKUNG DER RECHTE VON FRAUEN UND MÄDCHEN

Zur Stärkung der Rechte von Frauen und Mädchen leistet die deutsche Entwicklungspolitik bereits international anerkannte Arbeit. Diese werden wir in den kommenden Jahren ausweiten. Insbesondere fördern wir Vorhaben zum Abbau geschlechtsspezifischer Gewalt, zum ökonomischen und politischen Empowerment von Frauen und zur Stärkung ihrer sexuellen und reproduktiven Rechte. Für mich ist die Gleichberechtigung der Geschlechter eines der Schlüsselelemente für eine breitenwirksame und konfliktpräventive Gestaltung von Entwicklungsprozessen. Gewalt gegen Frauen wird vor allem in Kriegen und Bürgerkriegen ausgeübt. Für uns ist klar: Die systematische Vergewaltigung von Frauen ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit bzw. ein Kriegsverbrechen. Die Verantwortlichen müssen im jeweiligen Land ihrer Strafe zugeführt werden bzw. vor dem Internationalen Strafgerichtshof abgeurteilt werden.

2.4 UMSETZUNG INTERNATIONALER KONVENTIONEN ZUR STÄRKUNG DER RECHTE VON KINDERN, MENSCHEN MIT BEHINDERUNG, INDIGENEN UND ETHNISCHEN MINDERHEITEN

In unseren Partnerländern und auf internationaler Ebene fördern wir Politik und Institutionen, die die Rechte von Kindern, Menschen mit Behinderung, Indigenen und ethnischen Minderheiten stärken. Zum Beispiel setzen wir uns für eine dem jeweiligen Lebensalter angemessene Beteiligung junger Menschen und deren demokratische Bewusstseinsbildung ein.

2.5 MENSCHENRECHTLICHE VERANTWORTUNG VON UNTERNEHMEN

Die Verwirklichung der Menschenrechte erfordert neben politischem Willen und Handlungsfähigkeit von Staaten vor allem auch wirtschaftliche Entwicklung. Privatwirtschaftliche Akteure haben deshalb in der internationalen Menschenrechts-Diskussion immer mehr Bedeutung gewonnen. In diesem Kontext ist der Menschenrechtsaktionsplan auch als Bekenntnis zur Stärkung von Partnerschaften mit der Privatwirtschaft zu sehen. Hierbei geht es vor allem um die menschenrechtliche Verantwortung transnational tätiger Unternehmen. Das BMZ hat dazu ein mehrjähriges Forschungs- und Beratungsvorhaben aufgelegt, das der menschenrechtlichen Dimension von *Corporate Social Responsibility* (CSR), dem Zusammenwirken von

Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik und dem völkerrechtlichen Rahmen gewidmet ist. Auf internationaler Ebene fördert das BMZ die Aktivitäten des *Global Compact* der Vereinten Nationen.

Unser Ziel ist es, zu globaler wirtschaftlicher Entwicklung und zugleich zu menschenwürdigen Arbeits- und Lebensbedingungen in unseren Partnerländern beizutragen. Deshalb müssen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Maßstab für die menschenwürdige Gestaltung der Arbeitswelt im Rahmen der Globalisierung und zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele gestärkt werden. Das verlangt aktives Engagement für die Unterbindung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die Beseitigung der Zwangsarbeit und die Durchsetzung des Rechts auf Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz und des Rechts auf freie Gewerkschaften.

Produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit (*Decent Work*) sind wesentliche Beiträge zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und damit zu einer fairen Globalisierung. Deshalb unterstützen wir unsere Partnerländer bei der Umsetzung aller vier Säulen von *Decent Work* (Kernarbeitsnormen, Beschäftigung, Soziale Sicherung und Sozialer Dialog) in ihren nationalen Politiken. Multilateral leisten wir zudem Beiträge zu *Decent-Work*-Länderprogrammen der ILO.

2.6 KLIMAWANDEL UND DAS RECHT AUF NAHRUNG

Der zweite Menschenrechtsaktionsplan nimmt zudem Herausforderungen in den Fokus, denen wir uns zukünftig verstärkt zuwenden müssen: Im Sinne einer menschenrechtlichen Gestaltung globaler Zusammenhänge gehören dazu die menschenrechtlichen Implikationen des Klimawandels und der Anpassungsstrategien ebenso wie die Umsetzung des Rechts auf Nahrung weltweit angesichts hoch subventionierter Agrarproduktion in den Industrieländern und zunehmenden Pflanzenbaus für Agrartreibstoffe.

2.7 MENSCHENRECHTLICHE AUSRICHTUNG INTERNATIONALER FINANZINSTITUTIONEN

Die Weltgemeinschaft wird gegenwärtig im Rahmen der internationalen Finanzkrise mit neuen, globalen Herausforderungen konfrontiert, die Entwicklungserfolge bedrohen und menschenrechtliche Auswirkungen haben werden. Wir werden Entwicklungsländer weiter bei der Stärkung ihrer Finanzinstitutionen unterstützen, um sie und die Bevölkerung vor den schädlichen Folgen dieser Finanzkrise zu schützen. Es gilt, mehr verpflichtende Transparenzregeln und Offenlegungspflichten international zu verankern. Auch multilaterale Finanzinstitutionen wie die Weltbank sollen die im VN-

System definierten Menschenrechte noch deutlicher in ihre Politik und ihre Vorhaben integrieren und in ihr umsetzen. Dafür werde ich mich verstärkt einsetzen.

3. Bestandsaufnahme bisheriger Ergebnisse

3.1 AUFBAU VON KAPAZITÄTEN IN PARTNERLÄNDERN

Der erste Menschenrechtsaktionsplan leitete die systematische Verankerung der Menschenrechte und menschenrechtlichen Prinzipien in der deutschen Entwicklungspolitik ein. Vieles wurde erreicht, vieles bleibt noch zu tun. Denn in der Praxis bedeutet die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes, staatliche und nichtstaatliche Partner durch langfristig angelegte Entwicklung von Kapazitäten (*Capacity Development*) darin zu unterstützen, politische und institutionelle Rahmenbedingungen zu verändern. Dazu zählen Handlungsfelder, die unmittelbar die Qualität von Regierungsführung berühren, wie die Korruptionsbekämpfung, die Einrichtung von Beschwerdemechanismen oder Reformen des Sicherheitssektors. Gleichzeitig sollen Prozesse gefördert werden, damit Menschen ihre Rechte artikulieren, einfordern und zunehmend selbst verwirklichen können. Menschenrechtsstandards und -prinzipien und daraus entwickelte Umsetzungsbeiträge wie die Allgemeinen Bemerkungen zu den grundlegenden Menschenrechtspakten und die Freiwilligen Richtlinien zum Recht auf Nahrung liefern dafür wertvolle Gestaltungsleitlinien.

3.2 ERFAHRUNGEN IN KENIA UND GUATEMALA

Die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes wurde in den vergangenen zwei Jahren in Guatemala und Kenia erprobt. In den vom BMZ finanzierten Vorhaben in den Sektoren Bildung, Wasser, Landwirtschaft, Dezentralisierung und Gesundheit ging es zunächst darum, den Mehrwert für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zu verdeutlichen. Vor allem wurde auf die häufig gestellten Fragen eingegangen, was mit dem Menschenrechtsansatz gemeint, was wirklich neu daran sei und welche Erfolgspotenziale er für die praktische Arbeit biete.

Die ersten Erfahrungen verdeutlichen die praktische Relevanz und den Mehrwert des Menschenrechtsansatzes gerade auch für die eher ökonomisch und technisch ausgerichteten Sektoren: Im Wassersektor Kenias führte die Ausrichtung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit am Menschenrechtsansatz unter anderem dazu, dass erstmals über den von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unterstützten *Water Services Trust Fund* Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung in den städtischen

informellen Siedlungen finanziert wurden. So erhalten Menschen in diesen bisher vernachlässigten Armutsgebieten schnell Zugang zu sauberem Trinkwasser.

In den Grundbildungsprogrammen in Guatemala wurden durch eine systematische Orientierung an den Menschenrechten nicht nur Qualität und Kultursensibilität erhöht, sondern es wurde vor allem auch die Zugänglichkeit der staatlichen Bildungsangebote verbessert. Gleichzeitig gelang es, die Partizipation der beteiligten Akteure – Eltern, Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler – auszubauen und Menschenrechtsbildung in die Entwicklung der Lehrpläne zu integrieren. In Programmen zur lokalen Entwicklung in Guatemala hat der Menschenrechtsansatz zur konsequenteren Fokussierung der Programme auf ärmste und marginalisierte Bevölkerungsgruppen geführt, vor allem indigene Frauen in ländlichen Gebieten.

Der entscheidende Vorteil des Menschenrechtsansatzes im Vergleich zu anderen Konzepten und Strategien besteht nach Ansicht vieler Entwicklungspraktikerinnen und Entwicklungspraktiker darin, dass er rechtlich bindende Selbstverpflichtungen beider Partner als Grundlage verwendet. Damit entspricht er einem zentralen Anliegen der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der Entwicklungspolitik, nämlich konsequent an den Agenden der Partner anzusetzen. Ein weiterer Aspekt ist die verstärkte Rechenschaftspflicht: Die Partner können von der Bevölkerung bzw. von nationalen Organisationen wie Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen daran gemessen werden, ob und wie sie menschenrechtliche Verpflichtungen umsetzen. Rechenschaft kann eingefordert, einem staatlichen Machtmissbrauch begegnet werden.

3.3 INTERNATIONALES UND REGIONALES ENGAGEMENT

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist eine politische Zielsetzung, die Engagement auf unterschiedlichen Ebenen erfordert. Um langfristig erfolgreich zu sein, bedarf es auch der Fortschritte auf internationaler Ebene. Deshalb hat sich das BMZ für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zum VN-Sozialpakt eingesetzt. Ein umfassendes Individualbeschwerdeverfahren wird darin den Rechtsschutz für Individuen bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auch auf internationaler Ebene verbessern. Dies ist auch in menschenrechtspolitischer Hinsicht ein entscheidender Schritt, um den Menschen als Rechtsträger auf dem Beschwerdeweg zu stärken, besonders in Situationen, wo es keine Möglichkeit gibt, seine Rechte auf dem nationalen Rechtsweg geltend zu machen. Darüber hinaus unterstützt das BMZ die Konkretisierung des Rechts auf Entwicklung sowie des Rechts auf Wasser im Rahmen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen. In der Arbeitsgruppe

zum Thema „Menschenrechte und Entwicklung“ des OECD-DAC gehört das BMZ zu den engagierten bilateralen Akteuren. Es fördert insbesondere eine Verzahnung der internationalen Bemühungen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*Aid Effectiveness*) und zur Stärkung der Menschenrechte.

Auf regionaler Ebene unterstützt das BMZ die Arbeit von Menschenrechtsinstitutionen und die Umsetzung von regionalen Menschenrechtsinstrumenten, beispielsweise die Umsetzung der Afrikanischen Konvention über die Rechte der Menschen und Völker durch die institutionelle Stärkung des Afrikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Durch ein funktionsfähiges Sekretariat und eine verbesserte Kooperation mit der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte werden die Richterinnen und Richter darin gestärkt, durch Rechtsprechung einen Beitrag zum besseren Menschenrechtsschutz auf dem afrikanischen Kontinent zu leisten.

4. Herausforderungen bis 2010: Chancen und Grenzen einer menschenrechtsorientierten Entwicklungspolitik

4.1 VON PILOTERFAHRUNGEN ZUR BREITEN VERANKERUNG

Bei der Umsetzung des ersten Menschenrechtsaktionsplans konnten wichtige Erfahrungen gesammelt werden: Erfolge bei der Neuformulierung von Sektorpolitiken, Beispiele für die erfolgreiche Umsetzung des Menschenrechtsansatzes und die Kooperation mit einer zunehmenden Zahl von Akteuren. Für eine breite Verankerung wird das BMZ an diesen drei Linien konsequent weiterarbeiten. So wird das BMZ bei der regulären Überarbeitung der Steuerungsinstrumente, wie z.B. der Länder- und Sektorkonzepte, weiterhin systematisch die Menschenrechtsperspektive integrieren. Das Gleiche gilt bei der Prüfung neuer Vorhaben. So kann eine Berücksichtigung des Menschenrechtsansatzes in den Programmen gewährleistet werden. Und schließlich soll weiterhin die Aus- und Fortbildung für das BMZ und seine Durchführungsorganisationen gefördert werden, um die inhaltliche Verknüpfung zwischen Menschenrechtsansatz und anderen Schlüsselthemen zu befördern.

4.2 VERKNÜPFUNG DER MENSCHENRECHTE MIT ANDEREN SCHLÜSSELTHEMEN DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Der Menschenrechtsansatz stellt keine Konkurrenz zu anderen Konzepten und Strategien der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Deutschlands dar. Wir verfolgen den rechtsbasierten Ansatz als ein durchgängiges Gestaltungsprinzip unserer thematischen Konzepte, u.a. Gleichberechtigung der Geschlechter, Krisenprävention, *Mainstreaming*

von Partizipation, Förderung von *Good Governance*. Die Stärke des Menschenrechtsansatzes ist, dass er bestehenden Konzepten eine international verbindliche, rechtliche Grundlage gibt. So ist die Stärkung von *Good Governance*, von Frauen- und Kinderrechten, die Einbeziehung (Inklusion) von Menschen mit Behinderung, indigenen oder ethnischen Minderheiten nicht mehr allein Teil einer guten Strategie, sondern eine Verpflichtung, der wir gemeinsam mit unseren Partnern nachkommen.

4.3 ZUSAMMENARBEIT MIT ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN AKTEUREN

Die Erfahrungen von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen bei der Stärkung der Menschenrechte in entwicklungspolitischen Maßnahmen werden vom BMZ für die weitere Verankerung und Umsetzung des Menschenrechtsansatzes gebraucht und einbezogen. Gleichzeitig fördert das BMZ die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zur Stärkung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Den Austausch zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit wollen wir aber nicht nur auf der Ebene unserer Politiken und Strategien führen, sondern in Zukunft verstärkt auch mit Blick auf gute Praxisbeispiele bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes.

Auch werden wir die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in unseren Partnerländern fortsetzen. Vor allem in fragilen Staaten mit sich verschlechternder Tendenz ist die Zivilgesellschaft oft die einzige Kraft, mit der entwicklungspolitisch zusammengearbeitet werden kann, um die notleidende Bevölkerung zu schützen.

4.4 MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN ALS GEGENSTAND DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die Verankerung des Menschenrechtsansatzes in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Deutschlands bedeutet auch, Menschenrechtsverletzungen als solche zu benennen und Beiträge zu ihrer Überwindung und Prävention zu leisten. Beispiel dafür ist der systematische Einsatz sexueller Gewalt gegen Frauen und Kinder als Kriegswaffe, der mit der VN-Sicherheitsratsresolution 1820 als Kriegsverbrechen bezeichnet worden ist und vor dem Internationalen Strafgerichtshof verfolgt werden kann. Weitere Beispiele sind das Massenphänomen der häuslichen Gewalt und die vor allem in Afrika weit verbreitete weibliche Genitalverstümmelung. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Deutschlands wird in den kommenden Jahren ihre Maßnahmen zur Prävention, therapeutischen Behandlung und Wiederherstellung der Rechte und Würde der betroffenen Frauen und Mädchen deutlich ausbauen.

Ein weiteres Beispiel für die Überwindung und Prävention von Menschenrechtsverletzungen sind erfolgreiche Friedens- und Versöhnungsprozesse. Dafür müssen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen geahndet und aufgearbeitet und die Opfer entschädigt werden. Auf internationaler Ebene waren die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs und der Sonderstrafgerichtshöfe wichtige Schritte, um Straftäter zur Verantwortung zu ziehen, die Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord begangen haben. Daher fördert das BMZ weiterhin Initiativen zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen durch internationale, nationale oder sogenannte „gemischte" Strafkammern, die Verbesserung nationaler Rahmenbedingungen zur Strafverfolgung (z.B. Gesetzgebung, Juristenausbildung, Zeugenschutzprogramme) und die Anpassung der Gesetze und Rechtspraxis an internationale Menschenrechtsstandards.

4.5 BEDEUTUNG DES KONZEPTS DER *„RESPONSIBILITY TO PROTECT"*

Mit Blick auf Naturkatastrophen und das damit verbundene Leid der Bevölkerung wird auf internationaler Ebene die Frage aufgeworfen, ob – und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen – die internationale Staatengemeinschaft aufgerufen ist, von Hunger, Krankheit und Armut betroffenen Menschen auch gegen den Willen ihrer Regierung zu helfen. So erfährt in der gegenwärtigen Diskussion das Konzept der „Schutzverantwortung" (*Responsibility to Protect*) große politische Aufmerksamkeit, denn es versucht, einen Weg durch das Spannungsfeld zwischen humanitären Belangen und staatlicher Souveränität aufzuzeigen.

Insofern kommt auch der Abschlussresolution der Generalversammlung des VN-Weltgipfels 2005 hohe politische Bedeutung zu, nach der das Konzept der „*Responsibility to Protect*" eine Verantwortung jedes Staates umfasst, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Es ist zwar umstritten, ob es sich um ein völkerrechtlich bindendes Prinzip handelt, für mich ist es jedoch eine wichtige Weichenstellung, einen solchen Beschluss heranziehen zu können.

Der Anwendungsbereich der Schutzverantwortung wird in der VN-Resolution ausdrücklich auf diese vier Fälle beschränkt. Nicht ausdrücklich einbezogen wird unterlassene Hilfeleistung bei Naturkatastrophen. Nach der bisherigen Definition wäre das Konzept der Schutzverantwortung höchstens dann auch auf Situationen nach Naturkatastrophen anzuwenden, wenn eine Regierung „Verbrechen gegen die Menschlichkeit" begeht, indem sie die Folgen einer Naturkatastrophe systematisch als Repressalie gegen die Bevölkerung einsetzt. Es lassen sich aber auch Argumente

finden, den Anwendungsbereich der „*Responsibility to Protect*" um eng gefasste Fälle schwerer Naturkatastrophen zu ergänzen: Dies liegt dann nahe, wenn ein systematisches Unterlassen und vorsätzliches Vorenthalten von Schutz- und Fürsorgepflichten des Staates schwerste Menschenrechtsverletzungen zur Folge hat, die in ihrer Dimension wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord zu bewerten sind.

Für mich ist aus entwicklungspolitischer Sicht entscheidend, dass die Schutzverantwortung keine militärischen Alleingänge rechtfertigt, sondern zu politischem Handeln verpflichtet wie z.B. zur Unterstützung beim Aufbau von entsprechenden Kapazitäten in Partnerländern und der Einrichtung eines Frühwarnsystems. Militärisches Eingreifen dagegen kann höchstens als *ultima ratio* bei schwersten und systematischen Menschenrechtsverletzungen gerechtfertigt sein.

4.6 MENSCHENRECHTSORIENTIERTE ENTWICKLUNGSPOLITIK UND KULTURELLER KONTEXT

Der Menschenrechtsansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterstützt den Dialog und die Zusammenarbeit mit selbstbewussten Partnern, die im Rahmen von fairen Abstimmungs- und Verhandlungsprozessen die Zukunft eigenverantwortlich gestalten wollen. Soweit politischer Wille und Handlungsfähigkeit bestehen, kann der Menschenrechtsansatz das Bestreben von Geber- und Empfängerländern unterstützen, durch gegenseitige Rechenschaftslegung, mehr Transparenz und Partizipation die Regierungsfähigkeit zu verbessern.

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist eng mit dem jeweiligen kulturellen Kontext verbunden. Insofern ist es wichtig, dass die Entwicklungspolitik auch bei der Förderung der Menschenrechte die jeweiligen politischen und kulturellen Rahmenbedingungen in den Partnerländern berücksichtigt. Die universelle Geltung aller Menschenrechte bleibt Grundlage der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und ist nicht zugunsten kulturrelativistischer Interpretationen verhandelbar. Besonders deutlich ist dies angesichts verstärkt zu beobachtender religiöser Tendenzen, mit denen danach getrachtet wird, die Universalität der Menschen- und damit zumeist auch der Frauenrechte in Frage zu stellen.

Insofern ist eine an den Menschenrechten orientierte entwicklungspolitische Zusammenarbeit häufig ein Prozess der kleinen Schritte. Dabei entstehen schon fast notwendig Konflikte, die konstruktiv ausgetragen werden müssen. Dies trifft für die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ebenso zu wie für die Durchsetzung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Besonders konfliktreich ist in vielen Ländern die Durchsetzung von Frauenrechten, insbesondere

der sexuellen und reproduktiven Rechte von Frauen. Hier ist es wichtig, in einem offenen und partnerschaftlichen Dialog auf die jeweiligen Probleme einzugehen. Der Kriterienkatalog des BMZ für die Bewertung der Entwicklungsorientierung der Partnerländer ermöglicht es, die Menschenrechtslage in einem Vergleichszeitraum zu bewerten.

5. Ausblick

Die große Herausforderung der Zukunft ist die menschenrechtliche Gestaltung globaler Zusammenhänge, die nach einem verantwortungsvollen und kohärenten Engagement der verschiedenen Akteure auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene verlangt. Die menschenrechtlichen Implikationen des Klimawandels und der Anpassungsstrategien beispielsweise werden in ihrem Ausmaß vielerorts noch unterschätzt. Der Export hoch subventionierter Agrarprodukte in Entwicklungsländer hat dramatische Folgen für deren landwirtschaftliche Produktion und damit unmittelbar für das Recht auf Nahrung der Bevölkerung. Ähnliches gilt für den Anbau von Kulturpflanzen für Agrartreibstoffe und die Nutzung globaler Güter und Ressourcen.

Deshalb müssen wir weiter an einer kohärenten, menschenrechtsorientierten Politik für nachhaltige Entwicklung arbeiten, die sich durch Partnerorientierung und Geberharmonisierung auszeichnet. Eine menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik kann langfristig nur erfolgreich sein, wenn sie durch partnerschaftlichen Dialog gekennzeichnet ist und es nicht scheut, Konflikte konstruktiv auszutragen. Indem wir mit der systematischen Verankerung des Menschenrechtsansatzes in immer mehr Sektoren, bi- und multilateralen Kooperationen fortfahren, leisten wir einen Beitrag dazu, dass Menschenrechte kein Thema fernab des Alltags vieler Menschen sind, sondern dass ihnen zu ihrem Recht verholfen wird.

Anmerkung

1 Für den vollständigen Maßnahmenkatalog s. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010, BMZ Konzepte 155, Bonn 2008. http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept155.pdf.

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Aus unserem Programm

Gerechtigkeit in der Demokratie

hrsg. v. Gotthard Breit und Stefan Schieren

978-3-89974473-6, 144 S., € 9,80

Gerechtigkeit steht im Mittelpunkt der aktuellen Tagespolitik. Parteien propagieren ihre Auslegung und Vorstellung von Gerechtigkeit in der Hoffnung, Wählerstimmen zu gewinnen. Viele Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik sind nur dann bereit die – befürchtete – Verschlechterung der eigenen Lebenssituation hinzunehmen, wenn es für sie in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gerecht zugeht. Gefühlt aber wird Ungerechtigkeit. Diese weit verbreitete Stimmungslage hat große politische Auswirkungen. Sie bildet eine Ursache für die Veränderung des Parteiensystems durch die Etablierung der neuen Partei „Die Linke“, dramatische Verluste der beiden großen Volksparteien Union und SPD und den kontinuierlichen Rückgang der Wahlbeteiligung.
Das Thema Gerechtigkeit wird voraussichtlich auch im Bundestagswahlkampf 2009 im Mittelpunkt stehen. Dabei ist Gerechtigkeit ein sperriger und schwer zugänglicher Begriff. Niemand kann allgemeingültige Aussagen darüber machen, was gerecht und was ungerecht ist. Jeder ist daher aufgefordert, sich darüber einen eigenen Standpunkt zu bilden und damit die unterschiedlichen Aussagen der Parteien zu vergleichen. Bei der Urteilsbildung können die Beiträge diese Bandes helfen.

Autoren und Themen:
Daniel Hildebrand: Gerechtigkeit in der Demokratie • *Sabine Berghahn:* Gerechtigkeit und Recht • *Uwe Andersen:* Monetäre Verteilungsgerechtigkeit – zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland • *Gotthard Breit:* Gefühlte Ungerechtigkeit – eine Herausforderung für Politik und Demokratie • *Ortrud Leßmann:* Armut: Wie viel ist gerecht? Armut, Armutsmessung und Gerechtigkeit

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

Rainer Huhle

Wie weit geht die Meinungsfreiheit? Ein Rückblick aus Anlass des 60-jährigen Bestehens der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

„Give me the liberty to know, to utter, and to argue freely according to conscience, above all liberties."
John Milton, Areopagitica (1644)

Die Verbrechen des Nationalsozialismus waren ein wesentlicher Antrieb für die Verankerung menschenrechtlicher Mindeststandards nach dem Ende dieser „Barbarei", wie es in der Präambel zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) heißt. Deren Verabschiedung durch die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 ist heute das bekannteste Dokument dieses neu erwachten Willens, weltweit den Menschenrechten Geltung zu verschaffen. Sie stand jedoch keineswegs isoliert da, sondern war eingebettet in eine ganze Reihe von politischen und rechtlichen Ansätzen, die Verbrechen wie die des Nationalsozialismus künftig verhindern sollten. Nahezu alle, die an der Erarbeitung der menschenrechtlichen Grundlagendokumente nach dem Zweiten Weltkrieg beteiligt waren, haben betont, dass sie die Formulierung der Menschenrechte bis ins Detail als Antwort auf die Verbrechen des Nationalsozialismus verstanden haben – als Ergebnis eines Lernprozesses, um die Wiederholung solcher Verbrechen zu verhindern.

Alle diese Diskussionen entfalteten sich im Rahmen der Vereinten Nationen, also der neuen Weltorganisation, die selbst aus einer Allianz der Staaten entstanden war, die sich 1942 gegen die Achsenmächte zusammengeschlossen und universelle Menschenrechte und Grundfreiheiten als Kriegsziel proklamiert hatten. Noch während des Zweiten Weltkriegs war dann die UN-Charta formuliert worden, die erstmals in der Weltgeschichte den Schutz der Menschenrechte als universelles Ziel proklamierte. Dieses Ziel war unumstritten. Weit schwieriger gestaltete sich die Suche danach, wie es zu erreichen sei, wie also die Lehren aus dem Nationalsozialismus im Einzelnen aussähen. Bei der Diskussion der meisten Menschenrechte gab es intensive Debatten, die immer wieder auch um die grundsätzliche Frage kreisten, ob man dem Übel des Faschismus am besten dadurch begegne, dass man seine Verbrechen möglichst direkt bestrafe bzw. verbiete, oder ob es sinnvoller sei, ihnen jeweils Freiheitsrechte in mög-

lichst umfassender Form gegenüberzustellen. Anders ausgedrückt: Sollte man sich vor allem auf die Bekämpfung der zahlreichen Ausformungen der faschistischen „Barbarei" konzentrieren oder auf die möglichst allgemeine Formulierung von „Freiheiten und Menschenrechten", wie ein damals geläufiger Ausdruck lautete?

In diesem Essay gehe ich den unterschiedlichen Antworten nach, die damals gegeben wurden und die bis heute nichts an Aktualität verloren haben. Im Mittelpunkt steht dabei der Bereich, an dem sich diese Debatte verständlicherweise besonders ausgiebig entfaltete: dem Komplex der Rechte auf freie Meinungsäußerung, zu dem wir auch die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, das Recht, frei Vereinigungen zu bilden und ihnen beizutreten, und das Recht auf freien Zugang zu Informationen rechnen. In der AEMR sind diese Rechte in den Artikeln 18, 19 und 20 in klare und einfache Worte gefasst. Doch die am 10. Dezember 1948 verabschiedeten Formulierungen verbergen lange Monate heftiger Debatten, in denen auch ganz andere Vorschläge zur Diskussion standen, vor allem auch solche, die dieses Recht einer Reihe von mehr oder weniger weit gefassten Einschränkungen zu unterwerfen suchten. Solche Vorstellungen fanden 1948 bei der Abfassung der AEMR keine Mehrheit. Dafür einigte man sich auf eine allgemeine Formel, die der Ausübung aller Menschenrechte Schranken setzte. Sie findet sich in Satz 2 und 3 des Artikels 29 sowie im Artikel 30, die allgemeine, gesetzlich begründete Beschränkungen für die Ausübung der Menschenrechte formulieren, sowie ausschließen, dass sie sich gegen die Ziele der Vereinten Nationen oder gegen die Menschenrechtserklärung selbst richten können.

In den Konventionen, in denen in späteren Jahren die einzelnen Menschenrechte verbindlich festgelegt wurden, setzten sich hingegen die Positionen durch, die schon die einzelnen Menschenrechte an einschränkende Bedingungen knüpften. So heißt es etwa 1951 im Satz 2 des Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), der das Recht auf freie Meinungsäußerung proklamiert:

> Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität

und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung (abgedruckt in: Bundeszentrale für Politische Bildung 2004: 350).

Etwas weniger umfassend, aber ebenfalls weitgehend sind die Einschränkungen des Rechts auf Meinungsfreiheit im Art. 19 des 1966 von den Vereinten Nationen beschlossenen Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR):

Artikel 19
(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.
[…]
(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind
a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;
b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit (abgedruckt in: Bundeszentrale für Politische Bildung 2004: 76).

„Öffentliche Sicherheit", „Aufrechterhaltung der Ordnung", „Schutz der Moral und der öffentlichen Sittlichkeit", „Schutz des guten Rufes" – das ist ein eindrucksvoller Katalog von Gründen für die Einschränkung der Meinungsfreiheit. Die Geschichte des Kampfs um Bürgerrechte kann allerdings auch vielfältige Beispiele nennen, wie diese Gründe zur Unterdrückung unangenehmer Meinungsäußerungen missbraucht wurden. Sowohl der Wortlaut der EMRK wie der des IPBPR würden daher, für sich genommen, autoritären Regimen das Tor für die Unterdrückung der Meinungsfreiheit weit öffnen. Fast gleichlautende Einschränkungen sieht auch die 1978 beschlossene Amerikanische Menschenrechtskonvention der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in ihrem Art. 13 vor. Erst die Rechtsprechung durch die Menschenrechtsgerichtshöfe und andere Gerichte bzw. die kompetente Auslegung durch den Menschenrechtsausschuss und andere maßgebliche Rechtsmeinungen hat eine Balance zwischen dem grundsätzlichen Recht und den sehr weiten und unbestimmten Möglichkeiten seiner Beschränkung geschaffen, die gleichwohl in den Staaten der Welt, auch in den westlichen Staaten nach wie vor sehr unterschiedlich gefasst wird.

In allen drei Dokumenten findet sich ein gemeinsamer Satz von Gründen für die Einschränkung der Meinungsfreiheit. Keiner dieser Gründe war jedoch, als er in die zitierten Menschenrechtspakte gelangte, neuartig. Zwar hatte man sich 1948 in der AEMR gegen einen solchen Katalog von Einschränkungen entschieden, doch in den Beratungen wurden sie auch damals von vielen Delegierten bereits ins Feld

geführt. Großes Gewicht gewannen sie in einer weiteren wichtigen Baustelle an den Menschenrechten, die zeitgleich zu den Debatten um die AEMR stattfand, heute aber nahezu vergessen ist.

1. Die UN-Konferenz über Informationsfreiheit im Frühjahr 1948

Vom 23. März bis 21. April 1948 fand in Genf die „Konferenz über Informationsfreiheit" statt, die vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen auf Grundlage einer Resolution der UN-Generalversammlung bereits vom Dezember 1946[1] einberufen worden war und von der Unterkommission für Informations- und Pressefreiheit der Menschenrechtskommission vorbereitet wurde.

Die Ziele, die sich die Unterkommission und die Konferenz setzten, waren ehrgeizig. Es sollten mehrere internationale Abkommen aus dem Bereich der Pressefreiheit verabschiedet werden, und zwar eine Konvention über die Arbeit von internationalen Nachrichtenagenturen[2], eine über das Recht auf Gegendarstellung[3] und vor allem ein Grundsatzabkommen über Informationsfreiheit[4]. Die Konferenz konnte die weit auseinanderklaffenden Positionen vor allem zwischen den USA und den Ostblockstaaten nicht zusammenbringen. Keine der geplanten Konventionen wurde verabschiedet, lediglich die Konvention über das Recht auf Gegendarstellung wurde 1952 von der Generalversammlung beschlossen und trat 1962 in Kraft.[5] Die grundlegende „*Convention on Freedom of Information*" hingegen stand von 1962 bis 1980 regelmäßig auf der Tagesordnung der Generalversammlung und wurde doch nie verabschiedet (Kortteinen et al. 1999: 402).

Umso aufschlussreicher sind die auf der Konferenz und in der Unterkommission für Informations- und Pressefreiheit diskutierten gegensätzlichen Positionen. Zwar hieß es in der Präambel zu dem Konventionsentwurf, dass „der freie Austausch von Information und Meinungen, sowohl im nationalen wie im internationalen Bereich, ein fundamentales Menschenrecht [ist] und entscheidend für die Sache des Friedens und für den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt" sei.[6] Doch zahlreiche Länder vertraten, wenn es um die Ausgestaltung dieses fundamentalen Menschenrechts ging, bemerkenswert restriktive Positionen.

Der, wie gesagt, nie verabschiedete Entwurf des Konventionstextes enthält eine Liste von Einschränkungen des Rechts auf Informations- und Meinungsfreiheit, die weit über die in den genannten späteren Konventionstexten beschlossenen hinausgeht:

The freedoms referred to in […] article 1 carry with them duties and responsibilities and may therefore be subject to necessary penalties, liabilities and restrictions clearly defined by law, but only with regard to:

(a) Matters which must remain secret in the interest of national safety;
(b) Expressions which incite persons to alter by violence the system of government or which promote disorder;
(c) Expressions which incite persons to commit criminal acts;
(d) Expressions which are obscene or which are dangerous for youth and expressed in publications intended to them;
(e) Expressions which are injurious to the fair conduct of legal proceedings;
(f) Expressions which infringe literary of artistic rights;
(g) Expressions about other persons, natural or legal, which defame their reputations or are otherwise injurious to them without benefiting the public;
(h) Legal obligations resulting from professional, contractual or other legal relationships including disclosure of information received in confidence in a professional or official capacity;
(i) The prevention of fraud;
(j) The systematic diffusion of deliberately false or distorted reports which undermine friendly relations between peoples or States.[7]

Während einige dieser Einschränkungen auch heute allgemein akzeptiert werden, geben vor allem die Punkte a) b) und j) Diktaturen breiten Spielraum zur generellen Unterdrückung von Informationsfreiheit. Doch es ging noch restriktiver: Die Arbeit an den Konventionsentwürfen war mit der gescheiterten Konferenz nicht beendet. Verschiedene UN-Gremien befassten sich noch jahrelang mit den Texten und erarbeiteten neue Fassungen. Der Dritte Ausschuss der Generalversammlung einigte sich im Mai 1949 auf eine Formulierung legitimer Einschränkungen, die zusätzlich zu den genannten noch weitere vorsahen, darunter z.B. die „Verhinderung von falschen oder verdrehten Berichten, die die freundlichen Beziehungen zwischen Völkern oder Staaten unterhöhlen". Legitim war nach diesem Entwurf außerdem die Einschränkung der freien Rede, „um das Funktionieren der Rechtsprechung zu erhalten" oder „zur Beseitigung wirtschaftlicher Hindernisse für den freien Informationsfluss." Damit sollte die Möglichkeit der Enteignung von Medienkonzernen gesichert werden (Cmiel 2002: 129).

Die äußerst allgemein gehaltenen umfassenden Formulierungen dieses Entwurfs hätten praktisch jeder Einschränkung der Informations- und Meinungsfreiheit eine Begründung geliefert. Im Wesentlichen lassen sich diese Gründe zusammenfassen in:

- staatliche Interessen (nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung, Geheimhaltung, internationale Beziehungen u.Ä.),

- allgemeine öffentliche Interessen (Gesundheitsvorsorge, Schutz des Rechtssystems und der Strafverfolgung),
- Schutz berechtigter Privatinteressen (Schutz vor Verleumdung, Betrug, Wahrung von Autorenrechten),
- moralische Schranken (Schutz der guten Sitten, Jugendschutz),
- politische Einschränkungen (Minderheitenschutz, Abwehr diskriminierender Äußerungen).

Zwar sind fast alle diese Gründe bei viel gutem Willen mit der Wahrung des Rechts auf Informations- und Meinungsfreiheit vereinbar, doch ist aus den Diskussionen um die Konventionen zur Informationsfreiheit ersichtlich, dass sich die Kreativität der Delegierten dort vor allem auf die Definition der möglichen Einschränkungen bezog. Der konservative Atem, der diese Debatten durchwehte, und das letztliche Scheitern einer Einigung auf gemeinsame Positionen, verweist auf den spezifischen historischen Kontext, in dem diese Bemühungen stattfanden. Stärker noch als die ebenfalls schwierigen zeitgleichen Verhandlungen um die AEMR, die geplante Menschenrechtskonvention oder um die Völkermordkonvention stand die Konferenz über Informationsfreiheit im Brennpunkt gleich zweier politischer Polarisierungen in der Nachkriegszeit. Zum einen konnte es nicht ausbleiben, dass gerade in Sachen Meinungsfreiheit die Rechtstradition der USA und das Interesse der Ostblockstaaten, aber auch einiger blockunabhängiger Regierungen, aufeinanderprallten. Zum andern aber war diese Konferenz eines der ersten Foren in den Vereinten Nationen, in denen sich der Nord-Süd-Konflikt markant artikulierte. Diese doppelte Polarisierung führte zu komplexen politischen Allianzen und ideologischen Fronten, die das Scheitern einer Einigung, trotz des guten Willens etlicher Protagonisten, vorzeichneten.

Die Konferenz ging nicht zuletzt auf Initiativen aus der „Dritten Welt" zurück. Insbesondere der Vertreter der Philippinen, der einst mit dem Pulitzerpreis ausgezeichnete ehemalige Journalist Carlos P. Romulo, hatte sich bereits seit Anfang 1946 für eine solche Konferenz stark gemacht,[8] zu deren Präsident er dann auch gewählt wurde. Den Vertretern der „Dritten Welt" ging es dabei vor allem darum, das faktische Monopol der großen westlichen Nachrichtenagenturen aufzubrechen, denen sie vorwarfen, systematisch ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit in ihren Ländern und in den noch unter Kolonialherrschaft stehenden Gebieten zu zeichnen. Außerdem wurde die enorme wirtschaftliche Macht der großen Agenturen und Medienkonzerne thematisiert, die eine freie Berichterstattung behinderten. Darauf zielte auch der zitierte Passus im Konventionsentwurf des Dritten Ausschusses von 1949, wonach auch „*the removal of economic obstacles which may hamper the free dissemination of information*" ein gerechtfertigter Grund für staatliche Interven-

tion sein könne. Ebenso kommt das Verlangen nach einer Festschreibung des Rechts auf Gegendarstellung zum Ausdruck, das schließlich als einziges zu einer Konvention führte, die jedoch keine nennenswerte Wirkung entfaltete.

Man kann zu Recht in dieser Kontroverse eine der ersten großen Auseinandersetzungen zwischen dem Westen und der „Dritten Welt" in den Vereinten Nationen sehen, bei der sich eine eigenständige Sicht der kleinen Staaten des Südens artikulierte (Cmiel 2002), die sie in manchen Fragen eher an die Positionen des Ostblocks heranführte. Da sie sich oft genug von den großen westlichen Medien falsch verstanden sahen und sich ihnen gegenüber ohnmächtig fühlten, gab es unter ihnen durchaus die Neigung zu stärkerer Kontrolle über die Medien und mehr (Selbst-)Verpflichtung auf bestimmte Beschränkungen. Die Erfahrung, dass die Prinzipien der Meinungs- und Pressefreiheit in den Kolonialgebieten ohnehin nur sehr relativ galten, tat ein Übriges.

Der Ost-West-Gegensatz aber dominierte dennoch die wesentlichen Auseinandersetzungen um das grundsätzliche Verständnis der Informationsfreiheit. Vor allem die USA, aber auch Großbritannien – und damit nicht zufällig die Heimatstaaten der größten globalen Nachrichtenagenturen – sowie die *dominions* Australien und Neuseeland wandten sich auf der Konferenz gegen jede Einschränkung der Pressefreiheit. Die australische Delegation mit Sir Keith Murdoch, dem mächtigen Zeitungseigentümer, vertrat auf der UN-Konferenz die Forderung, dass „*any infringement on the freedom of the Press should be resisted by every section of the community as marking the first step towards authoritarian government.*" (zit. nach Cryle 2004: 47)

So offensichtlich hier auch die Interessen der großen Medienkonzerne vertreten wurden, das Bestehen auf der möglichst einschränkungslosen Freiheit der Medien lässt sich dennoch nicht darauf reduzieren. Die Erfahrungen mit den faschistischen Diktaturen, und bei vielen Delegierten auch die Konfrontation mit der Ausschaltung einer freien Presse in den kommunistischen Staaten, die gerade in vollem Gang war, gaben genug Argumente, sich auf die Meinungsfreiheit als eine der klassischen Menschenrechtsforderungen seit der Aufklärung zu besinnen.

2. Die amerikanische Tradition der Redefreiheit

Großbritannien und die Vereinigten Staaten blickten auf eine stolze Tradition der Verteidigung der freien Meinung und ihrer Veröffentlichung zurück. Der erste Artikel der amerikanischen „*Bill of Rights*", also der Verfassungszusätze (*Amendments*), die im September 1789 dem ursprünglichen Verfassungstext, der keinerlei Grundrechte enthielt, hinzugefügt und 1791 ratifiziert wurden, proklamiert dieses Recht feierlich:

> Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances. (Commager 1963: 146)

Freilich wurde dieses Recht seinerzeit nicht in dem emphatischen Sinn wie später im 20. Jahrhundert interpretiert. Mehr oder weniger starke Einschränkungen waren für die Verfasser des *First Amendment* wie für die breite Mehrheit der politischen Meinungsführer mit der *Bill of Rights* durchaus vereinbar, der ohnehin nur eine sekundäre Bedeutung gegenüber den Verfassungen der Einzelstaaten beigemessen wurde (vgl. Levy 1999: 109-132). Auch die Rechtspraxis ließ sich von dem *Amendment* nicht darin beirren, weiterhin publizistische „Beleidigungen", „Aufwiegelungen" u.Ä. zu bestrafen. 1798 wurde sogar ein Bundesgesetz[9] erlassen, das auf der Basis der das amerikanische öffentliche Recht durchziehenden Figur der *„conspiracy"* praktisch jeden publizistischen Angriff auf die US-Regierung unter Strafe stellte. Erst Präsident Jefferson, bei der Diskussion des *First Amendment* noch ein Befürworter von Einschränkungen der Meinungsfreiheit, schaffte das harte Gesetz wieder ab.

In den 1930er Jahren begann der *Supreme Court* in einer Reihe von Grundsatzentscheidungen, das *First Amendment* als nahezu absolutes Grundrecht zu interpretieren. Bis dahin war die Verteidigung der Meinungsfreiheit in den USA kein Gegenstand wesentlicher öffentlicher Debatten und das *First Amendment* von geringer Relevanz für die Rechtsprechung (Walker 1994: 9 ff. und passim) gewesen.

In Reaktion auf starke Einschränkungen der Bürgerrechte während des Ersten Weltkrieges entstand in den 1920er Jahren eine starke liberale Bürgerrechtsbewegung, die eine entschieden liberale Interpretation der Verfassung sehr erfolgreich in die Rechtsprechung des *Supreme Court* trug. Vor allem die *American Civil Liberties Union* (ACLU) entwickelte dabei die Philosophie, dass nur die konsequente Verteidigung des Rechts auf freie Äußerung jeder Meinung die Bürgerrechte und auch die Rechte von diskriminierten Minderheiten schützen könne.

3. Europäische Positionen

Diese Position trugen Bürgerrechtsorganisationen und die US-Regierung weithin gemeinsam auch in die Debatten über Meinungsfreiheit in den Vereinten Nationen hinein. Dort traf sie grundsätzlich auf Zustimmung auch bei den westeuropäischen Delegierten, die allerdings weit mehr geneigt waren, dieses Recht qualifizierten Ein-

schränkungen zu unterwerfen. Anders als das amerikanische *First Amendment* enthielt schon der Wortlaut der entsprechenden Artikel der Französischen Menschenrechtserklärung von 1789 jeweils einen klaren Gesetzesvorbehalt für die Inanspruchnahme des Rechts auf freie Meinungsäußerung:

> Art. 10. Niemand soll wegen seiner Meinungen, selbst religiöser Art, beunruhigt werden, solange ihre Äußerungen nicht die durch das Gesetz festgelegte öffentliche Ordnung stört. Art. 11. Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte. Jeder Bürger kann also frei schreiben, reden, drucken unter Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch Gesetz bestimmten Fällen. (Rials 1988: 24; Übersetzung R.H.)

Zu dieser schon historisch konservativeren europäischen Tradition, die mehr Raum für die Einschränkung der Meinungsfreiheit ließ, kam nun die traumatische Erfahrung der Folgen der rassistischen Hetze der Nazis. Am deutlichsten wurden die Vorbehalte gegen ein uneingeschränktes Recht auf freie Meinungsäußerung von Frankreich formuliert. Aber auch z.B. der belgische Delegierte Dehousse focht immer wieder für Klauseln, wonach faschistische Propaganda, Kriegshetze und andere gegen die Charta der Vereinten Nationen gerichtete Äußerungen vom Recht auf freie Meinungsäußerung ausgenommen sein sollten (z.B. United Nations 1948b: 411). Allerdings wandten sie sich gegen die ausdrückliche Erwähnung des Faschismus als zu bekämpfender Ideologie, wie es die UdSSR forderte. Sie erkannten dahinter den Versuch, jede kritische Äußerung z.B. gegen die Sowjetunion als faschistisch zu brandmarken und damit zu verbieten (Morsink 1999: 68 ff.).

Die Bestrebungen, ein Wiederaufleben des Faschismus zu verhindern, indem man der freien Verbreitung faschistischer Ideen einen Riegel vorschiebt, verschmolzen in der Diskussion häufig mit der grundsätzlichen Frage nach den Grenzen der Freiheit bzw. nach der Berechtigung von Bestrebungen, die gegen die Ziele der Vereinten Nationen gerichtet seien. Die sowjetischen Delegierten verfolgten eine konsequente Linie der Einschränkung des Rechts auf Meinungsfreiheit. Der durchaus auch von anderen geteilte Ruf nach Unterbindung faschistischer Propaganda verschmolz in der sowjetischen Argumentation dabei gewöhnlich nahtlos mit grundsätzlichen restriktiven Forderungen. In einem Änderungsvorschlag zum Entwurf der Menschenrechtskommission schlug die UdSSR im Herbst 1948 im Dritten Ausschuss eine Ergänzung vor, der zufolge es verboten sein sollte, die Rede- und Pressefreiheit für die Propagierung von Faschismus und Angriffskrieg und mit dem Ziel zu gebrauchen, Hass zwischen den Völkern anzustacheln (vgl. United Nations 1948c). Darüber hinaus sollte die Meinungs- und Pressefreiheit nur in den mit den Interessen der nationalen

Sicherheit zu vereinbarenden Grenzen garantiert sein. In einem weiteren sowjetischen Änderungsantrag, diesmal bereits in der Generalversammlung selbst, am Tag vor der endgültigen Verabschiedung, verschmolzen beide Ansätze in einem Meisterstück dialektischer Formulierungskunst:

> It is the inalienable right of every person freely to express and disseminate democratic views and ideas, to defend democratic systems and democratic state and social institutions, and to combat fascism in the spheres of ideology, politics and state and public life.[10]

Dieser Satz sollte den Artikel 19 der AEMR[11] nicht etwa ergänzen, sondern vollständig ersetzen. Während das Verbot faschistischer Propaganda auch bei westlichen und neutralen Delegationen durchaus Unterstützung fand, weckte bzw. bestätigte die Verknüpfung dieses Themas mit allgemein restriktiven Vorschlägen das Misstrauen bei der großen Mehrzahl, dass es der Sowjetunion letztlich um die grundsätzliche Beschneidung dieses Rechts ging.

Aber auch in Westeuropa waren restriktive Tendenzen im Verbund mit antifaschistischen Überzeugungen erkennbar. Vor allem Frankreich, und insbesondere René Cassin, brachten nachdrücklich das Argument in die Diskussion, dass der Freiheit der Meinungsäußerung – gemeint war natürlich vor allem die publizierte Meinungsäußerung – entsprechende Pflichten korrespondieren müssten. Cassin wollte sogar eine Art Loyalitätspflicht für die Presse einführen. In seinem Entwurf verlangte er das Recht auf Gegendarstellung, wenn eine Veröffentlichung gegen die „Verpflichtung, Information und Nachrichten redlich und unparteiisch darzustellen" verstoße.[12] So konnten sich bisweilen Allianzen zwischen eher ideologisch konservativen Positionen im Westen und den regimekonservativen Interessen der Sowjetunion bilden. In den zwei Jahren bis zur Verabschiedung der AEMR gab es dabei immer wieder ähnliche Konfrontationen, aber bisweilen unterschiedliche Resultate.

Der Entwurf, den die zweite Sitzung der Menschenrechtskommission im Dezember 1947 vorlegte,[13] bezeichnete zunächst die Meinungsfreiheit in feierlicher Absolutheit als „*an absolute and sacred right.*" Dem folgte eine ähnlich emphatische Formulierung des Rechts auf Versammlungsfreiheit. Doch dann fügte die Kommission einen Kommentar an, der einen allgemeinen Vorbehalt darstellte, ähnlich wie ihn später Art. 18 GG formulierte:

> It is understood that no individual or association that aims to destroy the fundamental rights and freedoms set forth in this Declaration can claim protection under this Article. The Article is not intended to include international political associations forbidden by law.
>
> (Document E/CN.4/57).

Angesichts der widerstreitenden Meinungen wollte die Menschenrechtskommission das Thema gern der von ihrer Unterkommission veranstalteten Konferenz über Informationsfreiheit überlassen und ließ es vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) mit Resolution vom 1. März 1948 zur Behandlung an diese Konferenz verweisen. Dort fanden die gleichen Diskussionen aber nur noch hitziger statt, und der Formulierungsvorschlag, den die Konferenz schließlich machte, klammerte die Frage nach Kriterien für Einschränkungen ebenfalls aus.

4. Die Konvention gegen den Völkermord: Verbot der „Aufstachelung"

Die Gremien, in denen an der Menschenrechtserklärung und an den Konventionen über Informationsfreiheit gearbeitet wurde, waren aber bei weitem nicht der einzige Ort, an dem man über die richtigen Lehren aus dem Nationalsozialismus stritt. Bei der Debatte um die Genozid-Konvention im gleichen Jahr spitzte sich die Frage am Beispiel der „Aufstachelung [*incitement*] zum Völkermord" zu. Die Frontlinien verliefen ähnlich: Polen und die UdSSR machten sich dafür stark, Hasspropaganda und den Völkermord vorbereitende Handlungen zu verbieten und wollten die Verpflichtung zur Auflösung derartiger Organisationen festschreiben. Der sowjetische Delegierte Alexandre Morozov spitzte das Argument bei der Schlussabstimmung am 9. Dezember 1948 zu: [Die Haltung, dass die Meinungsfreiheit auch in diesem Fall nicht beeinträchtigt werden dürfe,] „*would give rise to a situation permitting criminals full freedom of action*" (United Nations 1948a: 813). Dabei konnte er sich zu Recht auf das Internationale Militärtribunal von Nürnberg berufen, das Julius Streicher wegen dieses Delikts zum Tode verurteilt hatte (ebd.: 812). Die USA dagegen, die das Nürnberger Statut entworfen hatten, waren nun gegen den Einbezug von „*incitement*" in die Genozidkonvention, stimmten ihr am Ende jedoch wie alle anderen Staaten zu, schließlich war die Konvention auch auf ihre Initiative hin entstanden.[14]

5. Die Debatten um die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Hier wie auch bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit erwies sich, welche Fallstricke in den Vorschlägen für die Beschränkung der Rechte auf freie Meinungsäußerung liegen konnten. In der Diskussion dieses Rechts im Dritten Ausschuss der Generalversammlung im November 1948 beklagte der ukrainische Delegierte

Demchenko, dass es noch immer keine allgemeine Anerkennung dieser Rechte gebe und verwies auf die Einschränkung der Gewerkschaftsrechte in zahlreichen Ländern und indirekt auch auf das Verbot kommunistischer Parteien. Zugleich unterstützte er den sowjetischen Antrag, auch hier wieder das Verbot faschistischer Vereinigungen hinzuzufügen, da sonst „antidemokratische Vereinigungen" eine Chance erhielten. Den meisten Delegierten war klar, dass es nicht möglich sein würde, in einer so polarisierten politischen Auseinandersetzung Formulierungen für die Grenzen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu finden, die nicht zum Missbrauch einlüden. So blieb es am Ende bei der von den USA, Großbritannien und den meisten lateinamerikanischen Staaten ohnehin bevorzugten uneingeschränkten Formulierung der Artikel 19 und 20 (und des Art. 23.4). Die Einschränkungen wurden, wie in ähnlich gelagerten Fällen bei anderen Rechten, in die allgemein formulierten Vorbehalte der Artikel 29 und 30 verwiesen. Auf diese Weise gelangte man zwar zu einer einigermaßen eleganten Lösung der Redaktionsprobleme, die politischen Probleme waren damit aber nicht aus der Welt.

Der bolivianische Delegierte Anze Matienzo hielt im Dritten Ausschuss der sowjetischen Position entgegen, dass auch sein Land die Auswirkungen des Nazismus und Faschismus erfahren habe, dass er aber glaube, der sicherste Weg, diesen Übeln zu begegnen, sei die Grundfreiheiten zu garantieren (United Nations 1948b: 435), eine Position, die auch viele andere lateinamerikanische Staaten teilten, deren Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus eher indirekt waren. Ernst genommen aber haben die Herausforderung, dass faschistische Propaganda und Kriegshetze bekämpft werden müssten, alle an der Diskussion Beteiligten. Nicht durchgängig, wohl aber im Großen und Ganzen kann man die restriktiven Positionen den Staaten zuordnen, die am direktesten unter der Aggression der Nationalsozialisten gelitten hatten, während die übrigen Staaten unterschiedliche Positionen einnahmen und sich stärker die Frage des alten Römers Juvenal stellten „*Quis custodiet ipsos custodes?*" – „Wer kontrolliert die Zensoren?"

6. Schlussbemerkung

Was hat die Welt also aus den Naziverbrechen gelernt? Das Beispiel der Meinungsfreiheit zeigt, dass dieser Lernprozess ein sehr heterogener war. Die Erfahrungen des Nazismus waren nicht überall gleich, und sie trafen auf unterschiedliche, oft auf weiter zurückliegenden historischen Erfahrungen gegründete rechtliche und politische Traditionen. Der argumentative Bezug auf den Faschismus war keinesfalls immer unschuldig. Wie

jedes historische Argument unterlag er der Möglichkeit des politischen Missbrauchs. Hinter dem Ruf nach dem Verbot rassistischer und faschistischer Meinungsäußerungen konnten sich bequem der alte autoritäre Etatismus oder neue diktatorische Tendenzen verstecken. Und hinter der libertären Verteidigung der Meinungsfreiheit für alle konnten sich auch die illiberalen Kräfte verschanzen, die die Freiheiten für sich allein beanspruchen. Die Geschichte, so lernen wir, ist ein schwieriger Lehrmeister. Sie stellt viele Fragen, auf die es viele mögliche legitime Antworten gibt. Der Test dafür ist nicht die Antwort selbst, sondern die Ernsthaftigkeit und die Offenheit, mit der man die Geschichte befragt.

Anmerkungen

1 UN General Assembly Resolution 59, 14 December 1946.
2 Convention on the Gathering and International Transmission of Information.
3 Convention Concerning the Institution of an International Right of Correction.
4 Convention on Freedom of Information.
5 General Assembly resolution 630 (VII) vom 16. Dezember 1952, in Kraft getreten am 24. August 1962.
6 Draft Convention on Freedom of Information (United Nations 1949: 593).
7 Draft Convention on Freedom of Information, Article 2 (abgedruckt in: United Nations 1949: 593 f.).
8 Romulo 1986: 55; die Resolution 59 (I) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1946, die den ECOSOC mit der Einberufung einer „International Conference on Freedom of Information" beauftragte und bereits Grundprinzipien des Rechts auf Informationsfreiheit formulierte, ging auf Romulos Initiative zurück.
9 „An act for the punishment of certain crimes against the United States".
10 Document A/784, 8 December 1948, Union of Soviet Socialist Republics: Amendments to the draft Declaration proposed by the Third Committee (A/777).
11 Im zitierten Dokument bezieht sich der Text noch auf den Art. 20 des Entwurfs. Nach heutiger Nummerierung, die erst in der Schlussdebatte am 9./10. Dezember 1948 entstand, handelt es sich um Art. 19.
12 „Obligation de présenter les informations et nouvelles avec loyauté et impartialité", v. „Projet Cassin de Déclaration internationale", Art. 22, abgedruckt in: Agi 1998: 358-365. Das deutsche Grundgesetz hat die gesetzlichen Einschränkungen der Grundrechte systematisch eingearbeitet. Der erste Entwurf des Katalogs der Grundrechte für das Grundgesetz von Ludwig Bergsträßer (SPD) enthielt im Abschnitt „Meinungsfreiheit" sogar einen Artikel (20) betitelt „Wahrheitspflicht der Presse" (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 1951, Neue Folge, Bd.1: 46).
13 Document E/CN.4/57.
14 Allerdings dauerte es 40 Jahre, bis die USA die Konvention schließlich ratifizierten.

Literatur

Agi, Marc 1998: René Cassin Prix Nobel de la Paix 1887-1976, o.O.

American Civil Liberties Union (ACLU) 1939a: The Bill of Rights 150 Years After. The Story of civil Liberty 1938-1939, New York.

American Civil Liberties Union (ACLU) 1939b: Why We Defend Free Speech for Nazis, Fascists, and Communists“, New York.

Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.) 2004: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn.

Cmiel, Kenneth 2002: Human Rights, Freedom of Information, and the Origins of Third-World-Solidarity, in: Bradley, Mark Philip/Petro, Patrice (eds.): Truth Claims: Representation and Human Rights, New Brunswick, S. 107-130.

Commager, Henry Steele 1963: Documents of American History, New York.

Cryle, Denis 2004: A British Legacy? The Empire Press Union and Freedom of the Press, 1940-1950, in: History of Intellectual Culture, Vol. 4, No. 1; verfügbar unter: http://www.ucalgary.ca/hic/files/hic/cryle.pdf (zuletzt aufgerufen 6.11.08)

Kortteinen, Juhani/Myntti, Kristian/Hannikainen, Lauri 1999: Article 19, in: Alfredsson, Gudmundur/Asbjørn, Eide: The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement, Den Haag, S. 393-416.

Levy, Leonard W. 1999: Origins of the Bill of Rights, New Haven/London.

Morsink, Johannes 1999: The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent, Philadelphia.

Rials, Stéphane (ed.) 1988: La déclaration des droits de l’homme et du citoyen, Paris.

Romulo, Carlos/Romulo, Beth Day 1986: Forty Years: A Third World Soldier at the UN, New York.

Schmidt, Patrick 2002: The Dilemma to a Free People: Justice Robert Jackson, Walter Bagehot, and the Creation of a Conservative Jurisprudence, in: Law and History Review , Vol. 20, No.3, S. 517-539.

United Nations 1948a: Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I, Summary Records of Plenary Meetings of the General Assembly, 21 September – 12 December, New York.

United Nations 1948b: Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I, Social, Humanitarian and Cultural Questions, Third Committee, Summary Records of Meetings 21 September-8 December, with Annexes, New York.

United Nations 1948c: Third Committee, Compilation des amendements au projet de Déclaration des droits de l’homme, Dokument A/C.3/230, 6. Oktober, New York.

United Nations 1949: Yearbook of the United Nations 1947-48, United Nations Publications, New York.

Walker, Samuel 1990: In Defense of American Liberties. A History of the ACLU, New York/Oxford.

Walker, Samuel 1994: Hate Speech. The History of an American Controversy, Lincoln/London.

REPLIK

Walter Reese-Schäfer

Human Security verstehen

Von einer der Gründerinnen und Herausgeberinnen der Zeitschrift für Menschenrechte für das Heft 1 Jahrgang 1 der neuen *Zeitschrift für Menschenrechte* war ich gebeten worden, einen Artikel zu dem Schwerpunktthema „Menschenrechte und Terrorismus" zu schreiben. Sie kannte meine Position sehr gut, weil sie Teilnehmerin meiner Göttinger Vorlesungen und Mitarbeiterin bei mir gewesen war, und wünschte sich auch genau diese Position für das Heft. Nun, der Artikel wurde auch gedruckt. Jedoch haben die Herausgeber der Zeitschrift dafür gesorgt, dass meinem Artikel ein vierseitiger Kommentar beigefügt wurde, in dem ich des aggressiven *Neo-Etatismus* bezichtigt und in eine Reihe mit Dick Cheney gestellt wurde. In Wirklichkeit hatte ich das Gegenteil vertreten. Ich war nämlich vom *Human Security*-Konzept, wie es hauptsächlich in Kanada und Japan entwickelt worden ist, ausgegangen, in dem ja gerade nicht die staatliche Sicherheit im Vordergrund steht, sondern die der Menschen vor Angst und Not (*freedom from fear and want*), und ich hatte daran erinnert, dass der legitimatorische Ursprung der Menschenrechte sowie aller demokratischen politischen Systeme in der Sicherheit jedes Einzelnen liegt, während die Sicherheit des Staates dagegen nur über eine daraus abgeleitete Legitimation verfügen kann. Vor allem auch hatte ich gegen die mit dem Kriegsrecht begründeten Inhaftierungen ohne Prozess argumentiert und mir die europäische Gegenposition dazu zu eigen gemacht. Ich hatte gezeigt, dass die amerikanische Position im Kern widersprüchlich ist, nämlich einerseits von einer zu erwartenden sehr langen Kriegsdauer im „*War on Terror*" auszugehen, andererseits aber mit dem Kriegsrecht eine Rechtsfigur in Anspruch zu nehmen, die nur eine vorübergehende Einschränkung von Rechten zulässt. Der Kommentator hat meine Argumentation überhaupt nicht zur Kenntnis genommen, sondern unterstellt mir, ich hätte das Kriegsrecht als einzig angemessene Vorgehensweise verteidigt. Das schlichte Gegenteil steht in meinem Artikel, und wird nicht behauptet, sondern, worauf es in der Wissenschaft ja wohl ankommt, auch wirklich begründet.

Das Thema „Sicherheit versus Sicherheitsgefühl" ist stark von den Wahrnehmungsrastern kollektiver Subjektivität geprägt. Man könnte ja glauben, dass die Explosion von Bomben oder das Geschehen von Attentaten harte Fakten seien, die man nicht verdrängen und übersehen könne. Sobald solche Fakten aber in politischer oder medialer Perspektive, also mit den Mitteln und den Methoden des politischen Systems und des Mediensystems beobachtet werden, nehmen sie eine andere Gestalt an, so dass die Fronten sich sofort ins Gegenteil verkehren können. Der amerikanische Philosoph Richard Rorty hat im Jahre 2004 notiert, es werde schon darüber gespottet, „amerikanische Linke hätten mehr Angst vor dem Justizminister John Ashcroft als vor Osama bin Laden selbst. In der Tat, ich gehöre genau zu der Sorte Mensch, an die Hitchens dachte. Mein erster Gedanke am 11. September 2001 war, dass die Bush-Regierung dies in der gleichen Weise ausnutzen wird wie die Nazis den Reichstagsbrand'. Diese Befürchtung hat sich zwar nicht ganz, aber doch teilweise bewahrheitet."[1] Wir sehen, es handelt sich keineswegs um ein bloß spezifisch deutsches Problem.

Terrordrohungen richten sich ja nicht bloß gegen das Leben einiger Bürger, die zufällig durch einen Anschlag getötet werden können, sondern verändern das gesamte Alltagsleben. Wenn unsere Medien es nicht mehr wagen, Karikaturen des Propheten Mohammed zu drucken oder nachzudrucken, weil sie wütende Proteste und Anschläge befürchten müssen, dann handelt es sich um Einschüchterung, die den Kern der Meinungsfreiheit berührt und damit die Überlebensfähigkeit unserer Lebensform selbst. Ein Theaterstück wie Voltaires *Mahomet*, das Goethe ins Deutsche übersetzt und an seinem Theater auch zur Aufführung gebracht hat, kann heute nicht mehr gespielt werden – eine geplante Genfer Aufführung zum 300. Geburtstag von Voltaire wurde von militanten Islamisten verhindert – in Deutschland hat es seitdem niemand gewagt.[2]

Wenn das so ist, dann geht es nicht mehr nur um eine Abwägung zwischen Leben und Freiheit, so dass manche rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Argumente gegen die Verfolgung von Straftätern, gegen Ausweisungen oder gegen Einreisebeschränkungen für verdächtige Personengruppen eher in den Verdacht eines Vorwands geraten: Sie sollen die eigene Angst, die eigene Bereitschaft, sich ohne großen Widerstand den Drohungen der Terroristen zu unterwerfen, durch scheinbar mutigen Widerstand gegen die eigene Staatsgewalt bemänteln. Die Freiheit, die so verteidigt wird, ist die Freiheit zur Unterwerfung gegenüber einem scheinbar übermächtigen Gegner. Eine solche Haltung schien mir schon gegenüber der Sowjetunion nicht recht nachvollziehbar, gegen die relativ schlechter organisierten Islamisten erst recht nicht.

Ganz richtig hatte Martin Scheinin in der *Zeitschrift für Menschenrechte* argumentiert, dass nicht nur der Staat Menschenrechte verletzen kann, sondern ebenso sehr auch militante Gruppen nichtstaatlicher Art, und, wie ich hinzufügen möchte, zum Beispiel auch Kirchen oder Altenheimbetreiber. Darauf habe ich in meinem Artikel unter der Überschrift „Das Zögern der Zivilgesellschaft" mit dem Argument reagiert, dass es entsprechend auch eine wichtige Aufgabe der Zivilgesellschaft und ihrer zivilcouragierten Mitglieder ist, für das Recht auf Meinungsfreiheit, Freiheit der Kunst usw. auch gegen nichtstaatliche Gruppen einzutreten.

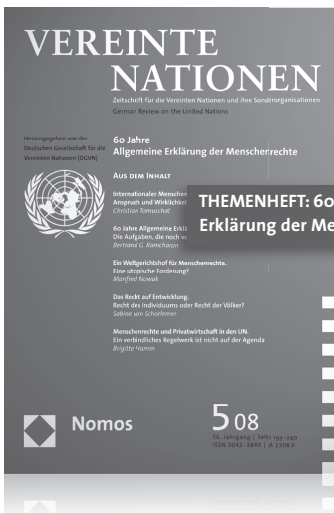
Doch dies wurde nicht wahrgenommen. Stattdessen wurde ich persönlich attackiert. Offenbar soll durchgesetzt werden, dass der Diskurs über Menschenrechte und deren Verhältnis zu den Grund- und Bürgerrechten nicht als wissenschaftlich-analytischer, sondern als Verkündungs- und Predigtdiskurs geführt wird. Wer analysiert und argumentiert, statt für das Gute und gegen das Schlechte zu polemisieren, wird im Wandzeitungsstil der chinesischen Kulturrevolution beschimpft. Es wäre für die Zukunft schade, wenn die *Zeitschrift für Menschenrechte* auf dieses Niveau abgleiten würde, denn dann wäre sie wissenschaftlich belanglos und nur zur gegenseitigen Ermunterung derer tauglich, die ohnehin an das Gute und Richtige glauben. Den Kommentar aus Redaktionskreisen, erst durch die Kontroverse sei das Heft richtig interessant und lesenswert geworden, empfinde ich gar nicht einmal als verkehrt, aber im Herangehen doch als zynisch, denn man hat sich hier auf Kosten der analytischen, wissenschaftlichen Methode interessant gemacht.

Anmerkungen

1 Richard Rorty in der Zeit Nr. 13/2004 vom 18.3.2004.

2 Vgl. Walter Reese-Schäfer: Von Voltaire und Goethe lernen, in: Ludger Heidbrink/Harald Welzer (Hrsg.): Das Ende der Bescheidenheit. Zur Verbesserung der Geistes- und Kulturwissenschaften, München 2007, S. 144-149.

Die Zeitschrift zu den Vereinten Nationen



THEMENHEFT: 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Vereinte Nationen
56. Jahrgang 2008
ISSN 0042-384X
Erscheint 6x jährlich
Jahresabonnement: 57,– €*

*Preis zzgl. Vertriebs-/Direktbeorderungsgebühren
Inland (7,70 € / 2,14 €) 9,84 € incl. MwSt., jährlich.
Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende möglich.

VEREINTE NATIONEN ist das einzige unabhängige deutschsprachige Fachorgan, das ausschließlich den Vereinten Nationen, ihren Sonderorganisationen und Spezialorganen, sowie deren Aktivitäten und Programmen gewidmet ist. International anerkannt in Wissenschaft, Politik und Medien.

Die Zeitschrift analysiert aktuelle Fragen der internationalen Zusammenarbeit im Spiegel der Vereinten Nationen, berichtet kontinuierlich über die Tätigkeiten der Weltorganisation, gibt eine Übersicht über die Resolutionen des Sicherheitsrats sowie wichtige Entschließungen der Generalversammlung und anderer UN-Gremien und publiziert Übersichten über den jeweiligen Stand der UN-Mitgliedschaft sowie über die Zusammensetzung der wichtigen Gremien der Vereinten Nationen.

Nomos

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder unter ► www.nomos-shop.de

TOUR D' HORIZON

Michael Krennerich

Menschenrechte als Querschnittsaufgabe. Ein Streifzug durch den jüngsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung

Am 16. Juli 2008 legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zum achten Mal einen Bericht über ihre Menschenrechtspolitik vor (BT-Drs. 16/10037). Es ist ein – im doppelten Sinne des Wortes – vielseitiges Dokument geworden: Auf 192 eng bedruckten DIN-A4-Seiten werden sehr unterschiedliche menschenrechtliche Problemfelder behandelt. Der Berichtszeitraum reicht hierbei vom 1. März 2005 bis zum 29. Februar 2008. Bevor nun die vorliegende Tour d'Horizon zum kurzen Streifzug durch den Menschenrechtsbericht aufbricht, ist zu klären, was es mit diesem überhaupt auf sich hat.

Ein kurzer Rückblick

Die Bundesregierung legte auf Beschlussempfehlung des Auswärtigen Ausschusses (BT-Drs. 10/6223) am 3. Dezember 1990 dem Bundestag erstmals einen Bericht zur Menschenrechtspolitik vor (BT-Drs. 11/6553). Der Bundestag nahm den Bericht in der folgenden Legislaturperiode zustimmend zur Kenntnis und forderte die Bundesregierung auf, fortan „mindestens alle zwei Jahre in möglichst gleichen Abständen konkret über ihre Menschenrechtspolitik zu informieren" (BT-Drs. 12/1735). Auch sollten die Berichte als Informationsbroschüren herausgegeben werden. Aus den Broschüren sind, beginnend mit dem fünften Menschenrechtsbericht (2000), inzwischen ganze Bücher geworden, deren thematische Bandbreite sich sukzessive ausweitete.

Die ersten fünf Berichte[1] betrachteten Menschenrechtspolitik bereits im Titel nur als Bestandteil der auswärtigen Beziehungen. Nachdem der fünfte Menschenrechtsbericht immerhin bereits auf die Deutschlandbesuche von UN-Sonderberichterstattern

eingegangen war, griffen die folgenden Berichte thematisch weiter: Einer Empfehlung des Bundestags (BT-Drs. 14/5795) folgend, bezog der sechste Bericht (2002) über die Auswärtigen Beziehungen hinaus auch andere Politikbereiche ein und wies dies erstmals im Titel aus. Damit wurde verdeutlicht, dass Menschenrechtspolitik eine ressortübergreifende Querschnittspolitik darstellt. So bezeichnete der damalige Außenminister Joschka Fischer im Vorwort des „Sechsten Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen" die Menschenrechtspolitik als eine Querschnittsaufgabe, „die außen- und sicherheitspolitische, wirtschafts- und entwicklungspolitische sowie innen- und rechtspolitische Elemente miteinander verknüpft".

In der „Menschenrechtsszene" wurde es weithin begrüßt, dass die Berichte fortan außen- wie innenpolitische Bereiche umfassten, trugen sie doch damit der Tatsache Rechnung, dass die Menschenrechte nicht nur in fernen Ländern, sondern auch hierzulande geschützt und gefördert werden müssen. Seitdem sind solche integrierten Berichte ein Muss. Freilich liegt der inhaltliche Schwerpunkt deutscher Menschenrechtspolitik (und damit auch der Berichte) nach wie vor auf den Auswärtigen Beziehungen und koordiniert das Auswärtige Amt federführend die Berichtserstellung durch die verschiedenen Ressorts. An dem Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik wurde über den Regierungswechsel von 2005 hinaus festgehalten, wie der Vergleich des siebten (2005) und des achten (2008) Menschenrechtsberichts zeigen. Zu beiden Berichten wurden in der laufenden Legislaturperiode, im Mai 2006 und im Oktober 2008, öffentliche Anhörungen durchgeführt, in denen nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen Lob und Kritik vortrugen.[2]

Der aktuelle Bericht – informativ, aber mit Leerstellen

Der „Achte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen" stellt auf verständliche Weise die rechtlich-institutionellen Grundlagen, die Ziele und die Maßnahmen deutscher Menschenrechtspolitik dar und bettet diese in den Kontext des europäischen und internationalen Menschenrechtsschutzes ein.

Der erste, thematische Teil des Berichts benennt neun Schwerpunkte der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Sie umfassen ganz allgemein die bürgerlich-politischen wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und widmen sich eigens den Rechten besonders verletzlicher Gruppen, namentlich von Frauen und Mädchen, Kindern, Menschen mit Behinderungen, Flüchtlingen

sowie nationalen Minderheiten. Hinzu kommen die „Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“, der Themenkomplex „Menschenrechte, Entwicklung und Wirtschaft“ sowie die zusammengefassten Problemfelder „Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Prävention von Menschenrechtsverletzungen, Bekämpfung von Straflosigkeit“.

Der zweite, institutionelle Teil beschreibt die vielfältigen Institutionen, Instrumente und Verpflichtungen des internationalen Menschenrechtsschutzes, etwa in der Europäischen Union, dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen, verliert aber angesichts all der institutionellen Details die deutsche Menschenrechtspolitik stellenweise aus den Augen. Der dritte, länderbezogene Teil ist mit „Menschenrechte weltweit“ überschrieben und behandelt fast 70 Länder, deren Auswahl jedoch nicht begründet wird. Pikanterweise tauchen hierbei die Staaten Nordamerikas und der Europäischen Union nicht auf, was bei aller diplomatischen Rücksichtnahme der Glaubwürdigkeit des Berichts abträglich ist.

Den drei Teilen ist jeweils ein Brennpunktthema von offenkundiger Brisanz vorgelagert: Zum einen wird darüber Rechenschaft abgelegt, was die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 und der deutsche G8-Vorsitz für den Menschenrechtsschutz erreicht haben. Zum anderen wird der von vielen Hoffnungen begleitete Reformprozess von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat beschrieben. Der dritte Brennpunkt widmet sich der Problematik der weiblichen Genitalverstümmelung, von der weltweit rund 140 Mio. Frauen und Mädchen betroffen sind.

In seiner Gesamtheit belegt der Bericht, wie sehr sich inzwischen die bilaterale und multilaterale Menschenrechtspolitik ausdifferenziert hat. Da sich selbst Insidern kaum noch die gesamte Bandbreite menschenrechtspolitischer Aktivitäten der Bundesregierung erschließt, wird ein umfassender Menschenrechtsbericht allseits begrüßt. Doch stellt sich die Frage, ob der Bericht auch alle wichtigen menschenrechtspolitischen Bereiche angemessen behandelt und darstellt. Bei allem grundsätzlichen Lob ergibt die kritische Durchsicht, dass einige wichtige Aspekte in dem Bericht fehlen, während andere nicht angemessen dargelegt sind. Trotz der Informationsfülle hat der Bericht also Leerstellen, blendet mitunter unbequeme Sachverhalte aus oder stellt sie unverhältnismäßig kurz dar. Die brisante Thematik der außerordentlichen Überstellungen (*rendition flights*) wird beispielsweise nur in einem kleinen Abschnitt behandelt. Die viel diskutierten Fälle des Khaled el Masri und des Murat Kurnaz bleiben gar unerwähnt, obgleich sich Untersuchungsausschüsse auf europäischer und nationaler Ebene damit beschäftigt haben. Das gleiche Schicksal erfährt das Luftsicherungsgesetz, das 2006

vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärt wurde. Auch auf die Problematik des Datenschutzes und möglicher Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre geht der Bericht nicht konkret ein.

Ferner bleibt der gesamte Problembereich der „extraterritorialen Staatenpflichten" außen vor. Wie steht es aber um die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands bei Friedenseinsätzen deutscher Soldaten und Polizisten im Ausland? Oder bei menschenrechtlich problematischen Entscheidungen internationaler Finanzorganisationen wie der Weltbank, an denen die Bundesregierung beteiligt ist? Der Bericht trägt hier wenig zur Klärung der völkerrechtlich und politisch umstrittenen Fragen bei. Dabei ist es eine große Herausforderung, den internationalen Menschenrechtsschutz so auszugestalten, dass die Menschenrechte das staatliche Handeln insgesamt binden, gleich, ob es im eigenen Land oder anderswo zum Tragen kommt.

Zu lesen gibt es dennoch genug: Der Bericht behandelt viele andere Aspekte deutscher Menschenrechtspolitik. Einige sind von offenkundiger Brisanz, wie der weltweite Einsatz für die Abschaffung der Todesstrafe oder die Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel. Andere sind zumindest weltpolitisch nachrangiger, wie etwa eine Podiumsdiskussion zum Umgang der Polizei mit Menschenrechten im schleswig-holsteinischen Eutin. Nicht immer ist eine angemessene, ausbalancierte oder gar selbstkritische Darstellung der verschiedenen Aspekte deutscher Menschenrechtspolitik gelungen.

Wie bereits beim siebten Menschenrechtsbericht beanstanden NGO-Vertreter auch dieses Mal, dass die Positionen der Bundesregierungen gerade bei Verhandlungen auf EU- und UN-Ebene kaum offen gelegt werden und fordern, dass der Bericht die Positionen und Maßnahmen der Bundesregierung deutlicher fokussiert. Auch wird die gezielte Identifizierung und stärkere Berücksichtigung menschenrechtspolitischer Probleme und Handlungsfelder innerhalb Deutschlands angemahnt. Negativ fällt zudem auf, dass sich der Bericht zu wenig mit der Kritik und den Stellungnahmen universeller und regionaler Menschenrechtsorgane auseinandersetzt. Der lesenswerte Deutschland-Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates, Thomas Hammarberg, wird beispielsweise nur erwähnt, aber nicht behandelt.

Nur selten wird die Position der Bundesregierung mit gegenläufigen Ansichten kontrastiert und in entsprechende Kontroversen verortet. Ferner mangelt es stellenweise an der darstellerischen Sorgfalt, die nötig wäre, damit Erfolge des universellen und regionalen Menschenrechtsschutzes nicht unhinterfragt als Erfolge der deutschen Menschenrechtspolitik ausgegeben oder missverstanden werden. An einigen Stellen mutet

der Text sogar beschönigend an. So ist beispielsweise die Behauptung irreführend, die Zivilgesellschaft sei bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus intensiv eingebunden gewesen. Im Parallelbericht des „Forum Menschenrechte" an den zuständigen UN-Ausschuss wird just kritisiert, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ungenügend eingebunden und ihre Anregungen nicht berücksichtigt wurden.

Licht und Schatten des Berichts, aber auch der Menschenrechtspolitik lassen sich abschließend an zwei Themenfeldern kurz darlegen: der Bekämpfung von Folter sowie der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (im Jargon der Menschenrechtsszene kurz: „wsk-Rechte" oder „soziale Menschenrechte").

Bekämpfung der Folter – klares Bekenntnis, verhaltene Kritik

Angesichts der weltweiten Aushöhlung des Folterverbots im Kampf gegen den Terrorismus und rechtswissenschaftlicher Relativierungsversuche ist das Bekenntnis der Bundesregierung zum absoluten Folterverbot in dem Bericht erfreulich deutlich: „Nach Überzeugung der Bundesregierung gibt es für einen demokratischen Rechtsstaat keine Alternative zur ausnahmslosen Einhaltung des Verbots der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Bestrafung" (BT-Drs. 16/10037: 23). Rechtlich steht die Bundesregierung hierbei auf festem Grund: Das absolute Folterverbot findet seine Grundlagen im Grundgesetz, in der völkergewohnheitsrechtlichen Anerkennung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in der Ratifikation einschlägiger Menschenrechtsabkommen, etwa des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, der UN-Antifolterkonvention oder der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Das Bekenntnis zum absoluten Folterverbot wird von der Bundesregierung durch vielfältige Maßnahmen unterstrichen. Sie reichen von polizeilichen Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung von Folter über die Unterstützung von Folteropfern bis hin zu weltweiten Demarchen im Rahmen der Europäischen Union. Gemeinsam mit den EU-Partnern unterstützt Deutschland auch die traditionell von Dänemark eingebrachten Resolutionen in der UN-Generalversammlung zur Verurteilung von Folter. Zudem hat die Bundesregierung das Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention, das präventive Besuchsmechanismen vorsieht, im Oktober 2006 gezeichnet und im Dezember 2007 den Entwurf eines entsprechenden Ratifikationsgesetzes eingebracht.

Allerdings lässt sich am Folterverbot zeigen, wie wichtig es ist, eine kohärente Menschenrechtspolitik zu betreiben. Hätte das klare Bekenntnis zum absoluten Fol-

terverbot nicht beispielsweise eine schärfere Kritik an Guantánamo erfordert? Zwar bemühte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel – im Unterschied zu ihrem Vorgänger – um eine Freilassung des jahrelang in Guantánamo inhaftierten Murat Kurnaz. Auch wird sie bei ihrem Besuch in den USA im Januar 2006 mit den Worten zitiert: „Eine Institution wie Guantánamo kann und darf auf Dauer so nicht existieren. Es müssen Mittel und Wege für einen anderen Umgang mit den Gefangenen gefunden werden." Doch so deutlich, wie die Bundesregierung vorgibt, ist die Klarstellung ihrem Wortlaut nach nicht. Vor allem aber hielten sich bislang die deutsche Regierung und ihre europäischen Partner in UN-Foren mit der Kritik an den USA zurück. Überdies hätte die Ablehnung von Guantánamo symbolisch durch die Asylaufnahme entlassener, offensichtlich unschuldiger Guantánamo-Häftlinge der Volksgruppe der Uiguren bekräftigt werden können, die nicht mehr nach China zurückkehren können, weil ihnen dort Verfolgung droht.

Weiterhin steht das klare Bekenntnis zum absoluten Folterverbot in einem Spannungsverhältnis zur Abschiebepraxis. Problematisch ist etwa die Prüfung von Abschiebehindernissen, wie der Gefahr von erniedrigender Behandlung und Folter, auf Grundlage „diplomatischer Zusicherungen" der Regierungen von Drittstaaten. Die Erfahrung auch aus anderen Ländern zeigt: Solche rechtlich unverbindlichen Zusicherungen garantieren nicht, dass die Betroffenen nach der Rückkehr nicht gefoltert oder misshandelt werden. Dies gilt umso mehr, als die Zusicherungen von solchen Staaten eingefordert werden, in denen Folter bekanntermaßen ein ständiges, ernsthaftes Problem darstellt (vgl. Human Rights Watch 2007). Darüber hinaus steht auch die Verwertung von Beweisen und Informationen, die in fremden Staaten durch Dritte unter Folter erwirkt wurden, nicht im Einklang mit dem absoluten Folterverbot. Die Kooperation deutscher Sicherheitsbehörden mit Staaten, in denen gefoltert wird, müsste hier auf den Prüfstand gestellt werden.

Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte!

Im Hinblick auf die Unteilbarkeit der Menschenrechte ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung nicht nur die bürgerlich-politischen, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte fördert, gerade etwa die Rechte auf Bildung, Gesundheit, Nahrung, Wasser und Wohnen. Dies ist umso mehr hervorzuheben, als in Politik und Gesellschaft noch immer Vorbehalte gegenüber den sozialen Menschenrechten bestehen – Vorbehalte, die es auf Grundlage jüngerer völkerrechtsdogmatischer Entwicklungen auszuräumen gilt.

Allerdings werden die wsk-Rechte im Bericht nach wie vor hauptsächlich in Bezug auf Entwicklungsregionen behandelt und vornehmlich als Leistungsrechte dargestellt. Ihre Abwehr- und Schutzfunktionen werden tendenziell vernachlässigt. Auch die sozialen Menschenrechte dienen aber dem Schutz von Freiheiten der Menschen, u.a. sich selbständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, sich angemessen zu bilden oder sich vor Gesundheitsschäden, Zwangsvertreibungen oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen zu schützen. In diesem Sinne sind soziale Menschenrechte im besten Sinne des Wortes Freiheitsrechte. In dem Bericht sind solche Achtungs- und Schutzpflichten aber nur an wenigen Stellen benannt. Im Länderteil werden weltweite Verletzungen dieser Rechte sogar fast vollständig vernachlässigt.

Auch die sozialen Menschenrechte werfen Kohärenzprobleme auf. Ein Beispiel: Angesichts der hohen Bedeutung des Rechts auf Gesundheit in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands wäre es wichtig darzulegen, inwieweit sich die Bundesregierung in internationalen Foren und Organisationen dafür einsetzt, dass der weltweite Zugang zu erschwinglichen Medikamenten ermöglicht und nicht durch Handels- und Patentregeln behindert wird. Ein anderes Beispiel: Angesichts der hohen Bedeutung, die dem Recht auf Nahrung beigemessen wird, wären Gefahren für die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern zu thematisieren, die etwa durch die Vermarktung hoch subventionierter Agrarprodukte des reichen Nordens entstehen, durch den zunehmenden Pflanzenanbau für Biokraftstoffe anstatt für Lebensmittel oder auch durch die Folgen des Klimawandels. Sie alle haben eine menschenrechtliche und menschenrechtspolitische Relevanz.

Zudem ist die innenpolitische Bedeutung von wsk-Rechten noch stärker herauszuarbeiten. Zwar stellt sich die Lage der sozialen Menschenrechte in Deutschland dank unseres Sozialstaates (noch) vergleichsweise gut dar, doch gibt es auch hierzulande soziale Problemebereiche, die unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu thematisieren sind. Hierzu zählen einige im Bericht behandelte Aspekte, wie etwa die Situation älterer und pflegebedürftiger Menschen, die Abhängigkeit des Bildungserfolges von der sozialen Herkunft oder der Umgang mit der HIV/Aids-Problematik bei Migranten. Hierzu gehören aber auch weitere, im Bericht nicht erwähnte Aspekte, z.B. die prekäre Lage der Menschen ohne reguläre Aufenthaltsgenehmigung, etwa in Bezug auf Gesundheitsversorgung, Bildungszugang oder den Schutz vor ausbeuterischer Arbeit, oder die menschenrechtlichen Implikationen von Kinderarmut, die im Bericht nur bezogen auf Entwicklungsländer, nicht aber bezogen auf Deutschland thematisiert werden.

Politisches Handeln – und seine menschenrechtlichen Wirkungen

Insgesamt fällt auf, dass der Menschenrechtsbericht zwar viel darüber aussagt, was die Bundesregierung menschenrechtspolitisch unternimmt, wenig aber darüber, was sie menschenrechtlich bewirkt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Monitoring-Kapazitäten der Bundesregierung unzureichend ausgebaut sind, um die Auswirkungen der Menschenrechtspolitik oder gar die menschenrechtspolitischen Folgen ihres allgemeinen politischen Handelns seriös zu erfassen. Zum anderen sind aber auch methodische Probleme zu nennen. Eine solche Wirkungsanalyse ist ein sehr schwieriges Unterfangen. Angesichts der Komplexität der Menschenrechtsproblematik, die von vielfältigen Bestimmungsgründen abhängt, ist hier eher an Wirkungsgefüge oder -geflechte, denn an Wirkungsketten zu denken. Ohne eine kontextsensible, qualitative Analyse lassen sich intendierte und unbeabsichtigte, direkte und mittelbare menschenrechtliche Wirkungen der Politik kaum bestimmen. Hier sind letztlich auch die Sozialwissenschaften gefragt, einen Beitrag zum besseren Verständnis menschenrechtspolitischen und menschenrechtsrelevanten Handelns zu leisten.

Immerhin sagt der Bericht etwas darüber aus, was die Bundesregierung weiterhin zu tun gedenkt. Der achte Menschenrechtsbericht enthält, ebenso wie der Vorgängerbericht, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, der allerdings vorab weder mit dem Parlament noch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen besprochen wurde. Auch ist nicht geklärt, in welchem Verhältnis er zu anderen Aktionsplänen steht, etwa zum Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte oder zu den Aktionsplänen gegen Rassismus und für ein kindergerechtes Deutschland. Gleichwohl werden wichtige und sinnvolle menschenrechtspolitische Maßnahmen benannt. Für den internationalen Schutz der sozialen Menschenrechte bedeutsam ist dabei gerade auch die erklärte Absicht der Bundesregierung, das – inzwischen verabschiedete – Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt baldmöglichst zu zeichnen und das Ratifikationsverfahren voranzutreiben. Das Zusatzprotokoll ergänzt das bestehende Berichtswesen um ein Individualbeschwerde- und ein Untersuchungsverfahren für die im UN-Sozialpakt niedergelegten sozialen Menschenrechte. Nach Jahren mühseliger Verhandlungen in der UN und unermüdlicher Lobbyarbeit von Menschenrechtsorganisationen ist die Verabschiedung des Zusatzprotokolls ein Meilenstein für den internationalen Schutz sozialer Menschenrechte.

Anmerkungen

1 Vgl. die Drucksachen: BT-Drs. 11/6653 (1990), BT-Drs. 12/6330 (1993), BT-Drs. 13/3312 (1995), BT-Drs. 13/8861 (1997), BT-Drs. 14/3739 (2000).

2 An der Anhörung zum 7. Menschenrechtsbericht nahmen folgende Sachverständige teil: Susanne Baumann und Silke Voß-Kyeck (beide: amnesty international, ai), Günter Burkhardt (Pro Asyl), Frauke Seidensticker und Wolfgang Heinz (beide: Deutsches Institut für Menschenrechte, DIMR) sowie Michael Krennerich (Nürnberger Menschenrechtszentrum, NMRZ). Bei der Anhörung zum 8. Menschenrechtsbericht waren dies: Günter Burkhardt (Pro Asyl), Ute Hausmann (FIAN), Marianne Heuwagen (Human Rights Watch), Barbara Lochbihler (ai), Frauke Seidensticker (DIMR), Elisabeth Strohscheidt (Misereor) sowie Michael Krennerich (NMRZ).

Literatur

amnesty international 2008: Germany. Submission to the UN Universal Periodic Review. Fourth session of the UPR Working Group of the Human Rights Council, February 2009, London.

Bielefeldt, Heiner 2006: Zur Unvereinbarkeit von Folter und Rechtsstaatlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 36, S. 3-8.

BT-Drs. über: http://drucksachen.bundestag.de/drucksachen/index.php.

Forum Menschenrechte 2008: Menschenrechte für Menschen ohne Papiere realisieren! Berlin, www.forum-menschenrechte.de.

Forum Menschenrechte 2008a: Rassistische Diskriminierung in Deutschland unterbinden. Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss zum 16.-18. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, Berlin.

Human Rights Watch 2007: Diplomatische Zusicherungen gegen Folter. Entwicklungen seit Mai 2005, Berlin.

Krennerich, Michael 2006: Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in: Jahrbuch Menschenrechte 2007, München, S. 57-66.

Nowak, Manfred 2007: Die Aushöhlung des Folterverbots im Kampf gegen den Terrorismus, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 1, Nr. 1, S. 55-70.

Schenk, Dieter 2007: BKA. Polizeihilfe für Folterregime, Bonn.

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Gewaltprävention

Achim Schröder, Helmolt Rademacher, Angela Merkle (Hrsg.)

Handbuch Konflikt- und Gewaltpädagogik

Verfahren für Schule und Jugendhilfe

Das Handbuch gibt einen umfassenden Überblick zum aktuellen Stand der Konflikt- und Gewaltpädagogik. Nach einführenden Beiträgen über Erscheinungsformen und Hintergründe jugendlicher Gewalt, stellen renommierte Autorinnen und Autoren „ihr" pädagogisches Verfahren vor. Neben der wissenschaftlichen Begründung und dem methodischen Vorgehen werden die wichtigsten Evaluationsergebnisse erläutert und kritische Einwände reflektiert. Ein dritter Teil des Handbuchs ist übergreifenden Themen gewidmet, wie Gewaltprävention im europäischen Kontext und in der Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktbearbeitung im Rahmen der politischen Bildung sowie Chancen durch Kooperation von Jugendhilfe und Schule.

ISBN 978-3-89974311-1, 280 S., € 26,80

Autorinnen und Autoren: Hermann Josef Abs, Marion Altenburg, Rolf-Dieter Baer, Helle Becker, Rüdiger Blumör, Heidrun Bründel, Anna Buhbe, Stephan Bundschuh, Hanns-Dietrich Dann, Regine Drewniak, Wolfgang Edelstein, Mario Erdheim, Rebecca Friedmann, Manfred Gerspach, Thomas Grüner, Winfried Humpert, Benno Hafeneger, Christa Kaletsch, Rainer Kilb, Jürgen Körner, Jörg Kowollik, Ulrich Lakemann, Ulrike Leonhardt, Angela Merkle, Gunter A. Pilz, Siegfried Preiser, Verena Priesnitz, Helmolt Rademacher, Stefan Rech, Annette Richter, Franz Josef Röll, Uli Sann, Achim Schröder, Wilfried Schubarth, Reiner Steinweg, Ferdinand Sutterlüty, Bernd Wagner

www.wochenschau-verlag.de

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65 824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196 / 8 60 65, Fax: 06196 / 8 60 60, info@wochenschau-verlag.de

BUCHBESPRECHUNGEN

Paul Kennedy, Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung, aus dem Amerikanischen von Klaus Kochmann, München 2007 (C.H. Beck), 400 Seiten, 24,90 €

Den Vereinten Nationen mangelt es an vielem, aber nicht an publizistischer Aufmerksamkeit. Spätestens seit dem Jubiläumsjahr 2005, in dem sich die Gründung der Weltorganisation zum sechzigsten Mal jährte, ist die umfangreiche Literatur auch für Kenner der Materie nahezu unüberschaubar geworden. Einführungen, Gesamtdarstellungen, Sammelbände, Handbücher, Chroniken und Nachschlagewerke buhlen um die Gunst von interessierten Laien und Experten. Dass nicht alle Titel diese Gunst verdienen, einige mit Blick auf das aufmerksamkeitsträchtige Datum hastig verfasste Darstellungen uninspiriert und austauschbar wirken, kann da nicht überraschen. Unter den Bedingungen frist- und marktgerechter Wissenschaftsproduktion ist Originalität die Ausnahme, nicht die Regel. Der an der Yale University lehrende Historiker Paul Kennedy gehört zu den wenigen Autoren, denen solche Ausnahmen mit schöner Regelmäßigkeit gelingen. Man denke nur an *Aufstieg und Fall der großen Mächte*, das (beinahe) pünktlich zum Ende des Kalten Krieges publizierte *opus magnum* mit seiner seither vielzitierten Warnung vor einer imperialen Überdehnung der USA, oder die wenige Jahre später erschienene weltpolitische Trendanalyse *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert*. Beide Titel wirkten weit über die Grenzen der Fachwelt hinaus und machten ihren Autor zu einem der prominentesten Vertreter der „realistischen" Schule der Internationalen Beziehungen.

Auch *Parlament der Menschheit*, Kennedys neuestes Werk, in dem er sich der Weltorganisation der Vereinten Nationen zuwendet, ist ein ausnehmend gutes Buch. Doch man muss nicht über die prophetischen Kräfte seines Autors verfügen, um vorherzusagen, dass ihm der ganz große Erfolg seiner Vorgänger versagt bleiben wird.

Für einen Bestseller ist die Schrift von ihrer Anlage her kaum geeignet: Sie entwickelt keine spektakulären Visionen, trifft keine provokanten Voraussagen und wartet auch nicht mit bemerkenswerten begrifflichen Neuschöpfungen auf. Stattdessen bietet sie einen kenntnisreichen Überblick über Geschichte, Aufgaben und Ziele der Vereinten Nationen sowie ihre bisherigen Erfolge und Misserfolge. Tatsächlich mutet Kennedys Buch streckenweise wie eine Einführung an. Doch der bisweilen etwas biedere Eindruck täuscht. Kennedy geht es nicht um eine simple „Bürokratiegeschichte" (15), auch nicht um eine weitere, hier und da um einige Nuancen abgewandelte Standortbestimmung der Vereinten Nationen. Sein Erkenntnisinteresse ist grundsätzlicher Natur. Es gilt den Kräften und Faktoren, die zur Entstehung und Entwicklung der Weltorganisation beigetragen haben und ihre gegenwärtige und zukünftige Arbeit bestimmen.

Wie es sich für einen „Realisten" gehört, sieht Kennedy in diesem Zusammenhang vor allem die macht- und wirtschaftspolitischen Interessen der Staaten und insbesondere der Großmächte am Werk. Daneben gesteht er aber auch Ideen und ihren Trägern – seien es Einzelpersonen, Gruppen oder Institutionen – ein erhebliches Maß an Einfluss auf die Geschicke der Weltpolitik zu. Das Gewicht zwischen den Faktoren ist freilich auch für Kennedy im Normalfall höchst ungleich verteilt: Staatliche Interessen machen die Gesetze, internationale Organisationen, Ideen und Personen allenfalls den Unterschied. Von Zeit zu Zeit aber, insbesondere nach Katastrophen oder während schwerwiegender Krisen, gerät das einseitige Verhältnis in Bewegung und eröffnet engagierten Akteuren ungewohnte Gestaltungsspielräume. Kennedy vertritt nun die Auffassung, dass sowohl die Entstehung der Vereinten Nationen als auch ihre Weiterentwicklung maßgeblich auf dem konstruktiven, nicht selten von einzelnen Persönlichkeiten initiierten Umgang mit solch einschneidenden Katastrophen- und Krisenerfahrungen beruhen. Die für das Verständnis und den intellektuellen Reiz des Buches entscheidende Pointe besteht dabei in der Annahme, dass mit der Weltorganisation ein Akteur auf der internationalen Bühne erschienen ist, der den Ablauf des dort seit jeher gezeigten Stücks vom Aufstieg und Fall der Großmächte wesentlich und nachhaltig verändert hat. Mit der Gründung der Vereinten Nationen haben die Großmächte Kennedy zufolge „eine neue Weltordnung" (67) ins Leben gerufen, in welcher die Gesetzmäßigkeiten der klassischen Realpolitik zwar nicht außer Kraft gesetzt, aber doch signifikant modifiziert worden sind. Für ihn sind die Vereinten Nationen sowohl Produkt als auch Motor eines „in der Geschichte der Menschheit einzigartig[en]" (13) Prozesses, in dessen Verlauf die Einzelstaaten dazu übergingen, sich als

Staatengemeinschaft zu begreifen und als solche zu handeln. Die Geschichte dieses kollektiven Lernprozesses zu beschreiben und „die sich wandelnden Vorstellungen von internationalen Strukturen und die Frage, wie sie eingesetzt wurden, um Ziele, die die ganze Menschheit betreffen, in Bereichen durchzusetzen, in denen jede Nation für sich keine zufriedenstellenden Ergebnisse hervorbringen könnte" (14) zu verstehen – das ist die anspruchsvolle Aufgabe, die Kennedy sich gestellt hat.

Im Zentrum des ersten Teils steht dementsprechend die Frage, wie es überhaupt dazu kommen konnte, dass aus dem macht- und interessenpolitischen Kalkül der eifersüchtig auf ihre Souveränität bedachten Nationalstaaten ein Institutionenkomplex hervorgehen konnte, dessen Aufgabe darin bestehen sollte, den zerstörerischen Auswirkungen eben dieses Kalküls entgegenzuwirken. Anders als man es von einem Historiker erwarten sollte, handelt Kennedy diesen Teil der Problematik vergleichsweise knapp ab. Auf eine Auseinandersetzung mit ihren ideengeschichtlichen Wurzeln verzichtet er dabei ebenso wie auf eine Würdigung der privaten und zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Bewahrung des Völkerfriedens, wie sie insbesondere im 19. Jahrhundert – nicht zuletzt von Seiten der Arbeiterschaft – unternommen wurden. Ausgehend von der Prämisse, dass sich die Wirksamkeit von Ideen in erster Linie an den Institutionen ablesen lässt, die sie hervorbringen, konzentriert er sich vor allem auf die Vorläuferorganisationen der Vereinten Nationen, namentlich den Völkerbund, dessen ebenso kurze wie glücklose Geschichte er souverän skizziert. Kennedys vordringliches Interesse gilt jedoch der Gründung der Vereinten Nationen und der Entstehung ihrer Charta, die er nicht aus der Perspektive des nachgeborenen Wissenschaftlers, sondern der politisch verantwortlichen Zeitgenossen zu verstehen sucht. Sein Vorhaben, „sich in die Köpfe der Urheber zu versetzen und zu verstehen, warum sie die verschiedenen Teile der Weltorganisation [...] so konstruierten, wie sie es taten" (16), vermag er überzeugend umzusetzen. So gelingt es ihm auf wenigen Seiten, neben den Motiven, Erfahrungen und Zielen der maßgeblichen Akteure auch den ursprünglichen politischen Gehalt des mittlerweile von etlichen juristischen Kommentaren verstellten Textes der Charta zu erhellen.

Davon ausgehend setzt sich Kennedy im zweiten und längsten Teil des Buches sodann kritisch mit der historischen Entwicklung und den Leistungen der verschiedenen Organisationen und Programme der Vereinten Nationen auseinander. In sechs thematisch und nicht chronologisch geordneten Kapiteln werden so nacheinander die Rolle des Sicherheitsrats, der Wandel der Friedensmissionen, die Wirtschafts- und Entwicklungsprogramme, die sozialen und

Aktuelle Neuerscheinungen

Regionaler Menschenrechtsschutz – Dokumente samt Einführungen –

Band I:
Allgemeiner Schutzbereich

Teilband I/1: Europa

Herausgegeben von Waldemar Hummer und Wolfram Karl, LL.M. (Cantab.)

2009, 660 S., brosch., 98,– €,
ISBN 978-3-8329-1306-9

Regionaler Menschenrechtsschutz – Dokumente samt Einführungen –

Band I:
Allgemeiner Schutzbereich

Teilband I/2 Amerika – Afrika – Islamisch-Arabischer Raum – Asiatisch-Pazifischer Raum

Herausgegeben von Waldemar Hummer Wolfram Karl, LL.M. (Cantab.)

2009, 599 S., brosch., 98,– €,
ISBN 978-3-8329-1307-6

Universeller Menschenrechtsschutz

Von Walter Kälin und Jörg Künzli

2. vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage 2009, 616 S., geb., 66,– €,
ISBN 978-3-8329-4036-2

Streitkräfte und Menschenrechte

Herausgegeben von Dieter Weingärtner

2008, 187 S., brosch., 28,– €,
ISBN 978-3-8329-3643-3

(Forum Innere Führung, Bd. 30)

Sexuelle Selbstbestimmung als Menschenrecht

Herausgegeben von Claudia Lohrenscheit

2009, ca. 280 S., brosch., ca. 49,– €,
ISBN 978-3-8329-3781-2

Erscheint März 2009

Selektiver Schutz universaler Menschenrechte

Eine multikausale Erklärung des Interventionsverhaltens von Demokratien

Von Ulrich Petersohn

2009, 336 S., brosch., 49,– €,
ISBN 978-3-8329-3626-6

(Internationale Beziehungen, Bd. 11)

Der Schutz der Religionsfreiheit im internationalen Recht

Von Daniel Ottenberg, LL.M.

2009, 266 S., brosch., 59,– €,
ISBN 978-3-8329-3833-8

(Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht, Bd. 40)

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de

Nomos

ökologischen Programme, die Entwicklung der internationalen Menschenrechte sowie schließlich die Kooperation der Vereinten Nationen mit Akteuren der internationalen Zivilgesellschaft beleuchtet. Gedanklich zusammengehalten werden die Einzeldarstellungen der „vielen Vereinten Nationen" (69) dabei durch die für die Anlage des gesamten Buches leitende Frage, unter welchen Bedingungen und in welcher Weise die Organisationen der Vereinten Nationen und die sie konstituierenden Staaten in der Vergangenheit gelernt haben – und unter welchen nicht. Dementsprechend befasst sich Kennedy denn auch „weniger mit den Formalien der UN-Institutionen und den Verfahrensweisen an und für sich als damit, wie die Organisation funktioniert hat, wie sie verändert wurde, um neue Aufgabenbereiche übernehmen zu können, und insbesondere wie es dazu kam, dass ein neuer Aufgabenbereich als weiteres und angemessenes Betätigungsfeld für die Weltorganisation angesehen wurde" (14 f.). Die mit Blick auf diese Fragestellung vorgenommenen kenntnisreichen Analysen sind es denn auch, durch die Kennedys Bilanz der Vereinten Nationen sich von denen anderer Autoren positiv unterscheidet. Dies gilt insbesondere für das äußerst gelungene Kapitel über den Sicherheitsrat, das wohl umstrittenste Organ der Vereinten Nationen, dessen häufig als unmoralisch diskreditierte Handlungslogik der Autor mit seiner „realistischen" Sichtweise in ihrer eigentümlichen Rationalität verständlich zu machen vermag. Weitaus weniger Verständnis für die Haltung der Großmächte zeigt Kennedy dort, wo es um die Beachtung der internationalen Menschenrechte geht. Zwar vertritt er unter Rekurs auf die verbesserte Berichterstattung und das gewandelte Bewusstsein in weiten Teilen der Öffentlichkeit die Auffassung, „dass die Menschenrechtsagenda der Vereinten Nationen größere Fortschritte erzielt habe als andere parallele Bemühungen, etwa um Umwelt und Friedenserhaltung" (209). Gleichwohl lässt er keinen Zweifel daran, dass auch auf diesem Gebiet nach wie vor gravierende Mängel bestehen. Besonders schwer wiegen dabei für Kennedy die Versäumnisse der Vereinten Nationen im Kampf gegen extreme Armut und sexuelle Diskriminierung, in dem sie seiner Meinung nach „schlichtweg versagt" (203) haben. Ob auf diesen wie auf anderen Gebieten des internationalen Menschenrechtsschutzes zukünftig entscheidende Fortschritte zu verzeichnen sein werden, entscheidet sich für ihn nicht nur am politischen Willen und finanziellen Engagement der wichtigsten Nationen, sondern auch an ihrer Bereitschaft, „Mittel bereitzustellen, um schädliche und üble Akteure von der Weltbühne zu vertreiben" (237) und überall Bedingungen stabiler Staatlichkeit zu garantieren.

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Thema: Naher Osten

Heft 3/2008

Wirtschaftliche Entwicklung in Israel und Palästina

Themenschwerpunkt

Sabine Hofmann: Außenwirtschaftliche Kooperation im Vorderen Orient

Mahmoud K. Okasha: Die Wirtschaft Gazas: Aktueller Status und Zukunftsaussichten

Hisham Awartani: Reform des institutionellen Rahmens und der Wirtschaftspolitik

Shlomo Swirski: Der Preis der Besatzung

Sam Bahour: Der Währungsdruck verschlimmert die hoffnungslose wirtschaftliche und politische Lage

Christian Sterzing: Geld allein ist nicht genug

Aktuelles Thema: Israel und Iran

Paul Rogers: Iran, Israel und die Kriegsgefahr

Jahresabonnement € 36,80, Einzelheft € 11,00;
Sonderpreis für Referendare/Studierende:
Jahresabonnement: € 18,40 (alle Preise zzgl. Versandkosten)

Die Zeitschrift „israel & palästina“ erscheint vier Mal jährlich. Sie wird herausgegeben vom Deutsch-Israelischen Arbeitskreis für Frieden im Nahen Osten (DIAK), der einer gemeinsamen friedlichen Perspektive für das jüdisch-israelische und palästinensische Volk verpflichtet ist. Sie richtet sich an alle, die sich für eine friedliche Lösung des Nahost-Konflikts einsetzen,und berichtet kenntnisreich, aktuell und fundiert über die neuesten Entwicklungen.

www.wochenschau-verlag.de

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65 824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196 / 8 60 65, Fax: 06196 / 8 60 60, e-mail: info@wochenschau-verlag.de

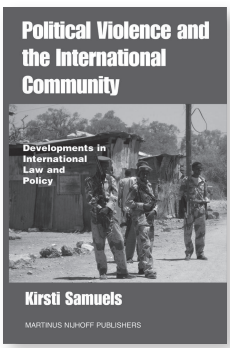
Im dritten und letzten Teil des Buches, der „eher zu überzeugen als zu beschreiben versucht“ (17), unternimmt es Kennedy schließlich, eigene Vorschläge für eine Reform der Weltorganisation zu formulieren. Ungeachtet der Vielzahl der von ihm zuvor diagnostizierten Defizite plädiert er dabei für eine „sehr behutsame Vorgehensweise“ (278). Dieser Zurückhaltung liegt die Einsicht zugrunde, „dass ohne die Unterstützung durch die Großmächte nichts von Bedeutung realisiert werden kann“ (305) und folglich deren macht- und wirtschaftspolitische Vorbehalte bei allen Reformvorhaben berücksichtigt werden müssen. Den vergleichsweise kühnen Neuerungsvorschlägen entschiedener Internationalisten stellt Kennedy ein abgespecktes Minimalprogramm gegenüber, dass sich auf „machbare Veränderungen“ (278) konzentrieren und zugleich dem Umstand Rechnung tragen will, dass sich das „Gleichgewicht der globalen und ökonomischen Einflusssphären verschiebt“ (279). Zu den Forderungen, die Kennedy in diesem Zusammenhang erhebt, gehören u.a. eine Erweiterung der rotierenden Mitglieder des Sicherheitsrates, eine Möglichkeit zur Verlängerung ihrer Amtszeit, eine grundlegende Reform des nahezu handlungsunfähigen Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) durch die Generalversammlung, eine verbesserte Kooperation mit Weltbank und Weltwährungsfonds, eine verbesserte Qualitätskontrolle bei Besetzungsverfahren sowie der Abbau paralleler Strukturen und die Gewährleistung von mehr Effizienz und Transparenz in den Leitungs- und Verwaltungsgremien der Vereinten Nationen. Wer das angesichts der globalen Herausforderungen der Gegenwart für unzureichend hält, muss sich von Kennedy darüber belehren lassen, dass radikalere Forderungen die Gefahr beinhalteten, den Stillstand weiter zu zementieren, als ihn zu überwinden. Das kann man kleinmütig nennen, „realistisch“ ist es allemal. Kennedys Buch ist kein Geschichtswerk und auch keine Reformschrift, es ist ein Lehrstück in Sachen politischer Urteilskraft. Seine Stärke liegt weder im historischen Detail noch in der visionären Kraft, sondern in der analytischen Schärfe. Wo der Autor gleichwohl, wie im dritten Teil, programmatische Vorschläge zur Umgestaltung der Vereinten Nationen äußert, tut er dies in wohltuend nüchterner und unaufgeregter Weise. Kennedy wahrt den Abstand zu einem weltfremden Idealismus, dessen Anhänger glauben, das Unmögliche versuchen zu müssen, um das Mögliche zu erreichen, und einem zynischen Fatalismus, dessen Vertreter sich nur allzu oft darin gefallen, den Lauf der Dinge mit einem selbstgefälligen Achselzucken zu quittieren. Sein Plädoyer für die Vereinten Nationen ist ein Plädoyer für einen engagierten Realismus, der das Mögliche versucht, um das Notwendige

zu erreichen. Ob ein weiterer Lernschritt der Staatengemeinschaft angesichts der Herausforderungen der Gegenwart ohne neuerliche Katastrophe möglich sein wird, kann man mit guten Gründen bezweifeln, ob er notwendig ist, nicht.

Karsten Malowitz, M.A.
Institut für Politische Wissenschaft
und Japanologie
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
E-Mail:
karsten.malowitz@politik.uni-halle.de

Kirsti Samuels: Political Violence and the International Community.

Developments in International Law and Policy, Leiden – Boston 2007 (Martinus Nijhoff), 450 Seiten, 95,00 €



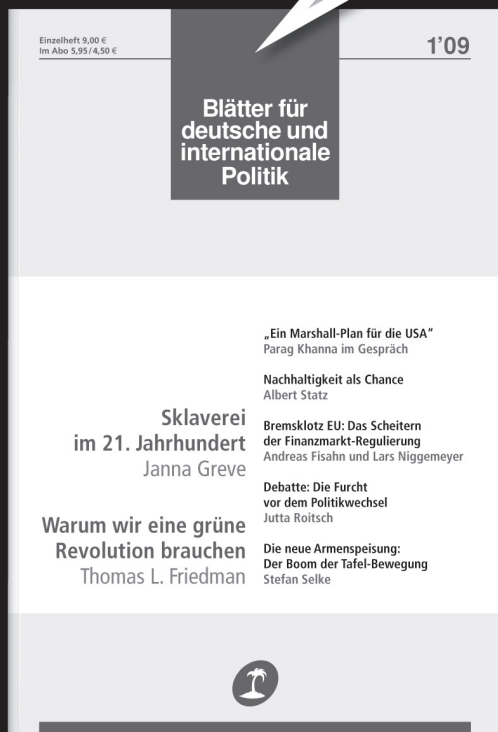
Folgt man der klassischen Lehre des Völkerrechts, so sind gewaltsame Konflikte um die politische Macht innerhalb souveräner Staaten grundsätzlich als deren innere Angelegenheit zu betrachten und daher einer allgemeinen völkerrechtlichen Regelung weitestgehend entzogen. Ausnahmen von diesem Grundsatz waren bis vor kurzem allenfalls im Bereich des humanitären Völkerrechts (*jus in bello*) zu finden. Hatte der Konflikt eine gewisse Intensität erreicht und hatten die Aufständischen einen Teil des Staatsgebietes unter ihre Kontrolle gebracht, so ermöglichte deren Anerkennung als „kriegführende Partei" die Anwendung des völkerrechtlichen Kriegsrechts auf die Beziehungen zwischen ihnen und der Regierung. Schon in der älteren Praxis wurde von dieser Möglichkeit jedoch nur selten Gebrauch gemacht und seit 1945 ist überhaupt kein Fall bekannt, in dem eine derartige Anerkennung tatsächlich stattgefunden hätte. Ein gewisser Ausgleich für dieses Defizit sollte nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen der Genfer Rotkreuz-Abkommen geschaffen werden; die entsprechenden Regelungen (vor allem jene des II. Zusatzprotokolls von 1977 über den Schutz der Opfer nichtinternationaler Konflikte) weisen jedoch sowohl in materieller Hinsicht wie auch hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs zum Teil erhebliche Lücken auf.

Kirsti Samuels geht es in ihrem Buch freilich nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, um die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in Bezug auf

gewaltsame innerstaatliche Konflikte. Angesichts des in jüngerer Zeit verstärkten Engagements der internationalen Gemeinschaft zur Verhinderung und Beendigung solcher Konflikte stellt sie vielmehr die im Bereich des *jus ad bellum internum* angesiedelte Frage, ob und inwieweit heute bereits von einem generellen Verbot der Anwendung „politischer Gewalt" im Binnenbereich der Staaten ausgegangen werden kann. Der Begriff der politischen Gewalt wird dabei zunächst weit verstanden, als jede Form der Gewaltanwendung zur Erlangung politischer Vorteile oder zur Lösung politischer Konflikte. Den Kern der Abhandlung bildet eine Untersuchung der einschlägigen Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) sowie bestimmter regionaler Organisationen mit dem Ziel, die politische wie rechtliche Bedeutung der zunehmenden „Internationalisierung" des Phänomens politischer Gewalt auszuloten. Der eigentliche Textteil des Buches umfasst 216 Seiten, an die sich in insgesamt drei Anhängen Auszüge aus Resolutionen des Sicherheitsrates sowie tabellarische Übersichten zu den Formen und Motiven seines jeweiligen Tätigwerdens anschließen.

Bevor sich Samuels der völkerrechtlichen Praxis zuwendet, erläutert sie ihren methodischen Ansatz und setzt sich zugleich eingehend mit dogmatischen Grundfragen die Entstehung völkergewohnheitsrechtlicher Normen betreffend auseinander. Im Mittelpunkt steht hier vor allem die Frage, welchen konkreten Beitrag zur Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht die auf bestimmte Problemlagen bezogenen Feststellungen und Maßnahmen des Sicherheitsrats zu leisten vermögen. Die dazu angestellten Überlegungen sind für den völkerrechtlich versierten Leser besonders interessant, da in der vorhandenen Literatur zum Völkergewohnheitsrecht zwar häufig die potentielle Bedeutung von Entschließungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen diskutiert wird, die mögliche Rolle des Sicherheitsrats bei der Bildung gewohnheitsrechtlicher Normen jedoch zumeist ausgeblendet bleibt. Dabei ist unbestritten, dass ein aus 15 Mitgliedern bestehendes Gremium nicht *per se* für sich in Anspruch nehmen kann, in seinen Resolutionen eine allgemeine Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft zum Ausdruck zu bringen (was von der Satzung der VN im Übrigen auch gar nicht gefordert wird). Wie Samuels jedoch überzeugend darlegt, ist der Sicherheitsrat auf Grund seiner weitreichenden Befugnisse und seiner herausragenden Stellung im Gefüge der internationalen Beziehungen im besonderen Maße geeignet „*to shape the views of the broader international community on matters on which it passes resolutions … and hence … to indictate the future direction of evolution of customary law on those matters*" (60). Zutreffend räumt die Autorin allerdings ein, dass für die tatsächliche Entstehung einer neuen Norm des Völ-

Aufgeklärt statt abgeklärt



Blätter Bestellservice, Postfach 540246, 10042 Berlin, E-Mail: abo@blaetter.de, Tel. 030/308836-44

„Eine Insel der Vernunft"

(Karl Barth)

Probeheft auf www.blaetter.de

kergewohnheitsrechts auch der Nachweis einer vom Sicherheitsrat unabhängigen Staatenpraxis (z.B. im Rahmen regionaler Organisationen) erforderlich ist.

Die vor diesem Hintergrund vorgenommene Überprüfung der Handlungen des Sicherheitsrats in Bezug auf insgesamt 32 innerstaatliche Konflikte seit etwa 1990 offenbart eine nahezu durchgehende verbale Verurteilung exzessiver Gewalt zur Verfolgung politischer Zwecke. Adressaten der Kritik des Rates waren dabei sowohl staatliche wie auch nichtstaatliche Akteure, häufig aber beide. Nicht selten hat der Rat zudem durch die Verhängung wirtschaftlicher und zuweilen sogar militärischer Sanktionen aktiv in die betreffenden Konflikte eingegriffen. Nach Meinung der Autorin lässt sich daraus für den Bereich der Vereinten Nationen ein generelles Prinzip der Ablehnung von Gewalt als Mittel zur Lösung interner politischer Konflikte ableiten. Auf Grund seiner kontinuierlichen Anwendung durch den Sicherheitsrat während der vergangenen 15 Jahre sei hier jedenfalls von der Herausbildung eines „*international policy principle*" (117) auszugehen, das – bei Vorliegen bestätigender Praxis außerhalb des Sicherheitsrats – auch geeignet sei, sich zu einer Norm des Völkergewohnheitsrechts zu verdichten. Letzteres, so Samuels weiter (mit Verweis auf das Vorgehen der Vereinten Nationen in den Fällen Haiti, Burundi, Sierra Leone, Zentralafrika und Côte d'Ivoire), gelte insbesondere für eine ganz spezifische Form der politischen Gewalt: den Staatsstreich gegen demokratisch legitimierte Regierungen.

Einige der im Kapitel über die Praxis des Sicherheitsrats zumeist nur überblicksartig behandelten Konflikte werden in der Folge einer detaillierten Analyse unterzogen, wobei vor allem der Frage nachgegangen wird, inwieweit regionale und subregionale Organisationen auf diese Konflikte reagiert haben. Da sämtliche in diesem Teil des Buches behandelten Fälle (Sierra Leone 1997, Côte d'Ivoire 2002, Liberia 2003) das westliche Afrika betreffen, sind es denn auch in erster Linie die Afrikanische Union sowie die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS), deren Positionen und Maßnahmen – bis hin zur militärischen Intervention – untersucht werden. Ergänzend zu diesen Fallstudien werden die im Rahmen dieser Organisationen in Kraft gesetzten *Security Treaties* näher vorgestellt, nach denen verfassungswidrige Machtwechsel in den jeweiligen Mitgliedsländern nunmehr generell verpönt und unter Sanktionsdrohung gestellt wurden.

Im Ergebnis ergibt sich für Samuels folgendes Bild: Die untersuchten Fälle und Vereinbarungen machten deutlich, dass die vom Sicherheitsrat in Bezug auf das Phänomen politischer Gewalt im innerstaatlichen Konflikt zur Anwendung gebrachten Prinzipien im Wesentlichen

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Thema: Naher Osten

4. vollständig überarbeitete Neuauflage 2009

Jörn Böhme, Tobias Kriener, Christian Sterzing

Kleine Geschichte des israelisch-palästinensischen Konfliktes

ISBN 3-89974418-7, 144 S., € 9,80
4. vollst. überarb. Aufl. 2009

Der israelisch-palästinensische Konflikt zieht die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit und die Bemühungen der Weltpolitik auf sich wie kaum ein anderer. Dennoch ist ein Frieden nicht in Sicht. Nach Jahren einer blutigen Gewaltspirale aus israelischen Militärschlägen und palästinensischen Terroranschlägen werden zwar zwischen den Kontrahenten (wieder einmal) zähe Verhandlungen geführt. Zentrale Streitpunkte – wie die israelischen Siedlungen, die Zukunft Jerusalems oder die Flüchtlingsfrage – sind von einer einvernehmlichen Lösung aber noch weit entfernt. Die Spaltung Palästinas aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen Fatah und Hamas, handlungsunfähige Regierungen in Ramallah und Tel Aviv, die ethnische Trennungspolitik und der völkerrechtswidrige Siedlungsausbau der israelischen Besatzungsmacht machen eine Einigung immer schwieriger.

Dieses Buch bietet einen kurzen und leicht lesbaren Überblick über die komplexe Geschichte des Konflikts, über die Kernpunkte der Auseinandersetzung, wichtige Wendepunkte und Bemühungen um eine Lösung. Karten, eine Chronologie und Hinweise auf weiterführende Literatur runden die Darstellung ab. Besonders geeignet ist der Band als erste Orientierung in diesem sehr kompliziert gelagerten Konflikt.

www.wochenschau-verlag.de

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65 824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196 / 8 60 65, Fax: 06196 / 8 60 60, e-mail: info@wochenschau-verlag.de

durch die Praxis der Staaten auf regionaler (afrikanischer) Ebene bestätigt werden. Dies wiederum unterstütze die Herausbildung zweier miteinander verbundener universeller Grundsätze: „*The first is a broad rejection of exteme political violence in the form of civil conflict and coup d'état. The second is the specific rejection of civil conflict and coup d'état aimed at the overthrow of a democratic government*" (191). Ob es sich bei diesen *emerging norms* vorerst noch um politische Prinzipien der internationale Gemeinschaft oder bereits um bestehende (neue) Regeln des allgemeinen Völkerrechts handelt, lässt die Autorin letztlich allerdings offen.

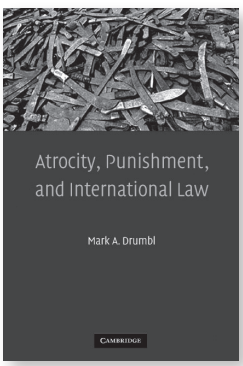
Tatsächlich wird man, mit Blick auf die sich verfestigende Praxis der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen, zumindest die völkerrechtliche Verpönung des gewaltsamen Sturzes demokratisch gewählter Regierungen kaum mehr von der Hand weisen können, selbst wenn die Staatenpraxis auch hier im Einzelfall Ausnahmen kennt. Diesbezüglich hätte die Untersuchung von einem etwas breiteren geographischen Ansatz profitieren können, lassen sich doch ähnliche Entwicklungen, wie sie Samuels in Bezug auf die Afrikanische Union und ECOWAS beschreibt, auch in anderen Regionalräumen nachweisen – etwa in jenen, die von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) abgedeckt werden. Ebenso ist anzumerken, dass es – im Gegensatz zu dem Eindruck, der durch Samuels' Analyse erweckt wird – gerade regionale Organisationen wie die OAS und die OSZE waren, in deren Rahmen schon zu Beginn der 1990er Jahre eine dezidierte Zurückweisung der gewaltsamen Unterbrechung demokratischer Prozesse formuliert wurde. Erst 1994 hatte der Sicherheitsrat (im Fall Haiti) unter Berufung auf Kapitel VII der VN-Charta Maßnahmen getroffen, die ebenfalls im Sinne dieses Prinzips interpretiert werden können.

Insgesamt erscheint es wenig überraschend, dass sich die internationale Gemeinschaft bei der Behandlung innerstaatlicher Konflikte, die in aller Regel (auch) zur Erlangung politischer Vorteile ausgetragen werden, von ähnlichen Prinzipien leiten lässt, wie sie das moderne Völkerrecht für den Bereich der grenzüberschreitenden Gewaltanwendung entwickelt hat. Hierzu zählt vor allem das Gebot der friedlichen Streitbeilegung, aber auch das Verbot der Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt im Rahmen der (prinzipiell erlaubten) militärischen Selbstverteidigung. Vor diesem Hintergrund tritt auch der einzig wirklich signifikante Schwachpunkt der vorliegenden – ansonsten durchaus erhellenden – Arbeit zu Tage. Die von der Autorin anerkannten Ausnahmen vom Verbot der gewaltsamen Verfolgung politischer Ziele auch im nichtinternationalen Konflikt („Notwehr" des Volkes

gegen repressive und korrupte Regime einerseits sowie „Selbstverteidigung" einer legitimen Regierung gegen militante Umsturzversuche andererseits) werden am Ende der Arbeit nur mehr erwähnt. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Konfliktparteien zur Rechtfertigung ihres Handelns regelmäßig auf die eine oder andere dieser Ausnahmen berufen, hätte man sich eine nähere Auseinandersetzung auch mit diesem Aspekt der hier behandelten Thematik gewünscht.

Dr. Christian Pippan
Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen
Karl-Franzens-Universität Graz
E-Mail: christian.pippan@uni-graz.at

Mark A. Drumbl: Atrocity, Punishment, and International Law, Cambridge 2007 (Cambridge University Press), 298 Seiten, 17,99 € (paperback), 45,00 € (hardback)


Atrocity, Punishment,
and International Law
Mark A. Drumbl
CAMBRIDGE

Das in den 1940er Jahren entwickelte internationale Völker- und Strafrecht hält kaum mehr den aktuellen Anforderungen internationaler und nationaler Rechtsprechung stand, so der Autor und Völkerrechter Mark A. Drumbl von der Washington und Lee University. In dem hier vorgestellten Buch argumentiert er, dass die strafrechtlichen Methoden des internationalen Völker- und Strafrechts den Herausforderungen und Notwendigkeiten der Rechtsprechung, wie sie nach dem Krieg auf dem Balkan und nach dem Genozid in Ruanda in den 1990er Jahren in Erscheinung getreten sind, nicht länger standhalten. In den insgesamt acht Kapiteln seiner umfassenden Darlegung, kommt er zu dem Schluss, dass nur dann, wenn sich das internationale Strafrecht stärker als bisher den nationalen und lokalen Bedürfnissen von Opfern und Tätern anpasst und sich dabei einer Revision unterzieht, langfristig strafrechtliche Normen erhalten und weiterentwickelt werden können. Denn nur, wenn Täter vor Ort, dort wo die große Anzahl der völkerrechtswidrigen Vergehen wie Massenmord, Genozid und Verbrechen gegen die Menschheit stattfinden, bestraft werden und Opfer oder Überlebende eine Wiedergutmachung erhalten, kann das Straf- und Völkerrecht wirken.

Derzeit jedoch, so Drumbl, ist das internationale Straf- und Völkerrecht in weiten Teilen losgelöst von den nationalen und lokalen Erfordernissen. Es trete in Form „hybrider Gerichtsmodelle" in Erscheinung. Darunter fasst der Autor nicht nur, wie gemeinhin üblich, „gemischte" Strafgerichtshöfe wie in Sierra Leone, die sich aus nationalen und internationalen Richtern zusammensetzen und internationales wie nationales Recht anwenden, sondern auch internationale Strafgerichtshöfe wie jene zu Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien. Ihm geht es dabei weniger um bestimmte Gerichtsmodelle, als vielmehr um die Auswirkungen, die das internationale Strafrecht auf die Betroffenen und die nationale Rechtsentwicklung hat. Denn das eigentlich Ziel des internationalen Strafrechts, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid und andere schwere Menschenrechtsverletzungen mittels internationaler Standards zu ahnden und die verantwortlichen Täter zu bestrafen, leistet dieses Strafrecht nur bedingt. Internationale Tribunale und Gerichtshöfe beeinflussen die nationale Rechtsprechung keineswegs nachhaltig und sie leisten auch nur begrenzt Beitrag dafür, die von Krieg und Gewalt gezeichneten Gesellschaften zu versöhnen, wie der UN-Sicherheitsrat stets einfordert.

Im ersten Kapitel legt Drumbl dar, dass das internationale Straf- und Völkerrecht ein demokratisches Defizit aufweist. Einerseits besteht dieses Defizit darin, dass nationale Rechtsprechungstraditionen nicht ausreichend berücksichtigt werden; andererseits seien internationale Gerichtshöfe mit ihrer Rechtssprechung weit von der nationalen entfernt. So etwa die Rechtsprechung des internationalen Strafgerichts zum ehemaligen Jugoslawien, ICTY (1993), des internationalen Strafgerichts zu Ruanda, ICTR (1994), des Sondergerichts zu Sierra Leone, SCSC (2000), sowie des internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag, ICC (2002). Er bezeichnet sie wiederholt als hybride Modelle, die Massenmord und andere Verbrechen gegen die Menschheit weniger hart bestrafen, als es gegebenenfalls nationale Gerichte täten (14-16). Im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda wurde die Todesstrafe zwar auf Druck der internationalen Strafgerichtsbarkeit des ICTY und des ICTR abgeschafft, aber eine Angleichung der Rechtssprechung habe es dadurch nicht gegeben.

Mit diesen Beispielen leitet Drumbl zum zweiten Kapitel über, in dem er die positiven Veränderungen, die das internationale Strafrecht leisten kann, kurz skizziert. Diese bestehen darin, dass anstelle von Vergeltung und Rache ein neues Strafrecht treten kann. Dies bestraft Täter anders – häufig milder – als viele der herkömmlichen nationalen strafrechtlichen Methoden. Indes, Verbrecher und Straftäter sind keine homogene Gruppe und auch hier steht das internationale Strafrecht vor einer Herausforderung (25).

Berliner Debatte Initial

4

19. Jg. 2008

Endlose Depression

Flassbeck

Ursachen der langen Depression

Heise

Ein neues Wirtschaftswunder?

Ruben

Kondratieff-Zyklus

Hedtke

Schumpeter und das Jahr 2008

Bernt

„Europäische Stadt“ und Schrumpfung

www.berlinerdebatte.de
Heft 4 – 2008

Berliner Debatte Initial ist ein geistes- und sozialwissenschaftliches Journal. Seit 1990 erscheinen jedes Jahr sechs Hefte mit einem thematischen Schwerpunkt und Artikeln zu aktuellen sozialwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und philosophischen Themen und Rezensionen.

Preise: Einzelheft 10 €, Doppelheft 20 €, Jahresabo 39 €, Studenten, Rentner und Arbeitslose 22 €.
Bestellungen: Abonnement, einzelne Hefte und PDF-Dateien einzelner Artikel per Mail:
leidenschaften@berlinerdebatte.de
www.berlinerdebatte.de

Bei der Gruppe der Straftäter und Angeklagten sollte es stärker differenzieren, denn es gibt Agitatoren, die zu Hass und Massenmord antreiben; es gibt Bürokraten, die Gewalttaten anordnen und es gibt Mörder und Täter, denen die Straftaten unmittelbar nachgesagt werden. Neben der Differenzierung in individuelle Verantwortungsträger, fragt Drumbl sich auch, was auf der anderen Seite mit den Mitläufern und heimlichen Ja-Sagern zu Massenmorden und Gewalt passiert. Hier schlägt er vor, dass das Strafrecht Gruppen oder Zusammenschlüsse von Menschen, die kollektiv Massenmord unterstützt haben, auch kollektiv einbezieht, ahndet und bestraft. Bislang jedoch sieht die Rechtsprechung der internationalen Gerichtshöfe nur individuelle Straftatbestände und Verurteilungen vor.

In den folgenden Kapiteln des Buches plädiert der Autor daher für die Überarbeitung des internationalen Strafrechts, indem er anhand präziser, mit vielen Details und Beispielen der Rechtsprechung von den Tribunalen von Nürnberg über Tokio, dem ICTY bis zum ICTR aufzeigt, inwiefern sich diese vom Vergeltungs- und Rachegedanken *(retribution)* fortbewegen und zum Wiedergutmachungs- und Versöhnungsgedanken *(reconciliation)* beitragen wollen. Ob dies gelungen ist, sei fraglich, denn, so Drumbl, dies kann nur gelingen, wenn die Bestrafung von einzelnen Tätern und Verantwortlichen auf internationaler Ebene ihre Wirkung auf nationaler Ebene entfaltet und damit zu einer generellen Abschreckung für potentielle Nachahmer und Befürworter von Massenmord und Verbrechen *(general deterrence)* auf lokaler Ebene beiträgt. Denn es ist unbestritten, dass die Orts- und Stadtgerichte in vielen Ländern den Löwenanteil an Verurteilungen von Tätern und zum Teil auch Massenmördern übernehmen (müssen). Diese Gerichte sind aber in der Regel weder darauf vorbereitet noch ihre (Laien-)Richter angemessen ausgebildet, um das internationale Völkerrecht auszulegen. Ebensowenig geben vielerorts die nationalen und lokalen Gesetze ausreichende Rechtsgrundlagen zur Verurteilung von Massenmördern. Daher sieht Drumbl keinerlei Anlass zum Optimismus, dass sich durch Verurteilung einiger weniger Täter durch die internationalen Strafgerichte und die Ad-hoc-Tribunale ein Gefühl der Gerechtigkeit und Wiedergutmachung auf lokaler Ebene durchsetzt – *(...) there is no guarantee that hybrid institutions will internalize justice among local populations* (129). Als Beispiel führt er die lokalen *Gacaca*-Gerichte in Ruanda auf, die bislang einen Großteil der Genozid-Verbrecher verurteilen mussten, ohne darauf vorbereitet gewesen zu sein. In den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens, wie etwa Serbien, Bosnien-Herzegowina oder Kroatien, hat der ICTY zwar zur Abschaffung der Todesstrafe beigetragen, jedoch gibt es bislang keine Rechtsprechung innerhalb der ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens, nach der die Täter des bis 1999 stattfindenden Bürgerkriegs einheitlich

bestraft werden könnten. Vielerorts sind dort die Gerichte überfordert mit den schweren Tatbeständen aus der Zeit des Krieges.

Im siebten Kapitel geht Drumbl daher der abschließenden Frage nach, wie aus internationalem Recht Gerechtigkeit in einer von Massenmord oder Genozid gezeichneten Gesellschaft entstehen kann? Das internationale Strafrecht, so der Autor, kann nur ein Teil eines Gesamtkonzepts sein (181). Ziel sollte es vielmehr sein, die Täter einer Gesellschaft insgesamt zur Verantwortung zu ziehen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, kann sein, dass das internationale Strafrecht im „Tandem" mit lokalen Akteuren und Gerichten agiert und in eine Art Dialog eintritt. Gegenseitiges Verständnis und Anpassung der Normen und Standards sind dadurch eher zu erreichen als die abgehobene Rechtsprechung in „hybriden Gerichten", die weit abgeschirmt von der Bevölkerung oder außerhalb der Länder, in denen die Verbrechen stattgefunden haben, ihren Sitz haben. So kommt Drumbl in seinem letzten, achten Kapitel folgerichtig zu dem Schluss, dass eine Umverteilung von Verantwortung von der internationalen auf die lokale Ebene notwendig ist, juristisch wie auch politisch. Nichtwestliche Rechtstraditionen sollten berücksichtigt werden, Anklagen sollten im Vorfeld aushandelbar sein *(plea bargaining),* eine kollektive Strafverfolgung eingefügt und die Bürger vor Ort stärker einbezogen werden.

Zu empfehlen ist dieses Buch von Mark A. Drumbl vor allem für diejenigen Leser, die sich mit der gegenwärtigen Weiterentwicklung des Völker- und Strafrechts beschäftigen und der Frage nachgehen, inwiefern dieses zu Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit in einer vom Krieg, Massenmord und Genozid gezeichneten Gesellschaft führen kann. Es ist präzise recherchiert, mit einer Fülle von positiven und negativen Beispielen zur internationalen Rechtsprechung, die dem Leser genug Raum für eigene Interpretation und Schlussfolgerung gibt. Die Schwäche des Buches liegt darin, dass der Autor zwar die internationale Rechtsprechung bis ins Detail erläutert und seine Defizite überzeugend ausführt, jedoch die Vielschichtigkeit der Opfer von schwersten Menschenrechtsverletzungen und die Vielgliedrigkeit nationaler und lokaler rechtsstaatlicher Institutionen sowie der internationalen Strafgerichtshöfe und Sondergerichte nicht mit derselben Ausgewogenheit betrachtet wie die internationale Strafgerichtsbarkeit. Dabei wird das eigentliche Ziel des Autors, das die notwendige Revision des Strafrechts hin zu mehr Lokalität fordert, jedoch nicht aus dem Auge verloren.

Anja Mihr
European Inter-University
Centre for Human Rights and
Democratisation, Italien
E-Mail: Anja.Mihr@eiuc.org

Christoph Menke, Arnd Pollmann: Philosophie der Menschenrechte zur Einführung, Hamburg 2007 (Junius), 256 Seiten, 14,90 €

Die Reihe Junius versteht sich erklärtermaßen als „Leitfaden durch das Labyrinth einer neuen Unübersichtlichkeit". Und genau eine solche Orientierungshilfe vermag die inhaltlich anspruchsvolle, dabei ausgesprochen gut lesbare Einführung von Christoph Menke und Arnd Pollmann zu geben. Angesichts der seit Mitte der 1990er Jahre boomenden Menschenrechtsliteratur in den Gebieten der Praktischen Philosophie und Politischen Theorie kommt sie zur rechten Zeit, am rechten Ort und im rechten Format: Menke und Pollmann legen kein „Lehrbuch mit Dokumenten" vor (exemplarisch hierfür: Jack Donnelly 2003: *Universal Human Rights*). Ihr Buch beschäftigt sich nicht mit der Menschenrechtsthematik allgemein, sondern spezifisch mit der *Philosophie* der Menschenrechte. Im Gegensatz zu zeitnah publizierten deutschsprachigen Einführungen, etwa von K. Peter Fritzsche (2004) bei UTB oder Matthias Koenig (2005) bei Campus (beide unter dem Titel *Menschenrechte*), ist die Perspektive von Menke und Pollmann dezidiert eine „systematisch-philosophische". Und das heißt, es werden „zentrale begriffliche Grundprobleme der Menschenrechtsidee" (22) erörtert, wobei die Betonung auf der *Idee* der Menschenrechte, also auf ihren *konzeptuellen* Ursprüngen, Aspekten und Problematiken, weniger auf den Inhalten konkreter Menschenrechtspolitiken liegt.

Die vier zentralen Fragestellungen, die in vier Abschnitten erörtert werden, beziehen sich auf verschiedene Grundbestimmungen resp. Begründungen des Menschenrechtsbegriffs (I), auf seine Reichweite (II), sein Verhältnis zum Begriff der Menschenwürde (III) sowie zur Demokratie (IV). Am Ende eines jeden dieser vier Hauptteile werden die zentralen Argumentationen nochmals in Form einer zugespitzten Kontroverse formuliert, indem zum Beispiel die Gegensätze einer minimalistischen und einer maximalistischen Version der Menschenrechte miteinander konfrontiert werden (vgl. Teil II). Auch in dieser Hinsicht erweist sich die Einführung als erfreulich wenig lehrmeisternd. Vielmehr regt sie die Leser/innen dazu an, die vermeintlichen

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Aus unserem Programm

Jahrhundertproblem Klimawandel
Forschungsstand, Perspektiven, Lösungswege

Seit dem vierten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC) kann nicht mehr bestritten werden, dass der Klimawandel *die* globale Herausforderung dieses Jahrhunderts ist. Klima- und energiepolitische Lösungsansätze sind bekannt: Mindestziele für die Reduktion von Treibhausgasemissionen, die konsequente Fortführung des Emissionshandels, der Ausbau erneuerbarer Energien sowie die Technologieförderung. Das Buch gibt einen kompakten und fundierten Überblick über den aktuellen Stand der klimapolitischen Debatte, zeigt Lösungswege und Optionen auf.

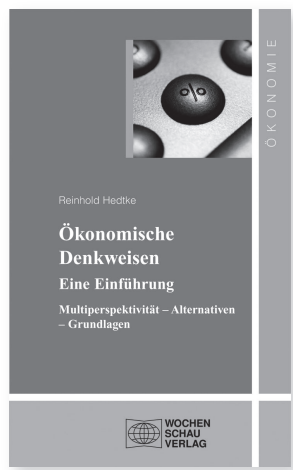
Autorinnen und Autoren: Marian Adolf, Susanne Böhler, Daniel Bongardt, Andreas Dietrich, Susanne Dröge, Siegfried Frech, Ursula Fuentes, Michael von Hauff, Harald Kohl, Wolfram Krewitt, Michael Müller, Sascha Müller-Kraenner, Stefan Rahmstorf, Tilman Santarius, Imme Scholz, Nico Stehr.

978-3-89974457-6, 240 S., € 16,80

Reinhold Hedtke

Ökonomische Denkweisen Eine Einführung
Multiperspektivität – Alternativen – Grundlagen

Diese Einführung präsentiert ökonomische Phänomene und Probleme aus ganz unterschiedlichen Perspektiven. Sie zeigt, welche Grundideen, Annahmen und Werthaltungen hinter ökonomischen Vorschlägen zur Lösung ökonomischer und politischer Probleme stecken und wie vielfältig und pluralistisch die Volkswirtschaftslehre tatsächlich ist. Dazu bietet das Buch eine Fülle von praktischen Beispielen und anregenden Materialien. Der multiperspektivische Ansatz setzt sich kritisch mit alternativen Denkkonzepten und ihren politischen Folgen auseinander. Als eine pluralistische und politische Einführung in ökonomisches Denken lädt das Buch die Leser zu spannenden Perspektivwechseln ein.



978-3-89974443-9, 336 S., € 19,80

www.wochenschau-verlag.de

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

Gewissheiten über den Begriff der Menschenrechte, z.B. über seinen universellen, rein moralischen Gehalt (Teil I) oder über seine Unabhängigkeit vom politischen Demokratieprinzip (Teil IV), gemeinsam mit den Autoren zu *hinterfragen*. Es zeichnet die Einführung insgesamt aus, dass sie nicht einfach die so genannte „Philosophie der Menschenrechte" anhand ausgewählter theoretischer Konzeptionen darstellt, sondern das *philosophische Denken* über begriffliche Grundprobleme der Menschenrechte *vollzieht*. So zeigen die Autoren die im Spannungsfeld des moralphilosophisch Wünschenswerten, des juristisch Prioritären und des politisch Machbaren (123) auftretenden Widersprüche und wechselseitigen Einwände innerhalb des Menschenrechtsdiskurses nicht nur auf, statt sie glattzutheoretisieren, sondern widmen sich derart umsichtig dem ihnen innewohnenden Charakter des Aporetischen, dass man beinahe vergessen könnte, wie selbstgerecht, herrschaftskonform und damit einseitig sich die Menschenrechtsrhetorik in der faktischen Weltpolitik oftmals geriert.

Vor allem gegen die „Standarderzählung der Menschenrechtsgeschichte" (12) positionieren sich die Autoren, und zwar mit Gewährsleuten wie Hannah Arendt und Rolf Zimmermann. Im Gegensatz zur verbreiteten Auffassung, dass die Menschenrechte vom 17. Jahrhundert an kontinuierlich sich fortentwickelnd schließlich in die Form der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 münden, vertreten die Autoren die These eines fundamentalen *Bruchs* zwischen Tradition und Gegenwart des Menschenrechtsdenkens, der durch Totalitarismus und Zweiten Weltkrieg markiert wird. Damit richten sich die Autoren auch gegen die gängige Annahme, dass die AEMR lediglich die Umsetzung längst ausformulierter philosophischer Ideen ist, seien diese nun naturrechtlicher (Locke) oder vernunfttheoretischer (Kant) Couleur. Die These der Diskontinuität bzw. einer Neuorientierung hingegen bestätigt sich für Menke und Pollmann anhand des Begriffs der Menschen*würde*, der sich vom traditionellen Begriff der Würde des Menschen (Kant) deutlich unterscheidet. Allerdings gestalte sich der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und der Würde des Menschen durchaus ambivalent. Aus der Fülle von konkurrierenden Deutungsangeboten arbeiten die Autoren heraus, dass Menschenwürde nicht als Mitgift, Fähigkeit oder Leistung, sondern am besten als Potential zu begreifen sei. Doch was ist genau ihr Inhalt? Und wie lassen sich aus ihm die Menschenrechte begründen? Hier schlingern die Autoren selbst ein wenig, wenn sie anhand des „Dreischritts" in Art. 1 des Deutschen Grundgesetzes – von der Menschenwürde übers Menschenrecht zum Grundrecht (150) – ihre These untermauern wollen, dass der Zusammenhang zwischen Menschenwürde und Menschenrecht *nach*

1945 vor allem in der „Anerkennung jedes Einzelnen als anderen“ (79) bestehe: „Der uneingeschränkte Würdebesitz ist nicht etwa die Voraussetzung, sondern das *Worumwillen* eines ebenso uneingeschränkten Würdeschutzes. Die Menschenwürde ist ein zerbrechliches Gut – eben darum ist sie auf rechtliche Sicherung [durch Menschenrechte] angewiesen“ (147). Und so bleibt auch hier ein Rest philosophischer Skepsis: „Was die Menschenrechte sind, steht nicht fest“ (85). Eben diese beunruhigende Feststellung der Fragilität des Denkens über Menschenrechte ist es, die seine Dynamik in Gang zu halten verspricht. Menkes und Pollmanns Buch dürfte trotz seines umfassenden Anspruchs daher nicht die letzte Einführung in die Philosophie der Menschenrechte sein.

Franziska Martinsen
Leibniz Universität Hannover
Institut für Politische Wissenschaft
F.Martinsen@ipw.uni-hannover.de

AUTORINNEN UND AUTOREN

Stefan Gosepath
Professur für politische Theorie und Philosophie am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen

Rainer Huhle
Dr. phil., Gründungs- und Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums

Regina Kreide
Vertretungsprofessur für politische Theorie und Ideengeschichte an der Justus-Liebig-Universität Gießen

Michael Krennerich
Dr. phil., Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg; Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums; Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im FORUM MENSCHENRECHTE

Matthias Möhring-Hesse
Professur für philosophische und theologische Grundlagen des sozialen Handelns am Institut für Soziale Arbeit, Angewandte Psychologie und Sportwissenschaft (ISPS) der Hochschule Vechta

Armin Paasch
Referent für Weltagrarhandel bei FIAN Deutschland

Theodor Rathgeber
Dr., Politikwissenschaftler, Lehrbeauftragter an der Universität Kassel; Beobachter des FORUM MENSCHENRECHTE in Genf

Walter Reese-Schäfer
Professur für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Georg-August-Universität Göttingen

Heidemarie Wieczorek-Zeul
Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (seit 1998), Mitglied des deutschen Bundestages (seit 1987). 1993 bis 2005: Stellvertretende Vorsitzende der Bundes-SPD

Michael Windfuhr
Leiter des „Team Menschenrechte" des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, Stuttgart; Mitglied im Koordinationskreis des FORUM MENSCHENRECHTE

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Tutzinger Schriften zur politischen Bildung

Miriam Wolf

Ethische Kontroverse – demokratische Mitwirkung

Bio- und Gentechnologie als Thema der politischen Bildung

Die Autorin zeichnet die Grundlinien der Debatte nach, die sich rund um den Kompromiss über den Import embryonaler Stammzellen im Jahr 2002 und danach zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft entsponnen hat, erläutert deren Argumentationsweisen und zeigt, dass politische Bildung gerade in bioethischen Fragen zur Urteilsbildung beitragen muss. Denn es handelt sich um eine grundlegende politische Kontroverse, die weder rechtlich noch (natur-) wissenschaftlich noch durch eine von allen geteilte Moral entschieden werden kann. Sie ist allein politisch zu lösen.

978-3-89974471-2, 128 S., € 14,80

Saskia Hieber

Asiatische Riesen

Aufstiegspotentiale Chinas und Indiens als Gegenstand der politischen Bildung

Asien ist in vielen Institutionen der politischen Bildung bisher nicht oder noch nicht lange ein eigenständiges Arbeitsgebiet. Die Aufstiegs- und Absturzpotentiale in Asien sind jedoch nicht nur interessant für Vertreter der Wirtschaft, der Medien und der akademischen Welt, sondern für alle Teile der Wissenschaftslandschaft und der Bevölkerung.
Der Band analysiert die Bedeutung des Aufstiegs asiatischer Großmächte, beschreibt die verwendeten Methoden und die Zielgruppen und zeigt Ergebnisse für die politische Bildung auf.

978-3-89974472-9, 96 S., € 12,80

www.wochenschau-verlag.de

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

Aktuelle Literatur zu Verfahren und Rechtsprechung des EGMR

Wolfram Karl / Philip Czech (Hrsg.):

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vor neuen Herausforderungen

Aktuelle Entwicklungen in Verfahren und Rechtsprechung

Band 2 der Schriftenreihe **menschenrechte konkret** widmet sich aktuellen Fragen des Verfahrens vor dem EGMR, Tendenzen in seiner Rechtsprechung und den Wirkungen seiner Urteile. Neuerungen des Verfahrens vor dem EGMR, wie sie im 14. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sind bzw. in der jüngsten Rechtsprechung vom Gerichtshof selbst entwickelt wurden, kommen dabei ebenso zur Sprache wie die Frage nach der konkreten Umsetzung seiner Urteile. Auch die Rechtsprechung des EGMR zu Österreich aus den Jahren 2005 und 2006 wird systematisch erschlossen.

Inhalt:

Christoph Schwaighofer
Das Verfahren des EGMR im Lichte der Neuerungen des 14. Protokolls

Wolfram Karl
Der Vollzug von EGMR-Urteilen in Österreich

Philip Czech
Ausgewählte Aspekte der aktuellen Rechtsprechung des EGMR zu Österreich

2007, broschiert, 166 Seiten
Preis: € 14,90 (inklusive Versand)
ISBN: 978-3-9502273-1-4

Erhältlich im Buchhandel und direkt beim Österreichischen Institut für Menschenrechte.

Österreichisches Institut für Menschenrechte
Mönchsberg 2a, 5020 Salzburg, Österreich
Telefon +43 (0) 662 84 31 58 - 11; Fax: - 15
e-mail: office@menschenrechte.ac.at
http://www.menschenrechte.ac.at