

zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

Menschenrechte und Entwicklung

Thema

Henning Melber: Deutsche Kolonialgeschichte als Gegenwart: Land und Entwicklung in Namibia

Hannah Birkenkötter: Zum Verhältnis der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und der internationalen Menschenrechte

Jan Tobias Polak, Markus Kaltenborn, Annika Engelbert, Lea Smidt, Lena Taube und Martin Bruder: Menschenrechte in der Praxis der deutschen Entwicklungspolitik: Empirische Befunde und theoretische Einordnung

Judith Schönsteiner: The Chilean Economic Constitution and Human Rights

Sandra Cossart and Mathilde Silvestre: Four Years Later – the Impact and Potential of the French Law on the Duty of Vigilance

Res Schuerch und Serge Biggoer: Neue menschenrechtliche Pflichten für Schweizer Unternehmen trotz Ablehnung der Konzernverantwortungsinitiative

Laura Duarte Reyes und Christian Schliemann-Radbruch: Transgenes Saatgut und Glyphosat in Lateinamerika: Wie weit reicht Bayers Verantwortung?

Aus aller Welt, Außer der Reihe, Forum, Profile

zfmr



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

**zeitschrift für
menschenrechte**
journal for
human rights

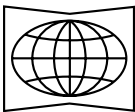
Menschenrechte und Entwicklung

Mit Beiträgen von

Serge Biggoer
Hannah Birkenkötter
Martin Bruder
Sandra Cossart
Kimberlé W. Crenshaw
Laura Duarte Reyes
Annika Engelbert
Anuscheh Farahat
Sarah Glaab
Adrian Haßler
Borbála Juhász
Markus Kaltenborn

Georg Lohmann
Christina Meinecke
Henning Melber
Andrea Petó
Jan Tobias Polak
Ch. Schliemann-Radbruch
Judith Schönsteiner
Res Schuerch
Mathilde Silvestre
Lea Smidt
Lucia Stehling
Lena Taube

**zfmr herausgegeben von
Michael Krennerich (Leitung),
Christina Binder, Tessa Debus,
Elisabeth Holzeithner, Regina Kreide,
Arnd Pollmann, Stefan Weyers**



WOCHENSCHAU VERLAG

Herausgeber*innen: **Christina Binder** (*Universität der Bundeswehr München*); **Tessa Debus** (*Wochenschau Verlag*); **Elisabeth Holzleithner** (*Universität Wien*); **Michael Krennerich** (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*); **Arnd Pollmann** (*Alice Salomon Hochschule Berlin*); **Stefan Weyers** (*Johannes Gutenberg Universität Mainz*)

Rubrik Buchbesprechungen: **Marco Schendel** (*Univ. Erlangen-Nürnberg*)

Wissenschaftlicher Beirat: **Zehra Arat** (*Univ. of Connecticut*); **Seyla Benhabib** (*Yale Univ.*); **Heiner Bielefeldt** (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*); **Jan Eckel** (*Eberhard Karls Universität Tübingen*); **Anna Goppel** (*Universität Bern*); **Rainer Huhle** (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*); **Zdzisław Kędzia** (*Adam Mickiewicz Universität Poznań, Polen*); **Regina Kreide** (*Justus-Liebig-Universität Gießen*); **Georg Lohmann** (*Otto-von-Guericke Universität Magdeburg*); **Michael Lysander Fremuth** (*Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien; Univ. Wien*); **Anja Mihr** (*Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin*); **Gerd Oberleitner** (*Univ. Graz*); **Martin Muránsky** (*Comenius Universität Bratislava, Slowakei*); **Beate Rudolf** (*Deutsches Institut für Menschenrechte*); **Susanne Zwingel** (*Florida International University, Miami, FL*)

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

Chefredakteur: Michael Krennerich

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 26,-; Jahresabopreis € 42,-; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 21,-; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

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

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

Anzeigen: Wochenschau Verlag, Tel. 069/7880772-0, Fax 069/7880772-25, anzeigen@wochenschau-verlag.de

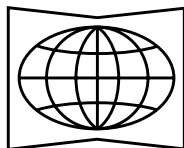
ISSN 1864-6492

Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-1300-1

DOI <https://doi.org/10.46499/1769>

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Eschborner
Landstr. 42–50 • 60489 Frankfurt/M.
Tel: 069/7880772-22 • Fax: 069/7880772-20
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial

Zwei Welten, die zusammengehören!..... 5

Menschenrechte und Entwicklung

Henning Melber: Deutsche Kolonialgeschichte als Gegenwart: Land und Entwicklung in Namibia..... 10

Hannah Birkenkötter: Zum Verhältnis der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und der internationalen Menschenrechte..... 26

Jan Tobias Polak, Markus Kaltenborn, Annika Engelbert, Lea Smidt, Lena Taube und Martin Bruder: Menschenrechte in der Praxis der deutschen Entwicklungspolitik: Empirische Befunde und theoretische Einordnung..... 46

Judith Schönsteiner: The Chilean Economic Constitution and Human Rights 64

Sandra Cossart and Mathilde Silvestre: Four Years Later – the Impact and Potential of the French Law on the Duty of Vigilance..... 84

Res Schuerch und Serge Biggoer: Neue menschenrechtliche Pflichten für Schweizer Unternehmen trotz Ablehnung der Konzernverantwortungsinitiative..... 102

Laura Duarte Reyes und Christian Schliemann-Radbruch: Transgenes Saatgut und Glyphosat in Lateinamerika: Wie weit reicht Bayers Verantwortung? 116

Aus aller Welt

Kimberlé Williams Crenshaw: Das Konzept der Intersektionalität und seine Bedeutung für die Menschenrechte. Kommentiert und übersetzt von Eva Kalny 142

Außer der Reihe

Borbála Juhász and Andrea Petó: „Kulturkampf“ in Hungary about reproductive rights: actors and agenda 168

Georg Lohmann: Eine konfuzianische Verabschiedung der Menschenrechte?..... 190

Forum

Anuscheh Farahat: Soziales Eigentum: Ein Plädoyer für die Rückgewinnung des Gemeinwohls.....	204
Michael Krennerich: Kein neoliberales Projekt. Ein Plädoyer für die Menschenrechte.....	214

Profile

Christina Meinecke und Adrian Haßler: Der Universal Human Rights Index als Wegweiser für die SDGs.....	228
Lucia Stehling und Sarah Glaab: Die Menschenrechtssituation von Menschen mit Behinderung in Zeiten der Corona-Pandemie – zwei Erfahrungsberichte	237

Buchbesprechungen

Ingo Richter, Lothar Krappmann, Friederike Wapler (Hg.): Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts (von Jörg Maywald)	252
Ulrike Capdepón, Rosario Figar Layús (eds.): The Impact of Human Rights Prosecution. Insights from European, Latin American and African Post-Conflict Societies (von Michaela Lissowsky)	257

Autor*innen	261
--------------------------	-----

EDITORIAL

Zwei Welten, die zusammengehören!

Der Begriff und das Verständnis von Entwicklung sind seit Beginn der Entwicklungspolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts umstritten. Dies gilt schon deswegen, weil es sich nicht nur um einen beschreibenden, sondern auch um einen wertenden Begriff handelt. Die Rede von „Entwicklung“ legt nahe, dass es „unterentwickelte“ Länder gibt, denen es gelingen soll, einen Entwicklungsprozess nachzuholen oder selbstständig zu vollziehen. Damit sind zwangsläufig normative Annahmen darüber verbunden, welche Zustände in einer Gesellschaft überwunden werden und wohin gesellschaftliche Veränderungen führen sollen. Zwar wurde der ursprünglich stark ökonomisch geprägte Entwicklungsbegriff im Laufe der Zeit um soziale, kulturelle, politische und ökologische Dimensionen erweitert. Doch sind das Primat der Wirtschaft und das Leitbild des Globalen Nordens nach wie vor wirkkünftig.

Zu einem gewissen Maße bleiben dem auch die „Ziele nachhaltiger Entwicklung“ (*Sustainable Development Goals*, SDGs) verhaftet. Anknüpfend an die vorangegangenen Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs), wurden die SDGs von den Vereinten Nationen 2015 verabschiedet und sollen im Rahmen einer Agenda für Nachhaltige Entwicklung bis 2030 umgesetzt werden. Ohne mit dem Wachstumsprimat zu brechen, zielen sie auf eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung ab. Dabei enthalten die SDGs viele Ziele, die global erstrebenswert sind: Armut und Hunger zu beenden, ein gesundes Leben zu fördern, Wasser- und Sanitärversorgung für alle zu gewährleisten, Bildung und menschenwürdige Arbeit für alle anzustreben, die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen, friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern, den Klimawandel zu bekämpfen und Ökosysteme zu schützen – solchen und weiteren Zielen kann man sich eigentlich weder im Globalen Süden noch im Globalen Norden grundsätzlich verwehren. Dies gilt umso mehr, als die SDGs nicht nur in und von „Entwicklungsländern“, sondern auch in und von „Industrieländern“ umzusetzen sind, die selbst so manche Entwicklungsprobleme aufweisen und zugleich eine große Mitverantwortung für die Problemlast im Globalen Süden tragen.

Uneinigkeit besteht freilich darin, wie diese ambitionierten Ziele umzusetzen sind (zumal sich Ziel- und Interessenkonflikte auftun), worin die Probleme konkret bestehen, was deren Ursachen sind und wie sie sich beheben lassen. Offen ist auch, welche Rolle die Entwicklungszusammenarbeit dabei spielen kann, zumal angesichts oft widriger globaler wie nationaler Macht- und Unterdrückungsstrukturen, die entwicklungspolitische Bemühungen leicht zunichtemachen. Während viele Menschen engagiert darum ringen, Entwicklungszusammenarbeit trotz aller Widrigkeiten so auszugestalten, dass sie dennoch wirksam ist und solidarisch unterstützt, ohne zu bevormunden, gibt es auch viele kritische Stimmen, die deren Wirksamkeit und Angemessenheit bestreiten. Mitunter wird sogar unterstellt, dass die Entwicklungspolitik vornehmlich den Interessen der Geber*innen diene und mehr schade als nütze. Tatsächlich ist ihre Leistungsbilanz durchwachsen. Stark an Bedeutung gewonnen haben zudem in jüngster Zeit postkoloniale Kritiken und *post-development*-Ansätze, die viel zum Verständnis bestehender postkolonialer Strukturen und zur Dekonstruktion westlicher Leitbilder der Entwicklung beigetragen haben. Zugleich müssen sich diese aber auch daran messen lassen, ob sie konstruktive, praktische Hilfestellungen geben können, wie die wirtschaftliche, soziale, politische und/oder kulturelle Ausgrenzung der von ihnen anvisierten subalternen Gruppen zu überwinden ist und sich deren sozioökonomische Lage verbessern lässt.

Nun stellt sich die Frage, welche Rolle Menschenrechte in der Entwicklungspolitik spiel(t)en und spielen können. Inwieweit haben Menschenrechte ihre historische Verengung auf weiße, wohlhabende, europäische Männer völlig überwunden und blinde Flecken in Bezug auf Gender, Klasse, Rassifizierung und Behinderungen umfanglich aufgedeckt? Welche Bedeutung kommt neben den bürgerlichen und politischen mittlerweile den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten zu und welche den Rechten auf Entwicklung und eine gesunde Umwelt? Und inwieweit spiegelt sich dies auch in der Politik allgemein und in der Entwicklungspolitik im Besonderen wider? Von der Einführung einer politischen Konditionalisierung der „Entwicklungshilfe“ bis zu umfassenden Menschenrechtsansätzen, die das gesamte Spektrum der Menschenrechte in den Blick nehmen und zu einem zentralen Referenzrahmen der Entwicklungspolitik erheben (wollten), war es ein weiter Weg. Und wie auch bei den SDGs, die viele Menschenrechtsbezüge aufweisen, stößt die Umsetzung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit auf große Probleme und Widerstände, die viel mit bestehenden Machtstrukturen, aber auch mit Vorbehalten in Entwicklungsorganisationen zu tun haben. In der Praxis ist oft schon viel gewonnen, wenn tatsächlich eine menschenrechtsinformierte und -orientierte Ent-

wicklungszusammenarbeit betrieben wird – und entsprechende Bemühungen nicht durch anderweitige Politiken, wie etwa die Außenwirtschaftspolitik, konterkariert werden.

Dies verweist auf die übergeordneten wirtschaftlichen Bedingungen. So ist eine nachhaltige Umsetzung der Menschenrechte und sozialer Entwicklungsziele auch von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und seinen verfügbaren Ressourcen abhängig, die freilich dann auch nicht abfließen dürfen und für ebendiese Ziele genutzt werden müssen. Hier setzt die Kritik an einer ungerechten Weltwirtschaftsordnung, an neoliberalen Wirtschaftsrezepturen und einem Wirtschaftswachstum an, das – trotz aller Beschwörungen ökonomischer *Trickle-down*-Effekte – bei armen Bevölkerungsschichten oft nicht ankommt oder gar auf deren Kosten erwirtschaftet wird. Die Bereicherung weniger auf Kosten vieler (und deren Lebenschancen und Menschenrechte) ist ein Problem, das in den ökonomischen und politischen Strukturen auf globaler und lokaler Ebene fest verankert ist. Dazu gehört auch, dass unternehmerisches Handeln vielerorts nicht angemessen reguliert, kontrolliert und ggf. sanktioniert wird und transnationale wie nationale Unternehmen ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nur ungenügend nachkommen.

Die Beiträge der vorliegenden Zeitschrift greifen einzelne, ausgewählte Aspekte heraus, die im engeren oder weiteren Sinne den Zusammenhang zwischen „Menschenrechten und Entwicklung“ betreffen. Den Anfang macht Henning Melber mit einem kritischen Überblick über die bisherigen Bemühungen um eine Bewältigung der Landfrage als kolonialer Hinterlassenschaft auch Deutschlands. Hannah Birkenkötter spürt sodann dem Verhältnis zwischen den Zielen der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und den internationalen Menschenrechten nach. Dabei mahnt sie an, dass deren Überwachung und Durchsetzung institutionell besser verschränkt werden müssen. Ein Autor*innenteam um Jan Tobias Polak und Markus Kaltenborn stellt anschließend Ergebnisse einer Evaluierung des menschenrechtsbasierten Ansatzes in der deutschen Entwicklungspolitik vor, der dort, so das Fazit, nur teilweise umgesetzt wird.

Wie eine neoliberale Wirtschaftsverfassung mit einem schwachen Schutz sozialer Rechte einhergeht und wie schwierig es ist, diese zu überwinden, zeigt Judith Schönsteiner anhand der gegenwärtigen Ausarbeitung einer neuen Verfassung in Chile. Die drei folgenden Beiträge nehmen wirtschaftliches Handeln von Unternehmen und deren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in den Blick: Sandra Cossart und Mathilde Silvestre ziehen eine vorläufige Bilanz des 2017 in Frankreich verabschiedeten Lieferkettengesetzes, während Res Schuerch und Serge Biggoer die (in einem

Referendum nicht angenommene) Konzernverantwortungsinitiative in der Schweiz behandeln. Anhand der Herstellung und dem Vertrieb von gentechnisch verändertem Soja und Pestiziden untersuchen Christian Schliemann-Radbruch und Laura Duarte Reyes schließlich die Mitverantwortung der Bayer AG für Verletzungen der Rechte auf Nahrung und eine gesunde Umwelt in Südamerika. Aus ihrer Sicht muss der Konzern sein Geschäftsmodell ändern, um weiteren Schaden zu vermeiden und in Einklang mit Menschen und Umwelt zu handeln.

Außerhalb des thematischen Schwerpunktbereichs ist in der Rubrik „Aus aller Welt“ ein wahres Fundstück abgedruckt: ein Hintergrundpapier von Kimberlé Williams Crenshaw, das sie für das *UN Expert Group Meeting Gender and Racial Discrimination* im November 2000 in Zagreb, Kroatien, erstellte. Eigens für die *zfmr* hat Eva Kalny das Paper „ausgegraben“ und, leicht gekürzt, erstmalig ins Deutsche übersetzt. Es ist ein Meilenstein in der Debatte um Intersektionalität, also des Zusammenwirkens verschiedener Achsen der Unterdrückung, hier konkretisiert anhand rassifizierter Frauen.

Die Rubrik „Hintergrund“ bestücken zwei sehr verschiedene Beiträge: Borbála Juhász and Andrea Pető beleuchten die vielschichtige, zivilgesellschaftliche Akteurslandschaft im „Kulturkampf“ um reproduktive Rechte in Ungarn. Georg Lohmann wendet sich – in Auseinandersetzung mit den zeitgenössischen Ordnungsvorstellungen von Zhao Tingyang und Tongdong Bai – entschieden gegen eine „konfuzianische Verabschiedung der Menschenrechte“.

Das „Forum“ enthält wiederum zwei Plädoyers, die deutliche Bezüge zum Schwerpunktthema aufweisen. In dem ersten Beitrag spricht sich Anusseh Farahat für eine Rückgewinnung des Gemeinwohls aus; Eigentum sozial zu denken sei das Gebot einer anspruchsvollen demokratischen Herrschaftsordnung. Im zweiten Beitrag plädiert Michael Krennerich dafür, Menschenrechte, anstatt sie als Bestandteil oder willfährigen Begleiter des Neoliberalismus abzutun, im Gegenteil als anspruchsvolles rechtliches und politisches Projekt zu nutzen, um sich gegen soziale Missstände zu wehren und mehr soziale Gerechtigkeit einzufordern.

In der Rubrik „Profile“, in der Personen, Organisationen, hilfreiche Tools oder auch Erfahrungsberichte vorgestellt werden, stellen Christina Meinecke und Adrian Haßler den *Universal Human Rights Index* des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte vor. Es handelt sich um ein Werkzeug, das den Zugang zu den relevanten Berichten des Menschenrechtssystems anhand der SDGs ermöglicht. Lucia Stehling und Sarah Glaab nehmen anschließend am Beispiel von zwei Erfahrungsberichten die Situation von Menschen mit Behinderung unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie im

Frühjahr 2020 in den Blick. Abgerundet wird das Heft durch Rezensionen von Jörg Maywald und Michaela Lissowsky.

Die Form einer gendersensiblen Schriftsprache wurde, wie bislang in der *zfmr* üblich, den jeweiligen Autor*innen überlassen.

Verbunden mit großem Dank an die Autor*innen für die gute Zusammenarbeit wünscht das Herausgeber*innen- und Redaktionsteam den Leser*innen eine anregende Lektüre.

Michael Krennerich

Henning Melber

Deutsche Kolonialgeschichte als Gegenwart: Land und Entwicklung in Namibia

*„Das Vergangene ist nicht tot,
es ist nicht einmal vergangen.“
(William Faulkner)*

Zusammenfassung

30 Jahre nach Beginn der Landreform ist der Besitz an Grund und Boden in Namibia als Erbe der Kolonialzeit noch immer ungleich verteilt. Die Forderungen nach Landrückgabe an die indigenen Gemeinschaften bleiben weitgehend unerfüllt. Land besitzen weiterhin wenige Privilegierte, zu denen mittlerweile auch Mitglieder der neuen Elite gehören. Dieser Beitrag bietet eine Übersicht zu den bisherigen Bemühungen um eine Bewältigung der Landfrage als kolonialer Hinterlassenschaft auch Deutschlands. Die Bundesregierung sollte sich dabei der Bearbeitung dieser kolonialen Geschichte in der Gegenwart stellen. Auf der Tagesordnung der bilateralen Verhandlungen mit der namibischen Regierung sollte deshalb ein wesentlicher Beitrag zur Landumverteilung stehen.

Abstract

30 years after Independence, land distribution in Namibia is still marred by inequality and disparities in terms of ownership. The demands for restitution to indigenous communities remains largely unfulfilled. Land continues to be in ownership of few privileged, now including members of the new elite. This article presents an overview on the efforts so far to address the land issue as a leftover of the also German colonial era. The agenda of the bilateral negotiations with the Namibian government should therefore include a significant contribution to the redistribution of land.

1. Einleitung

In drei Jahrzehnten, von 1884 bis 1915, schuf das deutsche Kaiserreich im heutigen Namibia mit brutaler Gewalt dauerhafte Gesellschaftsstrukturen mit tiefgreifenden strukturellen Auswirkungen bis in die Gegenwart. Begangenes Unrecht kann nicht ungeschehen gemacht werden. Aber die gemeinsame Geschichte, die Angehörige beider Gesellschaften verbindet, ist damit keinesfalls erledigt. Während Geschichte nicht rückgängig gemacht werden kann, lassen sich manche ihrer Folgen zumindest teilweise korrigieren. Die Verteilung von Land in Namibia ist ein solcher Bereich, in dem sich deutsche Verantwortung in der Gegenwart für Geschichte, die nicht vergangen ist, dokumentiert.

2. Die langen Schatten der Vergangenheit

Im März 1989 verabschiedete der Deutsche Bundestag eine Resolution (Deutscher Bundestag 1989: 9935-9941) im Vorgriff auf die sich abzeichnende Unabhängigkeit Namibias (die nach einjähriger Übergangszeit unter Aufsicht der Vereinten Nationen am 21. März 1990 offiziell vollzogen wurde). Die Resolution trug „der besonderen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für das Land und seine Bürger“ Rechnung, indem sie eine „wirtschaftliche, entwicklungspolitische und kulturpolitische Zusammenarbeit“ als „besonderen Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit“ deklarierte. Bei Enthaltung der Fraktion der Grünen wurde weiterhin beschlossen, sich „für die berechtigten Interessen der deutschsprachigen Minderheit“ einzusetzen. Dies blieb der einzige konkrete Hinweis auf das „koloniale Erbe“.

Tatsächlich lässt sich bis in die Gegenwart eine koloniale Amnesie diagnostizieren.¹ Noch immer finden sich weit verbreitete kolonialapologetische oder zumindest verharmlosend relativierende Sichtweisen zu einer deutschen Kolonialherrschaft, die als geschichtliche Lappalie relativiert wird. Doch die Sicht der davon betroffenen Kolonisierten zeichnet ein anderes Bild. Dabei muss nicht einmal deren Perspektive zur Kenntnis genommen werden. Eigentlich reicht es schon, das (selbst-)kritische Engagement von Teilen innerhalb der Gesellschaftswissenschaften und von postkolonialen Initiativen zu berücksichtigen. So präsentierten schon in den späten 1960er Jahren die veröffentlichten Dissertationen zweier Historiker in der DDR (Drechsler 1966) und der BRD (Bley 1968) detailliert das Gewaltregime in „Deutsch-Südwestafrika“ und dessen Auswirkungen.² Diesen folgte eine weitere analytische Vertiefung (Schmitt-Egner 1975), die Popularisierung des Themas durch den (seither mehrfach neu aufgelegten) Roman von Uwe Timm (1978) sowie Beiträge aus einem Forschungsprojekt der Universität Bremen (1982).

Ein Jahrhundert nach der Berliner Afrika-Konferenz (1884/85) gab es weitere Versuche, hinsichtlich des Gewaltcharakters des deutschen Kolonialismus zu sensibilisieren.³ Weiteren Bemühungen auf die Tatbestände im damaligen Südwestafrika hinzuweisen⁴, folgten anlässlich der hundertjährigen Wiederkehr des Beginns des deutsch-namibischen Krieges umfassende Versuche, dem Thema gerecht zu werden.⁵ Diese wurden um wei-

1 Siehe speziell hierzu u. a. Kössler/Melber 2018 sowie die Kapitel von Reinhart Kößler, Henning Melber und Joachim Zeller in Melber 2019b.

2 Zum Vergleich der Bearbeitung deutscher Kolonialgeschichte in den beiden deutschen Staaten siehe Bürger 2017.

3 Siehe hierzu u. a. Hinz/Patemann/Meier 1984, Melber 1984.

4 Siehe hierzu u. a. Melber 1992, Krüger 1999, Zimmerer 2001.

5 Siehe Bühler 2003, Zimmerer/Zeller 2003, Böhlke-Itzen 2004, Förster/Henrichsen/Bollig 2004, Kößler/Melber 2004, Melber 2005.

tere vertiefende Studien⁶ und die Einbeziehung namibischer Perspektiven⁷ ergänzt. Auch die koloniale Spurensuche in Deutschland wurde seit der Jahrhundertwende kontinuierlich betrieben.⁸ Angesichts dieser selektiven Auswahl mit Namibia-Bezug lässt sich unschwer feststellen, dass es nicht an hinreichend zugänglichem Wissen mangelte.

Doch erst nach jahrelangen Bemühungen seitens der Zivilgesellschaft räumte zur Jahresmitte 2015 ein Pressesprecher des Auswärtigen Amtes ein, dass der erste Völkermord des 20. Jahrhunderts zwischen 1904 und 1908 in einer deutschen Kolonie begangen wurde. Die Kriegsführung der euphemistisch als „Schutztruppen“ betitelten Kolonialarmee gegen die sich im „Schutzgebiet Deutsch-Südwestafrika“ gegen die Landnahme in den östlichen, mittleren und südlichen Landesteilen zur Wehr setzenden Ovaherero und Nama⁹ eskalierte in einen Vernichtungskrieg. Zu dessen unwider-rufflichen nicht nur demographischen Folgen (auf die 1989 mit Hinweis auf die deutsche Minderheit höchst selektiv verwiesen wurde) gehörten die weitere Landnahme und die vollständige Kontrolle der davon betroffenen Bevölkerungsgruppen durch deren Umsiedlung in Reservate in einem System der Apartheid. Seit Ende 2015 finden bilaterale Verhandlungen zwischen der namibischen und der deutschen Regierung statt. Sie setzen sich damit auseinander, wie dieses Kapitel kolonialer Fremdherrschaft am besten bearbeitet werden kann. Während sich bis Ende 2020 teilweise Übereinstimmung bzw. Kompromisse abzeichneten, blieben wesentliche Aspekte der materiellen Konsequenzen aus diesem Schuldeingeständnis bis dahin ohne Einigung.¹⁰ Es ist bemerkenswert, dass dabei auch nach allen vorliegenden Kenntnissen von beiden Seiten der Landfrage nicht die Priorität beigemessen wird, die diese unter den vom deutschen Kolonialismus bis heute am meisten betroffenen Bevölkerungsgruppen hat.

3. Wem gehört das Land?

Mit der Übernahme der politischen Macht durch die antikoniale Bewegung South West Africa People's Organisation (SWAPO) im Jahre 1990 war seitens der ehemals

6 Siehe hierzu u. a. Brehl 2007, Zimmerer 2011.

7 Siehe insbesondere Förster 2010, Kößler 2015.

8 Siehe u. a. Zeller 2000, Van der Heyden/Zeller 2002 und 2007, Zimmerer 2013, Bechhaus-Gerst/Zeller 2018.

9 Davon unmittelbar betroffen waren auch die mit diesen zusammenlebenden Damara sowie in parallelen Ausrottungsaktionen von individuellen Siedlern Gruppen der Buschleute. Ovaherero ist der Plural von Herero, während die Nama im deutschen Kolonialjargon als „Hottentotten“ und die Damara als „Klippkaffern“ verunglimpft wurden.

10 Siehe für eine detaillierte Darstellung der Entwicklungen und Herausforderungen Kößler/Melber 2017, Aktualisierungen zum seitherigen Verhandlungsverlauf bis Mitte 2020 finden sich in Melber 2017 und 2020.

kolonisierten Bevölkerungsmehrheit die Erwartung verbunden, dass sich gesellschafts-politische Transformationsprozesse auch in sozioökonomischen Verbesserungen niederschlagen. Die Landfrage war dabei ein prominenter Aspekt der Umverteilung des unter dem Siedlerkolonialismus einseitig akkumulierten relativen Wohlstandes. Beim Prozess der Dekolonisierung handelte es sich aber letztlich um eine Aushandlung von kontrolliertem Wandel hauptsächlich in der politischen Sphäre. Der Machttransfer eröffnete keine uneingeschränkte Verfügungsgewalt über die Änderung ökonomischer Strukturen.

Als Vorbedingung für den Übergang zu einem unabhängigen namibischen Staat waren bereits Jahre zuvor durch die damaligen fünf westlichen Mitgliedsstaaten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen elementare Verfassungsprinzipien ausgehandelt worden.¹¹ Diese sicherten die weitgehende Beibehaltung eines sozioökonomischen Status quo. Das damit zur Unabhängigkeit geschaffene Recht war nicht das der neuen politisch Herrschenden aus den Reihen der SWAPO, die als Befreiungsbewegung an der Macht nahezu uneingeschränkt bisher regierte.¹² Es entsprach auch nicht dem (Un-)Rechtsbewusstsein der Bevölkerungsmehrheit. Die Verfassung (Republic of Namibia 1990) verankerte Grundprinzipien, die von starken Anleihen an liberale bürgerliche Demokratien westlicher Staaten auch zum rechtsstaatlichen Schutz des Privateigentums geprägt waren. Die bis zur Unabhängigkeit bestehenden Besitzverhältnisse waren jedoch Ergebnis kolonialen Unrechts, wie es sich nicht zuletzt im Prozess der Landnahme und -enteignung unter der deutschen Kolonialherrschaft und der Apartheid manifestierte. Rechtssicherheit wurde als Sicherheit des Rechts von Minderheiten verstanden, deren Privilegien weitgehend erhalten blieben. Es blieb dabei ungeachtet moralischer und ethischer Grundfragen unberücksichtigt, wann und unter welchen Umständen sie ihre Besitztitel über Land erworben hatten. (Real-)Politik und Moral haben nicht nur im südlichen Afrika oft wenig bis nichts miteinander gemeinsam.¹³

Wie mit der SWAPO und dem Befreiungskampf sympathisierende Beobachter klarstellten, waren im Zuge des Übergangs der Macht weder Land noch Eigentumsrechte jemals Gegenstand einer öffentlichen Debatte (Cliffe u. a. 1994: 205). Die unter Aufsicht der Vereinten Nationen gewählte Verfassungsgebende Versammlung,

11 Siehe zum Verlauf der zehnjährigen internationalen Verhandlungen Melber/Saunders 2007.

12 Siehe ausführlicher zu den Folgen dieses „kontrollierten Wandels“ Melber 2014 und 2015.

13 Aufschlussreich hinsichtlich doppelter Maßstäbe ist hierbei, dass bei der fast parallel erfolgenden „Abwicklung“ der ehemaligen DDR durch die Bundesrepublik ähnlich bindende Auflagen nicht galten und die gesellschaftliche Transformation auch hinsichtlich der Umverteilung von Besitz erheblich drastischere Maßnahmen erlaubte. Merke: „Unrechtsstaat“ ist nicht gleich „Unrechtsstaat“.

die als letzter Schritt vor der Proklamation des völkerrechtlich souveränen Staates im Januar 1990 tagte, schenkte dem dritten Verfassungskapitel, das die grundsätzlichen Menschenrechte definierte und eine Garantie der bestehenden Eigentumsverhältnisse festschrieb, erstaunlich wenig Beachtung (Cliffe u. a. 1994: 215). Dessen Artikel 16 regelt eindeutig, dass jegliche Form von Enteignung nur bei gerechter Entschädigung zulässig ist. Die darüber hinaus auch in diesem Kapitel enthaltenen wesentlichen bürgerlichen und politischen Grund- und Menschenrechte wurden vor Eingriffen zur Änderung ausdrücklich geschützt (Szasz 1994: 253).

Die so fixierte Landverteilung wurde dadurch weiter kompliziert, dass über Generationen hinweg der Besitz von Land keinesfalls unwiderruflich festgeschrieben war. Land wechselte den Besitz schon vor, aber auch nach dem Systemwandel, und Eigentumsrechte wurden häufig, oft auch mehrfach, als Ergebnis gänzlich legaler Transaktionen übertragen. Die Kategorie des Privateigentums an Land wurde mit dem kolonialen System importiert. Es wurde ein formales, kodifiziertes Rechtssystem geschaffen, das durch private Besitztitel ein bis dahin kommunales und kollektives Gut in großen Teilen in privaten Besitz der Siedler oder in staatliches Eigentum überführte. Zwar wurde auch bereits durch die traditionellen Führer von Gemeinschaften das Nutzungsrecht an Land mitunter an (einflussreiche) Individuen oder Familien vergeben, aber als Ressource blieb es im Gemeinschaftsbesitz und wurde nicht dauerhaft an einzelne Personen und deren Nachkommen übertragen. Das öffentliche Interesse definierte sich seither als reduziert auf den Kolonialstaat und die europäischen Siedlerfamilien und deren Nachfahren. Die aktuelle Debatte um eine Landumverteilung bleibt dabei in den dadurch geschaffenen Kategorien befangen und bekräftigt damit die vom Kolonialismus verankerten Rechtskonzepte. Es geht bei der Landreform deshalb nicht um eine Rücküberführung von privatem in kollektives Eigentum, sondern um eine Neuverteilung privater Besitzstände (Thran 2009 und 2014).

Ein solch restriktiver Ausgangspunkt unterbindet allerdings nicht alle Handlungsmöglichkeiten für eine Regierungspolitik, mittels einer Landreform die extreme Ungleichheit zu reduzieren. Um jedoch mit dem im Zuge historischer Prozesse begangenen Unrecht halbwegs angemessen umzugehen, bleibt die Herausforderung einer legitimen Bestimmung, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen die Kontrolle über Land sowie dessen Besitz unakzeptabel wurde und somit der Korrektur bedarf. Ist der einzige Bezugspunkt die Einführung des registrierten, im Grundbuch eingetragenen Besitztittels als eine wesentliche Zäsur, die mit der Etablierung kolonialer europäischer Fremdherrschaft einherging? Wie in vielen anderen Regionen dieser Erde fanden auch im südlichen Afrika intensive Migrationsprozesse lange vor der

Ankunft europäischer Kolonisatoren statt. Diese gingen ebenfalls mit Auseinandersetzungen um Macht und Kontrolle und daraus resultierenden Verdrängungsprozessen einher, die sich mehrfach in der Neuordnung territorialer Hoheiten manifestierten. So besehen müsste eine Rücküberführung von Land nahezu ausschließlich die Khoisan-sprachigen Gruppen der Buschleute und Nama als ursprüngliche Nutznießer identifizieren, die nach heutigem Erkenntnisstand die eigentliche autochthone Bevölkerung waren. Die von allen anderen ethnischen Gruppierungen abstammende heutige Bevölkerung ist zu unterschiedlichen Zeiten in das heutige Territorium zugewandert und hat sich dort meist nicht ganz friedlich niedergelassen. Der Aphorismus, dass Hochverrat eine Frage des Datums sei, gilt eigentlich ebenso hinsichtlich der Frage, wer denn ab wann legitime Rechte auf „angestammtes“ Land hat.

Hierbei gilt festzuhalten, dass die in den nördlichen Landesteilen lebende oder von dort stammende, den diversen Ovambosprachen zuzuordnende Bevölkerungsmehrheit, die Rückhalt und Basis der regierenden SWAPO ist, zu keiner Zeit durch die koloniale Fremdherrschaft von ihrem Land vertrieben wurde. So ist es nicht überraschend, dass die zur Anwendung gelangten Kriterien eine gewisse Ambivalenz der Behörden erkennen ließen – und zwar insbesondere dann, wenn es um die Rechte der am meisten marginalisierten indigenen Minderheiten ging (vgl. Daniels 2003). Wie ein früherer leitender Beamter im Ministerium für Landumsiedlung mutmaßte, boten die Schwierigkeiten bei der Entwirrung miteinander konkurrierender Landansprüche eine Gelegenheit, die Kategorie der Begünstigten einer Landumverteilung zu erweitern. So konnten sich jetzt auch diejenigen um Landzuweisung bewerben, die zu keiner Zeit von Land vertrieben worden waren (Werner 2002: 56).

Damit soll keinesfalls der weiteren Sicherung der Hinterlassenschaft des europäischen Kolonialismus ein Hintertürchen geöffnet werden, durch das es sich als bequemem Fluchtweg schlüpfen ließe. Denn solche Praktiken machen die Befassung mit den Unterwerfungsfolgen nicht hinfällig, die mit der reklamierten „zivilisatorischen Mission“ in ungehemmter Brutalität auch physischer Unterwerfungsprozesse einhergingen. Es sei deshalb nochmals daran erinnert, dass die Vernichtungsstrategie der deutschen „Schutztruppen“ gegen die sich der Landnahme zur Wehr setzenden Ovaherero und Nama in Vernichtungspraktiken eines Völkermords endeten und das namibisch-deutsche Verhältnis seither nachhaltig prägen. Doch trotz dieses notwendigen, auch moralisch-ethischen Ausgangspunktes (der eingangs noch in teilweise provozierender Absicht ausdrücklich aus dem Raum einer „Realpolitik“ verwiesen wurde – obwohl er diese, wenn schon nicht leiten, so doch wenigstens beeinflussen sollte), bleibt die Suche nach dauerhaften Lösungen eine komplexe und schwierige Aufgabe.

Die Frage, wem das Land gehört, kann je nach Position und Sichtweise recht unterschiedlich beantwortet werden (Harring/Odendaal 2002, von Wietersheim 2008).

4. Geschichte und Identität(en)

Bei Land als umstrittenem Territorium oder reklamiertem Raum geht es um mehr als bloß vordergründige Besitzverhältnisse. Es handelt sich vielmehr um eine Moralfrage und ein auch geschichtlich begründetes (Un-)Rechtsbewusstsein, das mit pragmatischen Überlegungen nicht immer im Einklang ist. Beispielhaft wurde dies durch den damaligen Präsident Sam Nujoma in einem Interview im November 2002 dokumentiert. Zum Landbesitz befragt, erklärte er kategorisch (Die Welt 2002):

„Ich möchte, dass das jeder kapiert. Jede Ecke der Republik Namibia ist das Eigentum des namibischen Volkes. Es wurde von deutschen Kolonialisten von 1884 bis 1915 überfallen, sie haben unser Land unter sich aufgeteilt, sie haben niemals den Grund und Boden erworben. Also ist es nun das Prärogativ des namibischen Volkes zu entscheiden, wem das Land gehört.“

Ungeachtet der Tatsache, dass der Präsident – wie der überwiegende Teil der Bevölkerung Namibias – aus den nördlichen Landesteilen (dem ehemaligen „Ovamboland“) stammt, in denen das Siedlungsgebiet auch unter dem deutschen und südafrikanischen Kolonialregime weiterhin im Kommunalbesitz der dort lebenden Menschen verblieb, repräsentiert die Landfrage das ultimative Symbol einer nach wie vor nicht wiederhergestellten Selbstbestimmung.

Soziokulturelle Aspekte einer Wiederaneignung der Geschichte kollidieren so mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen, die im Zuge der Übernahme politischer Macht ungeachtet solch tiefsitzender Emotionen ausgehandelt wurden. Einmal besiegte Menschen reklamieren die Wiederaneignung ihrer Geschichte eben auch durch die Wiederaneignung des von ihren Vorfahren geraubten Landes. Der frühere stellvertretende Vorsitzende des namibischen Parlamentes Zephania Kameeta, von 2001 bis 2013 Bischof der größten evangelisch-lutherischen Kirche im Lande und von 2015 bis 2020 Minister für Armutsreduzierung, brachte als einer der führenden spirituellen und moralischen Instanzen im Lande dieses Bedürfnis zum Ausdruck. Anlässlich einer kirchlichen Tagung zur Landfrage wies er vor einem deutschen Publikum darauf hin, dass die physische Vertreibung der Menschen von ihrem Land diese auch spirituell töten würde. Die Missachtung ihrer Landrechte würde auch deren Seele verletzen, während die Rückgabe von Land die Wiedererstehung der Seele bedeute (Kameeta 2002: 30).

Dies unterstreicht als Identitätsfrage eine Sichtweise von Menschen aus den Landesteilen Namibias, in denen diesen der Kolonialismus das Land wegnahm, sie in Reservate pferchte und damit sowohl ihre Bewegungsfreiheit als auch ihre Lebensweise drastisch einschränkte und nachhaltig veränderte. Allerdings trägt eine solche Sichtweise, so berechtigt sie ist, auch dazu bei, dass die gleichfalls existierenden Klasseninteressen kaschiert werden. Denn bei genauerer Betrachtung der Landpolitik geht es nicht nur darum, dass die Landlosen, die Entrechteten und Erniedrigten, die in tiefster Armut ihr Dasein fristen, durch den Zugang zu Land eine menschenwürdige Existenz bekommen. So dienen Umverteilungsstrategien und -praktiken häufig jenen, die Land gar nicht brauchen, um ein gutes Leben zu führen.

5. Landreform mit Widersprüchen

Mit dem Problem, wie sich eine Landumverteilung am geeignetsten und gerechtesten initiieren ließe, sah sich schon die erste Landkonferenz 1991 konfrontiert (Office of the Prime Minister 1991, Schade 1992). Sie beschloss, dass angesichts der Komplexitäten im Umgang mit dem Land der Vorfahren die volle Anerkennung von Ansprüchen auf Restitution unmöglich sei (Werner 2001: 266). Die ominöse Vagheit einer „nicht vollständigen Anerkennung“ eröffnete jedoch einen weiten Interpretationsspielraum und Handlungsrahmen, den sich die Regierenden je nach Interessenlage bei der Nutzung ihrer Definitionsmacht zunutze machen konnten. Trotz der Zurückhaltung hinsichtlich der vollen Rückgabe von Land wurden zahlreiche Richtlinien und Empfehlungen verabschiedet. Diese weckten hohe Erwartungen, die allesamt unerfüllt blieben. Allerdings sind die Ausgangsbedingungen für eine tragfähige Umverteilung und Nutzung von Land unter den gegebenen Bedingungen auch denkbar ungünstig.

Etwa 44 % der Landesfläche (ausschließlich innerhalb der während der deutschen Kolonialzeit geschaffenen sogenannten „Polizeizone“, die eine Grenze zu den dichter besiedelten nördlichen Landesteilen zog, in denen aufgrund der klimatischen Bedingungen von den dort ansässigen Bevölkerungsgruppen Ackerbau betrieben werden konnte) ist als privater Landbesitz mit eingezäuntem Farmland deklariert. Dies sind weniger als 5.000 (zumeist noch immer weiße) Farmer (selten auch Farmerinnen), oft mit mehr als einer im Grundbuch eingetragenen Farm. 43 % der Landesfläche (hauptsächlich in den östlichen und nördlichen Landesteilen) sind kommunale Gebiete (die früheren „Eingeborenenreservate“). In diesen wurden mittlerweile beträchtliche Teile durch Einzäunung der kollektiven Nutzung entzogen und de facto privatisiert. Obgleich dies eine Verletzung geltenden Rechts mit schwerwiegenden Folgen für die

davon Betroffenen ist, wurde dies bislang von den Behörden weitgehend toleriert – zumal ein erheblicher Teil der Schuldigen selber zum Staatsapparat oder den Regierungsinstanzen bzw. der Parteiführung gehört. Dies ist jedoch ein klarer Verstoß gegen die von der Landkonferenz 1991 gefassten Beschlüsse (Werner 2001: 272).

Weniger als ein Zehntel (ca. acht Prozent) der gesamten Landesfläche von über 824.000 Quadratkilometern eignet sich mit einem durchschnittlichen jährlichen Niederschlag von 500 Millimetern oder mehr für Ackerbau ohne Bewässerung (Wasser ist eine sehr knappe Ressource, mit den Grenzflüssen Kunene und Kavango im Norden und Oranje im Süden als den einzigen ganzjährig wasserführenden Flüssen). Zwei Drittel des Landes gelten als semiarid, ein Viertel als arid. 60 % des kommerziellen Farmlandes (die weitgehend für Klein- und Großviehhaltung mit extensiver Weidewirtschaft genutzt werden oder in Jagd- und Gästefarmen umfunktioniert wurden) haben eine jährliche durchschnittliche Niederschlagsmenge von unter 300 Millimeter. Unter solch restriktiven Bedingungen der Landnutzung wird die Eigentumsfrage zumindest unter ökonomischen Gesichtspunkten weniger zentral als in vielen anderen Ländern, da die generellen Umweltbedingungen für eine landwirtschaftliche Nutzung des Lands nicht sehr günstig sind (Mendelsohn u. a. 2006: 72).

Eine Umverteilung des Landes erhöht angesichts solcher Bedingungen nicht notwendigerweise den wirtschaftlichen Ertrag und ermöglicht meist nicht einmal die Selbstbeschäftigung zur Sicherung eines Grundeinkommens. Aufschlussreich ist dabei, dass weder die vom Kabinett 1998 verabschiedete offizielle Strategie zur Armutsreduzierung noch das National Poverty Reduction Action Programme für 2001 bis 2005 eine Landreform auch nur erwähnte (Sachikonye 2004: 74). Dementsprechend ernüchternd waren die bisherigen Ergebnisse der Umsiedlungspolitik, bei denen der Erwerb von Farmen durch den Staat zur Ansiedlung von landlosen Familien genutzt wurde. Als Umverteilungsmaßnahme wurde angesichts der ausgehandelten Verfassungsprinzipien das „*willing seller, willing buyer*“-Prinzip angewendet. Danach kann die Regierung durch das zuständige Ministerium Farmen mit Vorzugsrecht zum Marktwert erwerben. Auf diesen sollten dann Angehörige historisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen angesiedelt und in die Lage versetzt werden, sich den Lebensunterhalt durch die Landnutzung zu sichern. Die Leitidee war, dass weißer Grundbesitz freiwillig an Schwarze bzw. den Staat verkauft würde. Angesichts der hohen Landpreise sollten die Transaktionen subventioniert werden. Auch sollte der Staat ein Vorkaufsrecht haben. Dieses Konzept ging nicht auf. Die Behörden waren langsam und ineffizient. Nach Angaben der Namibian Statistics Agency (2018) wurden dem Staat zwischen 1992 und 2018 über acht Millionen Hektar (etwas mehr als ein Fünf-

tel der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Privatbesitz) angeboten. Davon wurden 37 Prozent gekauft und 496 Agrarbetriebe an insgesamt 5.000 Personen umverteilt. 70 Prozent der 12.380 kommerziellen Farmen blieben weiterhin in weißem Besitz (Ikela 2018, Steffen 2018).

In vielen Fällen blieben die Umgesiedelten von staatlicher Hilfe abhängig und verfiel die Infrastruktur auf den Ländereien. Viele neu angesiedelte Menschen blieben auf die Versorgung mit Nahrungsmitteln angewiesen, erhielten keine adäquate Hilfeleistung beim Versuch eigenständiger Selbstversorgung und konnten die definierten Minimalziele einer Existenzsicherung nicht erreichen (Gargallo 2010). Stattdessen kamen Angehörige der neuen politischen Elite in den Vorzug einer privilegierten Sonderbehandlung, was schon Mitte der 1990er Jahre zu der sarkastischen Meinung führte, dass die Landreform bereits vollzogen sei, da die meisten Kabinettsmitglieder inzwischen ihre Privatfarmen hätten. So wurde die Farmerei in Namibia zu einem „Hobby reicher Leute“ (Sherbourne 2003). Die „Wochenendfarmerei“ wurde unter der neuen Elite ehemals Benachteiligter (im offiziellen Sprachgebrauch *previously disadvantaged*), die in die Gunst von staatlichen Subventionen gelangen, zu einem Statussymbol und Lifestyle-Attribut. Damit wurde die Landpolitik nicht von ökonomischer Rason geleitet, sondern auf eine Frage der Hautfarbe reduziert (Sherbourne 2004: 1). Schwarze sollten mehr kommerzielles Farmland besitzen. In Wirklichkeit blieb dabei alles andere, wie Ertrag, die Behandlung der Farmarbeiter, die Armutsreduzierung oder die Umweltverträglichkeit, weitgehend sekundär. Analysen fielen dementsprechend kritisch aus und kanzelten die Landpolitik als Privilegienvergabe an verdiente Parteikader und Verwandte und Freunde der neuen herrschenden Elite ab (Kaapama 2007, 2010). Ungleichheit besteht so selbst dort fort, wo Land umverteilt wurde. Sie beruht nur jetzt nicht mehr auf Hautfarbe, vielmehr sind politische Kontakte und ethnische Zugehörigkeiten wichtig geworden. Mitglieder der politischen und administrativen Elite wurden als „ehemals benachteiligt“ eingestuft und bei der von staatlicher Hilfe begünstigten Landumverteilung berücksichtigt. Tatsächlich stammen viele von ihnen aus Regionen, in denen Land nie enteignet wurde.

Wegen des Scheiterns und eines wachsenden Unmuts, der sich auch in der Formierung einer neuen Partei mit dem programmatischen Namen Landless People's Movement manifestierte (die bei den Parlamentswahlen im November 2019 und den Regional- und Kommunalwahlen im November 2020 erheblichen Zulauf insbesondere in den südlichen und mittleren Landesteilen und urbanen Zentren verbuchen konnte), gab es im Oktober 2018 eine zweite Landkonferenz (Melber 2019). Im Februar 2019 wurde eine 15-köpfige Kommission für Ahnenland ernannt. Sie empfahl im

Dezember 2019, den Enteigneten Vorrang zu geben. Sie hielt fest: „Der Kolonialismus hat die Menschen ihrer Würde, ihrer kulturellen und sonstigen Grundrechte beraubt, und das erfordert dringend systematische Wiedergutmachung“. Die Kommission schlug vor, „Reparationen der ehemaligen Kolonialmächte“ zu nutzen, um die Landreform zu unterstützen und soziale Gerechtigkeit wiederherzustellen (Beukes 2019, Ü.d.V.).

6. Auch eine deutsche Verantwortung

Die ehemaligen Kolonialmächte Deutschland und Südafrika haben riesigen Schaden mit andauernden Folgen für die heutige Bevölkerung Namibias angerichtet. Da Südafrikas Regierung selbst aus einem Freiheitskampf gegen die weiße Minderheitsherrschaft im eigenen Land hervorgegangen ist, übernimmt sie keine Verpflichtung für das Handeln des Apartheidregimes. Das mindert keinesfalls Deutschlands Verantwortung, zumal sich die Bundesrepublik Deutschland stets ausdrücklich als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reichs verstanden hat und deshalb auch in der historischen Verantwortung für damals begangenes Unrecht bleibt. Wie eingangs konstatiert, verhandeln Deutschland und Namibia über die Aufarbeitung dieses Unrechts seit 2015. Doch hat die deutsche Seite bis Ende 2020 keiner Regelung hinsichtlich der materiellen Kompensationen für den Schaden zugestimmt und lehnt dafür den Begriff Reparationen strikt ab.

Dennoch verdient der Vorschlag der namibischen Kommission zur Rückgabe von Land Beachtung, die sich ausdrücklich dazu geäußert hat. Denn Deutschland könnte für die Landrückgabe Mittel bereitstellen, die als Kompensationen für Farmer, die ihr Land nicht verkaufen wollen, dienen könnten. Eine Rechtsgrundlage für eine solche Landumverteilung besteht. Zwar sind laut Namibias Verfassung alle Eigentumstitel, die zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit bestanden, geschützt. Aber Artikel 16 (2) besagt ebenso klar: „Der Staat oder eine durch Gesetz ermächtigte zuständige Stelle oder ein durch Gesetz ermächtigtes Organ kann Eigentum im öffentlichen Interesse enteignen, sofern eine gerechte Entschädigung gezahlt wird, wobei Bedingungen und Vorgehen per Parlamentsbeschluss festgelegt werden“ (Republic of Namibia 1990: 17; Ü.d.V.). Derartige Gesetze und Vorschriften bestehen, und 2008 konkretisierte das Obergericht die Richtlinien zu deren Durchsetzung (Harring/Odendaal 2008, Glinz 2009).

Die Finanzierung solch einer Enteignungs- und Umverteilungspolitik wäre ein erster Schritt von deutscher Seite, sich der Verantwortung zu stellen. Darüber hinaus sollte Deutschland Investitionen in die ländliche Infrastruktur sowie in Agrar-Beratung

materiell unterstützen, damit die lokalen Gemeinschaften vollumfänglich von der Umsiedlung profitieren können. Die namibische Regierung müsste derweil gewährleisten, dass nur Nachkommen der Enteigneten und nicht politische Eliten von der Umverteilung profitieren. Dies würde nicht nur der Aussöhnung Deutschlands und Namibias dienen, sondern auch innerhalb Namibias Versöhnung fördern – zwischen den wirklich Entrechteten und denen, die nur vorgeben, es zu sein. Und auch zwischen den im Lande lebenden Nutznießern des Kolonialismus und der Bevölkerungsmehrheit. Dies wäre ganz im Sinne der Bundestagsentschließung von 1989 im wirklichen Interesse der deutschsprachigen Minderheit.

In Namibia könnte dies das destruktive Erbe des ungleichen Landbesitzes überwinden, den ein namibischer Sozialwissenschaftler als die tiefste innergesellschaftliche Teilung des Landes seit der Unabhängigkeit qualifizierte (Kamwanyah 2018). Der Begriff Reparationen sollte dabei niemanden abschrecken. Die deutsche Bundesregierung mag sich davor scheuen, weil er als Präzedenzfall für andere ehemalige Kolonialmächte verstanden werden könnte – und diese wollen keine Wiedergutmachung für vergangene Verbrechen zahlen. Wie die namibische Ahnenland-Kommission aber konstatiert, wird der Begriff Reparation im internationalen Recht „in einem weiten Sinne verwendet“. Er kann für alles stehen, was dazu dient, „die verschiedenen Arten von Schäden, die Opfer erlitten haben, wiedergutzumachen“ (Beukes 2019, Ü.d.V.).

Land ist Identität, gestohlenen Land ist gestohlene Identität. Eigentumsrechte, die ein nach der kolonialen Landnahme institutionalisiertes Rechtssystem gewährt, mögen zwar gültig sein – aber unfair sind sie in jedem Fall. Das Unrecht der Vergangenheit muss korrigiert werden. Die Gespräche zwischen Deutschland und Namibia bieten dazu eine historische Chance. Die resümierten Beiträge von deutschen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen sowie zahlreichen postkolonialen Initiativen zur Bearbeitung der Kolonialschuld in der Gegenwart haben einen Grundstein gelegt. Zur Verwirklichung einer ernsthaften Vergangenheitsbearbeitung gehören aber auch notwendige materielle Konsequenzen. Der deutsche Staat und dessen Regierung müssen sich diesen stellen, und ein Beitrag zur Neubestimmung von Land und Entwicklung in Namibia kann einen glaubwürdigen Beitrag dazu leisten.

Literatur

- Bechhaus-Gerst, Marianne/Zeller, Joachim (Hg.) (2018): Deutschland postkolonial? Die Gegenwart der imperialen Vergangenheit. Berlin: Metropolis Verlag.
- Beukes, Jemima (2019): Elite stranglehold on land. In: Namibian Sun, 18 December, <https://www.namibiansun.com/news/elite-stranglehold-on-land2019-12-18>

- Bley, Helmut (1968): *Kolonialherrschaft und Sozialstruktur in Deutsch-Südwestafrika 1894-1914*. Hamburg: Leibniz.
- Böhlke-Itzen, Jantje (2004): *Kolonialschuld und Entschädigung. Der deutsche Völkermord an den Herero 1904-1907*. Frankfurt/M.: Brandes & Apsel.
- Brehl, Medardus (2007): *Vernichtung der Herero. Diskurse der Gewalt in der deutschen Kolonialliteratur*. München: Wilhelm Fink.
- Bühler, Andreas Heinrich (2003): *Der Namaaufstand gegen die deutsche Kolonialherrschaft in Namibia von 1904-1913*. Frankfurt/M. und London: IKO.
- Bürger, Christiane (2017): *Deutsche Kolonialgeschichte(n). Der Genozid in Namibia und die Geschichtsschreibung der DDR und BRD*. Bielefeld: transcript.
- Cliffe, Lionel, with Bush, Ray/Lindsay, Jenny/Mokopakgosi, Brian (1994): *The Transition to Independence in Namibia*. Boulder, Co., and London: Lynne Rienner.
- Daniels, Clement (2003): *Himba und San. Rechte indigener Bevölkerungsgruppen*. In: Melber, Henning (Hg.): *Namibia – Grenzen nachkolonialer Emanzipation*. Frankfurt/M.: Brandes & Apsel, 65-93.
- Deutscher Bundestag (1989): *Plenarprotokoll 11/134, Stenographischer Bericht. 134. Sitzung, 16. März 1989, S. 9935-9941*. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/11/11134.pdf>
- Die Welt (2002): „Hört endlich auf mit eurer weißen Arroganz“, 2. Dezember <https://www.welt.de/print-welt/article282118/Hoert-endlich-auf-mit-eurer-weissen-Arroganz.html>
- Drechsler, Horst (1966): *Südwestafrika unter deutscher Kolonialherrschaft. Der Kampf der Herero und Nama gegen den deutschen Imperialismus (1884-1915)*. Berlin: Akademie Verlag (2. durchgesehene Aufl. 1984).
- Förster, Larissa (2010): *Postkoloniale Erinnerungslandschaften. Wie Deutsche und Herero in Namibia des Kriegs von 1904 gedenken*. Frankfurt/M. und New York: Campus.
- Förster, Larissa/Henrichsen, Dag/Bollig, Michael (Hg.) (2004): *Namibia – Deutschland. Eine geteilte Geschichte. Widerstand – Gewalt – Erinnerung*. Köln: Rautenstrauch-Joest Museum für Völkerkunde und Wolftratshausen: Edition Minerva.
- Gargallo, Eduard (2010): *Serving production, resettlement or neither? An analysis of the group resettlement projects in the Namibian land reform*. In: *Journal of Namibian Studies*, No. 7, 29-54.
- Glinz, Cornelia (2009): *The High Court of Namibia: „Günther Kessl vs Ministry of Lands and Resettlement and 2 others. Case No 27/2006 and 266/2006“ – a test case for the Namibian land reform programme*. In: *Verfassung und Recht in Übersee*, Jg. 42, Nr. 2, 263-274.
- Harring, Sydney L./Odendaal, Willem (2002): *„One Day We Will Be All Equal“*. A Socio-Legal Perspective on the Namibian Land Reform and Resettlement Process. Windhoek: Legal Assistance Centre.
- Harring, Sydney L./Odendaal, Willem (2008): *KESSL – A New Jurisprudence for Land Reform in Namibia?* Windhoek: Legal Assistance Centre.
- Hinz, Manfred O./Patemann, Helgard/Meier, Arnim (Hg.) (1984): *Weiss auf Schwarz. 100 Jahre Einmischung in Afrika. Deutscher Kolonialismus und afrikanischer Widerstand*. Berlin (West): Elefant Press (2. akt. und erw. Aufl. 1986).
- Ikela, Sakeaus (2018): *Whites own 70 % of commercial farms*. In: *The Namibian*, 14. September <https://www.namibian.com.na/181379/archive-read/Whites-own-70pct-of-commercial-farms>
- Kaapama, Phanuel (2007): *Commercial land reforms in postcolonial Namibia. What happened to liberation struggle rhetoric?* In: Melber, Henning (ed.): *Transitions in Namibia. Which Changes for Whom?* Uppsala: Nordic Africa Institute, 29-49.

- Kaapama, Phaniel (2010): Politics of the Land Question in Post Settler Colonial Africa. Some Comparative Explorations of Zimbabwe, Kenya, Namibia and South Africa. In: Du Pisani, André/Kössler, Reinhart/Lindeke, William A. (eds.): *The Long Aftermath of War – Reconciliation and Transition in Namibia*. Freiburg. Arnold Bergstraesser Institut, 171-214.
- Kameeta, Zephania (2002): Land Rights issues in Southern Africa with special focus on Namibia. In: Apelt, Wolfgang/Motte, Jochen (Hg.): *Landrecht. Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika*. Wuppertal: Foedus, 29-32.
- Kamwanyah, Ndumba J. (2018): Healing Namibia's Riven Politics. In: *The Namibian*, 12. Oktober <https://www.namibian.com.na/182240/archive-read/Healing-Namibias-Riven-Politics>
- Kößler, Reinhart (2015): *Namibia and Germany. Negotiating the Past*. Windhoek: University of Namibia Press and Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kößler, Reinhart/Melber, Henning (2004): *Völkermord und Gedenken. Der Genozid an den Herero und Nama in Deutsch-Südwestafrika 1904-1908*. In: Fritz Bauer Institut (Hg.): *Völkermord und Kriegsverbrechen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Jahrbuch 2004 zur Geschichte und Wirkung des Holocaust*. Frankfurt/M. und New York: Campus, 37-75.
- Kößler, Reinhart/Melber, Henning (2017): *Völkermord – und was dann? Die Politik deutsch-namibischer Vergangenheitsbearbeitung*. Frankfurt/M.: Brandes & Apsel.
- Kößler, Reinhart/Melber, Henning (2018): *Koloniale Amnesie. Zum Umgang mit der deutschen Kolonialvergangenheit*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung (Standpunkte 9/2018) <https://www.rosalux.de/publikation/id/39030>
- Krüger, Gesine (1999): *Kriegsbewältigung und Geschichtsbewußtsein. Realität, Deutung und Verarbeitung des deutschen Kolonialkriegs in Namibia 1904-1907*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Melber, Henning, mit Melber, Mary und Hillebrecht, Werner (1984): *In Treue fest, Südwest. Eine ideologiekritische Dokumentation von der Eroberung Namibias über die deutsche Fremdherrschaft bis zur Kolonialapologie der Gegenwart*. Bonn: Informationsstelle Südliches Afrika.
- Melber, Henning (1992): *Kontinuität totaler Herrschaft: Völkermord und Apartheid in „Deutsch-Südwestafrika“*. Zur kolonialen Herrschaftspraxis im Deutschen Kaiserreich. In: Benz, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch für Antisemitismusforschung*. Band 1. Frankfurt/M.: Campus, 91-116.
- Melber, Henning (Hg.) (2005): *Genozid und Gedenken. Namibisch-deutsche Geschichte und Gegenwart*. Frankfurt/M.: Brandes & Apsel.
- Melber, Henning (2014): *Understanding Namibia. The Trials of Independence*. London: Hurst.
- Melber, Henning (2015): *Namibia. Gesellschaftspolitische Erkundungen seit der Unabhängigkeit*. Frankfurt/M.: Brandes & Apsel 2015 (2., erw. Aufl. 2017).
- Melber, Henning (2017): *Genocide Matters. Negotiating a Namibian-German Past in the Present*. In: *Stichproben. Vienna Journal of African Studies*, Nr. 33, 1-24.
- Melber, Henning (2019a): *Colonialism, Land, Ethnicity, and Class: Namibia after the Second National Land Conference*. In: *Africa Spectrum*, Vol. 54, No. 1, 73-86.
- Melber, Henning (Hg.) (2019b): *Deutschland und Afrika. Anatomie eines komplexen Verhältnisses*. Frankfurt/M.: Brandes & Apsel.
- Melber, Henning (2020): *Germany and Namibia: Negotiating Genocide*. In: *Journal of Genocide Research*, Vol. 22, No. 4, 502-514.
- Melber, Henning/Saunders, Christopher (2007): *Conflict mediation in decolonisation: Namibia's transition to independence*. In: *Africa Spectrum*, Vol. 42, No. 1, 73-94.

- Mendelsohn, John, with El Obeid, Selma/De Klerk, Nico/Vigne, Piers (2006): *Farming Systems in Namibia*. Windhoek: RAISON.
- Namibia Statistics Agency (2018): *Namibia Land Statistics*. Windhoek: Namibia Statistics Agency.
- Office of the Prime Minister (1991): *National Conference on Land Reform and the Land Question. Consensus Document*. Windhoek.
- Republic of Namibia (1990): *Namibian Constitution (annotated statutes with amendments 1998, 2010 and 2014)*. <https://www.lac.org.na/laws/annoSTAT/Namibian%20Constitution.pdf>
- Sachikonye, Lloyd M. (2004): *Land reform in Namibia and Zimbabwe. A comparative perspective*. In: Hunter, Justine (ed.): *Who Should Own the Land? Analysis and Views on Land Reform and the Land Question in Namibia and Southern Africa*. Windhoek: Konrad Adenauer Stiftung and Namibia Institute for Democracy, 64-82.
- Schade, Klaus (1992): *Die Ergebnisse der Landkonferenz in Namibia. Eine Relativierung geweckter Hoffnungen?* In: *Afrika Spectrum*, Jg. 27, Nr. 3, 303-336.
- Schmitt-Egner, Peter (1975): *Kolonialismus und Faschismus. Eine Studie zur historischen und begrifflichen Genesis faschistischer Bewußtseinsformen am deutschen Beispiel*. Gießen und Lollar: Achenbach.
- Sherbourne, Robin (2003): *A Rich Man's Hobby*. Windhoek: Institute for Public Policy Research.
- Sherbourne, Robin (2004): *Rethinking Land Reform in Namibia: Any Room for Economics?* Windhoek: Institute for Public Policy Research.
- Steffen, Frank (2018): *Statistikamt erklärt Landbesitz*. In: *Allgemeine Zeitung*, 17. September <https://www.az.com.na/nachrichten/statistikamt-erklrt-landbesitz2018-09-17>
- Szasz, Paul (1994): *Creating the Namibian Constitution*. In: Weiland, Heribert/Braham, Matthew (eds.): *The Namibian Peace Process: Implications and Lessons for the Future*. Freiburg: Arnold Bergstraesser Institut, 141-162.
- Thran, Malte (2009): *Die Kategorie der Enteignung im Kontext der kolonialen Landnahme in Deutsch-Südwestafrika*. In: *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien*, Jg. 9, Nr. 16, 87-106.
- Thran, Malte (2014): *„Rassengerechtigkeit“ und Fetischisierung von Land. Kritik der Landreform in Namibia*. Marburg: Tectum.
- Timm, Uwe (1978): *Morenga*. München: Verlag Autoren-Edition.
- Universität Bremen (1982): *Namibia: Die Aktualität des kolonialen Verhältnisses. Beiträge aus dem Projekt „Politische Landeskunde Namibias“*. diskurs – Bremer Beiträge zu Wissenschaft und Gesellschaft, Nr. 6.
- Van der Heyden, Ulrich/Zeller, Joachim (Hg.) (2002): *Kolonialmetropole Berlin. Eine Spurensuche*. Berlin: Berlin Edition.
- Van der Heyden, Ulrich/Zeller, Joachim (Hg.) (2007): *Kolonialismus hierzulande. Eine Spurensuche in Deutschland*. Erfurt: Sutton.
- Von Wietersheim, Erika (2008): *This Land Is My Land! Motions and emotions around land reform in Namibia*. Windhoek: Friedrich Ebert Stiftung.
- Werner, Wolfgang (2001): *The land question in Namibia*. In: Diener, Ingolf/Graefe, Olivier (eds.): *Contemporary Namibia: the first landmarks of a post-Apartheid society*. Windhoek: Gamsberg Macmillan und Nairobi: IFRA, 259-272.
- Werner, Wolfgang (2002): *Land Reform and Land Rights in Namibia*. In: Apelt, Wolfgang/Motte, Jochen (Hg.): *Landrecht: Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika*. Wuppertal: Foedus, 51-72.

- Zeller, Joachim (2000): Kolonialdenkmäler und Geschichtsbewusstsein. Eine Untersuchung der kolonialdeutschen Erinnerungskultur. Frankfurt/M.: IKO.
- Zimmerer, Jürgen (2001): Deutsche Herrschaft über Afrikaner. Staatlicher Machtanspruch und Wirklichkeit im kolonialen Namibia. Münster: LIT.
- Zimmerer, Jürgen (2011): Von Windhuk nach Auschwitz? Beiträge zum Verhältnis von Kolonialismus und Holocaust. Berlin: LIT.
- Zimmerer, Jürgen (Hg.) (2013): „Kein Platz an der Sonne“. Erinnerungsorte der deutschen Kolonialgeschichte. Frankfurt/M. und New York: Campus (auch Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung 2014).
- Zimmerer, Jürgen/Zeller, Joachim (Hg.) (2003): Völkermord in Deutsch-Südwestafrika. Der Kolonialkrieg (1904-1908) in Namibia und seine Folgen. Berlin: Ch. Links (Reprint Augsburg: Weltbild 2011; 3. erw. Aufl. 2016).

Alle zitierten Websites wurden im März 2021 zuletzt aufgerufen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1985>

Hannah Birkenkötter

Zum Verhältnis der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und der internationalen Menschenrechte¹

Zusammenfassung

Die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung ist der wichtigste entwicklungspolitische Fahrplan der Vereinten Nationen. Unter dem Motto „Niemanden zurücklassen“ spiegelt die Agenda 2030 bereits erreichte internationale Standards, insbesondere internationale Menschenrechtsnormen. Wurden die Millenniumsentwicklungsziele als „mensenrechtsblind“ kritisiert, so sollte die Agenda 2030 enger an den Menschenrechten ausgerichtet werden. Der Beitrag argumentiert, dass dies zwar zum Teil gelungen ist, aber unzureichende institutionelle Verbindungen zwischen dem VN-Menschenrechtssystem und dem Monitoring-Prozess der Agenda 2030 bestehen. So können die Potenziale, die durch inhaltliche Berührungspunkte entstehen, nur unzureichend genutzt werden.

Abstract

The 2030 Agenda for Sustainable Development is the United Nations' most important development agenda for the decade to come. Its mission to „Leave No One Behind“ resonates well with international agreements, in particular with international human rights norms. While the Millennium Development Goals were criticized for ignoring human rights standards, the Sustainable Development Goals (SDGs) were negotiated to be more closely aligned with international human rights. This contribution argues that this was achieved in part, but that implementation is lacking not least due to institutional congestion and a lack of connection between human rights monitoring and SDG monitoring. While there is substantive overlap between the SDGs and international human rights, institutional parallelism makes it difficult to use these overlaps meaningfully.

1. Einleitung

Im Jahr 2005 beschrieb der Menschenrechtsexperte Philip Alston das Verhältnis zwischen Millenniumsentwicklungszielen und internationalen Menschenrechten als „*ships passing in the night*“: Alston kritisierte, die entwicklungspolitische Debatte und die

¹ Der Beitrag basiert auf einem Vortrag im Rahmen der Tagung „Menschenrechtsschutz und die SDGs der Vereinten Nationen“ der Schader-Stiftung, der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und des Arbeitskreises Menschenrechte der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft am 4. Dezember 2020.

menschenrechtliche Debatte segelten aneinander vorbei, mit wenig Bewusstsein dafür, dass die je andere Debatte existiert, und mit wenig bis keiner ernsthaften Auseinandersetzung untereinander (Alston 2005: 825). Seitdem ist das Bewusstsein für die Verschränkung von Entwicklungszielen und Menschenrechten stärker geworden. Das UN-Entwicklungsprogramm (UN Development Programme, UNDP) veröffentlichte etwa 2012 eine Handreichung für UNDP-Mitarbeiter*innen, die materielle Überschneidungen zwischen Entwicklungszielen und Menschenrechten darlegt und praktische Anleitungen bereitstellt, wie Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden können (UNDP 2012: 8). Im gleichen Jahr markierte das Gipfeldokument des Rio+20-Gipfels (UNGA 2012: A/Res/66/288) den Auftakt für den Verhandlungsprozess der Ziele für Nachhaltige Entwicklung, die seit 2015 die Arbeit der internationalen Gemeinschaft anleiten sollen (A/Res/70/1).

Wie sehen die Verbindungen zwischen den Zielen für Nachhaltige Entwicklung und den internationalen Menschenrechten aus? Dieser Frage spürt der vorliegende Beitrag nach. Dabei wird sich erweisen, dass zwar inhaltlich viele Berührungspunkte bestehen, diese aber nicht zwingend in eine Engführung von Menschenrechten und Nachhaltigkeitszielen münden, sondern Potenziale markieren, die erst ausgefüllt werden müssen. Das heißt: Für ein Zusammendenken beider Normbestände kommt es darauf an, ob die Akteure, die mit ihrer Weiterentwicklung und Umsetzung befasst sind, die inhaltlichen Berührungspunkte erkennen und thematisieren. Dem wirkt entgegen, dass die Nachhaltigkeitsziele einerseits und die Menschenrechtsziele andererseits institutionell je unterschiedlich verankert sind, mit unterschiedlichen Akteuren und Prozessen. Querverbindungen zwischen den je unterschiedlichen Prozessen müssen dann erst mühsam hergestellt werden.²

Der Beitrag stellt zunächst das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen und ihren wichtigsten Instrumenten, inklusive der Debatte um ein Recht auf Entwicklung, sowie den Verhandlungsprozess und Hauptinhalte der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung dar. In einem zweiten Teil wird dann aufgezeigt, wo inhaltliche Berührungspunkte zwischen der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und den internationalen Menschenrechten im Verhandlungsprozess geschaffen wurden und wo sie inhaltlich auf der Grundlage der Agenda 2030 nun bestehen. Abschließend wird ein Blick darauf geworfen, warum die inhaltlichen Berührungspunkte so selten ausgenutzt werden: Die jeweiligen Monitoring-Prozesse sind komplex und aufwendig, und gera-

2 So versuchen etwa Kaltenborn/Krajewski/Kuhn (2020: 4), solche Querverbindungen durch die Gegenüberstellung eher rechtlich orientierter Perspektiven mit eher entwicklungspolitischen Perspektiven, die auch in der Regel je unterschiedlicher Autor*innenschaft entspringen, zu schaffen.

de für zivilgesellschaftliche, aber auch für staatliche Akteure stellt die Verknüpfung menschenrechtlicher und entwicklungspolitischer Belange eine zusätzliche Herausforderung dar, die angesichts knapper Aufmerksamkeitsressourcen bei komplexen Prozessen nicht immer genutzt werden können.

2. Menschenrechte und Nachhaltige Entwicklung bei den Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind die einzige internationale Organisation, die sowohl über eine quasi-universelle Mitgliedschaft als auch ein quasi-universelles Mandat verfügt. Gegründet, um die Menschheit von der „Geißel des Krieges“ zu befreien (UN-Charta, Präambel), enthält die Charta nicht nur einen negativen Friedensbegriff, normiert durch das allgemeine Gewaltverbot des Artikel 2 Abs. 4 der Charta, sondern auch einen positiven Friedensbegriff: Präambel und Artikel 1 der Charta betten das Ziel des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in den Kontext sozioökonomischen Fortschritts und der Menschenrechte ein. Die Präambel betont dabei den „Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit“ und „den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit“; Artikel 1 Abs. 3 der Charta normiert beides als Ziele der Weltorganisation. In den 75 Jahren ihrer Existenz hat sich hieraus ein umfassender Normenbestand in den unterschiedlichsten Themenbereichen entwickelt. Die wichtigsten Entwicklungsschritte in den Bereichen der Menschenrechte, vor allem auf der Schnittstelle zwischen Menschenrechten und Entwicklung und die Prozesse zu dem davon weitestgehend unabhängigen Begriff der nachhaltigen Entwicklung, werden im Folgenden überblicksartig skizziert.

2.1 DAS MENSCHENRECHTSSYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN

Internationale Menschenrechte, insbesondere die *International Bill of Human Rights*, die aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie den beiden internationalen Menschenrechtspakten besteht, gelten als eine der größten normativen Errungenschaften der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die Menschenrechte dem Individuum besonders herausgehobene subjektive Rechte verleihen, die die Einzelperson zum Völkerrechtssubjekt erhebt, ohne dass es einer Vermittlung durch den Staat bedarf (Peters 2014: § 14). Menschenrechtsarbeit findet heute einerseits in den mitgliedstaatlichen Organen der Vereinten Nationen, allen voran im Menschenrechtsrat und in der Generalversammlung, statt

(chartabasierte Mechanismen); andererseits existieren eine Vielzahl vertragsbasierter Mechanismen, insbesondere in Form der Vertragsausschüsse, die über die Einhaltung der neun Kern-Menschenrechtsverträge wachen.

Bereits in den Gründungstagen der Vereinten Nationen zirkulierte die Idee eines verbindlichen Rechtekatalogs (Lauterpacht 1945), die dann aber auf der Konferenz von San Francisco verjagt wurde. Die Arbeit der neu eingerichteten Menschenrechtskommission mündete 1948 in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; die Verhandlung eines verbindlichen Vertragswerks zog sich allerdings angesichts des Kalten Krieges und unüberbrückbarer politischer Differenzen über beinahe zwei Jahrzehnte (vgl. Wagner 2016: 17-18, Roberts 2015). Zwischen 1965 und 2006 wurden dann insgesamt neun internationale Menschenrechtsverträge verabschiedet.³ Die Einhaltung dieser Kern-Menschenrechtsverträge wird durch unabhängige Expert*innen-Ausschüsse überwacht, die jeweils durch den Menschenrechtsvertrag eingerichtet wurden (vgl. Keller/Ulfstein 2012). Diese Expert*innen-Ausschüsse evaluieren in regelmäßigen Abständen Umsetzungsberichte der Vertragsstaaten, verabschieden Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen, die einzelne Vertragsbestimmungen auslegen, und sie können unter bestimmten Voraussetzungen Individualbeschwerden von Einzelpersonen entgegennehmen. Grob lassen sich diese Verträge in drei Gruppen unterteilen: Allgemeine Instrumente (die beiden Pakte); Verträge, die gegen eine bestimmte Form staatlichen Handelns schützen (Antirassismus- und Antifolterkonvention sowie Konvention gegen das Verschwindenlassen); und Verträge, die bestimmte Personengruppen – Kinder, Frauen, Wanderarbeiter*innen, Menschen mit Behinderung – schützen (vgl. Birkenkötter 2016). Antidiskriminierung und Gleichheit sind damit zentrale Paradigma der internationalen Menschenrechtsverträge.

Parallel zu der Verhandlung der internationalen Menschenrechtsverträge wurden verschiedene chartabasierte Mechanismen entwickelt. Die UN-Charta selbst ermächtigt sowohl die Generalversammlung als auch den Wirtschafts- und Sozialrat, Empfehlungen zur Verwirklichung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten abzuge-

3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR), Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, ICESCR), Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD), Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC), Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICMW), Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD), Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED).

ben (Art. 13 Abs. 1 lit. b) und Art. 62 Abs. 2 der Charta). Auf dieser Basis wurden einerseits freiwillige Angebote der technischen Zusammenarbeit, insbesondere ab den 1950er Jahren die heute noch bestehenden *advisory services in the field of human rights* entwickelt (vgl. A/Res/926 (X)), andererseits wurden ab den 1960er Jahren vermehrt Untersuchungsgremien und Berichterstatter*innen eingesetzt, die heute unter dem Oberbegriff *special procedures* insgesamt 44 thematische und elf Ländermandate versammeln (OHCHR 2021; vgl. zur Geschichte der *special procedures* Limon/Power 2014).

Mit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, der darauf folgenden Einrichtung des Hochkommissariats für Menschenrechte, und der umfassenden Reform der Vereinten Nationen 1997 unter Kofi Annan wurde das operative Geschäft der Vereinten Nationen insgesamt und im menschenrechtlichen Bereich als Querschnittsthema im Besonderen stark ausgebaut: Zunehmend geht es neben der Fortentwicklung normativer Standards um die Umsetzung der Menschenrechte auf der nationalen Ebene; hierbei spielen vor allem die nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine wichtige Rolle, die als unabhängige Institutionen auf nationaler Ebene als Scharnier zwischen Regierung und Zivilgesellschaft fungieren sollen (vgl. Birkenkötter/Heemann 2020: 21-22). Gleichzeitig war die Menschenrechtskommission zunehmend unfähig, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren und zugleich hochpolitisiert. Am Ende eines langen Reformprozesses stellte die Kommission ihre Arbeit 2006 ein; zugleich wurde der Menschenrechtsrat als Unterorgan der Generalversammlung ins Leben gerufen.

Herzstück des Menschenrechtsrats ist die allgemeine periodische Überprüfung (*universal periodic review*, UPR), der sich jeder VN-Mitgliedstaat alle vier Jahre unterziehen muss. Anders als bei den Vertragsausschüssen ist der UPR keine Expert*innenanhörung, sondern ein sog. „peer review“: Staaten ziehen die menschenrechtliche Bilanz anderer Staaten. Das Verfahren leidet zwar unter anderem an der großen Zahl an Empfehlungen und der Tatsache, dass ein Staat die ausgesprochenen Empfehlungen des Menschenrechtsrats zurückweisen kann, gleichwohl wird es gegenüber den Verfahren in der Menschenrechtskommission als Verbesserung angesehen (Samarasinghe 2018: 553). Der Menschenrechtsrat hat zudem die Mandatierung der *special procedures* sowie weitere Mechanismen der Menschenrechtskommission, insbesondere eine Reihe von Arbeitsgruppen, übernommen. Weitere Arbeitsgruppen sowie ein „Beratender Ausschuss“ als eine Art *think tank* wurden eingerichtet, ebenso wie – praktisch durchaus bedeutsam – Untersuchungsmissionen u. a. für Myanmar und Syrien (vgl. Samarasinghe 2018).

Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen zeichnet sich also durch eine Vielzahl und ein Nebeneinander unterschiedlicher Mechanismen aus: Neun Vertragsausschüsse,⁴ 55 *special procedures*, unabhängige Untersuchungen und diverse weitere Unterorgane des Menschenrechtsrats.⁵ Die Menschenrechte durchziehen heute jeden Arbeitsbereich der Vereinten Nationen, von ihren entwicklungspolitischen Organisationen bis hin zum Sicherheitsrat, der lange als unzuständig für Menschenrechte galt (Samarasinghe 2018: 559). Staaten haben umfassende Berichts- und Rechenschaftspflichten, sowohl gegenüber den Vertragsausschüssen der Verträge, die sie ratifiziert haben, als auch im Rahmen des UPR und zusätzlich da, wo thematische *special procedures* Länderbesuche durchführen oder Staaten Gegenstand einer Untersuchungskommission sind. Das überfordert viele Länder: Nicht alle Vertragsausschüsse erhalten regelmäßig die geschuldeten Staatenberichte; nicht alle Berichte sind von gleicher Qualität. Institutionelle Reform, insbesondere die Zusammenführung parallel verlaufender Berichtspflichten etwa bei den Vertragsausschüssen,⁶ wird durch mangelnde mitgliedstaatliche Unterstützung und institutionell gewachsene Routinen erschwert. Gleichwohl stellt das Geflecht menschenrechtlicher Standards und entsprechender Institutionen eine der wichtigsten Errungenschaften der Vereinten Nationen dar.

2.2 DAS RECHT AUF ENTWICKLUNG IM MENSCHENRECHTLICHEN DISKURS

Die Frage nach dem Stellenwert sozialer und kultureller Rechte und der wirtschaftlichen Entwicklung gerade im Verhältnis zu den „klassischen“, bürgerlichen Rechten war bereits in den frühen Tagen der Menschenrechtskommission und dann prominent in den Verhandlungen zu einem internationalen Menschenrechtsvertrag Gegenstand politischer Kontroversen, die schließlich in die Aufteilung des rechtsverbindlichen Menschenrechtskatalogs in zwei Vertragswerke mündete (Roberts 2015: 221-224). Gleichzeitig hatte sich die Anzahl der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zwischen 1945 und 1960 im Zuge der Dekolonialisierung verdoppelt. Viele der neuen Mitgliedstaaten forderten während der 1960er und 1970er Jahre immer vehementer eine neue Weltwirtschaftsordnung (*New International Economic Order*), die bestehende

4 Neben den neun Vertragsausschüssen wurde durch das Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention außerdem ein weiterer Ausschuss, der Unterausschuss zur Verhütung der Folter, eingerichtet.

5 Derzeit sechs Expert*innenausschüsse und acht zwischenstaatliche Foren sowie der Beratende Ausschuss und derzeit acht aktive unabhängige Untersuchungen, vgl. OHCHR 2021b.

6 Bereits seit Ende der 1980er Jahre wird eine Reform der Vertragsausschüsse diskutiert, vgl. die Übersicht bei OHCHR 2021c.

strukturelle sozio-ökonomische Ungleichheiten zwischen Industriestaaten und Staaten des globalen Südens ausgleichen sollte (vgl. Bedjaoui 1979).

Aus diesem Kontext heraus entwickelte sich eine kontroverse Debatte um ein „Recht auf Entwicklung“, das von seinen Unterstützern weniger als Individualrecht denn als ein Kollektivrecht mit starker zwischenstaatlicher Komponente gedacht war (von Bernstorff 2014: 79). Die Debatte gipfelte 1986 in der Erklärung über das Recht auf Entwicklung, die mit einer Gegenstimme (Vereinigte Staaten von Amerika) und einer Reihe von Enthaltungen westlicher Staaten, u. a. der Bundesrepublik Deutschland, von der Generalversammlung verabschiedet wurde (A/Res/41/128). Seitdem hat sich an dem grundlegenden politischen Streit wenig geändert: Die blockfreien Staaten fordern einen Abbau struktureller Ungleichheiten *zwischen* Staaten als Voraussetzung für die Gewährleistung individueller Freiheit und sehen hier die Verantwortung in den Industrie- und ehemaligen Kolonialstaaten, während Regierungen des Globalen Nordens und Westens auf einer vorrangigen Verantwortung der Länder des Globalen Südens zur Gewährleistung individueller Freiheitsrechte beharren; über mehrere Jahrzehnte wurde dieser Streit im Wesentlichen ritualisiert ausgetragen (von Bernstorff 2014: 93-95).

Diese Diskussion hat seit 2018 einen neuen Impuls bekommen, indem der Menschenrechtsrat die Offene Arbeitsgruppe über das Recht auf Entwicklung beauftragte, einen Entwurf für ein rechtsverbindliches Instrument über das Recht auf Entwicklung vorzulegen (A/HRC/Res/39/9; para. 17 (e)), wobei freilich das Abstimmungsverhalten im Menschenrechtsrat entlang bekannter Linien verlief.⁷ Ein solcher Entwurf liegt seit dem letzten Jahr vor (A/HRC/WG.2/21/2/Add.1); ob er die Debatte entscheidend voranbringen wird, darf angesichts der Ablehnung durch die Westliche Staatengruppe bezweifelt werden.

2.3 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG: VOM BRUNDTLAND-BERICHT ZUR AGENDA 2030 FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Größtenteils unabhängig von menschenrechtlichen Institutionen und Fragestellungen entwickelte sich in den Vereinten Nationen seit ihren Gründungstagen und dann mit der Konsolidierung des operativen Geschäfts im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung durch das 1965 gegründete UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) eine umfassende internationale Entwicklungsverwaltung, die heute aus einem komplexen und

⁷ Die Resolution wurde mit 30 Ja-Stimmen zu 12 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen. Gegen die Resolution stimmten Australien, Belgien, Kroatien, Georgien, Deutschland, Ungarn, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Schweiz, die Ukraine, und das Vereinigte Königreich. Island, Japan, Mexiko, Panama und Südkorea enthielten sich der Stimme.

weitestgehend dezentral organisierten Geflecht von verschiedenen UN-Programmen und Fonds besteht, wobei das UNDP seit jeher eine Sonderrolle einnimmt und als Fluchtpunkt der VN-Entwicklungsarbeit angesehen werden kann (Riegner 2018: 85-102). War die Entwicklungszusammenarbeit lange auf die rein wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des modernen Staates gerichtet (zu den frühen Entwicklungen kritisch Sinclair 2020), ist mit der Agenda 2030 der Begriff der *Nachhaltigen* Entwicklung ins Zentrum der Entwicklungsarbeit der Weltorganisation gerückt.

Erstmals wurde der Begriff prominent im Bericht der Brundtland-Kommission im Jahr 1987 vorgestellt. Dort wird Nachhaltige Entwicklung wie folgt definiert:

Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, zu kompromittieren. Nachhaltige Entwicklung enthält zwei Schlüsselbegriffe:

- *Das Konzept der „Bedürfnisse“, insbesondere Grundbedürfnisse der Ärmsten der Welt, denen oberste Priorität eingeräumt werden sollte*
- *Die Idee, dass der Stand der Technik und die soziale Organisation die Fähigkeit der Umwelt, gegenwärtige und zukünftige Bedürfnisse zu befriedigen, begrenzt.*

(A/42/427, Annex, Chapter 2, para. 1)

Dieser Begriff der Nachhaltigen Entwicklung wurde durch die Staatengemeinschaft im Rio-Gipfeldokument aus dem Jahr 1992 zum expliziten Politikziel erklärt. Während es seit der ersten Umweltkonferenz in Stockholm 1972 Versuche gab, Umwelt- und Entwicklungsthemen zusammenzuführen, scheiterte dies nicht zuletzt daran, dass 1972 mit dem UN-Umweltprogramm (UNEP) zunächst ein Programm ohne eigenes operatives Geschäft aufgesetzt wurde, das nur über Umwege mit den Aktivitäten von UNDP verbunden werden konnte (Chambers 2008: 17-24). Während die Rio-Erklärung und die Agenda 21 als Ergebnisse der Konferenz über Umwelt und Entwicklung den Begriff der Nachhaltigen Entwicklung als zentrales Konzept aufnahmen, führte die neu eingesetzte Kommission für Nachhaltige Entwicklung als Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrats zu neuen Koordinationsproblemen zwischen UNEP, UNDP, und der neuen Kommission, und gerade nicht zu einer institutionellen Verknüpfung von Entwicklungs- und Umweltthemen (Chambers 2008: 24-27).

Der Rio-Gipfel von 1992 ist nur einer von einer ganzen Reihe von Weltgipfeln, die die 1990er Jahre bei den Vereinten Nationen prägten und die in verschiedenen Bereichen sozialer Entwicklung konkrete Ziele formulierten.⁸ Viele Entwicklungsländer überführten diese Ziele in nationale Aktionspläne, nicht zuletzt aufgrund des opera-

8 Eine Übersicht aller Konferenzen im Bereich sozialer Entwicklung findet sich bei UN DESA 2021.

tiven Geschäfts von UN-Programmen wie dem UNDP, UNICEF und anderen; dadurch wurde die Idee von messbaren Zielen im Laufe der 1990er im Entwicklungsbereich immer prominenter und gipfelte schließlich in den Millenniumsentwicklungszielen im Jahr 2000 (Jolly 2008: 642-643). Dabei wurden die Millenniumsentwicklungsziele nicht zwischenstaatlich verhandelt, sondern vom Generalsekretariat im Rahmen einer Arbeitsgruppe auf der Basis der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 entwickelt (A/56/326, Anhang).

Während die Millenniumsentwicklungsziele als konkrete, messbare Zielgrößen einen Umbruch im normativen Geschäft der Vereinten Nationen darstellen (vgl. Alston 2005: 756), wird die Tatsache, dass sie nicht aus einem offenen Verhandlungsprozess, sondern einer weitestgehend bürokratischen Übung hervorgingen, dafür verantwortlich gemacht, dass mehrere Jahre verstrichen, bevor die Ziele ins Bewusstsein relevanter Akteure auf der nationalen Ebene vordrangen (Dodds et al. 2017: 6). Darüber hinaus entstanden die Millenniumsentwicklungsziele institutionell unabhängig von der Rio-Erklärung, der Agenda 21 und der Kommission für Nachhaltige Entwicklung. Auch menschenrechtliche Belange wurden nicht ausreichend in den Millenniumsentwicklungszielen berücksichtigt und keine institutionelle Verbindung zwischen den Entwicklungszielen und den menschenrechtlichen Institutionen geschaffen (Alston 2005).

Der Grundstein für Nachhaltige Entwicklungsziele – also der erneute Versuch, menschliche Entwicklung und Nachhaltigkeit auch institutionell zusammenzubringen – wurde 20 Jahre nach der Rio-Konferenz von 1992 gelegt. In der Rio+20-Erklärung wird ausdrücklich gefordert, dass die Post-2015-Ziele auf den zahlreichen Gipfeldokumenten der 1990er Jahre aufbauen und die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung, also die Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Soziales, miteinander verbinden sollen (A/Res/66/288, Anhang, para. 246). Die Erklärung fordert außerdem einen „alle einbeziehenden, allen Interessenträgern offenstehenden und transparenten zwischenstaatlichen Prozess zur Formulierung globaler Ziele der nachhaltigen Entwicklung“ (para. 248), was als Reaktion auf die Kritik an den bürokratisch formulierten MDGs zu verstehen ist (Fukuda-Parr 2018: 769).

Die 17 Ziele wurden in einer Offenen Arbeitsgruppe verhandelt, die ursprünglich mit 30 Mitgliedstaaten besetzt werden sollte (A/Res/66/288, Anhang, para. 248). Weil man sich nicht auf die Besetzung einigen konnte, wurde ein innovatives System eingerichtet, in dem jeder der 30 Sitze von sogenannten „Duos“ und „Troikas“, also zwei bis drei Staatenvertreter*innen gemeinsam besetzt wurde (vgl. Dodds et al. 2017: 31-32). Die Arbeit der Offenen Arbeitsgruppe war zudem stark durch den Bericht

eines durch den Generalsekretär einberufenen Hochrangigen Panels geprägt.⁹ Das Panel legte im Mai 2013 seinen Bericht mit 12 „Modell-Zielen“ vor, die Ziele in den Bereichen Armutsbekämpfung, Geschlechtergleichstellung, Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherheit, Zugang zu Wasser, Nachhaltiger Energie, Arbeit und Wirtschaftswachstum, natürliche Ressourcen, gute Regierungsführung, friedliche Gesellschaften und langfristige Finanzierung vorschlugen (A/67/890, Anhang). Die Offene Arbeitsgruppe verhandelte in 19 Schwerpunktgruppen und einigte sich schließlich auf die 17 Ziele und 169 Unterziele der heutigen Agenda 2030 in einem Verhandlungsmarathon im Juli 2014 (Dodds et al. 2017: 45-46; Bericht der Offenen Arbeitsgruppe mit den 17 Zielen und 169 Unterzielen in A/68/970).

Die im Rahmen der Offenen Arbeitsgruppe verhandelten Ziele wurden insbesondere von China und den G77-Staaten als final angesehen, während Industriestaaten aus der Westlichen Staatengruppe einzelne Ziele und Unterziele weiterhin als verhandelbar ansahen (Dodds et al. 2017: 70-71), zumal der Generalsekretär in seinem Synthesis-Bericht aus dem Dezember 2014 noch einmal eine Zusammenfassung der aus seiner Sicht relevantesten Probleme vorgelegt hatte (A/68/202). Die Politische Erklärung, die die 17 Ziele und Unterziele rahmt, wurde in einem Verhandlungsprozess der Generalversammlung zwischen Januar und Juli 2015 verhandelt. Die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung, die schließlich im Konsensverfahren verabschiedet wurde, enthält also verschiedene Teile: die Politische Erklärung, die 17 Ziele und 169 Unterziele, und einen weiteren Teil zur Umsetzung (A/Res/70/1).

Zwei Leitmotive ziehen sich durch die gesamte Agenda, sie bilden für die Vereinten Nationen auch die Grundlage der Kommunikation der Ziele nach außen: „Leave No One Behind“ – „Niemanden zurücklassen“, und die „5 Ps: People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership“ – „Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden, Partnerschaft“. Die Agenda 2030 wurde von Anfang an als Agenda mit einem universellen Geltungsanspruch verstanden; damit wurde die Nord-Süd-Orientierung der Millenniumsentwicklungsziele aufgegeben (Fukuda-Parr 2018: 768). Der Leitspruch „Niemanden zurücklassen“ sowie insbesondere das Ziel 10 der Agenda 2030 – Ungleichheiten in und zwischen Ländern verringern – gelten als die klarsten Anknüpfungspunkte für menschenrechtliche Ideen (Winkler/Williams 2017). Inwieweit menschenrechtliche Belange während der Verhandlungen zur Agenda 2030 berücksichtigt wurden und wo sich materielle Überschneidungen zwischen den 17 Zielen und internationalen Menschenrechtsinstrumenten finden, soll im Folgenden näher betrachtet werden.

⁹ Das Hochrangige Panel umfasste 26 Personen und wurde von den ehemaligen Staatschefs Susilo Bambang Yudhoyono, Ellen Johnson Sirleaf und David Cameron geleitet.

3. Inhaltliche Berührungspunkte der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und der internationalen Menschenrechte

3.1 MENSCHENRECHTE IM VERHANDLUNGSPROZESS DER AGENDA 2030 FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Wie bereits erwähnt, war ein gewichtiger Kritikpunkt an den Millenniumsentwicklungszielen ihre Entkoppelung von den internationalen Menschenrechten (vgl. Alston 2005). Hatte die Millenniumserklärung noch internationale Menschenrechte thematisiert und erklärt, „die Achtung aller international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu stärken“ (A/Res/55/2, para. 24), enthielten die nachfolgenden Millenniumsentwicklungsziele gerade keinen expliziten Verweis auf internationale Menschenrechte, und zwar weder in den Zielen noch den Zielvorgaben oder den Indikatoren (vgl. A/56/326, Anhang). Eine solche Verknüpfung sollte nun im Rahmen der Verhandlungen zu den Nachhaltigkeitszielen hergestellt werden.

Bereits das Hochrangige Panel betonte in seinem Bericht, Staaten hätten im Gipfeldokument des Rio+20-Gipfels vereinbart, dass die neuen Ziele und Zielvorgaben auf der Grundlage der Anerkennung universeller Rechte formuliert werden müssten. Eine solche Formulierung findet sich freilich im Rio+20-Dokument nicht, sondern nur eine allgemeine Bekräftigung, „wie wichtig die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die anderen die Menschenrechte und das Völkerrecht betreffenden internationalen Übereinkünfte sind“ (A/Res/66/288, para. 9). Hier zeigt sich, wie in den mehrstufigen Prozessen der Vereinten Nationen das Verhältnis verschiedener Konzepte zueinander immer wieder neu ausgehandelt werden kann.

Die 12 Modell-Ziele und Unterziele, die das Hochrangige Panel vorschlug (A/67/890, Anhang), enthalten keine explizite Referenz auf bestimmte Menschenrechtsinstrumente, aber durchaus Hinweise auf einzelne Rechte. Dazu gehören u. a. der Hinweis auf gesicherte Land- und Eigentumsrechte (Unterziel 1b), die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Unterziel 2d), die Gesundheit, Ernährungssicherheit, Wasser- und Sanitärversorgung (Ziele 4-6, ohne Hinweis auf korrespondierende Rechte aus dem WSK-Pakt), aber auch bürgerliche Rechte, wie Rede- und Versammlungsfreiheit und Justizgrundrechte (Unterziele 10b und 11b, ebenfalls ohne Hinweis auf korrespondierende Rechte aus dem Zivilpakt). In den 19 Schwerpunktfeldern, die in der Offenen Arbeitsgruppe behandelt wurden, wurden Menschenrechte unter

das Schwerpunktfeld „Friedliche und gewaltfreie Gesellschaften; fähige Institutionen“ subsumiert. Die vom Hochrangigen Panel vorgeschlagenen zwei Ziele, die sich im weitesten Sinne mit „Frieden und Sicherheit“ beschäftigten, wurden von vielen Staaten als außerhalb des Mandats des Verhandlungsprozesses eingestuft (Dodds et al. 2017: 35).

Während der Offenen Arbeitsgruppe waren es vor allem zivilgesellschaftliche Bündnisse, die eine inhaltliche Verknüpfung der Ziele mit Menschenrechten anmahnten, so etwa die „Beyond 2015 Coalition“, oder das Ergebnisdokument der 65. Konferenz der Öffentlichkeitsabteilung der Vereinten Nationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in 2014, das ein verpflichtendes, menschenrechtsbasiertes Monitoring der Ziele forderte (Dodds et al. 2017: 64-67). Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen, die federführend durch das *Center for Economic and Social Rights* im Post-2015 Human Rights Caucus organisiert waren, forderten als gemeinsamer Caucus die gleichmäßige Einbeziehung menschenrechtlicher Standards in alle Ziele (Post-2015 Human Rights Caucus 2014). Auch die Frauenbewegung forderte primär die Verankerung eines eigenen Gleichstellungsziels in bereits bestehenden Frauenrechten (IWHC 2017: 13), jedoch letztlich ohne Erfolg mit Blick auf menschenrechtliche Sprache (Fukuda-Parr 2018: 771). Schließlich forderten auch 17 Sonderberichterstatter*innen aus dem Menschenrechtssystem (*special procedures mandate-holders*) ein eigenständiges Ziel zu Ungleichheit mit expliziten Referenzen zu einem menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz und auf das Recht auf soziale Sicherung, sowie einen Monitoring-Prozess, der der allgemeinen periodischen Überprüfung nachempfunden sein sollte (Special Procedures Mandate-Holders, o.J.).

Formulierungen zu Menschenrechten waren erneut in der Verhandlungsphase zur Politischen Erklärung umstritten. Das betraf sowohl Fragen nach einer Bezugnahme auf „alle“ Menschenrechte, gegen die sich einzelne Staaten der G-77 aussprachen, als auch die Formulierung spezieller Passagen zu Antidiskriminierung und einzelnen Menschenrechten (Dodds et al. 2017: 80, 90). Eine Referenz auf die Erklärung über das Recht auf Entwicklung war ebenfalls umstritten (Dodds et al. 2017: 94), wurde aber letztlich aufgenommen (A/Res/70/1; para. 10). Die Formulierungen der Politischen Erklärung bieten damit die wichtigsten textuellen Anknüpfungspunkte zwischen internationalen Menschenrechten und der Agenda 2030, um die es im folgenden Abschnitt gehen soll.

3.2 INHALTLICHE BERÜHRUNGSPUNKTE DER AGENDA 2030 FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND DER INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTE

In der Präambel der Politischen Erklärung heißt es, die Ziele für Nachhaltige Entwicklung seien „darauf gerichtet, die Menschenrechte für alle zu verwirklichen“ (A/Res/70/1). Die Menschenrechte werden dann noch an sieben weiteren Stellen der Agenda erwähnt, dreimal im allgemeinen Teil und dann im Zusammenhang mit Geschlechtergleichstellung, Migration, inklusiven Institutionen und Zugang zu Justiz, sowie im Umsetzungsteil. Hervorzuheben ist Absatz 10 der Erklärung, in dem spezifische Instrumente benannt werden. Dort heißt es:

„Die neue Agenda orientiert sich an den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere der uneingeschränkten Achtung des Völkerrechts. Sie gründet auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den internationalen Menschenrechtsverträgen, der Millenniums-Erklärung und dem Ergebnis des Weltgipfels 2005. Sie stützt sich außerdem auf weitere Rechtsinstrumente, wie die Erklärung über das Recht auf Entwicklung.“ (A/Res/70/1, para. 10)

Mit dieser expliziten Referenz auf die internationalen Menschenrechtsverträge, die AEMR und die Erklärung über das Recht auf Entwicklung lässt sich fragen, welche Ziele und Unterziele auf internationale Menschenrechte gerichtet sind. Das kann an dieser Stelle nur schlaglichtartig und nicht umfassend erfolgen.¹⁰ Wie bereits erwähnt, werden Menschenrechte in den einzelnen Zielen und Unterzielen nicht explizit referenziert. Es gibt aber eine Reihe von Zielen, die internationale Menschenrechtsstandards widerspiegeln, und zwar insbesondere verschiedene Dimensionen des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 WSK-Pakt) und des Rechts auf Gesundheit (Art. 12 WSK-Pakt). Das betrifft vor allem die folgenden Ziele:

- Ziel 1 (Keine Armut)
- Ziel 2 (Kein Hunger)
- Ziel 3 (Gesundheit und Wohlergehen)
- Ziel 6 (Zugang zu sauberem Wasser und Sanitärversorgung)
- Ziel 7 (Bezahlbare und saubere Energie)
- Ziel 9 (Infrastruktur)

¹⁰ Für eine umfassende Analyse der Überlappungen der Agenda 2030 mit bestehendem internationalen Recht sei auf das Dänische Institut für Menschenrechte verwiesen, das in einer Analyse feststellte, dass 156 der 169 Unterziele der Agenda 2030 menschenrechtliche oder arbeitsrechtliche Standards widerspiegeln (The Danish Institut for Human Rights o. J.: 1).

– Ziel 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden, inkl. angemessenem Wohnraum). Ziel 4 (Hochwertige Bildung) findet eine inhaltliche Entsprechung u. a. in Art. 13 WSK-Pakt und Art. 28 KRK; Ziel 8 (menschenwürdige Arbeitsbedingungen) im Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 7 WSK-Pakt) und Ziel 5 (Geschlechtergleichstellung) enthält viele Ziele, die Rechten der Frauenrechtskonvention CEDAW entsprechen. Zentral für die Agenda 2030 mit ihrem Leitspruch „Niemanden zurücklassen“ ist das Ziel 10: Ungleichheiten in und zwischen Ländern verringern. Soweit es um Ungleichheiten in Ländern geht, ist hier ein zentrales Thema internationaler Menschenrechte angesprochen: Wie im ersten Teil herausgearbeitet, gründen sich eine ganze Reihe internationaler Menschenrechtsverträge und Menschenrechtsinstrumente auf einem Gleichheits- und Antidiskriminierungsparadigma (vgl. auch Winkler/Satterthwaite 2017: 1077).

Eine explizite, wenngleich vage, Referenz auf dieses Antidiskriminierungsparadigma findet sich in den Indikatoren: Die Unterziele 10.3 (Chancengleichheit gewährleisten) und 16.b (Nichtdiskriminierende Rechtsnormen und Politiken fördern und durchsetzen) werden mit dem gleichen Indikator gemessen, nämlich dem Bevölkerungsanteil, der angibt, sich in den vorangegangenen 12 Monaten wegen eines nach den internationalen Menschenrechtsnormen verbotenen Diskriminierungsgrunds persönlich diskriminiert oder belästigt gefühlt zu haben. Indikatoren sind dabei kein rein technisches Messwerk, sondern hochpolitisch (grundlegend Merry/Davis/Kingsbury 2015); sie wurden in einem ebenfalls politisierten Verfahren verhandelt und 2017 in einer vorläufigen Version verabschiedet (A/Res/71/313; vgl. Fukuda-Parr 2018: 773-774). Es ist also bedeutsam, dass nur zwei der über zweihundert Indikatoren internationale Menschenrechtsnormen als Maßstab heranziehen, und das auch nur im Wege einer allgemeinen Referenz. Ein weiterer Indikator, nämlich zu Unterziel 16.a (zuständige nationale Institutionen beim Kapazitätsaufbau unterstützen), enthält eine spezifische menschenrechtliche Einrichtung: Ob Unterziel 16.a erreicht ist, wird gemäß den Indikatoren daran gemessen, ob unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen nach den Pariser Grundsätzen vorhanden sind.

Eine letzte inhaltliche Verbindung findet sich dort, wo die Agenda 2030 Personengruppen schützt, die auch durch internationale Menschenrechtsverträge geschützt sind: Frauen, Kinder, Wanderarbeiter*innen (vgl. Abschnitt 1.1). Während die Geschlechtergleichstellung durch das einzige personengruppenbezogene Ziel der Agenda, nämlich das Ziel 5, gefördert wird, sind die anderen geschützten Personengruppen an unterschiedlichen Stellen der Agenda berücksichtigt: die Arbeitsbedingungen von Wanderarbeiter*innen sind in Unterziel 8.8, die Förderung sicherer und regulierter

Migration in Unterziel 10.7 angesprochen; Kinder werden explizit durch die Unterziele 2.1 und 2.2 zur Vermeidung von Mangelernährung sowie Unterziel 3.2 (Vermeidung von Kindersterblichkeit), drei Unterzielen des Bildungsziels 4 sowie den Unterzielen 8.7 (Beendigung von Kinderarbeit) und 16.2 (Beendigung der Ausbeutung und Folter von Kindern) geschützt.

Ein wichtiger Schritt hin zum Schutz marginalisierter Gruppen ist die Erhebung von Daten, die nach benachteiligten Gruppen aufgeschlüsselt sind, weil erst dadurch Marginalisierungen überhaupt sichtbar gemacht werden (Winkler/Satterthwaite 2016: 1077). Unterziel 17.18 fordert eine Aufschlüsselung nationaler Datenerhebungen nach den folgenden Kategorien und Gruppenzugehörigkeiten: Einkommen, Geschlecht, Alter, Rasse,¹¹ Ethnizität, Migrationsstatus, Behinderung, geografische Lage und sonstige im nationalen Kontext relevante Merkmale. Bis 2020, so fordert es das Unterziel, sollte entsprechende Unterstützung an Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder, erfolgen, um den Kapazitätsaufbau zur Datenerhebung zu fördern. Nach Auskunft der Statistikabteilung der Vereinten Nationen wurden zwar Verbesserungen in dem Bereich Kapazitätsaufbau zur Datenerhebung erzielt, allerdings nicht in dem Ausmaß, das zur Erreichung des Ziels notwendig gewesen wäre; insbesondere fehlt es an finanzieller Unterstützung für die Umsetzung nationaler Statistikpläne, etwa in Subsahara-Afrika (UN Statistics Division 2020).

4. Menschenrechte und Nachhaltige Entwicklungsziele: Potenziale und Risiken

Zwischen den Nachhaltigkeitszielen und den Menschenrechten gibt es kein eindeutiges lineares Verhältnis. Menschenrechte umzusetzen hilft, die Nachhaltigen Entwicklungsziele zu erreichen – aber ebenso ist richtig: die Nachhaltigen Entwicklungsziele erreichen hilft, internationale Menschenrechte zu gewährleisten. Im Vergleich zu den Millenniumsentwicklungszielen sind die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den derzeitigen Nachhaltigkeitszielen und den internationalen Menschenrechten weitreichender, und auch planvoller. Gleichwohl sind explizite Bezugnahmen der SDGs auf internationale Menschenrechte so gut wie nicht existent. Das birgt Risiken und Herausforderungen sowohl inhaltlicher als auch institutioneller Art, auf die hier zum Abschluss kurz eingegangen wird.

11 Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes; Verf. bevorzugt den Begriff „rassifizierte Zuschreibungen“. Zu dem Problemkomplex der Übersetzung des englischsprachigen Begriffs „race“ ins Deutsche vgl. Cremer 2009.

Eine Herausforderung ist die Sprache der Agenda 2030 und der Entwicklungsziele mit ihren Unterzielen, die nur teilweise die Sprache internationaler Menschenrechtsverträge übernimmt und insgesamt explizite Referenzen auf Rechte meidet. Wo die Sprache der Agenda 2030 menschenrechtliche Standards verwässert, birgt dies das Risiko mangelnder Umsetzung der Menschenrechte durch einen Fokus auf die Agenda 2030 (Saiz/Donald 2017: 1030). Gerade das für die Menschenrechts-Community so wichtige Ziel 10 ist außerdem institutionell nicht eindeutig im System der Vereinten Nationen verankert; es gibt keine „lead agency“ wie etwa UN Women für das Ziel 5 oder UN Habitat für das Ziel 11, die sich dem Ziel 10 federführend annehmen würde (Saiz/Donald 2017: 1030). Die institutionelle Absicherung ist aber für die Umsetzung materieller Standards von hoher Wichtigkeit. Deswegen ist der Indikator 16.a.1, der das Vorhandensein unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen misst, von besonderer Bedeutung. Denn solche nationalen Menschenrechtsinstitutionen, von denen es derzeit weltweit 114 gibt, nehmen eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der internationalen Ebene und der nationalen Umsetzung ein; sie sind häufig für nationale zivilgesellschaftliche Organisationen ein wichtiger Anlaufpunkt, etwa für die Erstellung von Schattenberichten zu den Vertragsausschüssen, der Berichterstattung zur allgemeinen periodischen Überprüfung, oder anderen Teilhabemöglichkeiten an internationalen Prozessen.

Damit wären wir bei einer der vielleicht größten Herausforderungen des Zusammenkens der Nachhaltigen Entwicklungsziele und der internationalen Menschenrechte: ihre je unterschiedliche institutionelle Verankerung. In den 1990er Jahren prägte die Völkerrechtlerin Edith Brown-Weiss den Begriff der „*treaty congestion*“ für den Bereich des Umweltvölkerrechts: die Vielzahl unterschiedlicher völkervertragsrechtlicher Instrumente ist deswegen ein Problem, weil sie – solange sie nicht institutionell zentralisiert werden – gleichermaßen um die begrenzte Aufmerksamkeit und Ressourcen relevanter Akteure buhlen (Brown-Weiss 1993: 697-702). Diese Beobachtung, die bereits 1993 nicht nur klassische, zwischenstaatliche Verträge, sondern auch den Rio-Prozess miteinschloss, lässt sich ohne Weiteres auf das Nebeneinander menschenrechtlicher Prozesse und dem Monitoring-Prozess zur Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung übertragen.

Bereits im Bereich der Menschenrechte allein stehen vertragsbasierte und chartabasierte Mechanismen nebeneinander. Darüber hinaus werden gerade viele zivilgesellschaftliche Akteure auch in nationale und vor allem regionale Prozesse eingebunden sein, insbesondere in Europa, aber auch in den Geltungsbereichen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen

und der Völker. Dem steht ein durch völlig andere Akteure geprägter Monitoring-Prozess der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung gegenüber, der im Hochrangigen Politischen Forum im Rahmen der Freiwilligen Nationalen Überprüfung (*Voluntary National Review*) stattfindet. In der Regel sind diese Prozesse auch auf der nationalen Ebene an unterschiedlichen Stellen verankert; so sind in Deutschland in menschenrechtlichen Prozessen in der Regel das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie das Auswärtige Amt die federführenden Ressorts, während die Federführung für den *Voluntary National Review* im Agenda 2030-Prozess gemeinschaftlich beim Bundesministerium für Umwelt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung liegt.

Die nachhaltigen Entwicklungsziele müssen aber sowohl auf der internationalen Ebene als auch auf der nationalen Ebene mit den Menschenrechten zusammengedacht werden, wenn das Potenzial der inhaltlichen Berührungspunkte ausgeschöpft werden soll. Erste Ansätze finden sich in den umfassenden Datenbanken des Dänischen Instituts für Menschenrechte (*SDG-Human Rights Data Explorer*) und darauf aufbauend dem *Universal Human Rights Index* des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, die mittels automatisierter Texterkennung materielle Verbindungen zwischen den einzelnen Zielen und Unterzielen der Agenda 2030 einerseits und den zahlreichen Empfehlungen zu menschenrechtlichen Instrumenten andererseits aufzeigen wollen (vgl. Meinecke/Haßler, in diesem Heft). Solange aber nur auf materielle Überschneidungen geachtet wird, ohne Berichtspflichten auch institutionell miteinander zu verknüpfen, ist die Gefahr groß, dass verschiedene Prozesse so ressourcenintensiv sind, dass einzelne Akteure sich je nur in einen Strang – entweder die Menschenrechte oder die Nachhaltige Entwicklung – einbringen.

Literatur

- Alston, Philip (2005): *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, No. 3, 755-829.
- Bedjaoui, Mohammed (1979): *Towards a new international economic order*. New York/London: Holmes & Meier.
- von Bernstorff, Jochen (2014): *Das Recht auf Entwicklung*. In: Dann, Philipp/Kadelbach, Stefan/Kaltenborn, Markus (Hg.): *Entwicklung und Recht*. Baden-Baden: Nomos.
- Birkenkötter, Hannah (2016): *Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 66, Nr. 10-11, 10-16.
- Birkenkötter, Hannah/Heemann, Lisa (2020): *Menschenrechte und 75 Jahre Vereinte Nationen*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 70, Nr. 20, 20-25.

- Brown-Weiss, Edith (1993): International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order. In: Georgetown Law Journal (1992-1993), Vol. 81, No. 3, 675-710.
- Chambers, W. Bradnee (2008): Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements. Tokyo: United Nations University Press.
- Cremer, Hendrik (2009): „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung, Policy Paper No. 10. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Dodds, Felix/Donoghue, David/Leiva Roesch, Jimena (2017): Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world. London/New York: Routledge.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2018): Sustainable Development Goals. In: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds.): The Oxford Handbook on the United Nations (2 ed.), Oxford: OUP, 764-778.
- High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013): A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. Report, UN Doc. A/67/890, Anhang.
- Jolly, Richard (2008): Human Development. In: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds.): The Oxford Handbook on the United Nations (1 ed.), 634-648.
- Kaltenborn, Markus/Krajewski, Markus/Kuhn, Heike (eds.) (2020): Sustainable Development Goals and Human Rights. Cham: Springer.
- Keller, Helen/Ulfstein, Geir (eds.) 2012: The UN Human Rights Treaty Bodies – Law and Legitimacy. Cambridge University Press.
- Limon, Marc/Power, Hilary (2014): History of the United Nations Special Procedures Mechanism. Origins, Evolution and Reform. Versoix, Switzerland: Universal Rights Group.
- Merry, Sally/Davis, Kevin/Kingsbury, Benedict (2015): The Quiet Power of Indicators: Measuring governance, corruption, and rule of law. Cambridge University Press.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2021a: Special Procedures of the Human Rights Council, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2021b: Human Rights Council Subsidiary Bodies, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/OtherSubBodies.aspx>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2021c: Treaty Body Strengthening, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>
- Peters, Anne (2014): Jenseits der Menschenrechte: Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Post-2015 Human Rights Caucus 2014: Statement to the Open Working Group Session 11, morning session, 5 May 2014, <https://sdgs.un.org/statements/post-2015-human-rights-caucus-statement-12165>
- Riegner, Michael (2018): Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen: Dargestellt am Entwicklungsverwaltungsrecht der Weltbank und Vereinten Nationen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Roberts, Christopher N. J. (2015): The Contentious History of the International Bill of Human Rights. New York: Cambridge University Press.
- Saiz, Ignacio/Donald, Kate (2017): Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: Human Rights in Practice. In: The International Journal of Human Rights, Vol. 21, No. 8, 1029-1049.
- Samarasinghe, Natalie (2018): Human Rights: Norms and Machinery. In: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds.), The Oxford Handbook on the United Nations (2 ed.). Oxford: OUP, 543-566.
- Sinclair, Guy Fiti (2020): Forging Modern States with Imperfect Tools: United Nations Technical

- Assistance for Public Administration in Decolonized States. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 11, No. 1, 54-83.
- Special Procedures Mandate-Holders (o.J.): Grounding development priorities in human rights: Incentives to improve equality, social security and accountability. Statement by 17 Special Procedures Mandate-Holders on the Post-2015 Development Agenda, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/Post2015JointSubmission.pdf>
- The Danish Institute for Human Rights (o.J.): The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals – The methodology behind the database; https://sdg.humanrights.dk/sites/sdg.humanrights.dk/files/SDG%20database%20methodology_0.pdf
- UN DESA (United Nations Department of Social Affairs) (2021): Conferences & Summits, <https://www.un.org/development/desa/en/about/conferences.html>
- United Nations Development Programme (2012): Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming: UNDP Experiences, <https://hrbportal.undg.org/resources/mainstreaming-human-rights-in-development-policies-and-programming-undp-experiences>
- United Nations General Assembly (1955): Advisory Services in the Field of Human Rights. Resolution adopted by the General Assembly on 14 December 1955. UN Doc. A/Res/926 (X).
- United Nations General Assembly (1986): Declaration on the Right to Development. Resolution adopted by the General Assembly on 4 December 1986. UN Doc. A/Res/41/128.
- United Nations General Assembly (1987): Report of the World Commission on Environment and Development (“Brundtland Report”), UN Doc. A/42/427, Anhang.
- United Nations General Assembly. (2000): United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2000. UN Doc. A/Res/55/2.
- United Nations General Assembly (2012): The future we want. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012. UN Doc. A/Res/66/288.
- United Nations General Assembly (2014): Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. UN Doc. A/68/790.
- United Nations General Assembly. (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. UN Doc. A/Res/70/1.
- United Nations General Assembly (2017): Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017. UN Doc. A/Res/71/313.
- United Nations Human Rights Council (2018): The right to development. Resolution adopted by the Human Rights Council on 27 September 2018. UN Doc. A/HRC/RES/39/9.
- United Nations Human Rights Council Working Group on the Right to Development (2020): Draft Convention on the Right to Development, with commentaries. UN Doc. A/HRC/WG.2/21/2/Add.1.
- United Nations Secretary-General (2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. UN Doc. A/56/326.
- United Nations Secretary-General (2013): A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015. UN Doc. A/68/202. – Synthesis Report.
- United Nations Statistics Division (2020): The Sustainable Development Goals Report 2020. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/#sdg-goals>.

- Wagner, Beate. (2016): 50 Jahre UN-Menschenrechtspakte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 66, Nr. 10-11, 17-23.
- Winkler, Inga/Satterthwaite, Margaret (2017): Leaving no one behind? Persistent inequalities in the SDGs. In: The International Journal of Human Rights, Vol. 21, No. 8, 1073-1097.
- Winkler, Inga/Williams, Carmel (2017): The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review. In: The International Journal of Human Rights, Vol. 21, No. 8, 1023-1028.

Alle zitierten Websites wurden im März 2021 zuletzt aufgerufen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:

DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1985.1986>

Jan Tobias Polak, Markus Kaltenborn, Annika Engelbert, Lea Smidt, Lena Taube und Martin Bruder

Menschenrechte in der Praxis der deutschen Entwicklungspolitik: Empirische Befunde und theoretische Einordnung

Zusammenfassung

Seit den 1990ern Jahren lässt sich eine verstärkte Verbreitung sogenannter menschenrechtsbasierter Ansätze (MRBA) in der Entwicklungszusammenarbeit von bilateralen Entwicklungspartnern feststellen, durch die Menschenrechte systematisch und umfassend verankert werden sollen. Im Rahmen des vorliegenden Artikels werden Ergebnisse einer Evaluierung des deutschen MRBA, der 2011 verabschiedet wurde, dargestellt. Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass Elemente des MRBA, mit denen Wirkungen in Partnerländern erzielt werden sollen, in der entwicklungspolitischen Praxis nur teilweise umgesetzt werden. Abschließend werden aktuelle Weiterentwicklungen des MRBA thematisiert, indem einerseits Empfehlungen der Evaluierung sowie andererseits aktuelle menschenrechtsbezogene entwicklungspolitische Diskurse dargestellt werden.

Abstract

In bilateral development cooperation so-called human rights-based approaches (HRBA) were increasingly implemented since the 1990s as a means to systematically and comprehensively include human rights. This paper presents the results of an evaluation of the German HRBA. The evaluation comes to the conclusion that elements of the HRBA, which aim at supporting the human rights situation in partner countries, are only partially implemented in practice. After presenting results, the paper discusses possible further developments of the German HRBA by presenting recommendations from the evaluation as well as current human rights-related discourses.

1. Einleitung: Entwicklungsevaluierung und Menschenrechte

Entwicklungspolitische Strategien zur Menschenrechtsförderung haben eine vergleichsweise junge Geschichte: In den 1970er- und 1980er-Jahren behandelten nur wenige bi- und multilaterale Entwicklungspartner Menschenrechte explizit als einen Teilbereich ihrer entwicklungspolitischen Agenda. Darüber hinaus war Menschenrechtsarbeit durch den Ost-West-Konflikt teils stark ideologisch geprägt (Krennerich 2004). Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowie der Demokratisierungswelle in Latein-

amerika, Afrika, Asien und Osteuropa setzte zu Beginn der 1990er-Jahre ein Umschwung ein, der in eine umfassende und systematische entwicklungspolitische Berücksichtigung der Menschenrechte mündete (Krennerich 2004).

In Deutschland erfolgte mit der Einführung der Spranger-Kriterien 1991 zum ersten Mal eine systematische entwicklungspolitische Berücksichtigung von Menschenrechten (Wagner 2017). Infolgedessen veröffentlichte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in 2004 und 2008 zwei Aktionspläne, die erstmals einen dezidierten Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungspolitik definierten (BMZ 2004, 2008). Die menschenrechtliche Arbeit des BMZ wurde mit der Veröffentlichung des Strategiepapiers „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ 2011) fortgeschrieben. Das Papier ist somit die erste sowie die bis dato gültige Strategie zur Menschenrechtsförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ).¹

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit der Frage nach der Rolle von Menschenrechten in der deutschen Entwicklungspolitik und ihrer entwicklungspolitischen Praxis. Dazu werden, nach einer einleitenden Vorstellung der Rolle von Menschenrechten in der Entwicklungspolitik, empirische Ergebnisse zur praktischen Umsetzung des Menschenrechtsansatzes vorgestellt. Grundlage hierfür bildet eine Evaluierung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), in der der deutsche Menschenrechtsansatz untersucht wurde (Polak et al. 2021). Darauf aufbauend werden entwicklungspolitische menschenrechtsbasierte Ansätze (MRBA) theoretisch verortet und in aktuelle Diskurse und Debatten zu Menschenrechten und ihrer Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit eingebettet und diskutiert.

2. Grundlagen: Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik

2.1 MENSCHENRECHTSANSÄTZE IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Bilaterale Entwicklungspartner – also OECD/DAC-Mitgliedsstaaten, die Entwicklungshilfeleistungen (*official development aid*, ODA) erbringen – können Bezüge zu

1 Aktuell befindet sich das BMZ in einem Umstrukturierungsprozess. Im Rahmen der Reform „BMZ2030“ werden die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit und die Auswahl der Partnerländer reformiert (siehe hierzu ausführlich 4.). Im Zuge dessen wird auch die Menschenrechtsstrategie einer Überarbeitung unterzogen und nach Abschluss des Prozesses voraussichtlich in anderer Form konzeptuell im BMZ verankert sein.

Menschenrechten in ihrer Entwicklungszusammenarbeit herstellen und diese im Rahmen sogenannter Menschenrechtsansätze verankern (MRA). Die MRA bilateraler Entwicklungspartner sind hochgradig unterschiedlich, sodass der Begriff inhaltlich nicht mehr als die Beschreibung des Bezugs zu Menschenrechten im Politikfeld umfasst. Dementsprechend wird der Begriff MRA definiert als *„ein konzeptioneller Ansatz, der sich normativ auf die geltenden internationalen menschenrechtlichen Standards und Prinzipien gründet und diese in einem gegebenen Politikfeld [...] zu operationalisieren und umzusetzen sucht“* (Lingnau 2003: 3). Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass durch Entwicklungszusammenarbeit ein Beitrag zur Verbesserung von Menschenrechten in Partnerländern geleistet werden soll.

Die Art und Weise, wie bilaterale Entwicklungspartner einen Bezug zu Menschenrechten in ihrer entwicklungspolitischen Praxis herstellen, lässt sich in unterschiedliche Kategorien einteilen (siehe zum Beispiel Gauri/Gloppen 2012, OECD/The World Bank 2013). OECD und Weltbank unterscheiden insgesamt fünf unterschiedliche Arten der Verankerung von Menschenrechten in der entwicklungspolitischen Praxis von bi- und multilateralen Entwicklungspartnern (vgl. OECD/The World Bank 2013: 24):

1. Querschnittliche Verankerung: Häufig werden menschenrechtliche Standards und Prinzipien querschnittlich in entwicklungspolitische Vorhaben integriert. Indem diese in Verfahren und Prozessen berücksichtigt werden, sollen einerseits Menschenrechtsverletzungen durch Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit vermieden und andererseits Wege gefunden werden, wie durch alle Vorhaben ein Beitrag zur Stärkung von Menschenrechten in Partnerländern geleistet werden kann.
2. Spezifische Vorhaben: Darüber hinaus existieren Ansätze, die einen Beitrag zur Stärkung von Menschenrechten in Partnerländern durch die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben leisten. Diese Vorhaben dienen der strukturellen Stärkung staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsakteure in Partnerländern und zielen explizit auf die Verwirklichung der Menschenrechte ab.
3. Politikdialog: Drittens können Menschenrechte durch Entwicklungspartner im Rahmen des Politikdialogs thematisiert werden. Häufig findet hierbei ein Bezug auf die Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen, vor allem von bürgerlich-politischen Rechten, statt. In diesem Zusammenhang wird auch menschenrechtliche Konditionalität thematisiert, also die Allokation von ODA-Mitteln in Abhängigkeit von der Menschenrechtssituation in Partnerländern.
4. Implizite Verankerung: Des Weiteren gibt es Entwicklungspartner, die ihre Arbeit

nicht ausdrücklich an Menschenrechten ausrichten. Stattdessen beziehen sie sich in ihren Strategien auf mit Menschenrechten verwandte Beschreibungen oder Themen (beispielsweise durch die Verwendung von Begriffen wie *Schutz* oder *Empowerment*) oder integrieren menschenrechtliche Standards und Prinzipien implizit in Vorhaben im Bereich der Guten Regierungsführung.

5. Menschenrechtsbasierte Ansätze: Letztendlich werden die drei erstgenannten Arten der Verankerung in Ansätzen kombiniert und in einem sogenannten mehrgleisigen Ansatz zusammengefasst. Dieser wird als menschenrechtsbasierter Ansatz (MRBA, übersetzt von dem englischen Begriff *human rights-based approach*, HRBA) bezeichnet. Hierbei wird die Verwirklichung von Menschenrechten als eines der primären Ziele von Entwicklungszusammenarbeit definiert. Im Fokus stehen die politischen Ursachen und Folgen von Armut sowie Machtdynamiken innerhalb einer Gesellschaft, die zu Exklusion und Diskriminierung führen. In diesem Zusammenhang soll entwicklungspolitische Arbeit zu einem strukturellen Wandel beitragen und Transformationsprozesse auslösen (OECD/The World Bank 2013). Auch postuliert der Ansatz einen menschenrechtlichen Perspektivwechsel, der sich konzeptuell von einem bedarfsorientierten Ansatz (*need-oriented approach*) abgrenzt und sich sprachlich in der Bezeichnung von Staaten als menschenrechtliche Pflichtentragende und „Bedürftigen“ oder „Zielgruppen“ als Rechteinhabende äußert.

In der Praxis haben eine Reihe von Entwicklungspartnern MRBA formuliert (für eine Übersicht siehe Kindornay et al. 2012, Nelson/Dorsey 2018; OECD/The World Bank, 2013). Je nach Entstehungszeitpunkt lassen sie sich in drei Generationen einteilen (OECD/The World Bank 2013: 5 f.): Als MRBA erster Generation werden Ansätze bezeichnet, die kurz vor oder um die Jahrtausendwende entstanden sind. Sie nehmen eine Vorreiterrolle menschenrechtsbasierter EZ ein. Zu ihnen zählt beispielsweise jener von UNICEF, das 1998 als einer der ersten Entwicklungspartner einen MRBA verabschiedete (OECD/The World Bank 2013, UNICEF 1998). Auch die MRBA von UNDP und des Vereinigten Königreichs zählen hierzu. MRBA, die zwischen 2005 und 2014 entwickelt wurden, werden als zweite Generation bezeichnet. Sie orientieren sich oft am *UN Common Understanding on a Human-Rights-Based Approach*² und den MDGs. Die meisten der aktuell gültigen MRBA zählen hierzu – auch der deutsche MRBA. Nur zwei Entwicklungspartner – die Schweiz (DEZA 2019) und Finnland (MFA of Finland 2015) – haben derzeit aktuellere MRBA, die zur dritten Generation

2 Das Dokument „The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies“ wird im Folgenden als „UN Common Understanding“ zitiert.

gezählt werden können. Sie wurden unter anderem nach der Verabschiedung der Agenda 2030 entwickelt oder überarbeitet und beinhalten somit Bezüge zu den SDGs.

Während MRBA menschenrechtliche Aspekte am umfanglichsten verankern, finden sich auch kritische Stimmen hinsichtlich ihrer Umsetzung in der entwicklungspolitischen Praxis. So hinterfragen Broberg/Sano (2018) beispielsweise, ob die vollumfängliche Umsetzung des Ansatzes in allen Vorhaben von Entwicklungszusammenarbeit zielführend sei. Es wird argumentiert, dass diese Ansätze in ländlichen Gegenden mit niedriger Alphabetisierungsrate und schwacher staatlicher Präsenz wenig effektiv für die Stärkung von Pflichtentragenden und die Partizipation von Rechteinhabenden sein können. Darüber hinaus wird kritisiert, dass in MRBA oft prozessuale Rechte (zum Beispiel die Partizipation von Rechteinhabenden) im Vergleich zu materiellen Rechten (zum Beispiel dem Recht auf Wohnen und Nahrung) deutlich stärker betont würden (Destrooper 2016, Nelson/Dorsey 2018). Auch wird auf Herausforderungen der querschnittlichen Integration hingewiesen, da diese die Planung von Vorhaben und die Priorisierung von Aktivitäten erschweren. Die starke Politisierung von MRBA und das damit verbundene Empowerment von (marginalisierten) Gesellschaftsgruppen könne außerdem nicht-intendierte negative Wirkungen hervorrufen.³

2.2 DER DEUTSCHE MRBA

Dem Menschenrechtskonzept des BMZ zufolge sind Menschenrechte „*Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik*“ (BMZ 2011a: 3). Dies beinhaltet das übergeordnete Ziel der deutschen EZ, Partnerländer bei der Verwirklichung von Menschenrechten zu unterstützen. Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgt die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit einen MRBA, der Menschenrechte als „*maßgeblich für die Ziele, Programme und Vorgehensweisen der deutschen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit in Partnerländern und auf internationaler Ebene*“ (BMZ 2011a: 3) erklärt. Der „*konsequente Bezug auf menschenrechtliche Pflichten, Standards, Interpretationen und Prinzipien*“ in der Entwicklungspolitik sowie ein „*Perspektivwechsel [...] : Staatliche Partner sind Pflichtenträger [...] Aus bedürftigen Zielgruppen werden Rechtsinhaber*“ (BMZ 2011a: 7) sind darin festgeschrieben.⁴

3 Dementsprechend schlagen Broberg/Sano (2018) vor, MRBA strategisch, beispielsweise kontextabhängig, einzusetzen und ihre Effektivität für die Armutsbekämpfung im Vergleich mit dem bedürfnisorientierten Ansatz (*needs-based approach*) systematisch zu untersuchen. Ein solcher empirischer Vergleich hinsichtlich der Effektivität unterschiedlicher Ansätze ist bisher jedoch noch nicht umgesetzt worden.

4 Neben dem Menschenrechtskonzept und dem entsprechenden Leitfadens existieren eine Reihe von weiteren Strategiedokumenten, die einzelne Aspekte menschenrechtlicher Arbeit deutscher Entwick-

Um den deutschen Ansatz umzusetzen, macht das Konzept „*verbindliche, entscheidungsrelevante Vorgaben für die Gestaltung der deutschen Entwicklungspolitik*“ (BMZ 2011a: 4). Im Konzept selbst wird der Anspruch formuliert, einen sogenannten dualen Ansatz (*twin track approach*) umzusetzen, der die Basis für die Verankerung von Menschenrechten in allen Schwerpunkten und Sektoren der EZ bildet.⁵ Darüber hinaus finden sich im Konzept Bezüge auf die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog.⁶ Somit beschreibt das Konzept alle konstitutiven Elemente von MRBA. Diese drei Elemente⁷ können als „Wirkungsstränge“⁸ des deutschen Ansatzes bezeichnet werden: Indem menschenrechtliche Standards und Prinzipien in allen Vorhaben querschnittlich berücksichtigt, spezifische Menschenrechtsvorhaben in Partnerländern finanziert und menschenrechtliche Aspekte im Politikdialog mit Partnerländern thematisiert werden, sollen Beiträge zur Stärkung der Menschenrechtssituation in Partnerländern der EZ geleistet werden.

lungspolitik ausformulieren und sich gegenseitig aufeinander beziehen. So existieren zur Förderung einzelner strukturell benachteiligter Gruppen dezidierte Strategien beziehungsweise Aktionspläne: zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter (BMZ 2014, 2016), zu Menschen mit Behinderungen (BMZ 2019) sowie zu Kindern und Jugendlichen (BMZ 2017). Diese Dokumente beziehen sich ausdrücklich auf das Menschenrechtskonzept sowie auf das Leitbild Menschenrechte und formulieren dieses aus.

- 5 Dieser duale Ansatz findet sich auch in anderen BMZ-Strategien für Querschnittsthemen. So folgt beispielsweise der „Aktionsplan Inklusion“ in Hinblick auf Partnerländer einem solchen Ansatz (Schwedersky et al. 2017).
- 6 Dieser sogenannte dreigleisige Ansatz findet sich beispielsweise auch im Ansatz des BMZ zur Gleichberechtigung der Geschlechter (siehe Brüntrup-Seidemann et al. 2021).
- 7 Im Menschenrechtskonzept finden sich darüber hinaus Aussagen, die darauf abzielen, menschenrechtliche Aspekte auf Ebene der Politikkohärenz zu verankern, wodurch sich gleichsam ein vierter Ansatz konstituiert, um Menschenrechte (indirekt) in Partnerländern zu verwirklichen. Polak et al. (2021) sprechen daher von einem vierten Wirkungsstrang des deutschen Ansatzes. Im Rahmen des vorliegenden Artikels wird jedoch hierauf nicht weiter Bezug genommen, da sich dieser Wirkungsstrang nur indirekt auf Partnerländer bezieht und sich dementsprechend von den anderen drei Strängen unterscheidet.
- 8 Der Begriff ‚Wirkungsstrang‘ stammt aus der Evaluationspraxis. Im Rahmen von Evaluationen werden häufig sogenannte Programmtheorien formuliert, in denen Aktivitäten von Interventionen und intendierte Wirkungen dieser Interventionen enthalten sind. Im Rahmen einer Programmtheorie wird der ‚Weg‘, wie Interventionen zu intendierten Wirkungen beitragen sollen, beschrieben (siehe Funnell/Rogers 2011, Chen 2005). Idealerweise werden sozialwissenschaftliche Theorien und empirische wissenschaftliche Ergebnisse bei der Erstellung berücksichtigt (siehe hierzu den Ansatz des *theory knitting* bei Lemire 2019). Wenn es mehrere Teilinterventionen gibt, die alle zu einer übergeordneten Wirkung (oder Impact) beitragen sollen, können diese parallel als einzelne Wirkungsstränge in der Programmtheorie abgebildet werden (siehe Kromrey 2001).

3. Umsetzung des deutschen MRBA: Evaluierung des Menschenrechtskonzepts

3.1 METHODISCHES VORGEHEN DER EVALUIERUNG

Um die Umsetzung des deutschen MRBA in der entwicklungspolitischen Praxis zu untersuchen, wurde durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) eine sogenannte Strategieevaluierung durchgeführt (Patton/Patrizi 2010). Ausgangsbasis hierfür bildete das Menschenrechtskonzept des BMZ, das die Strategie des BMZ zur Förderung von Menschenrechten in Partnerländern bildet.⁹ Die Vorgehensweise war daran ausgerichtet, die intendierte und die realisierte Strategie systematisch zu untersuchen und zu vergleichen. Während die intendierte Strategie Inhalte und organisationale Handlungsabsichten festlegt, umfasst die realisierte Strategie Aspekte ihrer tatsächlichen Umsetzung. Realisierte und intendierte Strategien können etwa dadurch voneinander abweichen, dass Mitarbeitende ein anderes Verständnis der strategischen Vorgaben haben und entsprechend anders handeln, als die Strategie es ursprünglich vorsieht. Erst wenn aus der Absichtserklärung ein Handlungsmuster wird, wird die intendierte Strategie zur realisierten Strategie (Patton/Patrizi 2010). Abweichungen werden bei dieser Vorgehensweise als problematisch bewertet, weil Strategien verfahrensrechtlich verbindliche Elemente enthalten (Joyce 2017).¹⁰

Mit Blick auf die Methodik strebte die Evaluierung eine durchgängige Methodentriangulation an (Flick 2011): Für jede Evaluierungsfrage wurden unterschiedliche Datenquellen herangezogen, sodass Ergebnisse einzelner Quellen miteinander abgeglichen und dadurch die Zuverlässigkeit und Gültigkeit empirischer Ergebnisse erhöht werden konnte. Zudem ging die Evaluierung im Sinne eines *mixed method*-Designs methodenintegrativ vor, um die jeweiligen Vorteile qualitativer und quantitativer Methoden zu kombinieren (Mertens 2017).

9 Diese Konzeptualisierung nimmt Bezug auf Henry Mintzberg (1987), da er im Zusammenhang mit Strategieevaluierungen bereits Anwendung gefunden hat (Patton/Patrizi 2010). Mintzberg (1987) definiert Strategien als *plan* (Absichtserklärung), *ploy* (Täuschung), *pattern* (Handlungsmuster), *perspective* (geteiltes Verständnis) und *position* (Positionierung). Diese fünf Definitionen oder Elemente schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern erfüllen unterschiedliche Funktionen. Die Konzeptualisierung der Strategie als *ploy* (Täuschung) wird in dieser Evaluierung nicht explizit untersucht, da sie kein zentrales Erkenntnisinteresse widerspiegelt.

10 Die Evaluierung folgt dementsprechend einem anderen Ansatz als dem der sogenannten Impact-Evaluierung, bei denen es vornehmlich darum geht, Effekte beziehungsweise Wirkungen von Interventionen kausal nachzuweisen. Impact-Evaluierungen können methodisch unterschiedlichen Ansätzen folgen. So werden sowohl experimentelle oder quasi-experimentelle Designs als auch mechanistische Ansätze angewandt.

Für alle Wirkungsstränge des MRBA wurden qualitative Gruppendiskussionen oder Einzel- beziehungsweise Kleingruppeninterviews durchgeführt. Befragt wurden Personen, die entweder intern für die Umsetzung verantwortlich waren oder sich aus externer Perspektive mit der Verankerung von Menschenrechten in der entwicklungspolitischen Praxis beschäftigten. Für jene Wirkungsstränge, die von einzelnen Personen oder Organisationseinheiten umgesetzt wurden, wurden Einzel- oder Kleingruppeninterviews durchgeführt. In solchen Fällen, in denen mehrere Personen für die Umsetzung von Wirkungssträngen verantwortlich waren, wurden Gruppendiskussionen durchgeführt, deren Teilnehmende kriterienbasiert ausgewählt wurden. Durch dieses Vorgehen wurde die Vergleichbarkeit innerhalb der einzelnen Gruppen gewährleistet (Kühn/Koschel 2018). Qualitative Interviews wurden per Audiomittschnitt aufgezeichnet, transkribiert und entsprechend der Vorgehensweisen bei qualitativen Inhaltsanalysen analysiert (Mayring 2015).¹¹

Diese qualitativen Interviews wurden durch für jeden Wirkungsstrang spezifische Methoden ergänzt.¹² Für die Analyse menschenrechtlicher Aspekte im Politikdialog wurden Protokolle von bilateralen entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen mit Partnerländern der EZ kriterienbasiert ausgewählt und ausgewertet. Für die Untersuchung des Umfangs spezifischer Menschenrechtsvorhaben wurden Daten aus dem *Creditor Reporting System* (CRS) von OECD/DAC für den Zeitraum 2007-2017 statistisch ausgewertet. Zur Erfassung des Portfolios von spezifischen Menschenrechtsvorhaben wurden relevante *purpose codes* herangezogen und um auf Basis der Projektbeschreibung identifizierte Vorhaben ergänzt.¹³ Die Daten wurden disaggregiert nach Akteuren und Jahren statistisch ausgewertet. Für die Untersuchung der querschnittlichen Integration des MRBA in Vorhaben wurde eine qualitative und quantitative Textanalyse von Planungsdokumenten der Vorhaben durchgeführt. Dazu wurde eine Zufallsstichprobe aller Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2019 ausgewählt. Zunächst wurde ein Subsample der Stichprobe qualitativ entsprechend eines aus dem Menschenrechtskon-

11 Hiervon abweichend wurde das Kodierschema durch die im Menschenrechtskonzept beinhalteten Elemente der Wirkungsstränge vorgegeben. In diesem Sinne handelte sich um eine aus der Theorie abgeleitete Vorgehensweise, die dem induktiven Vorgehen der Inhaltsanalyse widerspricht.

12 Für eine vollständige Auflistung und Beschreibung aller verwendeten Methoden siehe den Online-Anhang zu Polak et al. 2021.

13 Für die Evaluierung relevante *purpose codes* waren Menschenrechte (Förderbereichsschlüssel 15160), Organisationen und Institutionen zur Förderung der Gleichberechtigung der Frau (15170), Überwindung der Gewalt gegenüber Frauen und Mädchen (15180), Abfederung der sozialen Folgen von HIV/AIDS (16064), Förderung von Recht und Gerichtswesen (15130), Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (15150), Wahlen (15151) und Soziale Sicherung (16010). Vorhaben aus diesen Förderbereichen wurden dann auf der Basis ihrer Projektbeschreibungen ausgewählt.

zept abgeleiteten Kodierschemas kodiert. Anschließend wurde mittels dieser Informationen ein *machine-learning*-Ansatz für die quantitative Analyse der Dokumente umgesetzt (Grimmer/Stewart 2013, Niekler 2018).

3.2 UMSETZUNG DES ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN MRBA IN DER PRAXIS

Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog mit Partnerländern

Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse von Interviews verweisen darauf, dass Menschenrechte im Rahmen des Politikdialogs in der Praxis oft thematisiert werden. Besonders häufig wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Verletzung bürgerlich-politischer Rechte thematisiert wurde.¹⁴ Hierbei treten jedoch Unterschiede je nach Partnerland auf – in Kontexten, in denen die Menschenrechtssituation vergleichsweise gut ist, wird selten auf die Thematisierung von Menschenrechten hingewiesen. Zugleich werden Herausforderungen für die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog dargestellt. So wird beispielsweise angesprochen, dass manche Partner menschenrechtliche Themen als so sensibel wahrnehmen, dass die Thematisierung von Menschenrechten Auswirkungen auf die weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit haben könnte. Zudem sei es notwendig, dass die bisherige Zusammenarbeit thematisch-inhaltliche Anknüpfungspunkte liefere, die genutzt würden, um menschenrechtliche Themen im Dialog mit Partnern zu platzieren.

Diese Herausforderung spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Inhaltsanalyse von Regierungsverhandlungsprotokollen wider. Die Analyse dieser Protokolle verweist darauf, dass im formellen Rahmen der entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen menschenrechtliche Themen nicht immer angesprochen wurden. In fünf von 13 untersuchten Ländern wurden Menschenrechtsverletzungen explizit angesprochen. Es tritt hierbei kein Unterschied je nach menschenrechtlichem Kontext der jeweiligen Partnerländer auf. Etwas weniger häufig – in vier von 13 untersuchten Ländern – findet sich ein explizites Bekenntnis zu Menschenrechten in den Protokollen. Indirekte oder implizite Bezüge auf Menschenrechte als Basis der gemeinsamen Zusammenarbeit finden sich häufiger. Diese spiegeln sich in sechs von 13 untersuchten Ländern wider, indem beispielsweise auf Kernarbeitsnormen der ILO oder die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNHRC 2011) verwiesen wurde. Sehr häufig wurden in den Zielen der Zusammenarbeit Bezüge zu Menschenrechten hergestellt.

¹⁴ Weiterführende Informationen zu den Interviewergebnissen inkl. Quellenverweis können dem Evaluierungsbericht entnommen werden (siehe hierzu Polak et al. 2021).

So zeigt sich in acht von 13 untersuchten Ländern ein expliziter Bezug auf Beiträge zur Realisierung von Menschenrechten.

Insgesamt lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass menschenrechtliche Aspekte nicht in allen Regierungsverhandlungen formell verankert und explizit festgehalten werden. Eine Erklärung hierfür kann in der Sensibilität menschenrechtlicher Themen für Vertreter*innen der Partnerländer liegen, die im Rahmen von Interviews thematisiert wurden. Darüber hinaus ist es aber auch möglich, dass menschenrechtliche Aspekte nicht in dem formellen Rahmen der Regierungsverhandlungen, sondern eher im Rahmen anderer Formen des entwicklungspolitischen Politikdialogs, die teilweise informellerer Natur sein können, thematisiert werden. Dies zeigen die ergänzenden qualitativen Interviews. Insgesamt verweisen die Ergebnisse aber darauf, dass menschenrechtliche Aspekte nicht in jedem Fall in den Regierungsverhandlungen des BMZ thematisiert werden und darüber hinaus deutliche Hindernisse für ihre Thematisierung existieren, die nicht in jedem Fall überwunden werden können.

Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben

Die Analyse der Interviews zeigt, dass vergleichsweise selten spezifische Menschenrechtsvorhaben durchgeführt werden. Nur vereinzelt wurden konkrete Vorhaben zur Stärkung von Menschenrechtsakteuren oder zur Stärkung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Rahmenbedingungen für Menschenrechte in den jeweiligen Partnerländern genannt. Analog zu den Herausforderungen bei der Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog manifestieren sich Hürden für die Umsetzung dieser Vorhaben. Diese bestehen unter anderem in der thematischen Ausrichtung der Vorhaben, die von Partnern als sensibel wahrgenommen werden können. Oftmals zeigen die Aussagen der Interviewpartner*innen aber auch, dass spezifische Menschenrechtsvorhaben nicht als zielführend für die Erreichung der sektoralen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen werden.

Dieser Befund spiegelt sich auch in der Analyse der Portfolioinformationen wider. Wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht, sind Mittel, die im Rahmen spezifischer Menschenrechtsvorhaben verausgabt wurden, zwischen 2007 (30,81 Mio. €) und 2017 (85,71 Mio. €) absolut gestiegen. Ein Großteil des Anstiegs kann jedoch auf den Mittelzuwachs zwischen 2007 und 2012 (79,92 Mio. €) zurückgeführt werden, fällt also überwiegend in einen Zeitraum vor Verabschiedung des Menschenrechtskonzepts. In den Folgejahren zeigt sich dagegen ein Rückgang beziehungsweise eine Stagnation der Mittel, die im Rahmen von spezifischen Menschenrechtsvorhaben verausgabt wurden. Darüber hinaus kann dargestellt werden, dass ihr Anteil an den jährlichen

Gesamtmitteln des BMZ für Entwicklungszusammenarbeit weitgehend konstant geblieben ist.

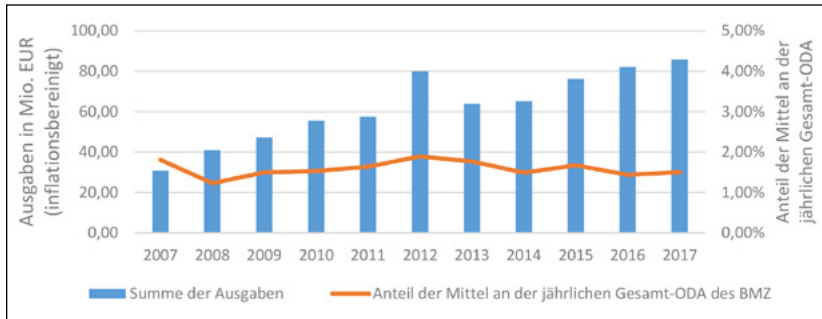


Abbildung 1: Absolute und relative jährliche Ausgaben des BMZ für spezifische Menschenrechtsvorhaben (eigene Darstellung)

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Analysen, dass spezifische Menschenrechtsvorhaben im Zeitraum 2007-2017 einen vergleichsweise kleinen Anteil von durchschnittlich 1,6% an allen vom BMZ verausgabten ODA-Mitteln einnehmen. Hindernisse für die Umsetzung liegen hier unter anderem in der Akzeptanz von Vorhaben dieser Art bei den Entscheidungstragenden sowie in den Herausforderungen im Hinblick auf die Wahrnehmung menschenrechtlicher Themen durch die Partner.

Querschnittliche Integration menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben

Für die Untersuchung der querschnittlichen Integration menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben der staatlichen bilateralen EZ wurden qualitative Interviews um eine qualitative und quantitative Analyse von Projektplanungsdokumenten ergänzt. Analyseergebnisse der Interviews lieferten wenig Informationen zu Grad und Umfang der Verankerung in Vorhaben. Im Rahmen der Interviews wurde stattdessen auf existierende Verfahren und Prozesse der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit verwiesen, die die querschnittliche Verankerung gewährleisten sollen. Die quantitative Analyse der Planungsdokumente zeigt dagegen, dass nur wenige Vorhaben alle neun untersuchten Dimensionen des Menschenrechtsansatzes beinhalten. Wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht, sind nur zwei Dimensionen (Risikovorbeugung vor Menschenrechtsverletzungen durch Vorhaben, Aspekte der Partizipation) in mehr als der Hälfte der untersuchten Dokumente genannt. Darüber hinaus beinhalten gut 37% der Dokumente Informationen über die Menschenrechtslage in Partnerländern.

Menschenrechtliche Ziele werden in vergleichsweise wenigen Dokumenten von Vorhaben benannt: die Stärkung der Kontrollfunktion zivilgesellschaftlicher Organisationen des Partnerlands wird in 13 %, die Stärkung der staatlichen Menschenrechtsschutzfunktion in 17 % und die Stärkung der staatlichen Rechenschaftslegung in 22 % der untersuchten Dokumente genannt. Ein menschenrechtlicher Perspektivwechsel und ein Beschwerdemechanismus werden kaum explizit thematisiert. Für einzelne Dimensionen – insbesondere die Benennung von Beschwerdemechanismen – kann dieses Ergebnis darauf zurückgeführt werden, dass ihre Erwähnung in Planungsdokumenten nicht zwingend notwendig ist.

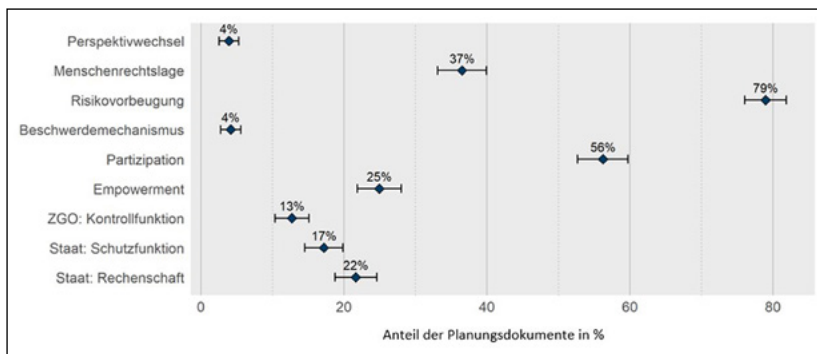


Abbildung 2: Querschnittsverankerung von Dimensionen des MRBA in Planungsdokumenten von Vorhaben (eigene Darstellung)

Nur ausgewählte Aspekte menschenrechtlicher Standards und Prinzipien sind folglich in vielen Vorhaben der EZ verankert. Hierbei handelt es sich teilweise um Aspekte, die durch entsprechende Verfahrensvorgaben verankert sind (Risikovorbeugung und Menschenrechtslage)¹⁵ oder Aspekte, die nicht genuin einem menschenrechtlichen Ansatz zugeordnet werden können (Partizipation).

15 Die Ergebnisse der Evaluierung zeigten auch, dass die Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen großteils verankert sind. In sämtlichen Teilen der Prozesskette, die der Gestaltung bilateraler Programme zugrunde liegt, sind Bezüge zu Menschenrechten vorhanden. So sind beispielsweise in den Durchführungsorganisationen elaborierte und umfassende Verfahren und Prozesse etabliert worden, die menschenrechtliche Wirkungen und Menschenrechtsverletzungen verhindern sollen. Diese sind maßgeblich darauf ausgerichtet, die Umsetzung der menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit zu gewährleisten. Dieser positive Befund spiegelt sich auch in der querschnittlichen Verankerung der Dimension Risikovorbeugung in Programmdokumenten wider. Darüber hinaus existieren teilweise weitere Verfahren und Prozesse, die sich auf andere menschenrechtlichen Prinzipien beziehen (siehe hierzu Polak et al. 2021).

4. Die Zukunft des MRBA: Empfehlungen des DEval und darüberhinausgehende Diskurse

4.1 DIE EMPFEHLUNGEN DES DEVAL ZUR WEITERENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN MRBA

Insgesamt kommt die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass das Menschenrechtskonzept des BMZ sich zwar im internationalen Vergleich durch eine beachtliche Detailtiefe und zugleich auch einen hohen Grad an Verbindlichkeit positiv auszeichnet, jedoch in der Praxis nur in Teilen tatsächlich umgesetzt wird. Zu den zentralen Empfehlungen, die das DEval in seinem ersten Teilbericht dem BMZ gegeben hat, zählen daher u. a. die Schaffung von Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, Menschenrechtsthemen besser in den Politikdialog einzubeziehen und spezifische Menschenrechtsvorhaben verstärkt umzusetzen, sowie ein systematischeres Monitoring der MRBA-Implementierung (Polak et al. 2021). Weitere Empfehlungen zielen darauf ab, die bestehenden Beschwerdemechanismen¹⁶ und die menschenrechtsbezogene Fortbildung im BMZ und in den Durchführungsorganisationen weiterzuentwickeln. Nicht zuletzt wird dem BMZ auch dazu geraten, sich auf Kabinettsebene für die Erstellung ressortübergreifender Vorgaben zur Gewährleistung von Menschenrechten in den Partnerländern, zumindest für die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, einzusetzen (Polak et al. 2021).

Die Evaluierung des deutschen MRBA fällt in eine Zeit, in der sich das BMZ in einem Umstrukturierungsprozess befindet. Das im Jahr 2020 vorgestellte und umgesetzte Reformkonzept „BMZ 2030“ sieht eine stärkere geografische und thematische Konzentration der deutschen Entwicklungspolitik vor, um sie insgesamt „strategischer, wirksamer und effizienter“ zu gestalten (BMZ 2020: 3). In seiner bilateralen Zusammenarbeit will das BMZ die Zahl der Partner von bisher 85 auf höchstens 60 Länder reduzieren. Die inhaltlichen Schwerpunkte werden fünf sogenannten Kernthemen (mit jeweils drei Aktionsfeldern) sowie zehn für einen bestimmten Zeitraum besonders relevanten Initiativthemen zugeordnet. Darüber hinaus gibt es Querschnittsthemen, die in sechs sogenannten Qualitätsmerkmalen zusammengefasst sind und durchgängig

¹⁶ Im Rahmen der Evaluierung wurde festgestellt, dass die menschenrechtlichen Prinzipien Transparenz und Rechenschaftslegung unter anderem über institutionelle Beschwerdemechanismen auf Ebene der Durchführungsorganisationen umgesetzt werden. Darüber hinaus verpflichtet eine Durchführungsorganisation ihre Partner, Beschwerdemechanismen auf Ebene von Vorhaben zu implementieren. Ein EZ-weiter einheitlicher Rechenschaftsmechanismus, dessen Prüfung das Menschenrechtskonzept vorsah, existiert nicht. Bereits 2013 hat das Deutsche Institut für Menschenrechte auf den insoweit bestehenden Reformbedarf hingewiesen (Kämpf 2013).

bei allen entwicklungspolitischen Maßnahmen Berücksichtigung finden sollen. Eines dieser Qualitätsmerkmale ist den Menschenrechten, der Geschlechtergleichstellung und der Inklusion gewidmet (BMZ 2020: 10).

Das DEval hat auf diese neue Entwicklung in seiner Evaluierung des Menschenrechtskonzepts bereits reagiert und in seinen Empfehlungen darauf hingewiesen, dass der MRBA als zentrales Element des neuen Qualitätsmerkmals erhalten bleiben sollte. Zusätzlich sollten auch spezifische Menschenrechtsvorhaben im Rahmen von BMZ 2030 gefördert werden, und zwar entweder als Element des Aktionsfelds „Gute Regierungsführung“ oder aber – falls eine Verankerung auf diesem Weg nicht in zufriedenstellendem Maß erreichbar ist – als zusätzlich zu integrierendes Aktionsfeld (Polak et al. 2021).

4.2 AKTUELLE MENSCHENRECHTSBEZOGENE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE DISKURSE

Auch über die Evaluierung des DEval hinaus existiert insbesondere auf Seiten der zivilgesellschaftlichen entwicklungspolitischen Akteure eine öffentliche Auseinandersetzung mit der Frage, wie der MRBA im BMZ-2030-Kontext gestärkt werden könnte: Vor dem Hintergrund, dass durch die geografische Konzentration die staatliche Zusammenarbeit mit vielen Ländern künftig allenfalls noch mittelbar über multilaterale Foren erfolgen kann, begrüßen zivilgesellschaftliche Akteure zwar die Absicht, die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit als kompensatorische Exit-Strategie zu intensivieren. Zugleich weisen sie aber darauf hin, dass die Eigenständigkeit von Nichtregierungsorganisationen als entwicklungspolitischer Akteur erhalten bleiben muss (VENRO 2020: 1, 3¹⁷).¹⁸ Dementsprechend sollten aus Sicht der Zivilgesellschaft neue Wege gesucht werden, den Menschenrechtsansatz in Ländern mit neuen Partnerschaftsverhältnissen umzusetzen.

Doch nicht nur die strategische Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik wird für die Überarbeitung des BMZ-Menschenrechtskonzepts und die Ausgestaltung des entsprechenden BMZ-2030-Qualitätsmerkmals von Relevanz sein. Durch neue

17 VENRO (2020: 1) weist u. a. darauf hin, dass „der politische Dialog zu den Rahmenbedingungen der Arbeit der Zivilgesellschaft in den Ländern ohne eigenes Engagement des BMZ geschwächt“ werde.

18 Dieser Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Organisationen dürfte besonderes Gewicht vor allem mit Blick auf das geplante Lieferkettengesetz zukommen: Nach den im Referentenentwurf (BT-Drs. 19/28649) vorgesehenen Regelungen werden Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften die Möglichkeit erhalten, bei Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Zulieferer vor deutschen Gerichten zu klagen (https://www.deutschlandfunk.de/koalition-einigt-sich-auf-kompromiss-lieferkettengesetz.2897.de.html?dram:article_id=492469).

Entwicklungen in den Ländern des Globalen Südens und nicht zuletzt auch durch zusätzliche bzw. angepasste normative Vorgaben haben sich die Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische Menschenrechtsarbeit insgesamt verändert. Einige dieser Herausforderungen werden in einer Stellungnahme thematisiert, die die im Forum Menschenrechte vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen zum BMZ-2030-Konzept abgegeben haben. Darin wird u. a. eine zunehmende Bedrohung von Kleinbauernfamilien und indigenen Völkern durch großflächige Landgrabbing-Maßnahmen konstatiert sowie auf die kritische Situation, in der sich mittlerweile in vielen Ländern Menschenrechtsverteidiger*innen befinden, verwiesen (FMR 2020: 1 f.). Neue völkerrechtliche Standards, die (trotz ihres *soft-law*-Charakters) die jüngere menschenrechtliche Diskussion geprägt haben, sind etwa die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung¹⁹, die UN-Erklärung zu den Rechten von Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten²⁰, oder die vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Jahr 2017 verabschiedete Allgemeine Bemerkung Nr. 24 über Staatenpflichten im Kontext unternehmerischen Handelns.²¹

Das Forum Menschenrechte setzt sich in seinem Papier zum BMZ-2030-Konzept zudem dafür ein, dass das neue Menschenrechte-Qualitätsmerkmal sich explizit zu den extraterritorialen Verpflichtungen Deutschlands bekennen sollte, so wie es auch bereits im Menschenrechtskonzept von 2011 geschehen sei (FMR 2020: 2).²² Mit dem Entwurf zu einem Lieferkettengesetz hat das BMZ gemeinsam mit dem BMAS zwar den Anstoß dazu gegeben, dass die Bundesregierung zukünftig besser als bislang ihren extraterritorialen Schutzpflichten nachkommen kann. Gelegentlich wird jedoch übersehen, dass auch die extraterritorialen Erfüllungspflichten für die Gestaltung der Entwicklungspolitik maßstabbildend sein können (näher dazu Salomon 2012, Vandenhole 2020: 226 ff.).²³ Mit seinen Aktivitäten in den Bereichen Ernährungssicherung,

19 UN Doc. A/RES/70/1 v. 21.10.2015, <https://sdgs.un.org/2030agenda>; zu den in der 2030-Agenda angesprochenen Menschenrechtsthemen s. Kaltenborn/Vandenhole (2021).

20 UN Doc. A/RES/73/165 v. 21.1.2019, <https://digitallibrary.un.org/record/1661560>.

21 UN Doc. E/C.12/GC/24 v. 23.6.2017, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f24&Lang=en; zu weiteren Beispielen s. Forum MRe 2020: 2 f.

22 Im Menschenrechtskonzept wird dies wie folgt thematisiert: „Art und Umfang der so genannten extraterritorialen Verpflichtungen zur Umsetzung von Menschenrechten werden derzeit im Völkerrecht intensiv diskutiert“ (BMZ 2011: 5).

23 In den Allgemeinen Bemerkungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu den Rechten auf Nahrung, Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung (General Comments 12, 13, 14 u. 19, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11) finden sich jeweils Ausführungen zu den internationalen Erfüllungsbzw. Hilfspflichten, die die Vertragsstaaten des UN-Sozialpaktes übernommen haben.

Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung leistet das BMZ einen beachtlichen Beitrag dazu, dass diese Pflichten umgesetzt werden. Demselben Kontext zuzurechnen sind auch die mittelbaren Wirkungen, die zum Beispiel im Rahmen von Programmen der Privatwirtschaftsförderung auf dem Gebiet der Armutsreduzierung (insbesondere über Beschäftigungs- und Lohnsteigerungseffekte) erzielt werden – auch diese Maßnahmen dienen letztlich der Realisierung sozialer Menschenrechte in den Partnerländern. Diese Beispiele zeigen, dass die Arbeit des BMZ insgesamt in einem viel stärkeren Maße als vielfach angenommen als durch völkerrechtliche Anforderungen vorstrukturiert verstanden werden kann – denn es sind jedenfalls aus einer rechtlichen Perspektive nicht nur die einschlägigen globalen *soft-law*-Instrumente (wie etwa die Agenda 2030), sondern vor allem die in verbindlichen Verträgen verankerten Menschenrechte, die über ihre extraterritoriale Dimension den normativen Rahmen für die Entwicklungspolitik vorgeben.

Literatur

- BMZ (2004): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007, BMZ-Konzept Nr. 127, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2008): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010, BMZ Konzept Nr. 155, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier Nr. 4/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2014): Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier Nr. 2/2014, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2016): Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016-2020, BMZ-Papier Nr. 3/2016, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017): Agents of Change. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ-Strategiepapier Nr. 4/2017, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019): Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ Papier Nr. 12/2019, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- Broberg, Morten/Sano, Hans-Otto (2018): Strengths and Weaknesses in a Human Rights-Based Approach to International Development – an Analysis of a Rights-Based Approach to Development Assistance Based on Practical Experiences. In: The International Journal of Human Rights, Vol. 22, Nr. 5, 664-680.
- Brüntrup-Seidemann, Sabine et al. (2021): Evaluierung Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

- Chen, Huey-Tsyh (2005): *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. SAGE Publications, Inc.
- Destrooper, Tine (2016): *Linking Discourse and Practice: The Human Rights-Based Approach to Development in the Village Assaini Program in the Kongo Central*. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 38, Nr. 3, 787-813.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) (2019): *DEZA-Richtlinien zu Menschenrechten in der Entwicklung und Zusammenarbeit*, <https://www.shareweb.ch/site/Conflict-and-Human-Rights/Documents/DEZA-Richtlinien%20zu%20Menschenrechte%20in%20der%20Entwicklung%20und%20Zusammenarbeit.pdf>
- Flick, Uwe (2011): *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Forum Menschenrechte (2020): *Vorschläge zur Erstellung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Gender, Inklusion“ und der zugehörigen Leistungsprofile*, <https://www.forum-menschenrechte.de/bmz-2030-qualitaetsmerkmal-menschenrechte/>.
- Funnell, Sue/Rogers, Patricia (2011): *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gauri, Varun/Gloppen, Siri (2012): *Human Rights Based Approaches to Development: Concepts, Evidence, and Policy*. In: *Polity*, Vol. 44, Nr. 4.
- Grimmer, Justin/Stewart, Brandon M. (2013): *Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts*. In: *Political Analysis*, Vol. 21, Nr. 3, 267-297.
- Joyce, Paul (2017): *Strategic Leadership in the Public Sector*. London, New York: Routledge.
- Kaltenborn, Markus/Vandenhole, Wouter (2021): *The SDG Agenda and Human Rights*. In: *Andressen, Bård A. (ed.): Research Handbook on the Politics of Human Rights Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing (im Erscheinen).
- Kämpf, Andrea (2013): *Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung. Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper No. 22, Berlin.
- Kindornay, Shannon et al. (2012): *Rights-Based Approaches to Development: Implications for NGOs*. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, Nr. 2, 472-506.
- Krennerich, M. (2004): *Menschenrechte und Entwicklungspolitik. Allgemeine Tendenzen und Sichtweisen*. In: *Bendel, Petra/Fischer, Thomas (Hg.): Menschen- und Bürgerrechte: Ideengeschichte und Internationale Beziehungen*, Erlangen, 153-167.
- Kromrey, Helmut (2001): *Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis*. In: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, Vol. 24, Nr. 2, 105-131.
- Kühn, Thomas/Koschel Kay-Volker (2018): *Gruppendiskussionen: Ein Praxis-Handbuch*. Wiesbaden: Springer.
- Lemire, Sebastian et al. (2019): *How we model matters: A manifesto for the next generation of program theorizing*. In: *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 33, Nr. 3.
- Lingnau, Hildegard (2003): *Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: DIE.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Qualitative Inhaltsanalyse*, Weinheim, Basel: Beltz.
- Mertens, Donna M. (2017): *Mixed Methods Design in Evaluation, Evaluation in Practice Series*. Los Angeles: SAGE Publications.

- MFA of Finland (2015): Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation. Guidance Note, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.
- Mintzberg, Henry (1987): The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. In: California Management Review, Vol. 30, Nr. 1, 11-24.
- Nelson, Paul J./Dorsey, Ellen (2018): Who Practices Rights-Based Development? A Progress Report on Work at the Nexus of Human Rights and Development. In: World Development, Vol. 104, 97-107.
- Niekler, Andreas (2018): Automatisierte Verfahren für die Themenanalyse nachrichtenorientierter Textquellen, Methoden und Forschungslogik der Kommunikationswissenschaft. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- OECD/The World Bank (2013): Integrating human rights into development: donor approaches, experiences and challenges. Washington D.C.: The World Bank.
- Patton, Michael Quinn/Patrizi, Patricia A. (2010): Strategy as the Focus for Evaluation, Evaluating strategy. In: New Directions for Evaluation, Vol. 128, 5-28.
- Polak, Jan Tobias/Smidt, Lea/Taube, Lena (2021): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik: Konzept und Umsetzung. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).
- Salomon, Margot (2012): The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights: An Overview of Positive 'Obligations to Fulfil. In: EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law v. 16.11.2012, <https://www.ejiltalk.org/the-maastricht-principles-on-extraterritorial-obligations-of-states-in-the-area-of-economic-social-and-cultural-rights-and-its-commentary-an-overview-of-positive-obligations-to-fulfil/>
- Schwedersky, Thomas et al. (2017): Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).
- UNHRC (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and trans-national corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy Framework“, A/HRC/17/31, UN Menschenrechtsrat, Genf.
- Vandenhole, Wouter (2020): Towards a Division of Labour for Sustainable Development: Extraterritorial Human Rights Obligations. In: Kaltenborn, Markus/Krajewski, Markus/Kuhn, Heike (eds.): Sustainable Development Goals and Human Rights. Cham: Springer, 221-239.
- VENRO Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (2020): Der Reformprozess BMZ 2030. Wie ist die Neuaufstellung zu bewerten und welche möglichen Auswirkungen haben die geplanten Änderungen auf die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO)?, <https://venro.org/publikationen/detail/der-reformprozess-bmz-2030>.
- Wagner, Léonie Jana (2017): Menschenrechte in der Entwicklungspolitik: Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Alle zitierten Websites wurden im März 2021 zuletzt aufgerufen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1987>

Judith Schönsteiner

The Chilean Economic Constitution and Human Rights

Abstract

This contribution gives an overview of Chile's economic constitution and its impact on social rights, within the context of Chile entering the process that will possibly lead to replacing the country's 1980 Constitution which lacks legitimacy due to its dictatorship origins and its incapacity to address structural inequality. The article argues that it is uncertain whether the Constitutional Convention will manage to overcome elite predominance and 'path dependency' in relation to Chile's economic system and reticence to providing strong social rights protection.

Zusammenfassung

Dieser Artikel gibt im Zusammenhang der gegenwärtigen Ausarbeitung einer neuen Verfassung in Chile einen Überblick über die Wirtschaftsverfassung des südamerikanischen Landes und ihre Auswirkungen auf soziale Rechte. Die Verfassung von 1980 weist massive Legitimitätsprobleme auf, einerseits wegen ihres Ursprungs unter der Militärjunta, andererseits wegen ihrer Unfähigkeit, strukturelle Ungleichheit in Chile zu beseitigen. Es wird dargelegt, dass es unsicher ist, ob der Prozess den Einfluss der ökonomischen Elite und die ‚Pfadabhängigkeit‘ eines starken Wirtschaftsverfassungsrechts und eines schwachen Schutzes der sozialen Rechte tatsächlich überwinden kann.

1. Introduction

This contribution gives an overview of Chile's economic constitution and its impact on social rights, within the context of Chile possibly replacing the country's 1980 Constitution which lacks legitimacy due to its dictatorship origins and its incapacity to address structural inequality. While civil political rights have been seriously violated in many instances since October 18, 2019 when massive demonstrations started to take place for months on end, this article will focus mainly on social rights. The issue of the economic constitution and the scope of social rights, as well as their justiciability, are expected to be major issues of debate in the Constitutional Convention that was elected April 11, 2021.

The article will first present an overview of the Chilean economy and the relevant provisions on the economic system in the 1980 Constitution, including the controversial concept of the State as subsidiarity. Second, it will highlight the manifestations of and examine some of the reasons for social discontent over structural inequality,

despite the overall reduction of poverty in Chile. Finally, this contribution addresses several legal and political variables that are likely to influence the New Constitution's take on the economic model and the protection and guarantee of social rights.

2. The Chilean economy and the Constitution of 1980

2.1 GROWTH AND STRUCTURAL INEQUALITY

Chile's economy is mainly based on natural resources and could be characterized as neoliberal extractivism. Copper, gold and most recently, lithium mining; logging based on non-native species; mainly industrial agriculture; and aquaculture and fishing provide for most of the GDP. 28.8 % of products and services are exported (WITS 2018). Energy generation is still heavily based on coal, although renewables are growing, especially wind and solar energy.

Property and investment, especially Chilean-owned, are highly concentrated. Five families each possess multi-sector holdings, encompassing banking, retail and telecommunications as well as mining, logging, industrial agriculture and fishing. At the same time, the privatised healthcare sector is vertically integrated: companies own a clinic, a laboratory, a pharmacy chain, and an insurance company – achieving price fixing among the different sectors in one holding. In addition, there have been several cases of collusion among, for example, pharmacies, that make health services very costly for private patients and for the State that buys these services to provide public healthcare.

Analysts point to the reduction of poverty and extreme poverty as a success story based on the neoliberal growth model. Indeed, multidimensional poverty declined from 29.1 % in 2006 to 8.6 % in 2017, while extreme poverty went down from 12.6 % to 2.3 % in the same period (MIDESO 2019). Chile's economy has grown between 3.3 and 11.2 % annually between 1984 and 1998, and between 1.1 and 7.1 % between 2000 and 2019. The country survived the 2008 financial crisis without macro-economic indicators being seriously affected, despite a negative growth rate in 2009 of -1.6 %. In 1999, growth was also negative at -0.4 %, but was quickly recovered albeit at a lower rate in the following decade. GDP growth per capita was slightly negative also in 2017 and 2019 (World Bank 2021). In 2010, the country was rewarded for its economic and monetary stability by being the first Latin American country to enter the OECD.

Redistribution of wealth, however, does not follow suit. The World Bank identified 30 % of the population as vulnerable before the pandemic hit (World Bank 2020).

Around 40 % of the population works in the informal sector (OECD 2021: 16). Inequality is rampant between the richest 1 % to 10 % of the population, and the rest. While the Gini-index decreased from 0.57 in 1990, to 0.44 in 2017, the measurement excludes the largest incomes, as it is based exclusively on the CASEN survey, which does not collect data on the richest households (Lambeth 2019). The OECD finds that 52.7 % of Chilean households are economically vulnerable and calls the tax and redistribution system „inefficient“ (OECD 2021: 13). With the highest Gini coefficient before taxes (0.48), the coefficient hardly improves after taxes (0.44).

In addition, wealth in Chile is mainly located in corporate accounts, even if the owners belong to a personal or family holding. A World Bank study in 2014 revealed that a calculation of the Gini-coefficient based on household income (not individual income) elevated inequality to 0.59, and if the formula considered, in addition, income from business not yet transferred to personal accounts, but kept in the company accounts (*ingreso devengado*), the Gini-coefficient would have corresponded, in 2014, to 0.68 (World Bank 2014: 32). The Palma coefficient, measuring the share of wealth concentrated in the richest 10 % vs the poorest 40 % of the population, demonstrates the problem even more clearly: while the OECD average is at 1.2, Chile's coefficient is at 2.8, indicating that 10 % of the population owns nearly three times more than the poorest 40 % (Palma 2018, Palma 2016).

Chilean public opinion, coincidentally, perceives ‘the business owners’ (*los empresarios*) as those who benefit from the country's natural resources, while the average person finishes their studies at private universities with life-long debts. The average Chilean often is unable to escape the debt trap: dependence on commercial credit cards with interest rates up to 40 % (but no requirement of demonstrating steady or higher income) for everyday goods, all the while the cost of living rises.

Many Chileans, on the streets, in political controversies, but also in academic debates among political scientists and constitutional lawyers, blame the 1980 Constitution and, especially, its protection of the right to property and reticence towards regulation, for the negative impact of the economy on social rights. Not only does the Constitution suffer illegitimacy due to its origin, but also because of its anti-democratic and authoritarian content (Atria 2013, Heiss 2018). It was imposed by military force and drafted by a commission of five, implementing what has often been termed a ‘laboratory’ to test the Chicago Boys’ extreme neoliberalism (Christodoulidis 2020: 2, Heiss 2018). Particularly, a specific constitutional interpretation, derived from the preparatory work of the Constitution's neoliberal drafting committee, limits the State's capacity to redistribute benefits, income and guarantee social rights (Escudero/Gajardo 2020).

2.2 SUBSIDIARITY: THE LENS OF CONSTITUTIONAL INTERPRETATION

The debate around the consecration of neoliberalism in the 1980 Constitution centres around a concept that is not even mentioned in the Chilean *Magna Charta*: ‘subsidiarity’. While some public law academics do not consider the concept part of the constitutional system (Vallejo 2016: 251, Jordán 2020: 207), and many criticize the scope attributed to the concept by the Constitutional Tribunal (Jordán 2020: 211), as well as the inconsistency of the case-law (García/Verdugo 2015), the Constitutional Tribunal occupies it to define the scope of constitutional article I.3, which reads:

“The State recognizes and protects the intermediate groups through which society organizes and structures itself and guarantees them the necessary autonomy to comply with their own specific purposes.”¹

This ‘recognition and protection’ has been interpreted as a strict obligation to exercise deference towards business. The State may participate in the economy only if there is an unfulfilled social need, *and* if the private sector does not *want* to participate (Jordán 2020: 20, 26). In other words, if the business is not worthwhile in terms of the investors’ expected gains. Only in the Isapre cases in 2009,² did the Constitutional Tribunal consider that the provision of health services is not only a business but entails obligations for the private actors that participate in the healthcare sector. Thus, for the first time, the tribunal recognized that ‘subsidiarity’ did not mean that the State could not enact social rights protection in the privatized healthcare sector. This constituted a seminal change in the interpretation of social rights protection, and some commentators consider that the concept of subsidiarity is therefore ‘neutral’, and just needs to be interpreted socially (Lagos 2020: 102, Vivanco 2006: 34). Still, the traditional reading of the concept is reinforced by the view that students, patients and pensioners, are ‘consumers’ rather than ‘rights holders’. Thus, many politicians, academics and business owners still consider education a ‘good of consumption’ rather than a right.

An example of this kind of subsidiarity can be found in the drinking water sector. A 2017 study on the right to drinking water highlighted that concession agreements for more profitable areas (high population density) were drafted differently than those for less profitable ones, reducing the requirements for business. In those areas where no business was interested in entering the sector, that is in small cities and rural areas,

1 Quoted according to www.constituteproject.org.

2 Constitutional Tribunal of Chile, Roles TC-976 (2008) and TC-1218 (2009).

the State manages drinking water provisions as a public service, privatising only its execution (Contreras/Schönsteiner 2017). This maintains the economic risk entirely within the public sector. 400,000 families in Chile depend on water trucks (Greenpeace 2020), due to a mix of variables including corruption, water theft, speculation and drought. A recent court decision obliged a municipality to raise the daily amount per person to the WHO recommended minimum of 100 litres.³

From the European public law tradition, two points are worth mentioning regarding the principle of subsidiarity: first, the definition of subsidiarity is not the same as in the EU or in Catholic Social Teaching (Vallejo 2015: 252-253). Second, even public services that guarantee social rights are considered ‘business’, and therefore areas of involvement for private ‘intermediate groups’ rather than basic public services. This leads to regulation on State measures that purposefully create economic disadvantage for the publicly provided service. For example, the State may employ medical doctors only part-time in the public sector, in order to offer less competitive working conditions (Schönsteiner 2016: 133).

2.3 PROPERTY RIGHTS PROTECTION VS HUMAN RIGHTS PROTECTION

In a way, the Chilean Constitution and its interpretation anticipated the logic of dozens of free trade agreements that the Chilean Foreign Ministry, already under democratic rule, negotiated in the 1990s and 2000s. The protection of property rights is given more, and more effective, constitutional remedies than social rights are. While the 1980 Constitution contains a list of rights and constitutional remedies, it defines notable limitations to the justiciability of social rights, in disconformity with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and protects the right to property with a second, complex remedy that may be used by those who can pay for a specialized lawyer.

Only when litigants managed to ‘translate’ their social right to healthcare into a case around the right to property or equality does it become effectively justiciable. Until today, Chile has not ratified treaties that would make social rights justiciable at the international level.⁴ The Constitutional Tribunal adheres to a strict and originalist interpretation of the text of the Constitution, giving little leeway to social rights reforms that might ‘touch upon’ the conditions for business to make investments and

³ Supreme Court of Chile, Rol 72.198-2020, 18 January 2021.

⁴ The Convention on the Rights of the Child might be considered an exception; however, no case on ESCR has been filed nor decided.

profits. This is especially apparent regarding the right to education vs the right of parents (and indirectly, schools paid for by these parents) to determine the content of the education of their children, or collective labour rights that continue to be harshly restricted by not considering the prohibition of sector-wide trade unions unconstitutional nor contrary to international labour law (Schönsteiner/Zúñiga 2021).

Although rules on cumulative environmental impact have existed since 2010, they still are considered insufficient to avoid so-called ‘sacrificial zones’, highly contaminated areas with housing close-by, as clean-up or changing already existing operations are not options or there lacks the political will to do so (INDH 2018: 145, IACHR 2019). More generally, environmental justice is far from a reality: contaminating industries, including sewage and garbage disposal, are usually stationed in or close to poor neighbourhoods. Rich areas are able to file the necessary complaints to avoid such operations in the first place. However, the next national mining policy will undergo strategic environmental evaluation, and therefore, for the first time, might take into account cumulative impact, and cross-cutting environmental issues (Ministerio del Medioambiente 2020).

In Chile, social rights protection often comes down to ‘who can pay, enjoys social rights’, constituting discrimination on socio-economic grounds prohibited not only by international law, but also by Chilean law. Regarding the right to healthcare, those who cannot pay often face long waiting times that lead to late interventions, when preventing a disease from taking a more serious course cannot be avoided any longer. Only those who can pay for private intervention can obtain timely treatment. Private schools successfully compete for the best teachers, as high school fees – paid by well-off families – allow them to offer better salaries than the State could and is allowed to offer. Based on the principle of subsidiarity, and the prohibition that the State engage in business unless authorized by law, the public performance capacity in health and social rights terms is artificially restricted in order to not constitute as a competitor of private providers (Schönsteiner 2016: 126-146).

3. Discontent over structural inequality

3.1 SOCIAL PROTEST AND DEMANDS FOR A NEW CONSTITUTION

During the last decade, Chile has been facing social discontent over unequal access to the benefits of its growing wealth. Starting with protests by high-school students in 2006, over manifestations by university students in 2011 and the following years, up to massive demonstrations, social protest and riots in 2019 (Lovera 2020). Their demands?

In 2019, accessible and quality education, healthcare, drinking water, a more equitable distribution of pollution and rallying against the negative impact of extraction and production. One of the massively expressed demands was '*pensiones dignas*'. Especially women struggle in the private pension system to save sufficient funds in order to receive a pension that they can live off. Only 12.5% of pensions paid out in 2020 were above the minimum wage, which is not considered enough to live off (Fundación Sol 2020). In 2014-2016, a first attempt to reform the Constitution under President Michelle Bachelet was abandoned despite promising citizen participation in '*cabildos constitucionales*' (informal, self-constituted constitutional councils) all over the country. Already then, criticism of the economic model was vocal (Nash 2019). Priorities for change identified by the participants focused on the protection of social rights, particularly, health, education, social security (pensions) and housing (Una Constitución para Chile 2018: 12).

Despite there being some instances of rioting and looting during the 2019 manifestations, it was the political protests, not the instances of property destruction that were met with massive police violence. This included indiscriminate rubber bullet shooting, ill-treatment and torture, as well as sexual violence. According to figures published by the National Human Rights Institute in June 2020, since October 18th, 460 protesters or by-standers have suffered eye-injuries from tear gas canister impact or rubber bullets fired at breast and head height; 35 had lost an eye. Two lost both. The police protocols for the use of firearms and tear gas canisters did not correspond to human rights standards, national and international observers coincided,⁵ and were later reformed. A structural reform to the police, focusing on accountability, probity, restrictive use of force and greater direct responsibility of the Ministry of Interior is pending. The State, through the Ministry of Justice and the Ministry of Health, installed a rehabilitation programme through the public health system, without recognizing legal responsibility; however, this programme suffered considerable delay due to the coronavirus pandemic (Casas/Schönsteiner 2020: 30). During most of the pandemic, social protests have been forbidden for public health reasons. The Constitutional process was delayed by 6 months, but finally moved forward. After a delay due to the pandemic, the Constitutional Convention will be elected on May 15th and 16th.

The constitutional process itself will not only encounter sanitary challenges but also it will fall in a period where social inequality is considerably more apparent than it was two years ago, as the pandemic has hit the population unequally. The permission to

5 Human Rights Watch, Amnesty International, UN, IACHR.

withdraw individual pension funds has left many without any savings for their retirement and might have severe impact on social security in the future unless the State steps in with a pension reform based on solidarity and minimum pensions.

The situation is less dramatic than in other Latin American countries, but it deepens pre-existing social divides, and violence is on the rise. In many poor neighbourhoods, drug traffickers have 'stepped in', distributing food boxes and other support, increasing the population's day-to-day dependency on their presence. The State, independent of the political views of the government, has neglected the increasing presence of drug trafficking in poor neighbourhoods for over a decade, and despite a strong security-driven discourse among the political right, hardly any measures have been taken to prevent the spreading of the 'narco-culture'.

Police forces have not only committed serious human rights violations during the manifestations and riots (INDH 2020; Informe 2020) but have also lost their previously high reputation due to corruption scandals among the leading police generals and throughout the institution. A far-reaching police reform is one of the demands to tackle both problems (Espacio Público 2020).

All these are variables that will undoubtedly influence the economic recovery and performance and will hardly be tackled by the Constitution alone. A serious attempt at introducing material equality and an effective protection of social rights, could, however, allow for the necessary policy decisions towards the prevention of violence, by citizens, organized crime and state officials.

3.2 ROOT CAUSES FOR SOCIAL DISCONTENT

What are the root causes of the discontent? Structural inequality, State inaction in the face of structural discrimination against the 80 % of the population who is not-so-well-off, confirmed by several corruption scandals that came to light due to greater transparency in the regulation of the corporate sector. The general perception is that the State has been captured, by corporate interests, representing a few families, consolidated in the dictatorship and protected by the 1980 Constitution, benefitting mostly themselves and foreign investors in the extractive sectors, compromising social rights and labour rights as well as the environment.

While the Constitution itself might not be the only origin of weak social rights protection, it certainly is drafted in a way that permits and even encourages legislation that privileges profit over social rights. The mainstream legal culture reflects this conception. The years immediately following the Constitution's adoption saw the enactment of laws that privatized healthcare, education, pensions and water, as well as

amendments to mining, logging and fisheries laws that would stimulate foreign investment, without minimum guarantees for (especially financial) accessibility of the services. Later attempted reforms to these laws that imposed more demanding labour and environmental protection requirements tended to encounter strong opposition before and even in the Constitutional Tribunal, interpreting the rights of some ‘intermediate groups’ (not trade unions, though) under the constitution as *de facto* more protected than individual social rights (Schönsteiner/Zúñiga 2021).

A comprehensive 2016 study of gaps in human rights protection regarding the regulation of economic activities found structural deficiencies in labour and environmental regulation, the shortcomings of oversight mechanisms being attributed to underfinancing and partly, state capture. There are also considerable obstacles in access to justice for potential violations of social rights through economic activity. Especially, access to justice is often barred due to the lack of resources; the State’s legal aid programs do not usually include litigation against companies in environmental cases. The State files compensation or rehabilitation suits for environmental damage only in very rare cases. Furthermore, the absence of territorial planning has led to the creation of ‘sacrificial zones’, highly contaminated areas in poor neighbourhoods, and environmental injustice regarding the location of polluting or nuisance industries which tend to situate themselves in poor areas, too (Infante 2016).

The lack of constitutional recognition and of participatory mechanisms for indigenous peoples in political decision-making can be considered another root cause for social protest. While the ILO Convention 169 has been in force since 2009, there is no mention of indigenous peoples in the Constitution. Bills to include a clause of recognition have been stalled for decades. Many voices attribute this to business lobbying, as any constitutionalizing of indigenous people’s land claims would not be easily compatible with the current economic model. Indigenous peoples’ worldviews on sustainability often include a critical stand against neoliberalism and extractivism, particularly, regarding industrial logging, fishing and mining.

Although Chile has implemented indigenous consultation after ratifying the ILO Convention 169, important gaps remain as the obligations of free, prior and informed consultation and consent are incompletely incorporated in relation to investment projects (DS 44) and also in relation to laws and regulation. This being mainly because the Chilean Constitutional Tribunal considers that only laws that directly (and exclusively) affect indigenous peoples warrant consultation (Galdámez 2013). That excludes measures that generate a differentiated impact on indigenous peoples, even if that impact is harsher than on other citizens, for example, in the fishing or logging indus-

tries based in their territories. Particularly in those areas where land rights are not recognized according to international standards – Chile’s Constitutional Tribunal only considers the duty to consult self-executing, ignoring the other rights guaranteed through ILO Convention 169 – restrictive interpretation of the duty to consult further restricts the already weak protection of substantive rights.

Up to the moment, no full human rights impact assessment has been carried out before the ratification of free trade agreements. While the Chilean government is claiming to have evaluated the potential impact of the Transpacific Partnership and the Transpacific Partnership 11 (without the US), this evaluation has not been published and to our knowledge, has not included a human rights perspective. Only for the Modernization of the Economic Agreement between the European Union and Chile, which is still being negotiated, was preceded by a social and economic impact assessment that took into consideration some human rights variables. However, the evaluation is restricted to the products that would newly come under the agreement and did not cover the 95 % of products and trade that had already been considered under the previous agreement. This means that high-impact products such as mining, logging, fisheries and aquaculture are not reflected in the report. Nevertheless, the report identifies human rights threats regarding indigenous land rights, the right to free, prior and informed consultation, and the right to healthcare, mainly due to the intellectual property scheme that might endanger the availability of generic drugs, and therefore, raise the cost of medicines to inaccessible levels (BKP Development Research 2019: 123-124). NGOs and indigenous communities, united in one of the few alliances regarding economic and social rights, ‘Chile major sin TTP’, have opposed the finalizing of new free trade agreements, especially, the Transpacific Partnership. Opposition to the modernization of the EU-Chile agreement is not as vocal, probably because transparency and sustainability, labour and human rights considerations are above the usual standards. Nevertheless, the agreement has been justifiably criticized for not including a justiciability mechanism for third parties, although a dispute solution committee will be mandated to issue recommendations on those matters.

3.3 FAILURE OF CONSTITUTIONAL PROTECTION

While the current Constitution contains an equality clause (Art. 1), the Constitutional Tribunal has interpreted the concept in a mainly formal manner, avoiding, thus far, addressing, despite some exceptions, structural discrimination and historical injustice that would need to be part of the concept of non-discrimination, according to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Committee 2009). Although

the Non-Discrimination Law enacted in 2012 contains a prohibition of discrimination on socio-economic grounds, remedies are only available in courts administered by judges that tend to lack adequate training on non-discrimination legislation, and no class action exists that would allow the challenging of laws with discriminatory effects.

Even considering the usually costly civil and administrative law remedies, which goes beyond the relatively cheap *recurso de protección* that can be filed without a lawyer's support, access to justice in business and human rights related cases is extremely difficult. However, recent jurisprudence of the Courts of Appeal and the Supreme Court has started to interpret fundamental rights (though mainly civil and political rights) in the light of international obligations (Nash/Nuñez 2017). One successful example for social rights litigation is the Supreme Court ruling on the continuous water and air pollution in the 'sacrificial zone' Quintero-Punchuncaví, an industrial complex with a copper smelter, several coal-fired power stations, cement, gas, and chemical industries, all directly adjacent to a residential area. While the building of another coal-fired power plant despite a Supreme Court decision declaring it illegal, and a 2012 incident of toxic gas affecting residents and a local school remained without consequences (Hervé et al. 2012), the Supreme Court found for the plaintiffs in a separate series of incidents of atmospheric pollution in 2019, ordering a comprehensive set of compensation measures.⁶

In international human rights law, the Chilean economic system has come under scrutiny of the Inter-American Court of Human Rights as early as 1998 (Claude Reyes). Recently, the country was surprised by the Inter-American Court's interpretation of Art. 26 ACHR that was the basis of finding a violation of the right to healthcare, in addition to the right to life, in the *Poblete Vilches* case (Clérico/Morales 2019). Víctor Poblete Vilches, an elderly person from an economically disadvantaged family that could not afford private healthcare, died in the public health system due to medical negligence, and the failure to provide access to basic, life-saving care. The private healthcare system came under scrutiny in the Vera Rojas case because of a private health insurance's (*isapre*) failure to cover expenses for a rare chronic disease that the child Martina Vera suffered from. The Inter-American Commission argued that this failure occurred despite the Chilean Constitutional Tribunal's decision that the private health insurance provider is bound by the obligation to respect and protect human rights. UN Special Rapporteurs and UN treaty bodies have reiterated recommendations that Chile reduce discrimination and increase social and environmental rights protection.

⁶ Chilean Supreme Court, Rol 5888-2019, 28 May 2019.

4. A new view on the economy and social rights? The Constitutional Convention

While the political elements of the Constitution that contained ‘reserved powers’ for the military after the return to democracy in 1990, have been abolished over time, especially through the 2005 constitutional reform and finally, the reform of the election laws in 2019, the secret commitment of democratic forces not to touch the economic system, made during the handover from the military junta to the first democratically elected government, has been unwaveringly in place until today, respected by parties across the political spectrum. With the process towards a new Constitution, it is the first time that this commitment is being seriously challenged.

On 15 November 2019, after about one month of daily demonstrations, riots and police violence in all major Chilean cities, representatives of nearly all political parties signed an Agreement for Peace and a New Constitution. The agreement was converted into a constitutional amendment by Congress on 24 December 2019, allowing for constitutional change in a specific, newly-to-create and one-off assembly. The process was to be ratified by two referenda, one about whether the process should be initiated, and another one to approve or reject the final text. With 6 months of delay due to the Coronavirus pandemic, the drafting of a new constitution was approved on October 25th, 2020, with a 78.28% majority. 79% opted for a body convened entirely through direct elections (Constitutional Convention). The nearly 51% voter turnout was higher than in any other Chilean election after voting stopped being obligatory, compared to national elections in 2017, 46,65% and 48,97%, despite the sanitary restrictions in force due to the pandemic. However, turnout varied significantly between the capital and remote municipalities as well as between rich and poor, the latter participating less (Fernández et al. 2020).

The Constitutional Convention will have 155 directly elected members, including 17 reserved seats for candidates from indigenous peoples. A world novelty, candidates’ lists must be set up strictly respecting alternate gender parity (first candidates on the lists must be women) and results will be corrected for gender parity among convention members if necessary (Undurraga 2020, Henríquez 2020). 5% of candidates from political party and independent lists must be persons with disabilities, but no correction mechanism will be applied.⁷ The Convention has a maximum of one year’s time to draft the new text, which needs approval by a 2/3 majority. The approved text requires further approval by a referendum (*plebiscito de salida*).

⁷ Laws 21.200, 21.257 and 21.262.

While a majority of around 70 % of the population favours changing the country's economic system (Cadem 2020), it is doubtful that the distribution of forces in the Convention will be ideal for achieving such a result. The centre-left opposition and especially, independent candidates who tend to favour a different economic system, appear considerably divided, and there are more than 2,200 independent candidates running to draft the Convention. The chances for fundamental changes to the current economic system are thereby diminished, as the political right and far-right – in favour of maintaining the status quo, and partly even opposed to changing the Constitution at all – presented themselves as well organized with one or two lists per district.

In case the Convention does not manage to approve a text, or the referendum rejects the draft, the current Constitution remains in force and the power for constitutional amendments will be returned, entirely, to Congress. Up to today, Congress has not managed to amend significant elements of the so-called 'economic constitution', or to include a farther-reaching recognition of social rights such as the human right to water that would challenge the privatization of water at no cost introduced in 1981 – despite decades of parliamentary debate and several bills to that effect –; the right to housing; or a definition of the right to education that would reflect international human rights standards.

5. Some key framework questions for the Constitutional Convention

The new Constitution is to be drafted from scratch – much of the debate in Chile in the last 18 months was around the famous „*hoja blanca*“ (blank slate) that the Constitutional Convention will be called to write upon. Opponents of the constitutional process such as Marcela Cubillos, executive director of the right-wing think tank *Libertad y Desarrollo* argued that anything was going to be possible in the Convention and that therefore the 1980 Constitution should be kept. However, transitional Article 135 of the Constitution, adopted on 24 December 2019, reads: „the text of the New Constitution (...) must respect the Republican character of the State of Chile, its democratic regime, the final judicial decisions, and the international treaties ratified by Chile that are in force.“

One reading of the clause relating to international law is that the new Constitution may not run counter to previous treaty commitments, especially, in human rights matters. However, such a reading would beg the question of whether it would also apply to international economic law. The current Constitution, through a later

much-discussed reform of 1989, incorporates international human rights norms into the Constitution, while other international norms are incorporated as normal laws (Art. 5.2 of the Chilean Constitution). In that sense, putting international economic law at the same footing with international human rights law would actually run counter to the demands for greater protection of social rights that the Pact for a New Constitution was supposed to respond to.

The problem could be solved by interpreting the second part of the article as a limitation to the Convention's mandate rather than a definition of content of the future constitution (Contreras/Lovera/Salgado 2021). What can be said is that this article at least is ambiguously drafted, as it apparently mixes substantial limitations with limitations that could be read either as restrictions to its powers (not to derogate treaties or override judicial decisions) or as substantive limits to the text itself of the new constitution.

From a perspective of international law, it would seem that any State organ – including the Constitutional Convention – is bound by the international commitments the State of Chile has entered into. There is, however, an important difference between human rights norms and economic norms: while international law does not prescribe a certain economic model to a country – as different economies from the PR China, the United States of America, or Germany have entered the same free trade agreements, and human rights treaty bodies have explicitly stated that no model is to be preferred due to treaty obligations – international case-law has ordered the recognition of certain human rights at the highest normative level in a country, and the regulation of any economic system in order to respect, protect and guarantee social rights.

In Chile, the Constitution has already been amended twice pursuant to orders of the Inter-American Court of Human Rights (cases *Last Temptation of Christ* on the prohibition of prior censorship, *Claude Reyes* on access to information). For Chile, one of the main challenges that can be identified from a human rights law perspective is the inclusion of a meaningful equality and non-discrimination clause that encompasses affirmative action to overcome historic injustices, protection of social rights independent from the socio-economic situation of a person, as well as the long overdue constitutional recognition of indigenous peoples.

Finally, even if formally there are very few restrictions, constitutionalists recall that such processes tend to build on constitutional traditions, experiences and idiosyncratic characteristics of a country's constitutional law, interpretation and legal culture that define what we could call a certain 'path dependence' (David 2007). It is, in this view, rather unlikely that a new Constitution would be set up in a completely new, 'inno-

vative' structure, or with completely unforeseen content that showed no influence of previous texts, constitutional litigation and social or parliamentary debates. In that sense, an elitist reading of the 'constitutional tradition' might well once more disregard the population's demands for non-discriminatory protection of social rights, unless majorities in the Constitutional Convention were able to resist the traditional state capture.

6. Voting and economic models for the new Constitution

At the moment of writing, it is too early to anticipate the distribution of forces, political experience and views in the constitutional convention. However, it is possible that several economic issues will not obtain the required 2/3 majorities and end up relegated to congressional law-making, especially if opponents to the current model are underrepresented in the Convention (see above, division of lists) and do not manage to rally around one alternative, be it the principle of solidarity, the proposal of a social market economy, a circular economy, or an ecological constitution based on environmental sustainability, participation and intergenerational environmental equity (Hervé/López 2021: 15). For social rights protection, there seems to be consensus around the need to recognize and improve the guarantee of social rights, but decisive questions for this purpose around redistribution and the social and ecological function of property (Lucas 2015), justiciability of social rights (Bertelsen 2019, Aguilar 2012, Figueroa 2009), and the definition of their scope in conformity with international human rights law are crucial but uncertain.

Finally, it is to be hoped that the government does not attempt withdrawing certain issues from the realm of the Constitutional Convention by ratifying international treaties without the respective reservations. Approving the ratification of the (reduced) Transpacific Partnership TPP-11 just before the Constitutional Convention takes up its work might follow such considerations as well as simply respond to previously agreed upon timing, although the constitutionality of the approval might still end up before the Constitutional Tribunal.

7. Conclusion

While hopes among the average Chilean are high regarding the potential of a New Constitution to reform the current economic system and considerably reduce social inequality, the capacity of the Constitutional Convention to deliver depends on sev-

eral factors that are still uncertain. Much will depend on whether high fragmentation of the lists that propose a change in the economic model can be overcome, and how much traditionally right-wing members of the Convention will agree to a different model, or stronger regulatory powers than in the current model. Also, the response will depend crucially on whether change regarding the interpretation of ‘subsidiarity’ or the elimination of the concept will be achieved. Two additional and decisive concepts are the scope of social rights in conformity (or not) with international human rights law, and their justiciability, as well as the definition of health, education, water, pension, and housing as rights the State has to provide as a service – with the participation of the private sector – or, in ‘path dependency’ with the 1980 Constitution, as ‘business’ that the State may not interfere with.

International human rights bodies are clear on the point: they consider the State responsible for the failure to guarantee social rights, independent of whatever system of privatization or public service is chosen. Keeping social services at arm’s length of the State, with minimal regulation, has not shown to be effective in that respect.

Literature

- Aguilar, Gonzalo (ed.) 2012: *Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno*. Santiago: Librotecnia.
- Atria, Fernando (2013): *La Constitución tramposa*. Santiago: Lom Ediciones.
- Bertelsen, Raúl (2019): *Fuerza Normativa de la Constitución y Judicialización de los Derechos Sociales de Prestación*. In: *Derecho Público Iberoamericano*, No. 15, 115-151.
- BKP Development Research & Consulting (2019): *Sustainability Impact Assessment in Support of the Negotiations for the Modernisation of the Trade Part of the Association Agreement with Chile*. Final Report. Brussels: European Commission.
- Cadem, Plaza Pública N1 349 – 21 September 2020, available at <https://www.cadem.cl/encuestas/plaza-publica-no-349-21-de-septiembre/>
- Casas, Lidia/Schönsteiner, Judith (2020): *Violencia y discriminación estructural: Estallido Social y Pandemia desde un Enfoque de Derechos Humanos*. In: Zúñiga, Marcela (ed.): *Informe Anual sobre Derechos Humanos*. Santiago: Ediciones UDP, 9-39.
- Christodoulidis, Emiliós/Goldoni, Marco (2020): *Introduction: Chile’s ‘Constituent Moment’*. In: *Law and Critique*, No. 31, 1-5.
- Clérico, Laura/Morales, Mariela (eds.) (2019): *Interamericanización del derecho a la salud. Perspectivas a la luz del caso Poblete de la Corte IDH*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Committee on ESCR, General Comment No. 20 (2009).
- Constitutional Tribunal of Chile, Rol TC-1218 (2009).
- Constitutional Tribunal of Chile, Rol TC-976 (2008).

- Contreras, Macarena/Schönsteiner, Judith (2017): Derecho al agua, emergencias y responsabilidades del estado y de las empresas sanitarias. In: Vial, Tomás (ed.): Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile. Santiago: Ediciones UDP, 99-162.
- David, Paul (2007): Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science. In: *Cliometrica*, Vol. 1, No. 2, 91-114.
- Duce, Mauricio/Dammert, Lucía (2020): Propuestas para iniciar un Proceso de Reforma a Carabineros de Chile. Espacio Público, Santiago de Chile, available at <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/11/Propuestas-para-iniciar-proceso-de-reformas-a-Carabineros-de-Chile.pdf>
- Escudero, María Cristina/Gajardo, Jaime (2020): Nueva Constitución y proceso constituyente. In: *IdeAs*, No. 15, <http://journals.openedition.org/ideas/8417>, DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.8417>
- Fernández, Miguel Angel et al. (2020): Informe Plebiscito Constitucional 2020. Santiago: Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.
- Figueroa, Rodolfo (2009): Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Discusión Teórica. In: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36, No. 3, 587-620.
- Fundación Sol (2020): Pensiones Bajo el Mínimo, Junio 2020.
- Galdámez, Liliana (2013): Comentario Jurisprudencial: La Consulta a los Pueblos Indígenas en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Ley de Pesca Roles 2387-12-CPT y 2388-12-CPT. In: *Estudios Constitucionales*, Vol. 11, No 1, 621-632.
- García, José Francisco/Verdugo, Sergio (2015): Subsidiariedad: Mitos y Realidades en Torno a su Teoría y Práctica Constitucional. In: Ortúzar, Pablo (ed.): Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 205-225.
- Greenpeace Chile (2020): Mientras el coronavirus avanza, en Chile hay 400.000 familias que dependen de camiones aljibe para lavarse las manos, 22 March 2020.
- Guerrero, José Luis (2018): La Constitución Económica Chilena. Santiago: DER Ediciones.
- Heiss, Claudia (2018): La constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile. In: Grez, Serio/Opazo, Daniel/Vidal, Paula (eds.): Ciudadanías para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI. Santiago: Ariadna Ediciones, 49-62.
- Henríquez, Miriam et al. (2020): ConstituciónConGénero, 5 October 2020, available at https://www.uchile.cl/documentos/nueva-constitucion-con-perspectiva-de-genero_169952_0_3515.pdf
- Hervé, Dominique/López, Gianni (2021): El Medio Ambiente y el Desafío de una Nueva Constitución. In: Lorca, Rocío (ed.): La hoja en blanco. Claves para conversar sobre la nueva Constitución. Santiago: La Pollera Ediciones, 199-214.
- Inter-American Commission of Human Rights (2019): Situación de las „zonas de sacrificio“ ambiental y las consecuencias de la actividad industrial sobre el derecho a la salud en Chile, 171th Period of Sessions, Sucre, 13 February 2019.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, INDH (2018): Recursos naturales, empresas y derechos humanos. Análisis del impacto de actividades productivas sobre los recursos naturales y el medio ambiente. In: Informe Anual sobre la Situación de Derechos Humanos en Chile, 121-165.
- Inter-American Court of Human Rights: Vera Rojas vs Chile, Pending. Decision expected for the second semester of 2021, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2019/13039FondoES.PDF>
- Infante, Paloma (2016): (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. In: *Revista de Derecho Ambiental*, Vol. 4, No. 6, 143-163.

- Lagos, Alejandro (2020): El vilipendiado „Principio de Subsidiariedad“ en Chile: Antología de Malentendidos. In: *Derecho Público Iberoamericano*, No. 16, 69-105.
- Lambeth, Georg et al. (2019): La Desigualdad es una decisión política. In: *CiperAcadémico*, 10.12.2019, available at <https://www.ciperchile.cl/2019/12/10/parte-ii-la-desigualdad-es-una-decision-politica/>
- Lovera, Domingo (2020): Protestas constituyentes: Octubre del '19. In: Lorca, Rocío et al. (eds.): *La hoja en blanco. Claves para conversar sobre la nueva Constitución*. Santiago: La Pollera Ediciones, 97-118.
- Ministerio de Desarrollo Social (2019): Informe de Desarrollo Social, https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2019.pdf
- Nash, Claudio (2019): Nueva Constitución, Modelo Económico y Derechos Fundamentales. El Debate Inédito en Chile. In: Bazán, Víctor/Fuchs, Marie-Christine (eds.): *Constitución y economía*. KAS, 73-90.
- Nash, Claudio/Núñez, Constanza (2017): Los usos del derecho internacional de los derechos humanos en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia en Chile. In: *Estudios Constitucionales*, Vol. 15, No. 1, 15-54.
- OECD (2020), *Assessing Chile's analytical framework for long-term fiscal sustainability*.
- OECD (2021) *Economic Survey of Chile 2020*, <http://www.oecd.org/economy/chile-economic-snapshot>.
- Ovalle, Alejandra (2015): ¿Subsidiariedad o solidaridad en materia económica? In: Henríquez, Miriam/Silva, María Pía (eds.): *La Constitución económica*. Santiago de Chile: Thomson Reuters, 223-240.
- Palma, José (2016): Do Nations just get the inequality they deserve? The 'Palma ratio' re-examined. *Cambridge Working Paper in Economics*, 1627, <https://doi.org/10.17863/CAM.1089>
- Palma, José (2018), Es poco probable que reintegrar el sistema tributario reduzca la desigualdad. In: *La Segunda*, 22 June.
- Salas, Carolina (2015): Constitución económica y recursos naturales: de la función social a la función ecológica de la propiedad. In: Henríquez, Miriam/Silva, María Pía (eds.): *La Constitución económica*. Santiago de Chile: Thomson Reuters, 133-154.
- Salgado, Constanza/Lovera, Domingo/Contreras, Pablo (2021): ¿Límites internacionales del poder constituyente? Análisis del caso chileno (draft on file with the author).
- Schönsteiner, Judith et al. (2016): Estudio Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos en Chile, Centro de Derechos Humanos de la UDP. English abridged version available at <https://derechoshumanos.udp.cl>
- Schönsteiner, Judith/Zúñiga, Marcela (2021): Complying but only when told so. In: Grote, Rainer et al. (eds.): *Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*. Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.
- Silva, María Pía (2015): Proporcionalidad y justicia: Parámetros a los que debe ajustarse el legislador al establecer los tributos. In: Henríquez, Miriam/Silva, María Pía (eds.): *La Constitución económica*. Santiago de Chile: Thomson Reuters, 101-132.
- Supreme Court of Chile, Rol 5888-2019, 28 May 2019.
- Supreme Court of Chile, Rol 72.198-2020, 18 January 2021.
- Una Constitución para Chile (2018), Síntesis, available at https://unaconstitucionparachile.cl/files/sintesis_de_resultados_etapa_participativa.pdf

- Undurraga, Verónica (2020): Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention. In: ICON, Vol. 18 No. 2, 466-470.
- Vallejo, Rodrigo (2016): La Constitución Económica Chilena: Un Ensayo en (De) Construcción. In: Estudios Constitucionales, Vol. 14, No. 1, 247-290.
- Vivanco, Ángela (2006): Curso de derecho constitucional, Vol. II, 2a ed.. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- World Bank 2014, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/4961314682282235/pdf/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014.pdf>
- World Bank 2020, <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>
- World Bank 2021, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2019&locations=CL&name_desc=false&start=1961&view=chart
- World Integrated Trade Solution (WITS) 2018: Country Profile Chile, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/CHL>
- www.mma.gob.cl, En un año difícil, se conmemoran 10 años de la EAE como instrumento de gestión ambiental para Chile, 14 December 2020.

All websites last accessed in March 2021.

A digital version can be found under the following link:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1988>

**HUMAN
RIGHTS**
ERLANGEN
NÜRNBERG

FAU

FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

MA Human Rights 2021/22

Applications now open

Delve into contemporary debates on justice, equality, and the protection of human dignity from an interdisciplinary perspective, surrounded by a vibrant international community.

More information about the programme, faculty and student life at:

www.humanrights-master.fau.de

Sandra Cossart and Mathilde Silvestre

Four Years Later – the Impact and Potential of the French Law on the Duty of Vigilance

Abstract

This article aims to provide an initial assessment of the first four years of application of the 2017 French Law on the Duty of Vigilance of parent and instructing companies, focusing on both the text of the law and its concrete implementation. Such an assessment should allow for an understanding of the extent to which the French legislation can serve as a model for other legislative attempts to improve access to justice and companies' accountability for their activities worldwide and their potential adverse human rights and environmental impacts.

Zusammenfassung

Der Beitrag nimmt, vier Jahren nach Inkrafttreten, eine erste Bewertung des französischen Lieferkettengesetzes von 2017 vor, und zwar sowohl des Gesetzestextes als auch seiner konkreten Anwendung. Die Einschätzung soll klären helfen, inwieweit das französische Gesetz als Vorbild für andere Gesetzesbemühungen dienen kann, um die Verantwortung von Unternehmen für ihre transnationalen Aktivitäten und deren etwaige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu stärken sowie den Zugang zu Rechtsmitteln zu verbessern.

INTRODUCTION

The French Law on the Duty of Vigilance of parent and instructing companies¹ (hereinafter the „Law on the Duty of Vigilance“) came into force in March 2017. It is a major milestone towards improving companies' accountability for their activities worldwide and their potential adverse human rights and environmental impacts, and its adoption has resulted in many expectations regarding the achievement of a fairer and more balanced globalisation.

The way it is used by civil society and applied by judges is of interest well beyond France's borders. Indeed, initiatives on mandatory human rights due diligence are currently being discussed at different levels: at the national level, for example in Ger-

1 Loi no. 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, JORF no. 0074, 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626?r=0DIAAnyh797>

many;² at the European level too, since a text proposal on corporate accountability is currently being discussed;³ and to some extent at the international level with the 6th session of negotiations for a binding UN treaty on business and human rights having taken place in October 2020.⁴

These various ongoing developments make it relevant to take stock of this pioneering piece of legislation and learn from experiences of its adoption. Four years after the adoption of the Law on the Duty of Vigilance, one can already see evidence of some of its main limitations, which should be overcome when drafting future national or European legislation. At the same time, four years is still too early to obtain a complete understanding of the full potential of the Law on the Duty of Vigilance, as no decision on the merits has yet been rendered and many aspects are still open and undecided. It is to be hoped that case law will resolve these issues in a way that is consistent with the law's objective to strengthen corporate accountability and enhance access to justice for victims of environmental and human rights abuses.

This article aims to provide an initial assessment of the first four years of application of the Law on the Duty of Vigilance. Although it focuses on the text of the law and its implementation, the developments it has brought about will be relevant for a reflection on the content of future legislation on corporate due diligence (whether at the national, regional or international level), and especially for understanding the extent to which it should be taken as an example.

Although the process at the European level is still at an early stage, it is noteworthy that the legislative initiative report adopted by the European Parliament in March 2021 appears, to some extent, less ambitious than the initial legislative proposal in France. Existing references to codes of conduct, social auditing or corporate grievance

-
- 2 For an updated overview of the debates and legislative developments on mandatory human rights due diligence in Germany, see 'Germany: Cabinet Debate On Key Points For A Supply Chain Law Postponed' (*www.business-humanrights.org*, 2020), <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/chancellor-merkel-supports-german-due-diligence-law-following-disappointing-nap-monitoring-results/#timeline>
 - 3 For an updated overview of the legislative developments on mandatory human rights due diligence at EU level, see 'EU Commissioner For Justice Commits To Legislation On Mandatory Due Diligence For Companies' (*business-humanrights.org*, 2020), <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/eu-commissioner-for-justice-commits-to-legislation-on-mandatory-due-diligence-for-companies/> and 'European Parliament adopts key report with recommendations to EU Commission on mandatory due diligence & corporate accountability' (*business-humanrights.org*, 2021), <https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/european-parliament-committee-on-legal-affairs-publishes-report-with-recommendations-to-eu-commission-on-mandatory-due-diligence/>
 - 4 'UN Treaty Negotiations Kick Off Amid Major Global Uncertainties – European Coalition For Corporate Justice' (*Corporatejustice.org*, 2020), <https://corporatejustice.org/news/16843-un-treaty-negotiations-kick-off-amid-major-global-uncertainties>

mechanisms in the report are concerning, while the insufficiencies of these practices are the very reason why legislation on corporate accountability is needed. The impact of corporate lobbying on upcoming discussions should be closely monitored and exposed, as there is a real risk that corporations and business associations will seek to water down the content of any new obligations and liability mechanisms.

This article first describes the positive and important impact of the Law on the Duty of Vigilance and its implementation mechanisms, detailing how the law aims to create new legal avenues to improve access to justice and corporate accountability (1.). While this legal development is welcome, it remains insufficient, and the second section outlines the remaining challenges to its effective implementation and the legal and practical obstacles that still hinder access to justice (2.).

1. Nature, Scope and Requirements of the Duty of Vigilance

First, a brief overview of the context and content of the Law on the Duty of Vigilance will be provided (1.1). This will then be followed by a detailed description of the prevention mechanisms and the guarantees of access to justice for victims (1.2).

1.1 THE ADOPTION OF A CORPORATE DUTY OF VIGILANCE

The adoption of the Law on the Duty of Vigilance was prompted in France by the shortcomings of both soft and hard law in preventing and redressing adverse human rights and environmental impacts caused by companies' activities and supply chains across borders (see Potier 2015). The inadequacy of national or international law, of a substantive or procedural nature, with regards to rules on access to evidence, on collective redress, costs, etc., prevents victims from obtaining reparation and companies from being sanctioned (van Dam 2011). In the majority of cases, companies are protected from liability when their business activities cause adverse human rights and environmental impacts by legal principles such as the corporate veil (and the corresponding lack of legal recognition of corporate groups) (see Cossart/Guislain 2017).

At the time of the parliamentary debates, the limitations of existing soft law principles such as the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the OECD Guidelines on multinational companies had already been identified and experienced in practice.⁵ There was an emerging trend towards introducing legislative

⁵ The concept of soft law refers to non-binding standards adopted by national, regional and international institutions. In terms of responsible business conduct, the main focus is on: United Nations, Guiding Principles on Business and Human Rights, 2011, and OECD, Guidelines for Multinational Enterprises, Paris, 2011.

instruments to promote human rights due diligence but the few existing laws focused on reporting – sanctioning the lack of reporting on human rights due diligence rather than the lack of human rights due diligence on the part of the company – and failed to provide access to justice for victims of adverse human rights and environmental impacts.⁶

2013, the year of the first parliamentary debate on the issue, is also unfortunately the year the Rana Plaza collapsed, which resulted in an important mobilisation of a coalition of NGOs, trade unions and members of parliament, to prevent such disasters in the future (see Petitjean 2019). It therefore seemed necessary to transform the principles of soft law into binding obligations, and to create new legal standards applying to the whole corporate value chain and applicable before the courts. That is precisely what the French Law on the Duty of Vigilance allows for.

Although in 2017, in a context where it has no equivalent at the European level, the Law on the Duty of Vigilance appeared to be particularly pioneering and innovative, it is nevertheless important to note that, with the support of civil society and particularly Sherpa, in 2013 and again in 2015 some members of parliament had put forward a much more ambitious text which did not survive the intense corporate lobbying (Cossart/Guislain 2017, Heinrich 2017). The Law on the Duty of Vigilance was eventually adopted in 2017 after protracted debates in both chambers of the French Parliament and a partial annulment by the Conseil Constitutionnel (Cossart/Chaplier/Beau de Loménie 2017).

The legislation introduces new provisions in the French Commercial Code (Articles L. 225-102-4 and L. 225-102-5) that require large French companies to establish, publish and effectively implement a vigilance plan which must contain reasonable vigilance measures, adequate to identify risks and prevent serious violations of human rights, fundamental freedoms, the health and safety of individuals, and the environment. This obligation of vigilance is imposed on companies incorporated in France that, for two consecutive fiscal years, either employ at least 5,000 people themselves and through their French subsidiaries, or employ at least 10,000 people themselves and through their subsidiaries located in France and abroad.⁷ The vigilance obligation extends not only to the company's activities, but also to the activities of companies under its legal control as well as the activities of its suppliers and subcontractors with whom there is an „established commercial relationship”.⁸

6 See, for example, the UK Modern Slavery Act 2015. See also Martin-Ortega 2019: 120.

7 Law on the Duty of Vigilance, art 1, para 1.

8 Ibid, para 3.

The reference to the vigilance plan must not overshadow the other obligations and provisions and limit what the duty of vigilance is. It is necessary to recall that the demands of civil society at the time of the debates on the Law on the Duty of Vigilance did not in any way concern the sole publication of a plan but the establishment of a liability regime for parent and instructing companies that would grasp the current economic reality of transnational value chains. The first version of the law, from 2013, was built around a general obligation of vigilance allowing the liability of parent companies, including criminal liability, to be sought through an amended definition of negligence in the Criminal Code (Cossart/Guislain 2017). The term “vigilance plan” was only included in the second draft of the law in 2015 because of corporate lobbying (ibid). These difficulties also explain why a list of vigilance measures and procedures to be implemented was explicitly listed in the final text of law including risk mapping, procedures to regularly assess the situation of subsidiaries, subcontractors or suppliers, appropriate actions to mitigate risks and prevent serious violations, an alert mechanism, and a monitoring scheme to follow up on the measures implemented and assess their efficiency.⁹ However, the measures set out in the law are neither restrictive nor exclusive, unlike other reporting legislation. More generally, a vigilance plan, just like the measures to be undertaken, should be adapted to a company’s business’ specificity. Sherpa has released detailed Vigilance Plan Reference Guidance precisely to help all stakeholders understand the legal requirements and contribute to a proper implementation of the law (Sherpa 2019).

The value of this transparency requirement lies essentially in the fact that, in principle, it allows anyone affected by the activities of enterprises to scrutinise whether a company has correctly identified the risks caused by its activities and to assess whether the actions of the enterprise are “appropriate”, in the sense of the law, to mitigate these risks and prevent harm. Yet today still many of the debates are on the level of specificity required in the plan, whereas they should on be whether the measures implemented by companies are in fact adequate and effective to prevent violations. The notion of a vigilance plan should not be understood as the key component of the duty of vigilance, but rather as only the formal support of the broader obligation of due vigilance.

A civil fine of 10 million Euros provided for in the text adopted by the members of parliament was intended to act as a dissuasive tool but was regrettably declared not to be in conformity with the constitutional principle of legality of offences and pen-

⁹ Law on the Duty of Vigilance, art 1, paras 4-9.

alties.¹⁰ Thus, the Law on the Duty of Vigilance only provides for two implementation mechanisms: one ensures compliance with the Law as a preventative measure, through a formal notice and then potential recourse to the judge and the other is inspired by common civil liability law and can be triggered in the event of damage resulting from a company's lack of vigilance.

1.2 JUDICIAL ENFORCEMENT MECHANISMS

As noted above, the Law on the Duty of Vigilance provides for two different judicial mechanisms for its implementation: a formal notice potentially followed by judicial injunctive relief and a civil claim.

The Preventative Mechanisms: Formal Notice and Injunctive Relief

First, any person with legal standing may request a judge to order a company to comply with the law, provided they first formally requested the company to comply and that the company failed to do so within three months (*mise en demeure*).¹¹

Through injunctive relief, this preventative mechanism aims to force compliance and avoid potential violations, especially since periodic penalty payments may also be requested (i.e. fines payable on a daily or per event basis until the defendant complies with the judicial order).¹² The extent to which judges will exercise this injunctive power remains to be seen, but their powers under this provision could potentially be broad, as they could order a company to publish a vigilance plan, take adequate vigilance measures, or effectively implement measures stated in its vigilance plan.

The Law on the Duty of Vigilance came into force on March 27, 2017, requiring the publication of the first vigilance plans in 2018 and allowing any interested party to take legal action as of 2019. Since June 2019, at least seven formal notices based on the Law on the Duty of Vigilance have been sent to French companies requesting them to comply with the law (Total, Teleperformance, EDF, XPO Logistics Europe, Suez, Casino) in accordance with this first preventative mechanism. These cover a variety of legal issues: the environment (including climate change, e.g. the first formal notice sent to Total), workers' fundamental rights (e.g. notices sent to Teleperformance, XPO

10 Conseil Constitutionnel, *Decision no. 2017-750 DC 23 Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, March 2017, cons. 13 et 14; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017750DC.htm>

11 Commercial Code, art L. 225-102-4 II.

12 Ibid.

Logistics) or indigenous rights (e.g. notice sent to EDF).¹³ These were filed by a variety of applicants (NGOs, trade unions and local authorities). The companies' plans were considered unsatisfactory by the applicants, but the allegations are diverse: often relating to the activities of the companies drawing up the plan, or sometimes to the activities of their subsidiaries abroad or their subcontractors with whom an established business relationship is alleged.

As of today, four of the seven formal notices resulted in the matter being referred to the courts: the first two judicial claims were brought against Total, the third one against EDF, and the fourth, very recently, against Casino.¹⁴ The first case was brought against Total with regards to its activities in Uganda, pursuant to the *référé* procedure, which empowers the judge to take interim or conservatory measures under certain conditions, including the need to prevent imminent damage or to stop overtly unlawful conduct.¹⁵ The second case was brought against Total before the *Tribunal Judiciaire* by five NGOs including Sherpa and 14 local authorities claiming that Total failed to take adequate measures to prevent climate change and asking the court, among others, to order Total to take the necessary measures to drastically reduce its greenhouse gas emissions (see Chrisafis 2021).

A New and Necessary Legal Basis for Corporate Civil Liability

The law goes beyond a mere preventive dimension since it also allows potential and actual victims to have access to a remedy: the parent or instructing company may be held liable for harm caused by the group's activities and its commercial relations in France and abroad.

Through its Article 2, the Law on the Duty of Vigilance extends the scope of civil liability of multinational companies by introducing into the French Commercial Code an article L. 225-102-5 which confirms the possibility of holding the parent or instructing company liable under the conditions set out in articles 1240 and 1241 of the French Civil Code. Pursuant to this second judicial mechanism, a company shall remedy any harm that the due respect of its duty of vigilance could have prevented.¹⁶ The duty of vigilance therefore creates a new standard of conduct placed upon parent and instructing companies that, if not satisfied, can amount to the wrongful act or

13 For an overview of these first formal notices, see Brabant/Savourey 2020; France – Bhrin Law (*Bhrinlaw.org*, 2020), <http://www.bhrinlaw.org/key-developments/69-france>

14 For more information on the legal proceedings against Total, see Les Amis de la Terre 2020 a. For an overview of the case against EDF, see ECCHR 2020; and for the case against Casino, see Sherpa 2021.

15 Civil Procedure Code, arts 834 and 835.

16 Commercial Code, art L. 225-102-5.

negligence necessary under French civil law to trigger civil liability (Lagoutte 2015). The failure to adopt adequate vigilance measures or to implement them effectively may amount to a fault, which makes it possible to hold the author liable under the conditions envisaged by the common law of civil liability, i.e. damage and a causal link between the fault and the damage. Moreover, in the case of a civil liability action, the judge may also request that the decision be published and announced, thereby adding a reputational risk to the legal action.¹⁷

Indeed, corporate responsibility cannot be solely ethical and moral, and debates cannot focus solely on issues of transparency, especially when transparency is ultimately used as a tool for green or social washing. Effective regulation of multinational companies can only be achieved through mechanisms that are sufficiently deterrent; only if due vigilance is seen as a general standard of conduct for companies, triggering liability for breach of this obligation, can we hope to see a change in corporate behaviour. However, the ongoing discussions at the European Parliament suggest that the corporate lobby will continue to push for self-regulation – including corporate grievance mechanisms – in an attempt to distract attention from the broader need for accountability and access to justice for victims.

In order to strengthen corporate accountability, civil liability is therefore essential, all the more so to guarantee compensation for direct victims; unlike, for example, disputes based on French consumer law. Indeed, as seen in the Samsung case, for example (see Gonzales/Guislain 2019), the incrimination of misleading commercial practices only provides for remedies and compensation for indirect victims, i.e. misled customers, rather than for the affected workers.

Victims of human rights violations or environmental damage committed by controlled entities or entities in a commercial relationship with a company that is in breach of the duty of vigilance may now have a legal remedy enabling them to obtain compensation, even if the damage occurs abroad. By covering the extraterritorial influence of a French company, the Law on the Duty of Vigilance goes in the direction of an alignment of legal reality with economic reality and constitutes a first step towards the legal recognition of corporate groups and transnational value chains.

2. The Main Challenges in the Implementation

To some extent, the French law on the Duty of Vigilance sets a benchmark for corporate responsibility legislation and raises the bar for other countries and the EU. Four

¹⁷ Law on the Duty of Vigilance, art 2, para 3. See Beau de Loménie/Cossart 2017.

years on, there is still no EU equivalent to the French law; the few existing pieces of legislation are, among other things, more reporting oriented and/or limited to a specific sector or issue.

However, with the years certain challenges in the implementation of the Law on the Duty of Vigilance have emerged: limitations that are linked to the text of the law on the one hand (2.1), and uncertain limitations still dependent on application and interpretation by judges on the other hand (2.2).

2.1 THE LIMITATIONS OF THE LAW ON THE DUTY OF VIGILANCE

Most of the limitations can be explained by the fact that the Law on the Duty of Vigilance is, as explained above, a watered-down version of the initial legislative proposals made in France in 2013 and 2015. As it is the result of compromise, it only provides a partial response to stakeholders and victims' needs. First, the use of the mechanism provided for in the Law on the Duty of Vigilance is limited with regard to the scope of the companies covered by the law. Second, the use of litigation is obstructed by the application of general procedural rules on civil liability, which fail to take into account the fundamental imbalance between parties in those cases.

The Unnecessarily Limited Scope of the Companies Covered

The first element that prevents the Law on the Duty of Vigilance from being a fully effective tool to compel companies to prevent and remedy their negative impacts on human rights and the environment concerns the scope of the companies covered by the legislation.

The application thresholds are indeed problematic.¹⁸ On the one hand, they are too high, as they do not cover many large French companies operating worldwide and achieving a significant turnover. Thus, the name occasionally used to refer to the Law on the Duty of Vigilance, the „Rana Plaza law”, in reference to the tragedy which motivated its adoption, is misleading since the law actually excludes from its scope of application some French companies whose clothes were finally recovered from the rubble (Hannoun 2017). Further, these thresholds may be easy to circumvent (e.g., in the case of different French entities held by a holding company incorporated in a third country for tax reasons).

In addition, the criterion based on the number of employees of corporate groups has been an important obstacle in the implementation and monitoring of the law. As

¹⁸ See above 1.1.

the French government refused to publish an official list of companies subject to the law, it is difficult for civil society to draw up an exhaustive list in view of the opacity of company data because the number of employees of a corporate group is not a public information in France. Thus, future legislation on the duty of vigilance should avoid overly complex thresholds that allow the law to be circumvented.

Sherpa and CCFD-Terre Solidaire (2021) have tried to remedy this shortcoming and compiled a non-exhaustive list of companies on the basis of publicly available information. It has been estimated that at least a quarter of companies known to be covered have not published a vigilance plan and have suffered absolutely no legal consequences (see Sherpa/CCFD-Terre Solidaire 2019). Nevertheless, as the number of formal notices and litigation by civil society increases, it can be expected that the risk of being exposed to possible litigation will gradually force companies to comply with their obligations. As such, victims and associations have a key role to play in the effective implementation of the law by intervening before the courts, either to obtain an injunction and force the company to put in place and effectively implement a vigilance plan, or through civil liability action.¹⁹

It appears that apart from the initial difficulty in identifying whether a company is covered by the Law on the Duty of Vigilance as exposed above, the lever of the formal notice is relatively easy to activate. In contrast, when it comes to litigation to hold a company liable, victims are faced with many legal obstacles (Brabant et al. 2020).

Access to Remedies: A Difficult Burden of Proof

As already indicated, one of the main achievements of the Law on the Duty of Vigilance is to have linked the duty of vigilance to civil liability, so that the absence of adequate and effective measures on the part of a company may trigger its civil liability and it may be ordered to pay damages for any resulting violation. Thus, assuming that the issue of liability is indeed governed by French law, the Law on the Duty of Vigilance may facilitate access to justice for victims of violations. However, access to remedies is still difficult because the Law on the Duty of Vigilance only refers to the principles of civil liability under French law. It is therefore upon the claimant to prove the three traditional elements of civil liability, namely a wrongful act (the failure of the company to exercise its due vigilance), the harm suffered, and causation (for an overview, see Danis-Fatôme/Viney 2017).

¹⁹ There is also a certain imbalance: the role of stakeholders is essential with regard to the control of the effective application of the law, even though their participation in the development of a vigilance plan, for example, is not mandatory. See Beau de Loménie and Cossart 2017: 1-6.

This burden of proof may be difficult to meet. In particular, causation may seem particularly challenging to establish as one must prove that a company's failure to respect its obligation under the Law on the Duty of Vigilance caused a certain damage. Yet, in cases of a damage occurring in a corporation's value chain, causation could be seen as indirect. It may be argued that the damage could have been avoided by adequate prevention and mitigation measures; but the lack of vigilance of the company failure may be only one of many causes of the ultimate damage (Hannoun 2017). A strict conception of causation could therefore amount to depriving the Law on the Duty of Vigilance of its objective. For example, a strict interpretation of causation would probably not have enabled French companies subcontracting their production to firms operating in the Rana Plaza to be held liable for the damage resulting from the 2013 collapse, while the impunity that ensued was precisely what prompted the adoption of the legislation.

In addition, most relevant information and evidence is also likely to be in the possession of the company itself. Yet, under French law, for example, the possibilities of access to evidence held by a company are extremely limited. The shortcomings of the mechanism provided for in Article 145 CPC allowing for the request for investigative measures before any trial (*référé probatoire in futurum*) have been highlighted, for example, in the *Perenco* case (Cossart/Bourgeois 2020).

Requiring a strict causal link may seem incompatible with the objectives of the Law on the Duty of Vigilance. In the present case, if the French courts do not facilitate the burden of proof (Sachs 2017) or do not rely on a presumption of causality – as they do in cases where the damage „appears to be the normal and foreseeable realisation of a risk created out of imprudence“ (Danis-Fatôme/Viney 2017, Lagoutte 2015), the claimants may still have, inter alia, the possibility of resorting to the concept of loss of a chance (*perte de chance*), considering that the parent company's lack of vigilance certainly did not directly cause the whole damage, but nevertheless certainly deprived them of an opportunity to prevent it (Hannoun 2017).

Future legislation on the duty of vigilance should consider a reversal of the burden of proof to allow effective access to remedies. This could be modelled on the initial French legislative proposal, providing for a presumption of fault (strict liability) so that the company would at least have the burden of proving that it has taken all necessary measures to prevent human rights and environmental abuses, failing which it can be held liable.

In addition, an extended right of access to such information should be introduced or judicial access to relevant evidence held by companies should be facilitated.

2.2 SOME UNRESOLVED LEGAL ISSUES RELATED TO THE FUTURE IMPLEMENTATION OF THE LAW

A number of legal issues raised by the law on the duty of vigilance remain and are likely to give rise to important court decisions in the coming months and years. In particular, difficulties arise in relation to the nature of the duty of vigilance, its scope, and the applicability of French law to damage caused abroad.

Judiciary Scrutiny: Vigilance Beyond Compliance

A concrete analysis of some vigilance plans and of companies' public statements reveals that there seems to be a persisting confusion between vigilance and reporting on the part of companies. Similarly, the content of vigilance plans seems far removed from the reality of the risks to which companies are exposed; risk mapping is at best generic (description of the methodology used), and the risk mitigation and damage prevention actions described are general (see Sherpa 2019).

First, the company's failure to map risks seems to be one of the inadequacies cited in all of the formal notices sent thus far. Indeed, risk mapping appears to be very limited: when a risk is identified, the risk is at best linked to a sector, to a country, where it should be more precise and link, for example, to a particular establishment or supplier, or a specific supply chain. This is necessary as risk mapping is the cornerstone of the duty of vigilance, being the basis for the assessment of the appropriateness of the other vigilance measures. In fact, many vigilance plans praise the company's internal purported best practices and processes, while withholding crucial information on the risks related to their sector of activity, the countries where their subsidiaries are located and their supply chains. This is the paradox today of the „transparency“ of companies in social and environmental matters (Brabant et al. 2020).

Second, what is striking is that many companies simply list measures that already existed prior to the new obligations imposed by the Law on the Duty of Vigilance, and that have already been criticised, thus referring to pre-existing codes of conduct, contractual clauses, audits, self-assessments, internal surveys, etc. without specifying how these measures are adapted to prevent the identified risks.

The interpretation of the duty of vigilance obligation by certain companies as corresponding to the formalisation of already existing measures has had the impact in France of raising the question of the competent court to deal with due vigilance litigation. In the case against Total, regarding its activities in Uganda, for example, the company took up this restrictive and formalist interpretation of the duty of vigilance centred on the obligation to establish a vigilance plan and considered that the estab-

lishment of the vigilance plan was directly related to the internal management of the company. The company therefore argued that litigation in matters of due vigilance should fall within the jurisdiction of the commercial court (*Tribunal de Commerce*) rather than the ordinary civil courts in matters of civil liability (*Tribunal Judiciaire*). This interpretation relies on a miscomprehension of the duty of vigilance, which is rather to be understood as a duty of care owed to third parties, aiming to protect their fundamental rights, and not as an internal corporate management issue.

Moreover, the commercial courts in France are not composed of magistrates, but of businesspersons and former company directors, which is problematic when it comes to adjudicating on cases initiated by victims of human rights and environmental abuses against corporations. The *Tribunal de Grande Instance de Nanterre* (now the *Tribunal Judiciaire*) was seized in summary proceedings on 23 October 2019 and declared itself incompetent on 30 January 2020 in favour of the Commercial Court, a decision which was upheld on appeal on 10 December 2020.²⁰ The NGOs involved expressed their potential intention to appeal against this decision (Les Amis de la Terre 2020b).

In the case brought by Sherpa (along with 4 other NGOs and 14 local authorities) against Total on climate change, the Tribunal reached another decision and recently confirmed its jurisdiction. It found that the duty of vigilance is not limited to a business management issue, that it is meant to have an impact on “*society as a whole*” and that the law calls for a broad judicial review of the vigilance measures.²¹

Indeed, contrary to what often emerges from corporate practice, the duty of vigilance is not limited to the documentary exercise that is compliance²² and is based above all on the establishment and *effective* implementation of *adequate* and reasonable vigilance measures, spelling out conditions for corporate liability.²³ The text of the law and the objective it pursues are intended to ensure that the duty of vigilance involves much more than a formal box-ticking requirement. However, its exact content remains to be determined and will, in practice, be subject to judicial scrutiny. Faced with allegations that a company has not complied with its duty of vigilance, judges will need to assess whether a certain risk within its supply chain should have been identified, whether the measures undertaken can be considered as adequate to counter this risk,²⁴

20 TJ Nanterre 30 January 2020, 19/02833.

21 TJ Nanterre, 11 February 2021, 20/00915.

22 See above 1.1.

23 Law on the Duty of Vigilance, art 1, paras 1 and 2.

24 At this stage, soft law standards, albeit non-binding, could have a crucial impact on the progressive construction of this new general standard of conduct for companies regarding their supply chains, see Abadie 2018.

and whether those measures were effectively implemented (Lagoutte 2015: 5). The enhanced effectiveness of the Law on the Duty of Vigilance is thus at stake.

To avoid any potential for confusion, it should be clarified in future legislative attempts at the Member State level as well as at the European level that “due vigilance” is not a simple mandatory risk management process or strategy akin to box-ticking, the content of which would be at the discretion of the companies and which could be used as a defence to avoid liability, but a general obligation of consistent behaviour to take all appropriate and effective measures necessary to prevent human rights and environmentally adverse impacts caused in value chains, which triggers liability.

The Scope of the Duty of Vigilance

As previously indicated, the purpose of the Law on the Duty of Vigilance was to take into account how the value chains of French companies, with their many subsidiaries and subcontractors, truly operate, and to tackle the impunity of parent and instructing companies (Cossart/Guislain 2017). To ensure effective protection, the scope of the duty of vigilance should thus imperatively include subsidiaries as well as subcontractors and suppliers of the companies concerned. However, the notion of “*established commercial relationships*” has created ambiguity. Under French law, it has been defined as a stable, regular commercial relationship, taking place with or without a contract, with a certain volume of business, and under a reasonable expectation that the relationship will last. When applied to the Law on the Duty of Vigilance, some companies have interpreted this definition restrictively, to consider only the main subcontractors and exclude the lower tiers of their value chain from the scope of their duty of vigilance. Such a restrictive interpretation of the notion does not take into account the objectives of the law and the realities of today’s complex value chains. Furthermore, it would deprive the law of much of its effect and encourage an even greater dilution of the value chain of multinational companies in order to avoid their liability and more “legal dumping” (ibid).

The meaning of the concept of “established commercial relationships” will probably have to be clarified in case law, potentially in the case against the French supermarket Casino to stop it from selling beef linked with deforestation, land grabbing and forced labour in Brazil and Colombia (see Sherpa 2020). However, future national or European legislation should include language avoiding all ambiguity, making clear that the entire value chain is covered by the duty of vigilance.

Conflicts of Laws with Respect to Extraterritorial Obligations

Another issue that is likely to arise relates to potential conflicts of laws. Indeed, these have not been explicitly addressed and the Law on the Duty of Vigilance's applicability to cases of civil liability for damage caused abroad is therefore still unclear.

On the one hand, the French legislator is perfectly entitled to legislate on the obligations incumbent on companies whose headquarters are on its territory, and private international law does not preclude the French court's jurisdiction when considering the liability of a legal person whose headquarters are in France.²⁵

On the other hand, the question as to whether in such a case a competent French judge could apply French law still seems to be unsettled (Epstein 2018: 51). Indeed, the Law on the Duty of Vigilance refers to the general mechanism governing civil liability under French law,²⁶ but under the general rule laid down in the European Rome II Regulation, the law applicable to civil liability claims is the *lex loci delicti*, i.e. "the law of the country in which the damage occurs".²⁷

With regard to environmental damage, this does not seem to pose a problem since in this case, the Rome II Regulation provides an option for the claimant to choose between the law of the country in which the damage occurred and "the law of the country in which the event giving rise to the damage"²⁸ occurred".²⁹

As far as other damage is concerned, an interpretation consistent with the objectives pursued by the Law on the Duty of Vigilance calls for its application to civil liability cases triggered by a company's lack of vigilance even though the damage occurred abroad. This transpires in particular from parliamentary work (see, for example, Potier 2015) but also from the direct reference to the general provisions on civil liability which would otherwise be of little relevance. This interpretation is supported by many authors who consider in particular that the Law on the Duty of Vigilance could be recognised as an overriding mandatory provision (*loi de police*) according to Article 16 of the Rome II Regulation (Epstein 2018, Watt 2017, Pataut 2017). It has also been argued that the principle of proximity to the harmful event would make it possible to consider the place of the decision-making centre as the

25 Council Regulation (EC) 1215/2012 of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast), OJ L 351/1, art 4; see Epstein 2018: 50.

26 French Civil Code, arts 1240 and 1241.

27 Council Regulation (EC) 864/2007 of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations [2007] OJ L 199/40 (hereinafter Rome II), art 4.1.

28 i.e. the failure to comply with a duty of vigilance, located at the registered office of the parent company or of the limited partner company; see Pataut 2017, Boskovic 2016.

29 Council Regulation (EC) 864/2007 (Rome II), art 7.

most revealing of the applicable law, within the meaning of Article 4(3) of the Rome II Regulation (Pataut 2017).

In any case, it would be useful to clarify this point in future legislation, explicitly allowing the law to apply to damage caused abroad.

3. Conclusion

What these four years of implementation of the law have shown is that, while the Law on the Duty of Vigilance has been an essential development, access to remedies is still far from being perfectly guaranteed in the event of abuse on the part of companies.

The Law on the Duty of Vigilance has led to many expectations. In four years, NGOs, trade unions, communities and victims have taken hold of the law and grasped its potential as a legal tool to improve prevention and request accountability for adverse human rights and environmental impacts caused by French companies and their subsidiaries, subcontractors and suppliers. The ongoing and upcoming judicial cases brought against companies will hopefully compel them to take their vigilance obligations more seriously, provide remedies to victims, and clarify the interpretation of the law in accordance with the legislators' intentions.

Other legislatures initiatives could also learn from the French experience and aim for more ambitious legislation. In particular, procedural obstacles must be overcome, and the introduction of cases of absolute or strict civil liability, shifting the burden of proof, seems essential.

Literature

- Abadie, Pauline (2018): Le juge et la responsabilité sociale de l'entreprise. In: *Recueil Dalloz*, No. 6, 302-308.
- Beau de Loménie, Tiphaine/Cossart Sandra (2017): Stakeholders And The Duty Of Vigilance. In: *Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des Affaires*, No. 50, 1-6.
- Boskovic, Olivera (2016): Brèves remarques sur le devoir de vigilance et le droit international privé. In: *Recueil Dalloz*, 385.
- Brabant, Stéphane et al. (2020): Loi Sur Le Devoir De Vigilance Des Sociétés Mères Et Entreprises Donneuses D'Ordre : Premières Mises En Demeure Et Actions En Justice. In: *Cahiers de droit de l'entreprise*, No. 2, 17-18.
- Brabant, Stéphane/Savourey Elsa (2020): All Eyes On France – French Vigilance Law First Enforcement Cases (1/2) Current Cases And Trends (Cambridge.org, 2020); https://www.cambridge.org/core/blog/2020/01/24/all-eyes-on-france-french-vigilance-law-first-enforcement-cases-1-2-current-cases-and-trends/#_edn13
- Chrisafis, Angelique (2020): French NGOs And Local Authorities Take Court Action Against Total. In: *The Guardian*, 27 January 2020; <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/27/french-ngos-and-local-authorities-take-court-action-against-total>

- Cossart, Sandra/Bourgeois, Laura (2020): L'Article 145 Du Code De Procédure Civile: Un Outil Insuffisant Pour La Preuve Des Violations Économiques De Droits Fondamentaux. In: La Semaine sociale Lamy, No. 1923, 10-16.
- Cossart, Sandra/Chaplier, Jérôme/Beau de Loménie, Tiphaine (2017): The French Law On Duty Of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work For All. In: Business and Human Rights Journal, Vol. 2, Issue 2, 317-323.
- Cossart, Sandra/Guislain, Marie-Laure (2017): Le Devoir De Vigilance Pour Les Entreprises Multinationales, Un Impératif Juridique Pour Une Économie Durable. In: Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, No. 71.
- Danis-Fatôme, Anne/Viney, Geneviève (2017): La Responsabilité Civile Dans La Loi Relative Au Devoir De Vigilance Des Sociétés Mères Et Des Entreprises Donneuses D'Ordre. In: Dalloz affaires, 1610-1618.
- ECCHR (2020): Wind Farm In Mexico: French Energy Firm EDF Disregards Indigenous Rights; https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CASE_RESPORT_EDF_MEXICO_NOV2020.pdf
- Epsstein, Aude-Solveig (2018): La portée extraterritoriale du devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. In: Cahiers de droit de l'entreprise, No. 4, 47-51.
- Gonzales, Clara/Guislain, Marie-Laure (2019): Samsung's Indictment: Fighting Transnational Corporations Human Rights Violations Through Consumer Law (Asso-sherpa.org, 2019); <https://www.asso-sherpa.org/samsungs-indictment-in-france-fighting-transnational-corporations-human-rights-violations-trhough-consumer-law>
- Hannoun, Charley (2017): Le Devoir De Vigilance Des Sociétés Mères Et Entreprises Donneuses D'Ordre Après La Loi Du 27 Mars 2017. In: Droit social, No. 10, 806.
- Heinich, Julia (2017): Devoir De Vigilance Des Sociétés Mères Et Des Entreprises Donneuses D'ordre: Une Loi Finalement Adoptée, Mais Amputée. In: Droit de sociétés.
- Lagoutte, Julien (2015): Le Devoir De Vigilance Des Sociétés Mères Et Des Sociétés Donneuses D'ordre Ou La Rencontre De La RSE Et De La Responsabilité Juridique. In: Responsabilité civile et assurances, No. 12.
- Les Amis de la Terre (2020a): Total Uganda – A First Lawsuit Under The Duty Of Vigilance Law: An Update' (Amisdelaterre.org, 2020); <https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2020/10/total-uganda-legal-brief-foefrance-survie.pdf>
- Les Amis de la Terre (2020b): Total Uganda Case In France: The Court Of Appeal Of Versailles Remands The Case To The Commercial Court' (Amisdelaterre.org, 2020); <https://www.amisdelaterre.org/communique-presse/total-uganda-case-in-france-the-court-of-appeal-of-versailles-refers-to-the-commercial-court/>
- Martin-Ortega, Olga (2019): Due Diligence, Reporting And Transparency In Supply Chains, The United Kingdom Modern Slavery Act. In: Bonfanti, Angelica (ed.): Business and Human Rights in Europe International Law Challenges. New York, NY: Routledge.
- Pataut, Étienne (2017): Le devoir de vigilance – Aspects de droit international privé. In: Droit social, No. 10, 833.
- Petitjean, Olivier (2019): Devoir De Vigilance: Une Victoire Contre L'impunité Des Multinationales. Editions Charles Léopold Mayer.
- Potier, Dominique (2015): Rapport Fait Au Nom De La Commission Des Lois Constitutionnelles, De La Législation Et De L'administration Générale De La République Sur La Proposition De

- Loi (N°2578), Relative Au Devoir De Vigilance Des Sociétés Mères Et Des Entreprises Donneuses D'Ordre, (Assemblée Nationale 2015); <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2628.asp>
- Sachs, Tatiana (2017): La loi sur le devoir de vigilance des sociétés-mères et sociétés donneuses d'ordre: les ingrédients d'une corégulation. In: *Revue de droit du travail*, 380.
- Sherpa (2019): *Vigilance Plan Reference Guidance*; https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2019/02/Sherpa_VPRG_EN_WEB-ilovepdf-compressed.pdf
- Sherpa (2020): *Indigenous Organisations And NGO Coalition Warn Top French Supermarket Casino: Do Not Sell Beef From Deforestation In Brazil And Colombia – Or Face French Law* (Asso-sherpa.org, 2020); <https://www.asso-sherpa.org/indigenous-organisations-and-ngo-coalition-warn-top-french-supermarket-casino-do-not-sell-beef-from-deforestation-in-brazil-and-colombia-or-face-french-law-stop-gambling-with-our-forests>
- Sherpa (2021): *Amazon Indigenous Communities And International NGOs Sue Supermarket Giant Casino Over Deforestation and Human Rights Violations* (Asso-sherpa.org, 2021); <https://www.asso-sherpa.org/amazon-indigenous-communities-and-international-ngos-sue-supermarket-giant-casino-over-deforestation-and-human-rights-violations>
- Sherpa/CCFD-Terre Solidaire (2019): *Le Radar Du Devoir De Vigilance. Identifying Companies Subject To The Law*; <https://plan-vigilance.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-06-26-Radar-DDV-16-pages-Web.pdf>
- Sherpa/CCFD-Terre Solidaire (2021): *Duty Of Vigilance Radar'* (Vigilance-plan.org); <https://vigilance-plan.org/>
- van Dam, Cees (2011): *Tort Law And Human Rights: Brothers In Arms On The Role Of Tort Law In The Area Of Business And Human Rights*. In: *Journal of European Tort Law*, Vol. 2, Issue 3, 221-254.
- Watt, Horatia Muir (2017): *Compétence Du Juge Anglais En Matière De Responsabilité De La Société Mère Pour Les Dommages Causés Par Sa Filiale À L'Étranger*. In: *Revue critique de droit international privé*, No. 4, 613-620.

All websites last accessed in March 2021.

A digital version can be found under the following link:

DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1989>

Res Schuerch und Serge Biggoer

Neue menschenrechtliche Pflichten für Schweizer Unternehmen trotz Ablehnung der Konzernverantwortungsinitiative

Zusammenfassung

Am 29. November 2020 wurde in der Schweiz über die Volksinitiative „Für Verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“, kurz Konzernverantwortungsinitiative, abgestimmt. Trotz eines knappen Volksmehrs scheiterte die Initiative am Ständemehr, da das Volksbegehren in einer Mehrheit der Kantone abgelehnt wurde. Sofern kein Referendum dagegen ergriffen wird, tritt somit eine vom Parlament vorgeschlagene Gesetzesänderung in Kraft, welche Unternehmen zu einer nicht-finanziellen Berichterstattung sowie zur Sorgfaltsprüfung in den Bereichen Konfliktminerale und Kinderarbeit verpflichtet.

Abstract

On 29 November 2020, Switzerland voted on the popular initiative „For responsible businesses – protecting human rights and the environment“, also known as the „Responsible Business Initiative“. Despite the fact that a narrow majority of the people voted in favour of the initiative, it did not achieve the necessary majorities in the Swiss cantons. Unless a referendum is cast against it, a legislation amendment adopted by parliament will soon enter into force, obliging companies to carry out non-financial reporting and due diligence in the areas of conflict minerals and child labour.

1. Einführung

Im Rahmen der Volksabstimmung vom 29. November 2020 konnten die Schweizer Stimmberechtigten über die Volksinitiative «Für Verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt», auch Konzernverantwortungsinitiative genannt, abstimmen (Bundesrat 2017: 6340 f.). Die Initiative sah umfassende Sorgfaltspflichten sowie eine zivilrechtliche Haftung für Schweizer Unternehmen vor, wenn durch sie kontrollierte Unternehmen aufgrund der Verletzung von international anerkannten Menschenrechten oder Umweltstandards einen Schaden verursachen. Obwohl eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten die Initiative befürwortete, sprachen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in einer Mehrheit der Kantone (Stände) dagegen aus, womit das notwendige Ständemehr verfehlt wurde. Sofern kein Referendum dagegen ergriffen wird (2.), tritt der vom Parlament verabschiedete

Gegenvorschlag auf Gesetzesebene in Kraft. Dieser beinhaltet eine nicht-finanzielle Berichterstattungspflicht und themenspezifische Sorgfaltspflichten in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Entwicklungen bis hin zur Volksabstimmung und kommentiert dessen Ausgang. Er legt dar, wie sich die Debatte in der Schweiz rund um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen seit 2011 und der einstimmigen Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den UN-Menschenrechtsrat entwickelt hat (3.1), erläutert den Inhalt der Initiative (3.2) und klärt auf, welche Pflichten Schweizer Unternehmen zukünftig haben werden (3.3). Diese Entwicklungen werden anschließend in einen internationalen Kontext eingebettet (4.), bevor der Beitrag mit einigen Schlussbemerkungen abgerundet wird (5.).

Da der Artikel auf unterschiedliche, der schweizerischen Rechtsordnung eigenen Instrumente der direkten Demokratie Bezug nimmt, werden einführend anhand des Beispiels der Konzernverantwortungsinitiative die wichtigsten Elemente des hiesigen Abstimmungsrechts erläutert.

2. Das Abstimmungsrecht in der Schweiz

Die Schweizer Bundesverfassung (BV) sieht direkte Gestaltungsmöglichkeiten in der Verfassungsgebung für Volk und Stände vor. Da alle Verfassungsänderungen von Volk und Ständen gutgeheißen werden müssen, bilden diese Entitäten zugleich die obersten Verfassungsgeber der Schweiz. Für den vorliegenden Beitrag relevant ist die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung. Diese ermöglicht 100.000 Stimmberechtigten, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung einzelner Bestimmungen der Verfassung zur Volksabstimmung zu bringen (Art. 139 BV/ Biaggini 2017: 1097). Bei der Konzernverantwortungsinitiative sollte ein ausformulierter neuer Artikel (neuArt. 101a BV) in die Verfassung aufgenommen werden. Insgesamt wurden 120.418 gültige Unterschriften für dieses Anliegen gesammelt und im Herbst 2016 eingereicht (Bundesrat 2017: 6341).

Nach dem gültigen Zustandekommen einer Volksinitiative befasst sich zuerst der Bundesrat (Exekutive) damit. Er hat die Möglichkeit, die Initiative dem Parlament zur Annahme oder Ablehnung zu empfehlen sowie einen Gegenentwurf auf Verfassungsstufe vorzuschlagen, welcher dem Volk gleichzeitig mit der Volksinitiative zur Abstimmung unterbreitet wird (Biaggini 2017). Bei der Konzernverantwortungsinitiative verzichtete der Bundesrat auf einen alternativen Vorschlag und empfahl dem

Parlament, die Initiative abzulehnen. Zwar anerkannte er „einen Handlungsbedarf in den Bereichen Wirtschaft, Menschenrechte und Umweltschutz“, jedoch sei eine „Regulierung im Sinne der Initiative international nicht koordiniert und würde den Wirtschaftsstandort Schweiz benachteiligen“ (Bundesrat 2017: 6337).

In der Folge befassten sich beide Parlamentskammern, National- und Ständerat¹, mit der Initiative. Entgegen der unverbindlichen Empfehlung des Bundesrates verabschiedete der Nationalrat im Juni 2018 einen indirekten Gegenvorschlag, indem er eine Anpassung der Bundesgesetzgebung (anstatt der Verfassung) vorschlug. Die Anliegen der Initiative sollten in die bereits bestehenden Regelungen zur Geschäftsherrenhaftung im Rahmen der Aktienrechtsgesetzgebung integriert werden.² Da der Vorschlag die wichtigsten Anliegen der Initiative aufnahm – er enthielt u. a. eine allgemeine Sorgfaltsprüfungspflicht und eine damit verbundene zivilrechtliche Unternehmenshaftung (Werro 2018) – kündigte das Initiativkomitee an, die Initiative zurückzuziehen, wenn der Gegenvorschlag vom Parlament angenommen wird.

Nach unterschiedlichen Verhandlungsrunden in den Räten eröffnete der Ständerat 2019 einen weiteren, „abgeschwächten“ indirekten Gegenvorschlag. Dieser orientiert sich inhaltlich an bestehenden Regelungen in der EU und den Niederlanden und sieht eine nicht-finanzielle Berichterstattung sowie themenspezifische Sorgfaltspflichten in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit vor (3.3). Dieser Vorschlag ging dem Initiativkomitee zu wenig weit – ein Rückzug der Initiative stand deshalb nicht zur Debatte. Im Juni 2020 sprach sich das Parlament endgültig für die zweitgenannte, abgeschwächte Variante aus. Somit war klar, dass die Konzernverantwortungsinitiative Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wird.

Am 29. November stimmten über 2,5 Mio. Stimmberechtigte über das Anliegen ab, was einer Stimmbeteiligung von 47 % entspricht. 50,73 % der Stimmberechtigten stimmten für die Initiative. Sie scheiterte jedoch am Ständemehr, da die Vorlage von den Stimmberechtigten in einer Mehrheit der Kantone abgelehnt wurde.³

1 Der Nationalrat ist die große Kammer – die 200 Sitze werden nach Bevölkerungszahl auf die 26 Kantone verteilt. Der Ständerat ist die kleine Kammer, er setzt sich aus 46 Vertreterinnen und Vertretern aller Kantone zusammen. Beide Kammern werden vom Volk gewählt (zu den Organen der Bundesversammlung: <https://www.parlament.ch/de/organe-home>).

2 Obligationenrecht Aktienrecht, Fahne Entwurf 2 Sommersession 2020, 16.077n: S2-8 D, Beschluss des Nationalrates vom 14. Juni 2018; <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160077/S2-8%20D.pdf>

3 Siehe hierzu: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20201129/index.html>

Nach Abweisung des Volksbegehrens tritt nun die vom Parlament verabschiedete Änderung des Aktienrechts in Kraft, es sei denn 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone ergreifen innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Rechtsaktes das (fakultative) Referendum dagegen. In diesem Fall kann erneut das Volk (ohne Stände) darüber abstimmen, ob es der beantragten Gesetzesänderung zustimmen will.⁴

3. Die Volksabstimmung vom 29. November 2020

3.1 DER WEG ZUR INITIATIVE

Im Jahr 2011 wurden die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP)⁵ einstimmig vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedet. Diese haben sich seither als globaler Referenzrahmen etabliert, welcher im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten verlangt, dass

- (1) Staaten ihren bereits bestehenden menschenrechtlichen Schutzpflichten nachkommen (*duty to protect*);
- (2) Unternehmen die Menschenrechte achten (*responsibility to respect*) und
- (3) Zugang zu wirksamer Abhilfe und Wiedergutmachung gewährleistet wird (*access to remedy*).

Durch Verweis auf die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten tragen die UNGP in Säule eins der klassischen Menschenrechtskonzeption Rechnung, nach welcher der Staat als Völkerrechtssubjekt in der Pflicht steht, die drei Dimensionen der Menschenrechte *respect*, *protect* und *fulfill* umzusetzen (Tietje 2012: 7 ff.). Unternehmen hingegen werden als „spezialisierte Organe der Gesellschaft“ in die Verantwortung genommen, dem gesamten geltenden Recht Folge leisten und die Menschenrechte zu „achten“ (*responsibility to respect*). Diese Formulierung unterstreicht, dass Unternehmen keine Völkerrechtssubjekte und somit keine „klassischen“ menschenrechtlichen Pflichtenträger (*duty bearers*) darstellen. Nichtsdestoweniger machen die UNGP klar, dass Unternehmen menschenrechtliche Risiken in ihre unternehmerische Sorgfaltsprüfung integrieren und diesen angemessen zu begegnen haben (zum Ganzen, Bueno/Bright 2020).

Kurz nach der Verabschiedung der UNGP wurde der Bundesrat mittels eines

⁴ Die Referendumsfrist läuft bis zum 05.08.2021.

⁵ Die UN-Leitprinzipien sind abrufbar unter: https://www.ohchr.org/documents/publications/guiding-principlesbusinesshr_en.pdf

parlamentarischen Vorstoßes beauftragt, eine Strategie zur Umsetzung dieser Prinzipien für die Schweiz zu erarbeiten.⁶ Der Bundesrat veröffentlichte daraufhin im Dezember 2016 den ersten Schweizer Nationalen Aktionsplan (NAP) zu Wirtschaft und Menschenrechte (Bundesrat 2016); eine erste revidierte Fassung des NAP wurde Anfang 2020 veröffentlicht.⁷ Parallel zu diesen Entwicklungen wurden 2014 ein rechtsvergleichender Bericht zur „Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandsaktivitäten von Schweizer Konzernen“ (Bundesrat 2014) sowie mittlerweile in zweiter Fassung ein Aktionsplan des Bundesrats zu *corporate social responsibility* (CSR) (Bundesrat 2020) veröffentlicht (zum Ganzen, Bueno 2019: 243-244).

3.2 DIE KONZERNVERANTWORTUNGSINITIATIVE

Keine dieser Initiativen beinhaltete jedoch die Einführung einer allgemeinen und verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht. Um dies zu ändern, wurde 2015 noch vor Erlass des ersten NAP die Konzernverantwortungsinitiative lanciert. Die Initiative profitierte von Beginn an von einer sehr breiten Unterstützung von Akteuren der Zivilgesellschaft, u. a. Hilfswerken, Frauen-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie kirchlichen, genossenschaftlichen und gewerkschaftlichen Vereinigungen. Zudem haben sich auch die grünen und linken Parteien sowie vereinzelte Vertreter der bürgerlichen Parteien und der Wirtschaft, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs), für die Initiative eingesetzt. Verschiedene große wirtschaftliche Verbände sowie der Bundesrat und der Großteil der bürgerlichen Parteien setzten sich gegen die Initiative und für die vom Parlament vorgeschlagene Gesetzesänderung ein. Während die Initiativgegner grundsätzlich die Wichtigkeit der Menschenrechte im Kontext von wirtschaftlichen Aktivitäten anerkannten, wurde insbesondere kritisiert, dass der umfassende und verbindliche Ansatz der Initiative Schweizer Unternehmen im internationalen Vergleich benachteiligen würde.

Die Konzernverantwortungsinitiative (Bundesrat 2017: 6340 f.) forderte, dass Schweizer Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz eine angemessene menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprüfung vornehmen müssen. Diese beinhaltete, dass die Unternehmen tatsächliche und potenzielle Auswirkungen auf international anerkannte Menschenrechte und die Umwelt

6 Postulat 12.3503 von Graffenried (13.06.2012): Eine Ruggie Strategie für die Schweiz. Abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123503>

7 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Nationaler Aktionsplan der Schweiz 2020-2023 (19.11.2020). Abrufbar unter: <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/de/home.html>

ermitteln, Maßnahmen zur Verhütung von Menschenrechts- und Umweltrechtsverletzungen ergreifen, bestehende Verletzungen beenden und über diese Schritte Rechenschaft ablegen. Die Sorgfaltspflicht war risikobasiert und im Einklang mit internationalen Standards wie den UNGP-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen ausgestaltet.⁸

Unternehmen sollten zudem nicht nur für ihr eigenes Fehlverhalten einstehen. Eine Haftung der Unternehmen war auch in Fällen vorgesehen, in welchen Verletzungen von menschen- und umweltrechtlichen Standards in Ausübung einer geschäftlichen Verrichtung von kontrollierten Unternehmen (z.B. Tochterunternehmen oder Zulieferern) im Ausland erfolgen. Um ein anderes Unternehmen zu kontrollieren, hätte sowohl eine faktische als auch wirtschaftliche Machtausübung genügt (Atamer/Willi 2020: 439-441). Durch den Nachweis, dass die gebotene Sorgfalt eingehalten wurde, hätten sich die Unternehmen entlasten können.

Im Falle einer Annahme der Initiative hätte das Parlament im Rahmen der Umsetzung auf Gesetzesstufe die Möglichkeit gehabt, offene Fragen zu klären – z. B. mit Blick auf die anwendbaren Menschenrechte und Umweltstandards, die Ausgestaltung der Sorgfaltspflichtenpflicht, den persönlichen Anwendungsbereich oder das Kriterium der Kontrolle.

3.3 DER INDIREKTE GEGENVORSCHLAG KOMMT ZUR ANWENDUNG

Der vom Parlament verabschiedete indirekte Gegenvorschlag, sieht eine Ergänzung der Aktienrechtsgesetzgebung vor und beinhaltet neue Bestimmungen unter dem Titel «Kaufmännische Buchführung, Rechnungslegung sowie nicht-finanzielle Transparenzbestimmungen und Sorgfaltspflichten».⁹ Er verpflichtet Unternehmen mit mind. 500 Vollzeitstellen sowie einer Bilanzsumme von mind. CHF 20 Mio. oder einem Umsatzerlös vom mind. 40 Mio. jährlich einen Bericht zu nicht-finanziellen Belangen zu erstellen. Diese Rechenschaftspflicht umfasst Umweltbelange (insbesondere die CO₂-Ziele), Sozial- und Arbeitnehmendenbelange, die Achtung der Menschenrechte sowie die Bekämpfung der Korruption. Der Bericht soll zum besseren Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens sowie der Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit auf die zuvor genannten Belange beitragen.

8 Die OECD-Leitsätze enthalten seit 2011 ein eigenes Menschenrechtskapitel, siehe: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>

9 Obligationenrecht (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»), Änderung vom 19. Juni 2020, BBl 2021 S. 890 ff.

Nebst der nicht-finanziellen Berichterstattung sieht der Gegenvorschlag eine Sorgfaltsprüfungspflicht in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit vor. Diese gilt für Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz, welche

- (1) Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold enthaltende Mineralien oder Metalle aus Konflikt- und Hochrisikogebieten in den freien Verkehr der Schweiz überführen oder in der Schweiz bearbeiten;
- (2) Produkte oder Dienstleistungen anbieten, bei welchen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unter dem Einsatz von Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wurden.

Der Bundesrat hat im Rahmen von Ausführungsbestimmungen die Möglichkeit, Unternehmen von der Sorgfaltsprüfungspflicht zu befreien, indem er Schwellwerte bei der Einfuhr von Konfliktmineralien definiert und Ausnahmen für KMUs und Unternehmen mit geringen Risiken im Bereich der Kinderarbeit festlegt.

Die Sorgfaltsprüfungspflicht verlangt von Unternehmen

- (1) die Errichtung eines Managementsystems und die Festlegung einer Lieferkettenpolitik;
 - (2) die Ermittlung und Bewertung der Risiken in der Lieferkette;
 - (3) die Erstellung eines Risikomanagementplans mit konkreten Maßnahmen zur Minimierung der festgestellten Risiken und
 - (4) eine jährliche Berichterstattung durch das oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan.
- Für den Bereich der Konfliktmineralien ist zudem eine Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch eine unabhängige Fachperson vorgeschrieben. Der Bundesrat hat auch hier die Kompetenz, nähere Vorschriften hinsichtlich der Sorgfaltsprüfungspflichten zu erlassen, u. a. mit Blick auf die Lieferkettenpolitik, die Rückverfolgbarkeit der Lieferkette sowie den Kriterien der Risikoermittlung, -bewertung und -bewältigung (Bundesamt für Justiz 2019: 23).

Eine Sanktionsmöglichkeit ist im indirekten Gegenvorschlag bei der Verletzung der Berichterstattungspflichten über nicht-finanzielle Informationen und die Erfüllung der Sorgfaltsprüfungspflichten in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit vorgesehen – in diesem Fall droht eine Buße bis CHF 100.000. Bei Nichteinhaltung der Sorgfaltsprüfungspflichten durch Unternehmen sind hingegen keine Sanktionen geplant und betroffene Personen haben bei einer Verletzung der Menschenrechte innerhalb der Lieferketten keine Möglichkeit, Unternehmen auf Grundlage dieser Gesetzesänderung zur Rechenschaft zu ziehen (zum Ganzen, Kaufmann/Schuerch 2020).

4. Die internationale Einbettung

Wie bereits weiter oben erwähnt, war einer der Kritikpunkte an der Konzernverantwortungsinitiative, dass sie umfassender ist als vergleichbare Regelungen in anderen Ländern/der EU und dass dessen Umsetzung deshalb den Wirtschaftsstandort Schweiz im internationalen Vergleich benachteiligen würde. Mit dem vom Parlament verabschiedeten Gegenvorschlag hingegen orientiert sich die Schweiz an bereits bestehenden Regulierungen in anderen Ländern sowie der EU und nimmt Bezug auf unterschiedliche Empfehlungen der OECD. So stützen sich die Bestimmungen zur nicht-finanziellen Berichterstattung auf die EU CSR-Richtlinie 2014/95/EU.¹⁰ Im Kontext der Konfliktmineralien lehnt sich der Gegenvorschlag an die EU-Konfliktmineralienverordnung 2017/821¹¹ sowie den dazugehörigen OECD-Leitfaden¹² an. Mit Blick auf die Kinderarbeit sind insbesondere der OECD-Leitfaden über „praktische Maßnahmen für Unternehmen zur Bestimmung und Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in Lieferketten für Minerale“¹³ und der niederländische *Child Labor Due Diligence Act*¹⁴ relevant. Dieses Gesetz ist allerdings noch nicht in Kraft, da einerseits noch Ausführungsbestimmungen fehlen und die niederländische Regierung andererseits die weiteren Entwicklungen auf Ebene der EU abwarten will. Für die Definition von Kinderarbeit wurde überdies auf die ILO Übereinkommen 138¹⁵ und 182¹⁶ Bezug genommen (zum Ganzen, Kaufmann/Schuerch 2020).

10 Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, ABL L 330/1 vom 15.11.2014.

11 Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, ABL L 130/1 vom 19.5.2017.

12 OECD (2019), OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, 3. Ausgabe, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/3d21faa0-de>

13 OECD (2017), Practical actions for companies to identify and address the worst forms of child labour in mineral supply chains; <https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf>

14 Wet zorgplicht kinderarbeid, Kamerstukken I, 2016/17, 34 506 von 07. Februar 2017 (englische Übersetzung), abrufbar unter: https://www.ropesgray.com/-/media/Files/alerts/2019/06/20190605_CSR_Alert_Appendix.pdf?la=en&hash=9CC818B6E223F53A01F9FF709209FB160DDA82CF

15 ILO-Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999.

16 ILO-Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung vom 26. Juni 1973.

Zurzeit ist die EU daran, einige seiner zentralen Instrumente im Bereich verantwortungsvolle Unternehmensführung einer Überprüfung zu unterziehen. So hat die EU-Kommission eine Überprüfung der CSR-Richtlinie in die Wege geleitet – u. a. wurde eine öffentliche Konsultation hierzu im Sommer 2020 abgeschlossen und der Entwurf für eine revidierte Fassung soll 2021 vorgelegt werden.¹⁷ Eine durch die EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie belegt zudem, dass nicht-verbindliche Sorgfaltsprüfungspflichten die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen nicht nachhaltig verbessern (Europäische Kommission 2020). Der EU-Kommissar für Justiz und Rechtsstaatlichkeit, Didier Reynders, hat deshalb kurz nach Veröffentlichung der Studie angekündigt, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, um auch auf Ebene der EU eine verbindliche Sorgfaltsprüfungspflicht einzuführen (RBC 2020). Im Januar 2021 hat dieser Vorstoss in der Rechtskommission des Europäischen Parlaments die erste Hürde genommen und auch das Plenum hat sich Anfang März durch Annahme des Kommissionsberichts für ein solches Vorgehen ausgesprochen.¹⁸ Parallel dazu ist eine öffentliche Konsultation über neue Regelungen im Kontext der nachhaltigen Unternehmensführung im Gang¹⁹ und die EU-Kommission wurde vom Rat aufgefordert „einen Vorschlag für einen EU-Rechtsrahmen für eine nachhaltige Unternehmensführung vorzulegen, einschließlich branchenübergreifender Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der globalen Lieferketten“.²⁰

Auch wenn die Schweiz kein Mitglied der EU ist und das EU-Recht in der Schweiz nicht unmittelbar anwendbar ist, so ist es für Schweizer Unternehmen doch von zentraler Bedeutung. Die Schweizer Wirtschaft lebt stark vom Europäischen Binnenmarkt und viele Unternehmen mit Sitz in der Schweiz üben einen Teil ihrer Aktivitäten auf diesem Markt aus. In diesem Kontext sind die regulatorischen Entwicklungen der EU für die Schweiz von grosser Bedeutung. Wird eine allgemeine menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltspflicht auf EU-Ebene eingeführt, werden deshalb viele Schweizer Unternehmen nicht darum herumkommen, sich diesen Gegebenheiten anzupassen, unabhängig von der Rechtslage in der Schweiz.

17 Zum Stand der Überprüfungen siehe: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12129-Revision-of-Non-Financial-Reporting-Directive>

18 2020/2129(INL), Corporate due diligence and corporate accountability, zum Stand der Beratungen siehe: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2129\(INL\)&l=de](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2129(INL)&l=de); für den angenommenen Text, siehe: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.html

19 Für mehr Informationen siehe: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation>

20 Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/01/human-rights-and-decent-work-in-global-supply-chains-the-council-approves-conclusions/>

Zusätzlich zu diesen dynamischen Entwicklungen innerhalb der EU gibt es auch auf nationaler Ebene vielseitige Bestrebungen, verbindliche Regelungen im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung zu verankern. So trat in Frankreich bereits 2017 ein Gesetz in Kraft, welches eine allgemeine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für französische Unternehmen statuiert.²¹ Im Vereinigten Königreich verlangt der *U.K. Modern Slavery Act 2015*²² von grossen Unternehmen die Veröffentlichung einer jährlichen Erklärung zu Sklaverei und Menschenhandel, einschliesslich Informationen über unternehmerische Sorgfaltsprüfungen. Auch in Deutschland wird derzeit über einen konkreten Gesetzesentwurf²³ für ein neues Lieferkettengesetz debattiert, nachdem eine Untersuchung ergeben hatte, dass weniger als 50 % der größeren Unternehmen eine angemessene menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht umsetzen (Deutscher Bundestag 2020). Weitere europäische Länder, welche über die Einführung einer verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht debattieren, sind die Niederlande²⁴, Norwegen²⁵ und Finnland²⁶.

Wie sich all diese Entwicklungen auf die Schweiz auswirken werden, bleibt abzuwarten. Die Schweizer Regierung und das Parlament werden sich aber weiterhin eingehend mit diesen Initiativen und deren grenzübergreifenden Auswirkungen auseinandersetzen müssen. Bereits jetzt ist abzusehen, dass in der Schweiz weitere Schritte auf Gesetzesstufe werden folgen müssen, wenn man mit den internationalen Entwicklungen auf Dauer Schritt halten will. Wie dies geschehen soll, wurde bereits im Rahmen einer kürzlich gemachten parlamentarischen Anfrage aufgeworfen, welche Bezug auf die aktuellen Entwicklungen rund um das Lieferkettengesetz in Deutschland nimmt.²⁷

21 LOI n° 2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre vom 27. März 2017.

22 Modern Slavery Act 2015 (2015 c. 30), abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

23 Für mehr Informationen siehe: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html;jsessionid=1A65BB23AE4FDB97F6F47584D9A7DDE9.delivery2-replication>

24 Für mehr Informationen siehe: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z04465&dossier=35761>

25 Für mehr Informationen siehe: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/supply-chain-transparency/id2680057/>

26 Für mehr Informationen siehe: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162411>

27 Interpellation 20.4682 Ryser (18.12.2020): Auswirkung von internationalen Lieferkettengesetzen auf die Schweiz; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20204682>

5. Schlussbemerkungen

Wie die unterschiedlichen Entwicklungen in der Schweiz und in Europa aufzeigen, entwickeln sich die Rahmenbedingungen im Bereich verantwortungsvolle Unternehmensführung zurzeit sehr dynamisch. Die Entwicklung hin zu verbindlichen regulatorischen Instrumenten scheint hierbei der Überzeugung zu folgen, dass global agierenden Unternehmen eine (rechtliche) Verantwortung zukommt, die Menschenrechte und Umweltstandards innerhalb ihres Einflussbereichs zu respektieren und Maßnahmen zu ergreifen, um deren Verletzung zu vermeiden. Dies bedeutet auch, dass Unternehmen nicht mehr nur als Teil des Problems angesehen werden, sondern als integraler Teil der Lösung.

Diese Ansicht spiegelt sich auch in den nachhaltigen Entwicklungszielen der UNO wider (Agenda 2030), welche Unternehmen als bedeutende Akteure bei der Umsetzung der Entwicklungsziele einschließen. Unter anderem werden in Ziel 8 ein dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit gefordert und in Ziel 12 werden große und transnationale Unternehmen „[...] ermutigt, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformation aufzunehmen“.

Die COVID-19 Pandemie hat ebenfalls aufgezeigt, wie wichtig verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln ist, um negative Auswirkungen auf die Menschenrechte innerhalb der gesamten Lieferkette und somit länderübergreifend abzufedern. Eine solche Ausnahmesituation kann Unternehmen zudem als Chance dienen, um sich durch eine verantwortungsvolle Unternehmensführung „resilienter, anpassungsfähiger und langfristig leistungsfähiger“ zu machen (OECD 2020: 11,14). Allerdings besteht auch die Gefahr, dass die Bereitschaft von Unternehmen sinkt, zusätzliche Kosten auf sich zu nehmen, um freiwillig menschenrechtlichen Problemen innerhalb ihres Einflussbereichs zu begegnen.

Während in der Schweiz eine erste (abgeschwächte) Weichenstellung am 29. November 2020 erfolgte, bleibt abzuwarten, wie zukünftige Regulierungen innerhalb der EU und in anderen Ländern aussehen werden und ob die gegenwärtige progressive Rhetorik in Mitten einer wirtschaftlichen Ausnahmesituation in naher Zukunft tatsächlich zu mehr verbindlichen Regelungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte führen wird.

Literatur

- Atamer, Yesim M./Willi, Florian (2020): Konzernverantwortungsinitiative: Was ändert sich bei einem JA?. In: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht, 4, 435-448.
- Biaggini Giovanni (2017): BV 139, in: Biaggini, Giovanni (Hg.): BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2. Auflage, Zürich: Orell Füssli Verlag, 1092-1113.
- Bueno, Nicolas (2019): The Swiss popular initiative on responsible business: From responsibility to liability. In: Enneking, Liesbeth/Giesen, Ivo/Kristen, François (eds.): Accountability, international business operations, and the law: providing justice for corporate human rights violations in global value chains. Abingdon (UK): Routledge, 239-258.
- Bueno, Nicolas/Bright, Claire (2020): Implementing human rights due diligence through corporate civil liability. In: International & Comparative Law Quarterly, 69(4), 789-818.
- Bundesamt für Justiz (2019): Transparenz bezüglich nichtfinanzieller Belange und Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit. 19. November 2019; <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-kinderarbeit-bj-2019-11-19-d.pdf>
- Bundesrat (2014), Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen; www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/ber-apk-nr-d.pdf
- Bundesrat (2016): Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012; <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123503/Bericht%20BR%20D.pdf>
- Bundesrat (2017): Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt», 15. September 2017, 17.060, BBl 2017 S. 6335 ff.; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6335.pdf>
- Bundesrat (2020): Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt Stand der Umsetzung 2017-2019 und Aktionsplan 2020-2023, 15.01.2020; https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Gesellschaftliche_Verantwortung_der_Unternehmen.html
- Deutscher Bundestag (2020): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/21686; <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/220/1922090.pdf>
- Europäische Kommission (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain – Part II: Survey Results Statistics; <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5bd8a55a-4c84-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>
- Kaufmann, Christine/Schuerch, Res (2020): Neue Regeln für Schweizer Unternehmen: Berichterstattung und themenspezifische Sorgfaltspflicht; <https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/artikel/gegenvorschlag-kvi.html?zur=94>
- OECD (2020): COVID-19 und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln; https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135253-ice32wepdf&title=COVID-19-und-verantwortungsvolles-unternehmerisches-Handeln

- Responsible Business Conduct Working Group (RBC 2020). European Commission promises mandatory due diligence legislation in 2021; <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/european-commission-promises-mandatory-due-diligence-legislation-in-2021/>
- Tietje, Christian (2012): Individualrechte im Menschenrechts- und Investitionsschutzbereich – Kohärenz von Staaten- und Unternehmensverantwortung. Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht (Heft 120). Halle.
- Werro, Franz (2018): Indirekter Gegenentwurf zur Konzernverantwortungsinitiative – Haftungsnorm im Einklang mit der schweizerischen Tradition. In: *sui-generis*, 428-442.

Alle zitierten Websites wurden im Mai 2021 zuletzt aufgerufen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1990>

Dominik Bär, Friderike Csaki, Roland Roth (Hg.)

Handbuch kinderfreundliche Kommunen

Kinderrechte kommunal verwirklichen

Die Rechte von Kindern sind zu achten, zu schützen und zu fördern. Kinder müssen angemessen an Entscheidungen beteiligt werden, die sie betreffen. Diese Maßstäbe gelten auch und gerade für Kommunen in Deutschland. Kinderrechte sind für Kommunen daher kein beliebiges Randthema, sondern eine Kernaufgabe kommunaler Selbstverwaltung.

Die Fachbeiträge bieten vielfältige Anregungen, wie die lokale Umsetzung der anspruchsvollen und weitreichenden Ziele und Normen der UN-Kinderrechtskonvention gelingen kann. Kommunen kommt dabei eine besondere Rolle zu, weil sie die Lebensbedingungen und Entwicklungschancen junger Menschen durch ihre Einrichtungen und Dienste nachhaltig prägen. Kinderrechte werden in erster Linie vor Ort verwirklicht.



ISBN 978-3-95414-146-3, 568 S., € 56,00
PDF ISBN 978-3-95414-147-0, € 54,99

Die Herausgeber*innen

Dominik Bär hat bei der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte die Umsetzung der Kinderrechte in und durch Deutschland überwacht. Er ist Geschäftsführer des Vereins Kinderfreundliche Kommunen e.V.

Prof. Dr. Roland Roth lehrte bis 2014 Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg-Stendal.

Friderike Csaki setzte als Projektreferentin das Förderprojekt „Kinderrechte und Verwaltungshandeln“ im Verein Kinderfreundliche Kommunen um, in dessen Rahmen dieses Handbuch entstanden ist.

Laura Duarte Reyes und Christian Schliemann-Radbruch¹

Transgenes Saatgut und Glyphosat in Lateinamerika: Wie weit reicht Bayers Verantwortung?

Zusammenfassung

Das exponentielle Wachstum des Anbaus gentechnisch veränderter (GV) Pflanzen auf landwirtschaftlichen Flächen in Lateinamerika wurde von den Interessen großer Agrarkonzerne vorangetrieben. Dieses agrar-extraktivistische Modell hat zu einer hohen Marktkonzentration in den Händen weniger großer Wirtschaftsakteure geführt, die derzeit die Zukunft der landwirtschaftlichen Entwicklung in der Region bestimmen – auf Kosten der Menschenrechte und der Umwelt. Eine treibende Kraft hinter dem großflächigen Anbau von GV-Soja ist das in Deutschland ansässige Unternehmen Bayer, insbesondere nach der Fusion mit Monsanto im Jahr 2018. Dieser Artikel untersucht die menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflichten von Bayer und analysiert Bayers Beitrag zur Verletzung des Rechts auf Nahrung und eine gesunde Umwelt durch die Herstellung und den Vertrieb von GV-Soja und Pestiziden in Argentinien, Paraguay, Brasilien, Bolivien und Uruguay. Zur Einhegung der dokumentierten Probleme heben die Autoren erstens die Verpflichtung sowohl des Heimat- als auch des Gaststaates hervor, geschäftliche Aktivitäten zu regulieren, um sicherzustellen, dass Agrarkonzerne ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Und zweitens die Notwendigkeit, dass Bayer sein Geschäftsmodell so verändert, dass heutige und zukünftige Generationen die Vorteile einer gesunden Umwelt genießen können und Zugang zu angemessener Nahrung haben.

Abstract

The significant increase in the exploitation of agricultural land and the cultivation of genetically modified crops (GM) in Latin America has been driven by the interests of big agribusiness corporations. This agrarian extractivist model has led to a high concentration of the market in the hands of a few large-scale economic actors that are currently determining the future of agricultural development in the region, at the expense of human rights and the environment. A driving force behind the large-scale cultivation of GM soy is the German based company Bayer, in particular after its merger with Monsanto in 2018. This article explores Bayer's human rights and environmental due diligence obligations and offers an analysis of Bayer's contribution to the violation of the rights to food and a healthy environment through the manufacture and distribution of GM soybeans and pesticides in Argentina, Paraguay, Brazil, Bolivia and Uruguay. As

1 Die Autoren danken Georg Fritz, Legal Trainee im ECCHR, für seine wertvolle Unterstützung bei der Ausarbeitung des Beitrags. Ebenfalls großer Dank gebührt unserer Kollegin Corina Ajder, mit der wir gemeinsam viele Fragen, die diesem Artikel zugrunde liegen, recherchiert haben und deren Beiträge in unseren Diskussionsrunden den Artikel maßgeblich geprägt haben.

potential ways forward, the authors highlight, firstly, the obligation of both home and host States to regulate business activities to ensure agribusiness corporations live up to their human rights obligations. And secondly, the need for a transformation of Bayer's business model into one that ensures that present and future generations can enjoy the benefits of a healthy environment and have access to adequate food.

1. Bayers massiver Einfluss auf die landwirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika

Die Ausbeutung landwirtschaftlicher Flächen durch die Gewinnung von Biomasse² und das exponentielle Wachstum von gentechnisch veränderten (GV) Pflanzen hat in mehreren lateinamerikanischen Ländern rasant zugenommen. Zwischen Anfang der 1990er Jahre und 2017 wurden jedes Jahr mehr als zwei Millionen Hektar dem Erdboden gleichgemacht, um Platz für gentechnisch veränderte Sojapflanzen zu schaffen (Acción por la Biodiversidad 2020: 80). Derzeit machen gentechnisch veränderte Pflanzen, einschließlich Soja, Mais und Baumwolle, 94.157.000 Hektar der Ackerfläche im Südkegel des Kontinents aus – eine Fläche, die der dreifachen Größe Deutschlands entspricht (ebd.: 33-34).³ Argentinien, Brasilien, Uruguay, Bolivien und Paraguay gehören damit zu den Ländern mit dem höchsten Wachstum an transgenen Pflanzen in der Welt, und, da dies Hand in Hand geht, dem höchsten Glyphosatverbrauch (Bravo/Naranjo 2016). Dieses landwirtschaftlich-extraktivistische Modell⁴ ist dabei stark von einer Verschiebung hin zu großen Firmen der Agrarindustrie als den Produzenten, Förderern und Verbreitern von Agrartechnologien geprägt (Otero/Pechlaner 2005: 872, World Bank 2007: 76). Die Agrarindustrie hat dabei nicht nur die landwirtschaftliche Produktion in ihrer technischen Form transformiert, sondern auch die Beziehungen und Formen der Aneignung des Produktionsprozesses neu konfiguriert. Im Ergebnis ist eine unverhältnismäßig hohe Konzentration des Marktes und der verfügbaren und genutzten Ackerflächen in den Händen weniger großer Wirtschaftsakteure zu beobachten.

2 In Brasilien und Paraguay ist beispielsweise in den letzten 20 bis 30 Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche zu verzeichnen. <http://www.fao.org/faostat/en/#country>

3 Ebda.: 32, 33, 57 Millionen dieser Hektar entsprechen jeweils dem Anbau von GV-Sojabohnen. <https://www.baseis.org.py/la-devastacion-en-la-republica-unida-de-la-soja/>

4 Der von Ben M. McKay geprägte Begriff „agrarischer Extraktivismus“ („agrarian extractivism“) wird definiert als „a politically and analytically useful concept for understanding new dynamics and trajectories of agrarian change as it reveals the very extractive nature of capitalist agriculture, particularly in the context of contemporary land grabbing, flex crops, and the increasingly corporatized agro-food system.“ (McKay 2017: 199).

Für den vorliegenden Beitrag nehmen wir obige Entwicklung anhand des Beispiels des Sojaanbaus genauer in den Blick. Eine treibende Kraft hinter dem großflächigen Anbau von Soja ist das in Deutschland ansässige Unternehmen Bayer, insbesondere nach seiner Fusion mit Monsanto im Jahr 2018. Die Fusion ermöglichte nicht nur die geografische Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivitäten von Bayer/Monsanto (Lianos/Katalevsky 2017: 20)⁵, sondern erweiterte auch das Crop-Science-Portfolio von Bayer um die führenden Saatgutmarken von Monsanto, darunter die Sojabohnen Intacta und Roundup Ready. Die biotechnologischen Eigenschaften dieses Saatguts erzeugen eine Resistenz gegenüber Herbiziden auf Glyphosatbasis, wie z. B. Round-up, das ebenfalls von Bayer produziert und vermarktet wird. In der Tat ist Bayer/Monsanto derzeit der größte Global Player auf dem Saatgutmarkt der Region. Eine aktuelle Studie zeigt, dass der multinationale Konzern über den Löwenanteil des jeweils zugelassenen GV-Saatguts verfügt, genauer über 67 % des gentechnisch veränderten Saatguts in Bolivien, 38 % in Argentinien, 39 % in Paraguay, 44 % in Brasilien und 48 % in Uruguay (BASE IS 2019, Acción por la Biodiversidad 2020: 73). Durch die Entwicklung und Vermarktung dieses Sojabohnen-„Technologiepakets“ in Lateinamerika⁶ hat Bayer ihren Marktanteil erheblich erweitert. Gepaart mit einem später genauer erörterten ausdifferenzierten Produktions- und Vertriebssystem, kontrolliert Bayer weite Teile der Vertriebskette. Dies ermöglicht der Firma politischen Einfluss auf den regulatorischen Rahmen auszuüben und Lobbyarbeit für die Umsetzung von Eigentumsrechten zu betreiben.⁷

Vor diesem Hintergrund wird am Beispiel der Geschäftsaktivitäten von Bayer im Sojasektor in Argentinien, Paraguay, Brasilien, Bolivien und Uruguay untersucht, inwiefern menschenrechtliche und ökologische Sorgfaltspflichten von Unternehmen dieser massiven Expansion der industriellen Landwirtschaft, wie sie von Bayer gefördert und betrieben wird, Grenzen setzen. Der Artikel stellt zunächst die Geschäftsmodelle von Bayer vor, durch die sich das Unternehmen Einfluss in der gesamten Vertriebskette sowohl von Pestiziden als auch von gentechnisch verändertem Saatgut sichert, um

5 Monsanto verfügt über einen dominanten Anteil an den Märkten für Saatgut in den USA und Lateinamerika, während Bayer in Europa und im asiatisch-pazifischen Raum stark ist.

6 Der Begriff „Sojabohnen-Agrarpaket“ wird in der Literatur für drei technische Entwicklungen verwendet: Gentechnisch verändertes Saatgut, Glyphosat und Direktsaat oder Direktsaat (siehe Barsky/Dávila 2008).

7 Martín Lema, seit 2011 nationaler Direktor für Biotechnologie und oberste Instanz von Conabio (Argentinien), ist Autor wissenschaftlicher Papiere, die von genau den Unternehmen unterzeichnet sind, die er eigentlich kontrollieren soll: Bayer-Monsanto, Syngenta, BASF und Dow Agrosience. Siehe: Acción por la Biodiversidad 2020: 14. Für weitere Details: Turzi 2017: 28-31 und die jeweiligen Länderkapitel.

zu zeigen, wie eng Bayer mit der konkreten Anwendung dieser Produkte verbunden ist (2.). Im Hauptteil des Artikels wird sodann Bayers Beitrag zu Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Modells industrieller Landwirtschaft analysiert. Hierzu werden zunächst der internationale Menschenrechtsrahmen sowie die Verletzungen der in ihm verbürgten Rechte durch die industrielle Landwirtschaft vorgestellt. Anschließend erfolgt eine Analyse des konkreten Beitrags von Bayer zu diesen Verletzungen sowie eine Einschätzung dessen, was Bayer tun muss, um sein Geschäft in einer die Menschenrechte achtenden Weise zu betreiben (3.). Diese Ergebnisse werden durch eine Untersuchung der Staatenverpflichtung ergänzt, das Verhalten von Bayer zum Schutz der Menschenrechte im landwirtschaftlichen Kontext zu regulieren (4.). Im letzten Abschnitt präsentieren wir Schlussfolgerungen und einen Ausblick (5.).

2. Das Produktions- und Vertriebssystem von Bayer in Lateinamerika

Die Bayer Aktiengesellschaft (Bayer AG) mit Sitz in Deutschland fungiert als Holdinggesellschaft des Bayer-Konzerns. Neben der strategischen Ausrichtung des Konzerns steuert die Bayer AG das konzernweite operative Geschäft einschließlich der Crop Science Division über ihre weltweit mehr als 390 Tochtergesellschaften (Bayer AG 2019: 25, 28).

Ein erster Bestandteil des Geschäftsmodells von Bayer Crop Science ist die Entwicklung von gentechnisch verändertem Saatgut. Die Produktion von gentechnisch verändertem Saatgut, einschließlich der Züchtung, Vermehrung und Verarbeitung von Saatgut sowie dessen Vertrieb, wird von Bayer durch Wissensschutz in Form von geistigen Eigentumsrechten und die Erhebung von „erweiterten“ Lizenzgebühren kontrolliert (UPOV 2008).

Obwohl sich der Prozess von Land zu Land unterscheidet und von den jeweiligen nationalen Vorschriften abhängt, können im Allgemeinen drei Hauptakteure in der Saatgutlieferkette identifiziert werden. Zunächst wird die biogenetische Neuheit oder „Eigenschaft“, die ein GV-Saatgut erzeugt, von einem Entwickler, in diesem Fall Bayer, hergestellt. Dieses neue Saatgut ist durch das Patentrecht geschützt (vgl. Perelmutter 2018: 46). Anschließend treten Züchter („*semilleros*“) in die Produktionskette ein, indem sie weitere Eigenschaften in ein Saatgut einbringen und damit ihre eigenen Sorten für die Vermarktung schaffen. Diese neuen Sorten sind Gegenstand von Züchtungsrechten⁸, die dem Eigentümer das exklusive Recht geben, die Saatgutvariation

8 Im speziellen Fall von Saatgut umfasst der Schutz das Produkt und die aufeinanderfolgenden

kommerziell zu nutzen, sie zu verkaufen, die Produktion, den Verkauf und den Vertrieb zu steuern und Lizenzgebühren aus dem Verkauf der Pflanzen zu erhalten. Im Laufe der Jahre hat Bayer/Monsanto mehrere Züchtungsunternehmen wie Agroceres (Brasilien), Agroeste Sementes (Brasilien) und Asgrow (USA) aufgekauft und damit ihre Marktmacht in der Lieferkette durch die Möglichkeit der Direktvermarktung ihrer Produkte an die Landwirte noch gefestigt.⁹ Als letztes Glied der Kette treten Multiplikatoren auf den Plan, welche für die kommerzielle Produktion des zertifizierten Saatguts verantwortlich sind, das letztendlich von den Landwirten verwendet wird (FAO et al. 2001).

Jedes Glied dieses Prozesses ist von Bayers Lizenzsystem durchdrungen, das die geistigen Eigentumsrechte auf die gesamte Produktions- und Lieferkette von transgenen Sojabohnen ausdehnt. Zwischenakteure in der Lieferkette werden von Bayer entweder direkt kontrolliert oder sind durch eine Vereinbarung oder Lizenz mit dem Unternehmen verbunden. Wie bereits erwähnt, unterliegt das Saatgut einem dualen Rechtssystem, nach welchem dasselbe Saatgut sowohl unter Patent- als auch unter Züchterrechte fallen kann.¹⁰ Durch Lizenzverträge stellen Bayer und die autorisierten Züchter sicher, dass Landwirte Lizenzgebühren zahlen, wenn sie das Saatgut für den eigenen Gebrauch aussäen und vermehren.¹¹ Im Jahr 2012 hat der multinationale

Generationen der Pflanze. Züchterrechte sind für alle Arten von Saatgut gültig, im Gegensatz zu Patenten, die nur für transgenes Saatgut gelten, da nur die genetische Veränderung geschützt ist.

- 9 Monsanto Co. ist eines der aggressivsten Agribusiness-Unternehmen auf dem weltweiten Saatgutmarkt. Sie hat etablierte Saatgutunternehmen aufgekauft, von denen die meisten Weltmarktanteile haben, wie Cargill International Seeds, Asgrow, Stonville Pedigreed, Sementes Agroceres (Agronomic Seeds Division) und andere wie Agripo Seeds, Holden's Foundation Seeds, Hartz Seeds Co und Agracetus (Biotechnologie); vgl. FAO et al. 2001.
- 10 Dies ist der Fall bei der Intacta-Technologie von Monsanto. Zu dem Zeitpunkt, an dem der Produzent ein Intacta-Saatgut kauft, gibt es zwei geistige Eigentumsrechte, für die der Produzent bestimmte Lizenzgebühren zahlen muss. Zum einen muss er Lizenzgebühren an den Saatgutzüchter zahlen und zum anderen muss er einen technologischen „Wert“ an Monsanto zahlen, als das Unternehmen, das das Patent für das Gen entwickelt hat. Ein Beispiel dafür findet sich in der Lizenz des autorisierten Züchters „Don Mario“, in der es heißt „Die INTACTA RR2 PRO-Technologie ist durch Patentrechte im Besitz von Monsanto und der mit ihr verbundenen Unternehmen („Intacta Intellectual Property Rights“) geschützt und wird in der Republik Argentinien von Monsanto Argentina s. a.I.C. („Monsanto“) unter Lizenz des Eigentümers in Verkehr gebracht. Die Intacta Intellectual Property Rights sind getrennt und unabhängig von den Züchterrechten an den Sojabohnensorten, die in diesem Abschnitt erwähnte INTACTA RR2 PRO-Technologie enthalten. Für den rechtmäßigen Erwerb und die Nutzung der INTACTA RR2 PRO-Sojabohnensorten ist es Voraussetzung, dass der Kunde mit Monsanto einen Lizenzvertrag für die Nutzung der INTACTA RR2 PRO-Technologie abgeschlossen hat.“ (Don Mario 2019, eigene Übersetzung).
- 11 In Brasilien erhebt Monsanto ca. 2 % des gesamten Getreideverkaufs. Das bedeutet, dass die Landwirte jedes Jahr etwa 140 Millionen Reales an Lizenzgebühren in Rio Grande do Sul allein zahlen, was sich auf 1 Milliarde im ganzen Land summiert (Câmara Dos Deputados 2009).

Konzern nach der Markteinführung seiner gentechnisch veränderten Sojabohne „Intacta RR2 Pro“ zahlreiche Verträge mit Landwirten abgeschlossen.¹² Neben der Verpflichtung zur Zahlung von Lizenzgebühren enthalten diese Verträge Klauseln, die Bayer/Monsanto ermächtigen, Inspektoren zu entsenden, um illegale Vervielfältigung (die vom Landwirt nicht an Bayer gemeldet wurde) sowie die korrekte Verwendung und Vermarktung von Saatgut auf Feldern und in Sammelstellen (Heath/Misculin 2015) zu überprüfen. Darüber hinaus wird die Verpflichtung festgelegt, Saatgut von bestimmten Züchtern und Händlern zu kaufen, die private Vereinbarungen mit Bayer/Monsanto haben, und zu guter Letzt bestimmt, wer die Ernte abnimmt und wer der Exporteur sein wird. Im Ergebnis wird die gesamte Wertschöpfungskette kontrolliert und werden de facto Nischenmonopole geschaffen (vgl. Turzi 2017).

Die zweite Komponente des Geschäftsmodells von Bayer ist die Produktion und der Vertrieb von Pestiziden, gegen die die transgenen Pflanzen resistent sind, wobei Glyphosat an der Spitze dieser Entwicklung steht. Die konsolidierten Bayer-Tochtergesellschaften in den lateinamerikanischen Ländern sind mit Produktionsanlagen verbunden, in denen die Bayer-Pestizide hergestellt und dann auf dem lokalen Markt vertrieben werden. Die wichtigste Produktionsstätte in der Region ist das Monsanto-Werk in Zárate (Argentinien), wo die meisten Pestizide produziert, verkauft und vertrieben oder von Monsanto Argentina S.R.L. nach Uruguay, Bolivien und Paraguay exportiert werden (Bayer Cono Sur 2020).¹³ Bayer verfügt über zwei weitere Produktionsstätten in Brasilien (Bayer AG 2019: 28), wo die Rohstoffe des Glyphosat-basierten Herbizids Roundup hergestellt und dann zu fünf über das Land verteilten Vertriebszentren transportiert werden (Jagger 2004). Darüber hinaus ist Bayer direkt in die Vertriebskette der Pestizide involviert, und zwar durch ein „Vorteilsprogramm für Vertreiber von Pflanzenschutzmitteln“ (Bayer Impulsa 2018), das jährliche Boni und Kaufziele sowie Aktivitäten zur Nachfragegenerierung festlegt, die vom Vertreiber und Bayer durchgeführt werden müssen, um Landwirte zum Kauf von Bayer-Produkten zu bewegen. Darüber hinaus sichert Bayer den Verkauf seiner Pflanzenschutzmittel in erster Linie durch die Lizenzverträge, die die Landwirte für die Verwendung des Saatguts des Unternehmens abschließen (Cañellas 2012). Der Vertrag verpflichtet den Landwirt, die Anweisungen des Verkäufer-Herstellers (Bayer) zu befolgen, was das Management von Insekten- und Unkrautresistenzen betrifft, einschließlich der Ver-

12 Diese Lizenzen sind online für Argentinien, Paraguay und Uruguay verfügbar: <http://www.intactarr2pro.com.py/licencia-de-uso>; <https://www.intactarr2pro.com.ar/quiero-intacta>.

13 Monsanto Argentina S.R.L. ist nunmehr eine konsolidierte Tochtergesellschaft von Bayer nach der Verschmelzung im Jahr 2018 (Bayer AG 2019: 159).

wendung von Pflanzenschutzmitteln, die von Bayer hergestellt werden, wie das Managementprogramm ROUNDUP READY PLUS.¹⁴ Das Ergebnis ist, dass neben einer anerkannten, zumindest anfänglichen Steigerung des Ertrags und der Effizienz des Pestizideinsatzes im Rahmen dieses Technologiepakets, spätere Daten einen exponentiellen Anstieg des Einsatzes von Pestiziden in Verbindung mit transgenen Pflanzen zeigen (Perry et al. 2016). In Argentinien hat sich der Glyphosateinsatz von 2000 bis 2011 mehr als verdoppelt, was auf die stetige Zunahme der Anbaufläche von Roundup Ready Sojabohnen zurückzuführen ist (Catacora-Vargas et al. 2012). Gleiches gilt in Bolivien, Brasilien und Paraguay (Acción por la Biodiversidad 2020: 28-29).¹⁵

Wie im folgenden Abschnitt näher erläutert wird, beeinträchtigen die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Transformation die Wahrnehmung international anerkannter Menschenrechte, die auf den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Umwelt von Bauern, ländlichen und indigenen Gemeinschaften abzielen.

3. Die Rolle von Bayer bei den Menschenrechtsverletzungen durch die industrielle Landwirtschaft

Die primäre Rolle der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung ist durch eine Reihe von Menschenrechten international und in den nationalen Rechtssystemen der meisten lateinamerikanischen Länder abgesichert. In dem vorliegenden Beitrag konzentrieren wir uns auf die Rechte auf Nahrung und eine gesunde Umwelt im Zusammenhang mit den Kontroversen um GV-Soja und den Einsatz von Agro-Giften. Damit sollen keineswegs die Auswirkungen landwirtschaftlicher Praktiken, wie sie von Bayer gefördert werden, auf andere Rechte heruntergespielt werden (hierzu z. B. Monsanto Tribunal 2017). Dennoch erfordert der mehrdimensionale Charakter des Rechts auf Nahrung und des Rechts auf eine gesunde Umwelt eine tiefere Analyse, um diese Rechte im Kontext der landwirtschaftlichen Entwicklung und der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen zu operationalisieren. In diesem Sinne werden die folgenden Abschnitte zunächst den Inhalt dieser beiden

14 Der Lizenzvertrag sieht Folgendes vor: „Ebenso hat der PRODUZENT die Bestimmungen bezüglich des Insekten- und Unkrautresistenzmanagements einzuhalten, die auf der Webseite (www.intactarr2pro.com.ar) aufgeführt sind, sowie diejenigen, die MONSANTO in Zukunft mitteilen wird.“ Die Empfehlung auf der Webseite lautet, das Managementprogramm ROUNDUP READY PLUS von Bayer zu verwenden.

15 In Bolivien hat sich der Einsatz von giftigen Agrochemikalien von 12 kg/l pro Hektar im Jahr 1999 auf derzeit 36 kg/l verdreifacht; in Brasilien stieg die Zahl von 314 Millionen kg/l im Jahr 2000 auf 887 Millionen kg/l im Jahr 2015. Die Anzahl der aus Paraguay importierten Agro-Toxika stieg von 2000 bis 2011 um 264 %.

Rechte (3.1) und auf welche Weise sie verletzt werden (3.2) thematisieren. Anschließend definieren wir, inwieweit das Handeln von Bayer rechtlich mit diesen Verletzungen verbunden ist (3.3), um daraufhin zu skizzieren, was von Bayer zu erwarten ist, um seiner unternehmerischen Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte im landwirtschaftlichen Kontext in Lateinamerika gerecht zu werden (3.4).

3.1 DIE GARANTIE DES RECHTS AUF NAHRUNG UND DES RECHTS AUF EINE GESUNDE UMWELT

Das Menschenrecht auf Nahrung ist in mehreren verbindlichen Verträgen und begleitenden Soft-Law-Instrumenten universell anerkannt (Krennerich 2013: 248 ff.). In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 stellte der CESCR fest: „Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat.“ (UN Doc. E/C.12/1999/5: Rn. 6). Der CESCR zählt zum „Kerngehalt“ des Rechts auf Nahrung: „die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind, in ausreichender Menge und Qualität, um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen“ und „den Zugang zu diesen Nahrungsmitteln in einer nachhaltigen Weise und ohne Beeinträchtigung des Genusses anderer Menschenrechte“ (ebd.: Rn. 8). Ferner erläutert der CESCR, dass die „Verfügbarkeit von Nahrung“ die Möglichkeiten beinhalte, sich entweder direkt aus landwirtschaftlichen Nutzflächen oder anderen natürlichen Ressourcen zu ernähren oder Lebensmittel auf Märkten oder in Geschäften erwerben zu können (ebd.: Rn. 12). Nachhaltigkeit hingegen bedeutet, dass Nahrung sowohl für die gegenwärtige als auch für zukünftige Generationen zugänglich ist. Das Recht auf Nahrung zu gewährleisten, erfordert von Staaten Schutzmaßnahmen zu ergreifen und Standards der Lebensmittelsicherheit zu setzen (ebd.: Rn. 10).

Das Recht auf Nahrung ist besonders relevant für Gruppen, deren Lebensgrundlagen hauptsächlich von landwirtschaftlichen Aktivitäten abhängen, wie z. B. Kleinbauern, indigene Gruppen und andere Menschen, die in ländlichen Gebieten leben. Die UN-Erklärung zu den Rechten der Kleinbauern erkennt die Möglichkeit, Nahrung zu produzieren, als einen der wichtigsten Bestandteile des Rechts auf Nahrung an, was direkt mit einem Zugang zu den für die Produktion notwendigen Mitteln – hauptsächlich Saatgut, Land und Wasser – verbunden ist (Monsanto Tribunal 2017: 68).

Auch das Recht auf eine gesunde Umwelt findet in etlichen völkerrechtlichen Dokumenten Niederschlag (UN Doc. A/HRC/43/53). Das grundlegende Prinzip

lautet: „*human beings (...) are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature*“ (UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I)). Dieses Recht findet sich auch in regionalen Menschenrechtsverträgen und -erklärungen¹⁶ sowie in den meisten nationalen Verfassungen wieder¹⁷ und hat durch die Einrichtung eines UN-Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Umwelt im Jahr 2012 zusätzlich an Aufmerksamkeit gewonnen¹⁸. In der jüngeren Grundsatzentscheidung „*Indigenous Communities of The Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina*“ vom 6 Februar 2020 erkannte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) das Recht auf eine gesunde Umwelt als eigenständiges Recht an (IAGMR 2020).

Der Gerichtshof stellte fest, dass das Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt sowohl individuelle als auch kollektive Bezüge hat. In seiner kollektiven Dimension stellt es einen universellen Wert dar, der sowohl der gegenwärtigen als auch den zukünftigen Generationen geschuldet ist. In seiner individuellen Dimension kann seine Verletzung aufgrund der Verknüpfung mit anderen Rechten direkte und indirekte Auswirkungen auf den Einzelnen haben (IAGMR 2017: 59). Auf diese Weise erkannte der Gerichtshof die Existenz einer engen Beziehung zwischen dem Schutz der Umwelt und der Verwirklichung anderer Menschenrechte wie dem Recht auf Leben, Gesundheit und Land an (IAGMR 2020: 244). Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass die Ausübung des Rechts auf eine gesunde Umwelt von den Kriterien der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit, Akzeptanz und Anpassungsfähigkeit bestimmt werden muss (ebd.). Konkret umfasst das Recht folgende materielle Elemente: saubere Luft, ein sicheres Klima, Zugang zu sicherem Wasser und angemessener sanitärer Versorgung, gesunde und nachhaltig produzierte Nahrungsmittel, ungiftige Umgebungen, in denen man leben, arbeiten, studieren und spielen kann, sowie eine gesunde biologische Vielfalt und Ökosysteme (UN Doc. A/HRC/43/53).

3.2 MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN DURCH DAS AKTUELLE MODELL DER INDUSTRIELLEN LANDWIRTSCHAFT

Wie in den vorangegangenen Abschnitten beschrieben, hat das Geschäftsmodell von

16 Darunter die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Artikel 24), das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte „Protokoll von San Salvador“ (Artikel 11), die Arabische Charta der Menschenrechte (Artikel 38) sowie die ASEAN-Menschenrechtserklärung (Artikel 28 f.).

17 Es gibt 111 Staaten, in denen dieses Recht Verfassungsschutz genießt, darunter Argentinien, Bolivien, Paraguay und Uruguay (UN Doc. A/HRC/43/53).

18 Siehe die Website des Sonderberichterstatters; <https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

Bayer zu einem drastischen Anstieg der Anbauflächen für GV-Pflanzen geführt. Dieser Anstieg geht mit einem immer höheren Einsatz von Pestiziden einher. Diese Entwicklung hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Ausübung des Rechts auf eine gesunde Umwelt und des Rechts auf Nahrung.

Auswirkungen auf das Recht auf eine gesunde Umwelt

Der wahllose Einsatz von Pestiziden auf GV-Sojapflanzen, vor allem aufgrund des Auftretens von Glyphosat-Unkrautresistenzen,¹⁹ hat stark zur Zerstörung lokaler Ökosysteme beigetragen, mit drastischen Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen (Acción por la Biodiversidad 2020: 42) und die biologische Vielfalt (Palau et al. 2016). Im Mai 2020 reichten Umweltorganisationen eine Petition bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission (IAKMR) ein, in der sie den Rückgang der Honigbienenpopulation in Lateinamerika anprangerten. Dieser Rückgang ist auf gentechnisch veränderte Monokulturen und die Nutzung von Millionen von Litern Pestizide zurückzuführen, darunter Glyphosat, das ursprünglich von Monsanto entwickelt und heute auch von Bayer vermarktet wird (SADA 2020). Pestizidrückstände kontaminieren Böden und Gewässer, verbleiben aber auch in den Pflanzen und gelangen so schließlich in die Nahrungskette. Dies stellt eine Bedrohung für lokale Gemeinschaften und das Funktionieren der Ökosysteme dar (Sharma et al. 2019).

Auch die drastischen Abholzungspraktiken, die mit dem Sojaanbau verbunden sind, gefährden Ökosysteme und die Territorien indigener Völker (Acción por la Biodiversidad 2020) und tragen so zum Verlust der Biodiversität in der Region bei. 2019 stellte die IAKMR fest, dass weite Teile des tropischen Tieflandwaldes in Bolivien gerodet wurden, um Platz für Sojaplantagen zu schaffen (ebd.: 124). Sie fügte hinzu, dass verunreinigtes Wasser von Plantagen bei indigenen Gruppen flussabwärts in Bolivien und Brasilien zu Vergiftungen geführt hätte (ebd.: 182). Ferner hat der intensive Sojaanbau in Argentinien zu einem deutlichen Rückgang essentieller und nicht wieder vollständig ausgleichbarer Bodennährstoffe geführt.²⁰

Darüber hinaus haben der Einsatz von giftigen Agrochemikalien, darunter Roundup von Bayer, und die damit einhergehenden Umweltschäden zu Vertreibungen in

19 „Mindestens 34 Glyphosat-resistente Unkrautarten (mehr als 240 Populationen) wurden heute bestätigt, auf Millionen von Hektar beobachtet und zunehmend mit dem Anbau von HR-Kulturen in Verbindung gebracht.“ (Schütte et al. 2017: 5).

20 Es wird geschätzt, dass die kontinuierliche Sojaproduktion dem Boden im Jahr 2003 etwa eine Million Tonnen Stickstoff und 227.000 Tonnen Phosphor entzogen hat (Ortega et al. 2012). Nach Schätzungen der Regierung sind nur 37% des Bodens nach dem Sojaanbau wiederhergestellt worden (OHCHR 2018).

mehreren Gemeinden Paraguays beigetragen. So zwangen die Verschmutzung der Wasserläufe und das Versprühen von giftigen Agrochemikalien auf großen Monokultur-Sojaplantagen in der Kolonie Yerutí mehrere benachbarte Bauernfamilien dazu, ihr Land zu verkaufen (Ortega et al. 2012).

In Anbetracht der obigen Ausführungen ist festzustellen, dass das Landwirtschaftsmodell von Bayer, mit seinem Fokus auf gentechnisch veränderten Monokulturen, besonders hohe Risiken für die Wahrnehmung des Rechts auf eine gesunde Umwelt birgt. Diese Risiken sind durch naturwissenschaftliche und soziologische Studien in der Region weithin angeprangert worden und sind Bayer daher bekannt. Dokumentiert sind u. a. nachteilige Effekte in Bezug auf die Wasser-, Boden- und Nahrungsmittelqualität sowie eine deutliche Reduzierung der Biodiversität. Diese Auswirkungen gehen in erster Linie zu Lasten der lokalen Land- und indigenen Bevölkerung und schränken die Ausübung ihrer traditionellen Lebensweise und damit die Wahrnehmung ihrer Grund- und Menschenrechte ein. Darüber hinaus ist mehr als fragwürdig, ob das Recht auf eine gesunde Umwelt für zukünftige Generationen, angesichts eines Agrarmodells, das bereits den heutigen Generationen ein menschenwürdiges Leben in ihrer Heimat erschwert, sichergestellt werden kann.

Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung

Indem Agrarkonzerne wie Bayer Saatgutmultiplikatoren Anreize bieten, den Zugang zu Saatgut mit schwächerem immaterialgüterrechtlichem Schutz als ihr eigenes GV-Saatgut einzuschränken, reduzieren sie die Verfügbarkeit von nicht gentechnisch verändertem Saatgut. Das führt zu einer Verringerung der Auswahl an Saatgut und einem vergleichsweise hohen Preis für alternatives Saatgut (vgl. Turzi 2017: 27-28).

Saatgut ist jedoch das erste Glied in jeder Agrar- und Ernährungskette. Die Ernährungssouveränität hängt von Fragen des Besitzes, der Produktion und des Handels von Saatgut ab. Wer Saatgut kontrolliert, kontrolliert die gesamte Produktionskette und damit die Verfügbarkeit von Lebensmitteln (Perelmuter 2020). In diesem Zusammenhang bemängelt die IAKMR im Jahr 2019, dass Genehmigungen zum Anbau von transgenem Saatgut gegen den ausdrücklichen Willen ansässiger indigener Gemeinden, ein gentechnikfreies Land zu bewahren, die Entwicklungsziele der indigenen Völker beeinträchtigen, welche auf traditionellem Saatgut basieren und mithin ihre Ernährungssicherheit bedroht würde (IAKMR 2015: 289). Die Rolle von Bayer bei diesem rechtswidrigen Verhalten wurde bestätigt: Im Jahr 2014 klagten mexikanische Gemeinden an, dass Monsanto begonnen hatte, (gentechnisch veränderte) Sojabohnen für kommerzielle Zwecke anzubauen, ohne zuvor die betroffenen indigenen Gemein-

den zu konsultieren. Der Richter gab der Klage der Gemeinden statt, betonte dabei die negativen Auswirkungen des Anbaus und wies auf die Notwendigkeit hin, alternative, oft traditionelle Saatgutproduktions- und Austauschsysteme beizubehalten oder die Zulässigkeit von Lizenzgebühren für gentechnisch verändertes Saatgut einzuschränken oder gänzlich auszuschließen.²¹

Darüber hinaus ist die intensive Monokultur von gentechnisch verändertem Saatgut in hohem Maße auf den Einsatz von Pestiziden angewiesen, die, wie die UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Nahrung feststellt, schwerwiegende Auswirkungen auf das Recht auf angemessene Nahrung haben können (UN Doc. A/HRC/34/48). Eine Facette hiervon ist die Verringerung der genetischen Vielfalt von Nutzpflanzen, wenn sich die Struktur der Landwirtschaft zu einem von Monokulturen dominierten Anbaumuster entwickelt. Dies wiederum erhöht die Gefahr von Hungersnöten aufgrund von Ernteausfällen, da Monokulturen viel anfälliger für Krankheits- und Schädlingsbefall sind. Extensiver Monokulturanbau belastet zudem die Bodenfruchtbarkeit und erhöht die Gefahr der Erosion. Darüber hinaus können Pestizidrückstände in Lebensmitteln unmittelbar als Verletzung des Rechts auf Nahrung angesehen werden, da sie eine giftige Substanz darstellen und damit die Qualität eines Lebensmittels beeinträchtigen (ebd.: Rn 40). Eine Studie der Nationalen Universität von La Plata in Argentinien ergab, dass die Mehrheit der Bevölkerung Obst und Gemüse verzehrt, das mit Glyphosat gespritzt wurde (Darío 2015)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das von Bayer vorangetriebene Agrobusiness-Modell im Südkegel negative Auswirkungen auf Teilspekte des Rechts auf Nahrung hat. Erstens wird die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in Quantität und Qualität reduziert, wenn große Flächen nur noch für den Sojaanbau genutzt werden und verzehrfertige Nahrungsmittel immer mehr Rückstände von Pestiziden aufweisen. Indem alternative landwirtschaftliche Praktiken durch das Geschäftsmodell stark behindert werden, werden den bäuerlichen Gemeinschaften kulturell fremde Formen der landwirtschaftlichen Produktion aufgezwungen und die Zugänglichkeit von Nahrungsmitteln sowohl für heutige als auch für zukünftige Generationen gefährdet.

21 Interessant ist ein mexikanisches Gerichtsurteil, das die Verletzung des Rechts einer indigenen Gemeinschaft auf freie, vorherige und informierte Konsultation bestätigt, bevor GVO-Saatgut für den kommerziellen Anbau eingeführt wird (Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexico 2015); ein weiteres Beispiel sind Fälle in Brasilien, die das von der damaligen Firma Monsanto auferlegte Lizenzgebührensysteem anfechten, siehe mehrere genannte Fälle: Turzi 2017: 44-45. Bis heute hatten indigene Gemeinschaften keinen ausreichenden Zugang zu Rechtsmitteln und erhielten keine Wiedergutmachung für die Schäden, die durch die Aktivitäten des Unternehmens verursacht wurden.

3.3 DIE ROLLE VON BAYER BEI DEN MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN

Der allgemeinste weithin akzeptierte Standard für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen sind die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN-Leitprinzipien), die 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedet wurden. Die UN-Leitprinzipien, die als Leitprinzipien nicht verbindlich sind, stellen das Ergebnis eines Beratungsprozesses unter Einbeziehung aller relevanten Interessengruppen dar und sind daher ein weltweit akzeptierter Standard. Darüber hinaus wurden die UN-Leitprinzipien bei einer Ergänzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Jahr 2011 in ebenjene integriert, wodurch ein harmonisiertes internationales Soft-Law-Regelwerk entstanden ist.

In den UN-Leitprinzipien (Prinzip 12) heißt es: „Die Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen zur Achtung der Menschenrechte bezieht sich auf die international anerkannten Menschenrechte“. Kapitel IV (Menschenrechte) der OECD-Leitsätze enthält eine entsprechende Formulierung. Damit sind, wie oben erläutert, das Recht auf Nahrung und, angesichts der Fortentwicklung der Menschenrechte, auch das Recht auf eine gesunde Umwelt umfasst. Darüber hinaus verlangen die UN-Leitprinzipien: „Abhängig von den Umständen müssen Wirtschaftsunternehmen gegebenenfalls zusätzliche Standards in Erwägung ziehen. So sollten Unternehmen beispielsweise die Menschenrechte von Personen achten, die bestimmten Gruppen oder Bevölkerungsgruppen angehören, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, soweit sie negative menschenrechtliche Auswirkungen auf diese haben könnten.“ (UN-Leitprinzipien 2011: Prinzip 12 Kommentar).²² Im landwirtschaftlichen Kontext sind diese spezifischen Bevölkerungsgruppen insbesondere Bauern und andere Menschen, die in ländlichen Gebieten arbeiten, sowie die indigene Bevölkerung.

Ferner legt das Umweltkapitel der OECD-Leitsätze die Verantwortung von Unternehmen fest, sich aktiv für den Schutz der Umwelt vor den Auswirkungen ihrer eigenen Tätigkeiten einzusetzen (OECD Leitsätze 2011: Kapitel VI Kommentar, 42 ff.). Das schließt es ein, vorhersehbare Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit den eigenen Tätigkeiten abzuschätzen und anzugehen sowie vorbeugende Maßnahmen mit einzubeziehen.²³

²² Vgl. auch OECD-Leitsätze 2011: Kapitel IV Kommentar.

²³ „In Übereinstimmung mit dem wissenschaftlichen und technischen Verständnis der Risiken darf bei drohenden schwerwiegenden Umweltschäden, auch unter Berücksichtigung der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, das Fehlen vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit nicht als Grund für den Aufschub kosteneffizienter Maßnahmen zur Vermeidung oder Minimierung solcher Schäden herangezogen werden.“ (OECD-Leitsätze 2011: Kapitel VI Rn. 4).

Unter der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien wird von allen Unternehmen dabei erwartet, dass sie keine Menschenrechtsverletzungen verursachen, dazu beitragen oder durch ihre Produkte und Dienstleistungen damit in Verbindung gebracht werden (UN-Leitprinzipien 2011: Prinzip 13). Der Prozess, dies zu tun, wird unter dem Begriff „due diligence“ (Sorgfaltspflicht) gefasst. Die Sorgfaltspflicht verlangt von einem Unternehmen, mehrere Schritte zu unternehmen, um das Ziel der Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu erreichen. Dazu gehört, dass Unternehmen eine Risikobewertung durchführen, die drohende Risiken für Menschenrechte und Umwelt analysiert, um geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen, die dann umgesetzt auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und schließlich relevanten Stakeholdern und der Öffentlichkeit mitgeteilt werden müssen (UN-Leitprinzipien 2011: Prinzipien 16 und 17).

Welche Maßnahmen notwendig sind, hängt von dem konkreten Verhältnis zwischen der Geschäftstätigkeit und der Menschenrechtsverletzung ab. Ein Unternehmen kann erstens eine Menschenrechtsverletzung begehen, wenn seine Aktivitäten, wobei Handlungen und Unterlassungen eingeschlossen sind (OECD-Leitsätze 2011: Kapitel IV Kommentar Rn. 42), für sich genommen ausreichen, um diese herbeizuführen; ein Unternehmen kann zweitens zu einer Verletzung beitragen, wenn seine Aktivitäten in Kombination mit den Aktivitäten anderer Akteure eine Verletzung herbeiführen oder wenn die Aktivitäten des Unternehmens einen anderen Akteur veranlassen, unterstützen oder ermutigen, eine Verletzung zu verursachen; oder ein Unternehmen kann drittens direkt mit einer Menschenrechtsverletzung verbunden sein, wenn eine Verbindung zwischen der Verletzung und den Produkten, Dienstleistungen oder Tätigkeiten des Unternehmens durch einen anderen Akteur besteht (eine „business relationship“) (OECD Due Diligence Leitfadens 2018: 69-72).²⁴

In welchem Ausmaß ein Unternehmen an einer Menschenrechtsverletzung beteiligt ist – im vorliegenden Beitrag Bayer wegen der Verletzung der Rechte auf Nahrung und eine gesunde Umwelt – muss anhand der Fakten des konkreten Einzelfalles bestimmt werden. John Ruggie formuliert es wie folgt: „A variety of factors can determine this. They include the extent to which a business enabled, encouraged, or motivated human rights harm by another; the extent to which it could or should have known about such harm; and the quality of any mitigating steps it has taken to address it. Moreover, a company’s involvement may not be static, but can change over time. These factors should not be considered in isolation from each other, but as part of a totality of circumstances.“ (Ruggie 2017). Auf der Grundlage dieser Kategorisierung werden wir

²⁴ Die Leitlinie wurde am 31. Mai 2018 während des jährlichen OECD-Ministertreffens auf Ratschenebene verabschiedet.

die Verantwortung von Bayer für die oben beschriebenen negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt analysieren. Dies ist entscheidend, weil der Zusammenhang zwischen der Menschenrechtsverletzung und der Tätigkeit von Bayer maßgeblich dafür ist, was von Bayer zur Beendigung solcher Verletzungen zu erwarten ist.

Trotz extensiver akademischer Diskussionen über die Auswirkungen der Agrarindustrie auf die Menschenrechte muss hervorgehoben werden, dass es derzeit an der Konkretisierung der rechtlichen Standards auf Unternehmen wie Bayer mangelt. Unsere Einschätzung über die Verwicklung von Bayer in die dokumentierten Menschenrechtsverletzungen soll als Diskussionsgrundlage diese Lücke füllen.

Grundsätzlich ist es allgemein anerkannt, dass das Anbieten von Produkten und Dienstleistungen lediglich eine Verbindung des Unternehmens zu einer Menschenrechtsverletzung darstellen kann. Man könnte also argumentieren, dass Bayers Verkauf von gentechnisch verändertem Saatgut und Pestiziden lediglich mit den Verletzungen in Verbindung steht. Unserer Ansicht nach erhöhen jedoch Bayers Kontrolle über und ihre aktive Beteiligung an der gesamten Herstellungs- und Vertriebskette der Produkte ihren Beitrag zu den Menschenrechtsverletzungen. Wie oben erörtert, sichert das erweiterte Lizenzgebührenmodell für GV-Saatgut den Einfluss und die Durchsetzung der Interessen von Bayer auf jeder Stufe der Vertriebskette bis hin zum Endnutzer. So bringt sich Bayer durch den Erwerb oder den Abschluss von Exklusivitätsverträgen mit zwischengeschalteten Unternehmen, wie z. B. den *semilleros* (Züchtern), in diese Stufen der Vertriebskette ein. In Verbindung mit Lizenzverträgen, die Bayer/Monsanto ermächtigen, Inspektoren zur Verhinderung von vertragswidrigem Nachbau zu entsenden, und die Nutzer verpflichten, weiteres Saatgut von bestimmten Züchtern und Händlern zu kaufen, bestimmt Bayer den Verkauf in einem Ausmaß, das den Landwirten kaum eine Wahl lässt. Während Bayer noch nicht in den Anbau selbst involviert ist, bestimmt sie eindeutig, was angebaut wird. Diese Praxis ist mit dem Vertrieb von Bayer-Pestiziden verknüpft, der durch strenge Auflagen gesichert ist, um die Marktstellung zu sichern. Teilweise werden Landwirte durch die Lizenzverträge für das transgene Saatgut sogar rechtlich verpflichtet, bestimmte Pestizide einzusetzen, um mögliche Haftungslücken für Ernteausfälle zu vermeiden.

Um auf den oben dargestellten analytischen Rahmen von John Ruggie, der durch den OECD Due Diligence-Leitfaden für Verantwortliches Unternehmensverhalten weiterentwickelt wurde, (OECD Due Diligence Leitfaden 2018: 72) zurückzukommen, ist offenkundig, dass Bayer den Schaden nicht nur ermöglicht oder fördert. Vielmehr nutzt Bayer seine hervorgehobene Marktposition aus, um zwingende Negativ-Anreize zu schaffen, die den Landwirten kaum eine Wahl lassen, keinen weiteren

Schaden zu verursachen. Außerdem wusste Bayer durch die Kontrolle des gesamten nachgelagerten Produktkreislaufs und der konzernübergreifend geltenden Product-Stewardship-Policy eindeutig von den nachteiligen Auswirkungen oder hätte sie zumindest kennen können und müssen. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall Menschenrechts- und Umweltverletzungen in mehreren Berichten und wissenschaftlichen Studien dokumentiert sind, die es zu berücksichtigen und auf die es zu reagieren gilt. Zuletzt ist das Ausmaß zu berücksichtigen, in dem eventuelle Vorsichtsmaßnahmen Bayers nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen gemildert oder das Risiko von Menschenrechtsverletzungen verringert haben. Wie in diesem Text dargestellt, dauern die Verletzungen der Menschenrechte auf Nahrung und eine gesunde Umwelt in Folge der Bayer-Aktivitäten an und nehmen sogar im Laufe der Zeit zu. Dies zeigt deutlich, dass eventuelle von Bayer unternommenen Maßnahmen zur Abschwächung oder Verhinderung dieser Verletzungen, falls solche überhaupt unternommen wurden, keinerlei Wirkungen zeigen. Vor diesem Hintergrund sind die Aktivitäten von Bayer in der Logik der UN-Leitprinzipien und der OECD-Leitsätze als Beiträge zu den Menschenrechtsverletzungen zu werten. Diese Einordnung der Aktivitäten Bayers rechtfertigt die folgenden Erwartungen für eine zukünftige Achtung der Menschenrechte durch Bayer.

3.4 MENSCHENRECHTLICHE VERANTWORTUNG VON BAYER IM LANDWIRTSCHAFTLICHEN KONTEXT

Auf abstrakter Ebene heißt es in den OECD-Leitsätzen: „In Fällen, in denen ein Unternehmen zu solchen [negativen] Auswirkungen [auf die Menschenrechte] beiträgt oder beitragen kann, sollte es die notwendigen Schritte in die Wege leiten, um diesen Beitrag zu beenden oder zu verhüten, und seinen Einfluss nutzen, um etwaige noch verbleibende Auswirkungen so weit wie irgend möglich zu mindern. Von der Existenz einer Einflussnahmemöglichkeit wird ausgegangen, wenn das Unternehmen über die Fähigkeit verfügt, in den Praktiken des Verursachers der negativen menschenrechtlichen Auswirkungen einen Wandel herbeizuführen.“ (OECD-Leitsätze 2011: Kapitel IV Kommentar Rn. 42). Darüber hinaus müssen Unternehmen „rechtmäßige Verfahren fördern oder sich daran beteiligen, um eine Wiedergutmachung der negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermöglichen, wenn sich herausstellt, dass sie diese Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben.“ (OECD-Leitsätze 2011: Kapitel IV Prinzip 6). Die Art und das Ausmaß der nachteiligen Auswirkung bestimmen die Art der Abhilfe oder die Kombination von Abhilfen, die angemessen ist, und

kann Entschuldigungen, finanzielle oder nicht-finanzielle Entschädigungen und Maßnahmen zur Verhinderung zukünftiger nachteiliger Auswirkungen umfassen (OECD Due Diligence Leitfadens 2018: 34). Die Perspektive der Betroffenen, was eine angemessene Abhilfemaßnahme ist, ist ebenfalls entscheidend für eine angemessene Abhilfemaßnahme. Daher ist eine sinnvolle Einbindung der Stakeholder besonders wichtig, wenn es um die Gestaltung von Prozessen geht, die eine Sanierung ermöglichen (ebd.: 59) Daraus ergeben sich die folgenden konkreten Erwartungen an Bayer in dem lateinamerikanischen Kontext und in Bezug auf das Recht auf Nahrung und das Recht auf eine gesunde Umwelt.

Erstens muss Bayer die Rückstände von Pestiziden in Lebensmitteln überwachen und seinen Verkauf von solchen Pestiziden reduzieren, bei denen Rückstandsgrenzwerte wiederholt überschritten werden oder wissenschaftliche Erkenntnisse schädliche Auswirkungen belegen. Der Codex Alimentarius legt einen Rückstandsgrenzwert für Glyphosat für Soja fest, der als globaler Standard verwendet werden kann.²⁵ Wo Rückstände nicht nur durch die bloße Menge der ausgebrachten Pestizide, sondern auch durch Ausbringungsmethoden (z.B. per Flugzeug) oder Anwendungsbedingungen verursacht werden, muss Bayer seinen Einfluss bei lokalen Behörden und Geschäftspartnern nutzen, um sich für die sicherste Ausbringungsmethode und die ständige Verbesserung der Anwendungsbedingungen einzusetzen. Dort, wo Pestizidrückstände von Bayer-Produkten in Wasser, Boden und anderen Pflanzensorten in einem Ausmaß dokumentiert sind, das die Gesundheit der natürlichen Umwelt gefährdet, sind entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung dieser Rückstände in Zusammenarbeit mit Behörden und Geschäftspartnern angebracht. Als logische Konsequenz muss Bayer auch Maßnahmen zur Wiedergutmachung treffen, um sowohl die Qualität der Lebensmittel als auch eine gesunde Umwelt wiederherzustellen. Dies schließt individuelle Unterstützung für die am stärksten betroffenen Gemeinden mit ein.

Zweitens muss das Geschäftsmodell für GV-Saatgut angepasst werden, um die unterschiedlichen Verletzungen der Rechte auf Nahrung und auf eine saubere Umwelt zu vermeiden. Zunächst ist zu bemängeln, dass Bayers Corporate-Social-Responsibility-Policy transgenes Saatgut derzeit nur im Hinblick auf Arbeitsrechte in der Lieferkette thematisiert,²⁶ während weitere potenzielle und bereits dokumentierte Auswir-

25 Für die Sojabohne ist der Rückstandsgrenzwert aktuell 20mg/kg; http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/pestres/pesticide-detail/en/?p_id=158

26 „Herausforderungen in der Saatgutproduktion: Das Risiko von Menschenrechtsverletzungen stellt für Bayer eine besondere Herausforderung in der Saatgutlieferkette dar. Im Fokus stehen hier sowohl die Arbeit von Saisonarbeitern als auch das Risiko von Kinderarbeit.“ (Bayer Global 2020).

kungen auf das Recht auf Nahrung oder die Umwelt außer Acht gelassen werden. Dies muss sich ändern. Dort, wo Bayer langjährige und enge Geschäftsbeziehungen zu Großplantagenbesitzern unterhält, die Bayers Soja-Saatgut aussäen, muss das Unternehmen seinen Einfluss nutzen, um die weitere Ausdehnung der landwirtschaftlichen Grenzen zu reduzieren, um für den Erhalt der biologischen Vielfalt den Anbau anderer Sorten zu ermöglichen und um alternative Modelle der Landwirtschaft zuzulassen, die in lokale kulturelle Praktiken und Traditionen eingebettet sind. Wenn Bayer bekannt ist, dass Geschäftspartner die Landrechte lokaler Gemeinschaften missachten, um ihre Anbauflächen auszuweiten, muss sie ihren Einfluss nutzen, um solche Praktiken zu beenden oder andernfalls die Geschäftsbeziehungen aussetzen. Des Weiteren sollte Bayer die Verwendung von Immaterialgüterrechten, seinem Lizenzgebührensysteem und Knebelverträgen, die Bauern gentechnisch verändertes Saatgut aufzwingen und die Verfügbarkeit von anderem Saatgut einschränken, beenden oder zumindest in einem Maße reduzieren, das alternativen landwirtschaftlichen Praktiken wieder Raum gibt sich frei zu entfalten. So kann auch eine Vielfalt im Saatgut, die lokal vorherrschende genetische Besonderheiten spiegelt, erhalten bleiben. Diese Maßnahmen kann Bayer direkt in ihren direkten Vertragsbeziehungen mit anderen Akteuren in der Produktions- und Vertriebskette treffen. Dadurch kann Bayer auch darauf hinwirken, dass Geschäftspartner, z. B. *semilleros*, schädliche Verhaltensweisen einstellen.

Zusammenfassend muss Bayer seinen Beitrag zu Menschenrechtsverletzungen beenden und sich aktiv für einen vielfältigeren Markt von Saatgutsorten sowie eine Verringerung der verbreiteten Abhängigkeit von Pestiziden für die landwirtschaftliche Produktion einsetzen. Dies steht zwar im Widerspruch zu dem aktuell von Bayer verfolgten Geschäftsmodell, ist aber durch den internationalen Menschenrechtsrahmen vorgegeben. Dieser Rechtsrahmen verlangt es, Menschenrechtsverletzungen zu beenden, die in erster Linie von der ländlichen und indigenen Bevölkerung getragen werden, und sicherzustellen, dass auch künftige Generationen eine gesunde Umwelt genießen können und Zugang zu angemessener Nahrung haben.

4. Staatliche Regelungspflicht unter der ersten Säule der UN-Leitprinzipien

Obwohl wir mit der unternehmerischen Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte begonnen haben, ist klar, dass Staaten nach der ersten Säule der UN-Leitprinzipien die primäre Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Menschenrechte im Rahmen unternehmerischer Tätigkeiten trifft. Vor dem Hinter-

grund der obigen Ausführungen liegen die Schwerpunkte der staatlichen Regelungspflicht in zwei formal getrennten, aber miteinander verbundenen Bereichen. Erstens haben wir festgestellt, dass Unternehmen der Agrarindustrie, wie z. B. Bayer, der bereits etablierten unternehmerischen Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte oft nicht nachkommen. Es muss mehr getan werden, um sicherzustellen, dass die Wirtschaft ihrer eigenen Verantwortung für den Erhalt der Lebensgrundlagen der unmittelbar von der Landwirtschaft abhängigen Bevölkerungsgruppen gerecht wird. Staaten sollten nicht länger damit warten, die UN-Leitprinzipien und die OECD-Leitsätze in die nationale Rechtspraxis umzusetzen, also verpflichtende menschenrechtliche Sorgfaltspflichten (human rights due diligence) per Gesetz einzuführen. Der zweite Bereich ist nicht weniger wichtig: Staaten bestimmen die Grenzen für das Verhalten von Unternehmen auf dem Markt. Mit anderen Worten und für den vorliegenden Kontext: Die Bedingungen, die das aktuelle Marktverhalten von Bayer im landwirtschaftlichen Sektor ermöglichen und sichern, sind der Schlüssel für zukünftige Veränderungen. Es sind diese beiden Faktoren, auf die die Staaten Einfluss haben und die zu einem gewissen Grad bereits durch den bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmen geregelt sind. Dessen Einzelheiten werden wir in den nächsten Abschnitten erläutern.

Traditionell gelten Menschenrechtsverpflichtungen des Staates gegenüber seinen Bürgern und denjenigen, die sich geografisch unter seiner Jurisdiktion befinden. Aufgrund der Globalisierung der internationalen Wirtschaft allgemein und des Agrarhandels im Speziellen haben Unternehmen wie Bayer ihren Firmensitz nur in einem Land, sind jedoch weltweit tätig. In diesen Fällen kommt auch das Konzept der extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen ins Spiel, hier extraterritoriale Schutzpflichten, die dem Heimatstaat der Muttergesellschaft Beobachtungs- und Kontrollpflichten auferlegt, um Menschenrechtsverletzungen bei ihrer Tätigkeit im Ausland zu vermeiden. Regulatorische Maßnahmen sind daher sowohl im Heimat- als auch im Gaststaat eines Unternehmens geboten.

Erstens muss der Gaststaat, in dem Bayer tätig ist, die bereits verursachten und anhaltenden negativen Auswirkungen erkennen und ein angemessenes Regulierungssystem einrichten, um solche negativen Auswirkungen in Zukunft zu vermeiden. Dies schließt notwendigerweise das Verbot von Substanzen ein, die fortlaufend Schäden an Mensch und Umwelt verursachen. Für diesen Zweck ist es geboten, aktuelle Daten zu Pestizidrückständen in Lebensmitteln, Wasser, Boden und Menschen sowie zu den Auswirkungen des massiven Einsatzes von transgenem Saatgut auf die allgemeine Landnutzung und die biologische Vielfalt zu erheben. Die Festlegung verbindlicher Grenzwerte für Rückstände im Einklang mit vorhandenen wissenschaftlichen Studien

zur Toxizität und möglichen Auswirkungen auf Natur und Mensch sind hierfür ein erster Schritt. Darüber hinaus muss die Gesetzgebung dort, wo die industrielle Landwirtschaft zunehmend alternative Formen der Landwirtschaft verdrängt und dadurch die Verfügbarkeit vielfältiger Nahrungsmittel reduziert und die biologische Vielfalt verringert, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Arten der Landwirtschaft sicherstellen, welches die Menschenrechte der betroffenen Menschen schützt. Dies sollte einen effektiven Schutz der Rechte von Landwirten auf die Verwendung und den Austausch von Saatgut sowie die Landrechte derjenigen, die aufgrund der angestrebten Ausweitung der auf transgenem Saatgut basierenden Monokulturen von Vertreibung bedroht sind, beinhalten.

Ebenso wie das Gastland muss auch das Heimatland der Unternehmen seinen Teil an der Regulierung menschenrechtlicher Risiken durch Unternehmen beitragen. Deutschland, Sitz der Bayer AG, ist von den UN-Menschenrechtsüberwachungsgremien aufgefordert worden, dieser positiven Pflicht, auch in Bezug auf die Aktivitäten von Bayer, nachzukommen (UN Doc. A/HRC/33/41/Add.2: Rn. 135; UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6: Rn. 7-8). Für den vorliegenden Fall besteht diese Pflicht in erster Linie darin, die Aktivitäten der Bayer AG in ihrem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen und wirksam zu regulieren. Das sollte die konkrete Maßnahme beinhalten, Exporte gefährlicher Stoffe zu untersagen, deren Anwendung im Heimatland aufgrund negativer Umwelt- und Menschenrechtsauswirkungen nicht mehr erlaubt sind²⁷ oder deren Verwendung vor Ort unter den gegebenen Anwendungsbedingungen zu Schäden führt. Einige Veränderungen können jedoch nur erreicht werden, wenn die Regulierungspraxis der Heimat- und Gastländer einen Ansatz verfolgen, der den globalisierten Charakter der Wirtschaft widerspiegelt.

Neben dem regulatorischen Ansatz, der in den untersuchten lateinamerikanischen Staaten die von der Agrarindustrie verursachten Schäden konkret adressiert, wollen wir die Aufmerksamkeit auch auf zusätzliche Elemente richten, die für den Wandel hin zu Nachhaltigkeit und Respekt für die lokalen Traditionen der landwirtschaftlichen Produktion notwendig sind. Unserer Ansicht nach haben drei solcher Elemente Aussicht auf Erfolg. Das erste Element ist im Agrarsektor besonders offensichtlich: Die Patentierbarkeit von Pflanzensorten muss eingeschränkt werden, um einen von Zwangslizenzgebühren und Monopolisierung geprägten Markt von transgenem Saatgut von Beginn an zu verhindern. Ein zweiter Regulierungsbereich ist das Wettbewerbs-

27 Frankreich hat kürzlich ein Gesetz verabschiedet, das den Export von Pestiziden verbietet, die in Europa aufgrund ihrer anerkannten Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt verboten sind.

und Kartellrecht, das fortentwickelt werden sollte, um die Konzentration von Marktmacht in den Händen weniger Unternehmen zu bekämpfen und alternative Vertriebsstrukturen für ökologisch erzeugte Lebensmittel zu fördern (zu dieser und weiteren Maßnahmen: UN Doc. A/64/170).

Ein weiterer wichtiger Regelungsbereich für die Gestaltung der Landwirtschaft, der sowohl den Heim- als auch den Gaststaat betrifft, sind Handelsabkommen, die all die oben genannten Probleme angehen können. Das bevorstehende Handelsabkommen zwischen der EU und Mercosur ist ein gutes Beispiel dafür. In seiner derzeitigen Fassung fehlt es dem Abkommen an effektiven Schutzmaßnahmen zum Schutz der Biodiversität und der Wälder. Es enthält falsche Anreize für die Agrarindustrie, z. B. durch die Senkung von Exportsteuern, das Nicht-Verbot des Exports gefährlicher Pestizide usw. (im Einzelnen: Fritz 2020, Kapitel 3, 12-23). Handelsabkommen sollten Staaten auch nicht dazu verpflichten, Verträge über geistige Eigentumsrechte zu verabschieden, die die missliche Lage von Bauern in den Produktionsketten verschlimmern und ihre Rechte weiter verletzen (UN Doc. A/64/170: Rn. 16, 41). Um auf Bayer und Deutschland als Gaststaat zurückzukommen: der CESCR hat empfohlen, dass Deutschland angemessene menschenrechtliche Folgenabschätzungen zu den Gesamtauswirkungen von Agrarexporten in Entwicklungsländer durchführt, um die Einhaltung der Verpflichtungen des UN-Sozialpakts sicherzustellen und um die Lebensfähigkeit des Agrarsektors in diesen Ländern sowie ihre Bemühungen um den Wiederaufbau lokaler Ernährungssysteme nicht zu gefährden (UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6: Rn. 13). Empfehlungen weiterer Menschenrechtskontrollgremien, eine verpflichtende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen einzuführen, bestätigen die Problematik (UN Doc. A/HRC/33/41/Add.2: Rn. 135; UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6: Rn. 7-8).

5. Ausblick

Am Beispiel der Landwirtschaft in einigen Ländern Lateinamerikas und des massiven Einflusses von Agrarkonzernen, allen voran Bayer, haben wir sowohl rechtliche als auch politische Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen der landwirtschaftlichen Entwicklung aufgeworfen. Bayer verteidigt ständig seine Existenzberechtigung, indem es auf seinen essentiellen Beitrag zur Ernährungssicherung pocht (Bayer (2019): 1, 4). Im Widerspruch dazu betonen andere Autoren mit zunehmender Vehemenz und Nachweisen, dass der größte Teil der weltweiten Nahrungsmittelversorgung in erster Linie nicht von Agrarunternehmen, sondern durch Kleinbauern und agrarökologische Praktiken gewährleistet wird (UN Doc. A/HRC/34/48: Rn. 91).

Unserer Ansicht nach muss eine Reihe sehr konkreter Entscheidungen getroffen werden, um den weiteren Weg zu bestimmen. Einige davon sind rechtlich determiniert, andere erfordern ergänzende politische Maßnahmen. Im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen gibt es bereits jetzt einen Standard, der Unternehmen abverlangt, Umwelt und Menschenrechte zu achten. Die zugrundeliegenden Rechtsnormen sind aber Teil des so genannten „soft law“ und entsprechende Verhaltensänderungen durch die Wirtschaft sind daher allenfalls Zielbestimmungen. Die Mittel und Wege zur Durchsetzung solcher Normen sind überdies schlecht entwickelt und Gegenstand fortschreitender Reformvorschläge. Es klafft eine große Lücke zwischen dem von diesen Soft-Law-Instrumenten angestrebten Idealzustand und der Realität. Wir haben als Beispiel die komplexen und vielschichtigen Rechte auf Nahrung und eine gesunde Umwelt gewählt, um die bereits verursachten Schäden und das zusätzliche Gefahrenpotential durch das Verhalten von Unternehmen der Agrarindustrie aufzuzeigen. Verpflichtende menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für multinationale Unternehmen wie Bayer rechtlich zu verankern würde zweifellos dazu beitragen, den rechtlichen Schutz und damit gegebenenfalls auch den Respekt dieser Unternehmen gegenüber Menschenrechten und Umwelt zu stärken.

Neben diesem besonderen Bereich der verpflichtenden menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ist klar, dass Bayer, sein Geschäftsmodell ändern muss, um weiteren Schaden zu vermeiden und in Einklang mit Menschen und Umwelt zu handeln. Hier müssen sowohl der Heimat- als auch der Gaststaat ihre aktuelle Vorgehensweise überdenken. Die derzeitige Struktur der Agrarindustrie, begünstigt durch nationale Gesetzgebung, ist bedenklich. Am problematischsten für den Agrarsektor ist die oft als „Errungenschaft“ verkaufte rechtliche Absicherung, die Unternehmen in Form von Immaterialgüterrechten an ihrem Saatgut erhalten und die für eine unternehmerische Kontrolle und damit eine Einschränkung der Wahlmöglichkeiten der Bauern sorgt. Zweitens erleichtern ein laxes Kartellrecht und die programmatische Zustimmung zu den jüngsten Megafusionen weiteres Wachstum und weitere Konsolidierung und erhöhen damit die politische und wirtschaftliche Macht der Unternehmen an allen Fronten. Schließlich fördert ein Schutz unternehmerischer Interessen in Handelsabkommen ohne das nötige Gegengewicht die schon jetzt prekäre Situation, die im Widerspruch zu mehr gemeinschafts- und nachhaltigkeitsorientierten Forderungen steht.

Literatur

- Acción por la Biodiversidad (2020): Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur: monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos; <http://www.biodiversidadla.org/Atlas>
- Barsky, Osvaldo/Dávila, Mabel (2008): La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- BASE IS (2019): Rubros del Agronegocio en Paraguay; <http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2019/12/Productos-del-agronegocio-convertido.pdf>
- Bayer (2019): Letter dated 24 July 2019 to Thilo Bode of Foodwatch Deutschland; https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Pestizide/Dokumente/2020-04-23_Bayer_Letter_to_Thilo_Bode_foodwatch.pdf
- Bayer AG (2019): Annual report 2019; <https://www.bayer.com/en/integrated-annual-reports.aspx>
- Bayer Impulsa (2018): Programa de Beneficios de Bayer para Distribuidores de Productos para Protección de Cultivos, Año 2018; https://miportal.bayer.com/Content/Media/Shared/Policias/Programa_de_Beneficios-Distribuidores.pdf
- Bayer Cono Sur (2020): Nuestra Región: Plantas de Producción; <https://www.conosur.bayer.com/es/plantas-de-produccion>
- Bayer Global (2020): Menschenrechte – Herausforderungen in der Saatgutproduktion; <https://www.bayer.com/de/nachhaltigkeit/menschenrechte>
- Bravo, Elizabeth/Naranjo, Alexander (2016): América Latina fumigada y crisis de las commodities: el caso del glifosato de Monsanto. In: Ciencia política, 11(21), 7.
- Câmara Dos Deputados (2009): Comissão discute pagamento de royalties por sementes transgênicas. Pressemitteilung, Agência Câmara de Notícias; <https://www.camara.leg.br/noticias/133207-comissao-discute-pagamento-de-royteries-por-sementes-transgenicas/>
- Cañellas, Anselmo (2012): El control de producción de semillas transgénicas por medio de contratos. In: Indret: Revista para el análisis del derecho, 1, 9-30; https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/873_es.pdf
- Catacora-Vargas, Georgina et al. (2012): Soybean production in the Southern Cone of the Americas: update on land and pesticide use; http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2012/08/Produccion-soja-Cono-Sur-2012_Ingles1.pdf
- Darío, Aranda (2015): Ocho de cada diez, con tóxicos. Página 12 Website; <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-280798-2015-09-03.html>
- Don Mario (2019): Oferta Pública Semillas; <https://oep332f3b9b2bp2tj4dpka8b-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/Oferta-Pu%CC%81blica.pdf>
- FAO/Servicio de Semillas/Recursos Fitogenéticos (2001): Políticas y programas de semillas en América Latina y el Caribe: Actas de la Reunión Técnica regional Mérida, Mexico 20-24 de marzo 2000: Estudio Producción y Protección Vegetal 164, 31-73; <http://www.fao.org/publications/card/es/c/f8b36ea8-d70b-5b3d-96bf-fc7721602023/>
- Fritz, Thomas (2020): EU-Mercosur-Abkommen – Risiken für Klimaschutz und Menschenrechte; <https://greenwire.greenpeace.de/system/files/2020-06/greenpeace-misereor-dka-studie-eu-mercosur-abkommen-0620.pdf>
- García, Lis/Ávila, Claudia (2019): Atlas del agronegocio en Paraguay. Base Investigaciones Sociales, Dezember 2019; <http://www.baseis.org.py/publicaciones/atlas-del-agronegocio-en-paraguay/>

- Heath, Maximilian/Misculin, Nicolás (2015): Agricultores argentinos, en pie de guerra con Monsanto por uso de semillas. In: Reuters online; <https://www.reuters.com/article/negocios-granos-argentina-monsanto-idLTAKBN0N628R20150415>
- IAKMR (2015): Indigenous Peoples, Afro-Descendent Communities, and Natural Resources: Human Rights Protection in the Context of Extraction, Exploitation, and Development Activities. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15; <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf>
- Jagger, Anna (2004): Monsanto goes by rail & sea to cut Brazil logistics costs. Independent Commodity Intelligence Services Website; <https://www.icis.com/explore/resources/news/2004/06/02/586825/monsanto-goes-by-rail-sea-to-cut-brazil-logistics-costs/>
- Krennerich, Michael (2013): Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Lianos, Ioannis/Katalevsky, Dmitry (2017): Merger Activity in the Factors of Production Segments of the Food Value Chain: A Critical Assessment of the Bayer/Monsanto Merger. CLES Policy Papers 01/2017; <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10045082/>
- McKay, Ben (2017): Agrarian extractivism in Bolivia. In: World Development, 97, 199-211.
- Monsanto Tribunal (2017): International Monsanto Tribunal Advisory Opinion; https://de.monsantotribunal.org/upload/asset_cache/189791450.pdf
- OHCHR (2018): Observaciones Preliminares de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sra. Hilal Elver, como resultado de su visita a la República Argentina; <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23590&LangID=S>
- Ortega, Guillermo et al. (2012): Empresas Transnacionales y violación de los Derechos Humanos – El caso de tres comunidades. Asunción: BASE Investigaciones Sociales; http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170331041742/pdf_1230.pdf
- Otero, Gerardo/Pechlaner, Gabriela (2005): Food for the Few: The Biotechnology Revolution in Latin America. In: Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement, 26(4), 867-887.
- Palau, Tomás et al. (2010): Los impactos socioambientales de la soja en Paraguay 2016. BASE IS; <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/07/ImpactosSocioAmbientalesSojaParaguay12.pdf>
- Perelmuter, Tamara (2018): Apropiación de semillas: soberanía alimentaria y tecnológica en riesgo. In: Ciencia, Tecnología y Política. 1(1), 1-9.
- Perelmuter, Tamara (2020): El derecho a las semillas como condición para la soberanía alimentaria. Biodiversidad LA Website; <http://www.biodiversidadla.org/Recomendamos/El-derecho-a-las-semillas-como-condicion-para-la-soberania-alimentaria>
- Perry, Edward D. et al. (2016). Genetically engineered crops and pesticide use in U.S. maize and soybeans. In: Science Advances, 2(8), e1600850, doi: 10.1126/sciadv.1600850.
- Ruggie, John G. 2017: Letter dated 6 March 2017 to the Chair of the OECD Working Party on Responsible Business Conduct, Roel Nieuwenkamp; https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/OECD_Workshop_Ruggie_letter_-_Mar_2017_v2.pdf
- SADA (2020): SADA impulsa la acción colectiva por las abejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; <https://sada.org.ar/sada-adhiere-a-la-accion-colectiva-por-las-abejas-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos/>
- Schütte, Gesine et al. (2017): Herbizidresistenz und Biodiversität: agronomische und ökologische Aspekte von gentechnisch veränderten herbizidresistenten Pflanzen. In: Environmental Sciences Europe, 29(1), Article No. 5.

- Sharma, Anket et al. (2019): Worldwide pesticide usage and its impacts on ecosystem. In: SN Applied Sciences, 1, Article No. 1446 (2019); <https://doi.org/10.1007/s42452-019-1485-1>
- Turzi, Mariano (2017): The political economy of agricultural booms: managing soybean production in Argentina, Brazil, and Paraguay. London: Palgrave Macmillan.
- UPOV (2008): Symposium on contracts relating to breeders' rights. Session I: Legal framework in selected UPOV members: relevant laws and jurisprudence – Argentina, UPOV/SYM/GE/08/2; https://www.upov.int/export/sites/upov/news/en/2008/upov_sym_ge_08_2.pdf
- World Bank (2007): World development report 2008: Agriculture for development; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>

VERTRÄGE, SOFT-LAW INSTRUMENTE UND UN DOKUMENTE

- ICCPR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In Kraft getreten am 3. Januar 1976; <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- OECD Due Diligence Leitfaden 2018: OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct; <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>
- OECD-Leitsätze (2011): OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 2011 Edition, verfügbar in deutscher Übersetzung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze; https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen-neufassung-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- UN Doc. A/64/170: Olivier de Schutter, Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation. 23. Juli 2009; <https://undocs.org/en/A/64/170>
- UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I): Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex I: Rio Declaration on Environment and Development. 12 August 1992; https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf
- UN Doc. A/HRC/33/41/Add.2: HRC: Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes on his mission to Germany. 14. September 2016; <https://undocs.org/A/HRC/33/41/Add.2>
- UN Doc. A/HRC/34/48: HRC: Report of the Special Rapporteur on the right to food. 24. Januar 2017; <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1701059.pdf>
- UN Doc. A/HRC/43/53: HRC: Right to a healthy environment: good practices – Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. 30 Dezember 2019; <https://undocs.org/A/HRC/43/53>
- UN Doc. E/C.12/1999/5: CESCR: Allgemeine Bemerkung 12 – Das Recht auf angemessene Nahrung (art. 11). 12 Mai 1999, verfügbar in inoffizieller deutscher Übersetzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/ICESCR_Allg_Bemerkung_12.pdf
- UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6: CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany. 27. November 2018; <https://undocs.org/E/C.12/DEU/CO/6>

UN-Leitprinzipien (2011): United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights. 2011, United Nations; https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

Rechtsprechung

IAGMR 2017: The Environment and Human Rights. Advisory Opinion OC-23/17 vom 15. November 2017; https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf

IAGMR 2020: Case of the Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v Argentina (merits, reparations and costs). Urteil vom 6. Februar 2020; https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_ing.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nacion Mexico 2015: Amparo en revision 499/2015, 4. November 2015, verfügbar unter: <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/03.3PuebloYucatanADR499-2015.pdf>

Alle zitierten Websites wurden im März 2021 zuletzt aufgerufen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:

DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1991>

AUS ALLER WELT

Kimberlé Williams Crenshaw

Das Konzept der Intersektionalität und seine Bedeutung für die Menschenrechte

EVA KALNY: EINLEITUNG¹

Am 28. September 2020 befasste sich der UN-Menschenrechtsrat im Rahmen seiner 45. Sitzung mit dem Thema „Gender und Diversität: Die Stärkung der intersektionalen Perspektive in der Arbeit des Menschenrechtsrats“ (Human Rights Council 2020: 140 f.). Michelle Bachelet, Hochkommissarin für Menschenrechte, sowie Vertreter_innen von UN-Gremien, NGOs und Staaten tauschten sich über die Notwendigkeit einer intersektionalen Perspektive insbesondere auch im Hinblick auf die Bewältigung der Covid-19-Pandemie aus (Geneva Centre for Human Rights Advancement and Global Dialogue 2020). Bereits im April verwies die Interamerikanische Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 1/20 *Pandemie und Menschenrechte in den Amerikas* (CIDH 2020) mehrfach auf die Notwendigkeit einer intersektionalen Analyse, um den negativen Auswirkungen der Pandemie auf die bürgerlichen und politischen, aber auch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Rechte wirksam entgegenzutreten zu können.

Das von Kimberlé Crenshaw formulierte Konzept der Intersektionalität, des Zusammenwirkens von diversen Achsen der Unterdrückung, ist im aktuellen Kontext der Pandemie weit mehr als eine erfolgreiche feministische Theorie, die in universitären Kreisen Anklang findet (Davis 2008). Denn die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie fließen so durch jene Achsen der Unterordnung, dass in überproportionaler Weise „die Leben einiger Frauen [...] verloren werden“ (Crenshaw 2000: 6). Wer strukturell von Gesundheits- und Sozialsystemen ausgeschlossen und in Präventionsstrategien nicht mitbedacht wird, ist dem Virus schutzlos ausgeliefert.

¹ Ich danke Radhika Natarajan, Elisabeth Holzeithner und Michael Krennerich herzlich für ihre hilfreichen Kommentare, Korrekturen und Anregungen zum vorliegenden Text.

Der Weg zur strukturellen Verankerung der Intersektionalität in internationalen Menschenrechtsdokumenten und Evaluierungsmechanismen ist lange und noch nicht abgeschlossen. Ein wichtiger früher Meilenstein war das *UN Expert Group Meeting on Gender and Racial Discrimination* im November 2000 in Zagreb, Kroatien. Für dieses erstellte Kimberlé Crenshaw ein Hintergrundpapier und diskutierte es mit Expertinnen wie der indischen Dalit-Aktivistin Ruth Manorama, die später den *Right Livelihood Award* erhalten sollte, oder Pragna Patel, der Gründerin und Leiterin der britischen *Southall Black Sisters*.² Ziel des Treffens war es, ein Papier zu erarbeiten, das die Notwendigkeit der Inklusion einer intersektionalen Perspektive im Abschlussdokument der Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (WCAR) in Durban, Südafrika, darlegen sollte. Tatsächlich wurden in der Folge Genderaspekte in die Abschlusserklärung der WCAR aufgenommen.

Das von Kimberlé Crenshaw vorgelegte Paper nimmt mehrere spätere Kritikpunkte und Diskussionen vorweg. Die beschriebenen Beispiele intersektional wirkmächtiger Achsen der Ungleichheit inkludieren ebenso Kaste wie postkoloniale nationale und internationale Machtstrukturen. Sie verweisen damit auf die Flexibilität eines Modells, das handlungsorientiert konzipiert ist. Die von der Autorin angedeutete sozialwissenschaftliche Mehrebenenanalyse wurde auch im deutschsprachigen Raum weiterentwickelt.³ Häufig stehen national verankerte strukturelle Ungleichheiten im Zentrum dieser Analyse. Die Wirkmächtigkeit globaler Machtverhältnisse wie die im Paper angeführten Strukturanpassungsprogramme, auf die bereits das Abschlussdokument der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking Bezug nimmt, wird vorrangig im Kontext kritischer Perspektiven auf neoliberale Globalisierung (z.B. Hess/Lenz 2001) diskutiert. Der Aufruf, Intersektionalität „translokal weiterzudenken“ (Roth/Boatca 2016: 204), entspricht der Intention des vor 20 Jahren von Kimberlé Crenshaw vorgelegten Papers; ihm soll durch seine erstmalige Zugänglichmachung in deutscher Sprache Nachdruck verliehen werden.

Die vorliegende leicht gekürzte Übersetzung des Originaldokuments aus dem Jahr 2000 verwendet die vom Deutschen Institut für Menschenrechte gewählten Übersetzungen für Institutionen und Abkommen. Der Begriff *race* wurde – in Übereinstimmung mit einem entsprechenden Verweis von Kimberlé Crenshaw (2000: 3, Fn. 1)

2 Die Dokumentation des Treffens der Arbeitsgruppe ist hier einsehbar: <https://www.un.org/womenwatch/daw/genrac/report.htm>

3 Siehe u. a. Winker/Degele 2009, Lutz et al. 2013, Bronner/Paulus 2017 oder aktuell Ganz/Hausotter 2020.

– je nach Kontext mit rassialisiert oder rassistisch übersetzt. Wo dies nicht möglich ist, wurde der englische Begriff *race* übernommen. Dies erkennt die Kritik am deutschen Rassebegriff (z.B. Arndt 2011) und die aktuellen Vorstöße zur Streichung des Begriffs aus dem Grundgesetz an und möchte gleichzeitig Wertschätzung für die Wichtigkeit des Begriffs für die Schwarze Bürgerrechtsbewegung und Schwarze Feministinnen aus den USA und damit den Wurzeln des Konzepts Intersektionalität ausdrücken. Gerade auch für die Analyse transnationaler intersektionaler Verflechtungen ist es von zentraler Bedeutung, *race* als konstituierendes Konzept europäischen Kolonialismus und europäischer Moderne anzuerkennen (Lewis 2013). Die Verwendung des kursiv gesetzten englischen Begriffs *race* soll so die soziale Konstruktion von „Rasse“ analog wie Gender in Bezug auf das ebenfalls biologische Konzept Sex ausdrücken.

KIMBERLÉ WILLIAMS CRENSHAW: GESCHLECHTSBEZOGENE ASPEKTE RASSISTISCHER DISKRIMINIERUNG IM INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTSDISKURS⁴

Weder die geschlechtsspezifischen Aspekte rassistischer Diskriminierung noch die rassistischen Aspekte geschlechtsspezifischer Diskriminierung werden in Menschenrechtsdiskursen ausreichend erfasst. Aufbauend auf der zunehmenden Anerkennung, dass Diskriminierung aufgrund von Rassismus und Gender nicht einander wechselseitig ausschließende Phänomene sind, legt dieses Hintergrundpapier ein provisorisches Gerüst vor, welches unterschiedliche Formen der Benachteiligung identifiziert und den einander wechselseitig beeinflussenden Auswirkungen von rassistischer und sexistischer Diskriminierung gerecht wird. Das Dokument schlägt ein provisorisches Verfahren vor, um jene Anlässe besser zu identifizieren, bei denen solch eine interaktive Diskriminierung stattgefunden hat, und es hält fest, dass die Verantwortung, sich den Gründen und Konsequenzen solcher Diskriminierung zu widmen, von allen Menschenrechtsinstitutionen umfassend geteilt werden muss.

1. Einleitung und Überblick

Inspiziert von dem Wunsch, sich der weiterhin weltweit bestehenden Ungleichheit von Frauen zu widmen, haben Frauen in den letzten Jahrzehnten [...] wichtige Fort-

⁴ Vereinte Nationen, EGM/GRD/2000/WP1, 16.11.2000: Grundlagenpapier für das Expert Group Meeting Geschlechtsbezogene Aspekte rassistischer Diskriminierung, vorgelegt von Kimberlé Williams Crenshaw, Professorin für Recht. Übersetzung ins Deutsche und Kommentierung in den Fußnoten von Eva Kalny.

schritte gemacht, um eine größere Inklusion von frauen- und genderbezogenen Menschenrechtsverletzungen in Menschenrechtsdiskursen zu erreichen. Auf formaler Ebene ist das Prinzip der Geschlechtergleichheit in der Charta der Vereinten Nationen und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) näher erläutert. Diese Garantien wurden u. a. [...] auf der UN Welt-[bevölkerungs]konferenz in Kairo [1994], [der 2. UN Menschenrechtskonferenz] 1993 in Wien und [der 4. UN Weltfrauenkonferenz 1995] in Peking präziser ausformuliert.

Diese Verbesserungen stellen tatsächliche konzeptuelle Fortschritte in der Erweiterung des Rahmens von Menschenrechten über ihre ursprünglichen Parameter hinaus dar. Diese marginalisierten jene Bereiche an Menschenrechtsverletzungen, die geschlechtsspezifisch Frauen betreffen. Der Erfolg dieser Bemühungen beruht auf einem fundamentalen Kurswechsel in den Perspektiven der Relevanz von Geschlechterdifferenz [...]. Obwohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte explizit den Genuss von Menschenrechten ohne Unterscheidung des Geschlechts garantiert, wurden die Rechte von Frauen und die spezifischen Bedingungen, unter denen Frauen an Menschenrechtsverletzungen leiden, in der Vergangenheit [...] in einem Menschenrechtssystem, das universelle Anwendung anstrebt, marginalisiert. Dieser Universalismus basierte zutiefst auf der Erfahrung von Männern. Während Frauen Menschenrechte formal garantiert wurden, wurde ihr Schutz immer dann kompromittiert, wenn die Erfahrungen von Frauen von jenen der Männer abwichen. [...] [W]enn Frauen [...] im Privatleben geschlagen wurden oder ihnen unter Hinweis auf Traditionen die Mitsprache bei Entscheidungsfindungen verweigert wurde, dann ließen ihre Unterschiede zu Männern diese Gewalt und diesen Missbrauch peripher für zentrale Menschenrechtsgarantien werden.

Als Folge der Aktivitäten von Frauen [...] konnte Konsens darüber erzielt werden, dass Menschenrechte für Frauen nicht auf jene Bereiche eingeschränkt werden sollten, in denen ihre Probleme, Notlagen und Vulnerabilitäten jenen gleichen, unter denen Männer leiden. Der erweiterte Bereich von Frauenmensenrechten ist nirgendwo evidenter als in den Gender-Mainstreaming-Mandaten der Konferenzen von Wien und Peking. Tatsächlich kann so Differenz nicht länger als Rechtfertigung dienen, Genderanalyse aus Menschenrechtsdiskursen auszuschließen. Vielmehr basiert die Logik von Gender-Mainstreaming auf der Wichtigkeit der Differenz per se: Da Geschlecht von Bedeutung ist, müssen seine differenzierenden Effekte in allen Menschenrechtsbelangen analysiert werden. Während also in der Vergangenheit die Unterschiede zwischen Frauen und Männern als Rechtfertigung für die Marginalisierung von Frauenrechten und für Geschlechterungleichheit im Allgemeinen dienten, verweisen

diese Differenzen nun auf die Verantwortung aller Menschenrechtsinstitutionen, eine Genderanalyse in ihre Arbeit mitaufzunehmen.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist auch das Prinzip der Nichtdiskriminierung aufgrund von *race* verankert. Diese Garantie wurde im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD) vertieft und umfasst ebenso die Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft. [...] So wie aber im Fall von Genderdiskriminierung verhindern Vorstellungen von Unterschieden auch mögliche Ausdehnungen von *race*-basierten Menschenrechtsgarantien auf jene Kontexte, in denen Diskriminierung mehr ist als die formale, de jure Verweigerung von bürgerlichen und politischen Rechten. Diskriminierung, die außerhalb dieses Standardmodells fällt, kann manchmal als „zu anders“ wahrgenommen werden als apartheidähnliche Erfahrungen, um als Menschenrechtsverletzung zu gelten. Auf Weltkonferenzen wurden Anstrengungen unternommen, den Umfang des Rechts auf Nichtdiskriminierung im Bereich von *race* ebenso wie von Gender zu klären, und solch eine Gelegenheit wird auch wieder auf der kommenden Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (WCAR) in Durban, Südafrika, bestehen. Bis jetzt gibt es kein Äquivalent zu den in Wien und Peking beschlossenen Verpflichtungen zum Gender-Mainstreaming im Bereich rassistischer Diskriminierung⁵.

Die [...] Überschneidung der spezifischen Entwicklungen von Menschenrechtsaktivitäten im Bereich von Gender und Rassismus – einerseits der Abschluss einer jahrzehntelangen Strategie, die im Gender-Mainstreaming kulminierte, und andererseits der Beginn neuer Strategien, um die Verpflichtung zur Eliminierung rassistischer Diskriminierung und damit verbundener Intoleranzen zu vertiefen – schafft eine Konstellation, die einzigartig empfänglich für Bestrebungen ist, sich mit der Interaktion zwischen rassistischer und geschlechtsbezogener Diskriminierung auf zumindest zwei wichtigen Wegen zu befassen. Nun, da sich Nationen und NGOs auf die kommende WCAR vorbereiten, lenkt erstens die Verpflichtung zum Gender-Mainstreaming, die alle Gremien und Institutionen der UNO betrifft, spezielle Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit, spezifische Verfahren und Analysen zu entwickeln, um die

5 Dies ist auch weiterhin so. Während das Konzept des Gender-Mainstreamings teilweise als Geschlechterkategorien verstetigend kritisiert wird, sind die Formen der Registrierung und Dokumentierung von rassialisierten Minderheiten höchst unterschiedlich und umstritten. So liegen in Österreich, Deutschland oder Frankreich bedingt durch die Erfahrung des Nationalsozialismus nur Schätzungen über die Anzahl der Mitglieder nationaler und religiöser Minderheiten vor, in den USA oder Großbritannien hingegen bestehen keine Vorbehalte, diesbezüglich detaillierte Statistiken zu erheben.

vergeschlechtlichten Dimensionen von Rassismus in Angriff zu nehmen. Da rassistische Diskriminierung häufig in dem Sinne vergeschlechtlicht ist, dass Frauen Diskriminierungen und andere Menschenrechtsverletzungen in einer Weise erfahren, die Männer nicht erleben, lenkt das Mandat des Gender-Mainstreamings die Aufmerksamkeit auf die Formen, in denen Frauen und Männer unterschiedlich von rassistischer Diskriminierung und damit zusammenhängenden Intoleranzen betroffen sind. Gender-Mainstreaming im Kontext der Analyse von Rassismus [...] erlaubt auch ein besseres Verständnis dafür, wie Gender die Diskriminierung formt, die Männern widerfährt.

Zweitens gilt die Logik des Gender-Mainstreamings, also die Aufmerksamkeit für Differenzen im Sinne einer besseren Inklusion, ebenso für Unterschiede *innerhalb* der Kategorie Frauen wie zwischen Frauen und Männern. [...] Auch, wenn [...] es stimmt, dass alle Frauen in irgendeiner Weise die Last der geschlechtsspezifischen Diskriminierung tragen, so sind doch gleichzeitig andere Faktoren, die sich mit der sozialen Identität von Frauen verbinden, wie zum Beispiel Klasse, Kaste, *race*, Hautfarbe, Ethnizität, Religion, nationale Herkunft und sexuelle Orientierung, „Unterschiede, die einen Unterschied machen“ in der Art und Weise, wie Frauen Diskriminierung erfahren. Diese unterscheidenden Elemente können Probleme und Vulnerabilitäten schaffen, die einzigartig sind für eine spezifische Untergruppe von Frauen, oder die manche Frauen im Vergleich zu anderen überproportional betreffen. So wie geschlechtsspezifische Verwundbarkeiten von Frauen nicht mehr als Rechtfertigung herangezogen werden können, um Frauen allgemein den Schutz ihrer Menschenrechte vorzuenthalten, so dürfen auch „Unterschiede unter Frauen“ nicht dazu führen, dass manche Menschenrechtsprobleme von Frauen marginalisiert werden oder ihnen unter dem vorherrschenden Menschenrechtsregime der gleiche Schutz vorenthalten wird. Sowohl die Logik des Gender-Mainstreamings als auch der aktuelle Fokus auf Rassismus und damit verbundenen Formen der Intoleranz verweisen auf die Notwendigkeit, *race* und damit verbundene Unterschiede in die genderbasierte Arbeit von Menschenrechtssituationen zu integrieren.

Sicherzustellen, dass alle Frauen vom sich ausdehnenden Rahmen des genderbasierten Menschenrechtsschutzes bedient werden, erfordert Aufmerksamkeit dafür, wie sich Geschlecht mit einer Bandbreite anderer Identitäten überschneidet und wie diese Überschneidungen zur einzigartigen Verwundbarkeit unterschiedlicher Gruppen von Frauen beitragen. Da die spezifischen Erfahrungen von ethnisiert oder rassialisiert definierten Frauen oft in den breiteren Kategorien von *race* oder Gender verschleiert werden, ist der volle Umfang ihrer intersektionalen Vulnerabilität nicht bekannt und muss die [...] Analyse von unten her aufgebaut werden. Trotz des großen Mangels an

einfach zugänglicher Information über rassistisch marginalisierte Frauen auf der ganzen Welt ist es doch möglich, die Diskussion über die Bandbreite an Diskriminierung von Frauen mittels provisorischer Modelle, die ihre multiplen Identitäten erfassen, zu vereinfachen.

Zu diesem Zweck wird das vorliegende Paper zuerst mehrere Wege vorschlagen, um zu verstehen, wie die einzigartigen Erfahrungen von ethnisierten oder rassialisierten Frauen in standardisierten Rechtsdiskursen zeitweise verschleiert oder marginalisiert werden. Wenn die spezifischen Formen der Genderdiskriminierung nicht gut verstanden werden, dann sind Interventionen, die die Verletzungen von Menschenrechten von Frauen unterbinden sollen, weniger effektiv. Für jene, die die Bedürfnisse marginalisierter Frauen artikulieren und stillen möchten, ist es daher nützlich, die unterschiedlichen Formen, in denen *race*- und genderbezogene Vulnerabilitäten einander kreuzen, zu antizipieren. Dieses Paper versucht einen Teilkatalog solcher Vulnerabilitäten anhand ausgewählter Beispiele zu erstellen. Diese Beispiele bilden die Grundlage für ein vorgeschlagenes Verfahren, das dazu dienen kann, jene Fälle zu identifizieren, in denen Genderdiskriminierung durch rassistische Diskriminierung erweitert oder verstärkt wird, oder umgekehrt. Zum Abschluss werden Empfehlungen vorgelegt [...]. NGOs und andere Institutionen müssen mit eingebunden werden in gemeinsame Bestrebungen, die Genderimplikationen von Rassismus, Xenophobie und damit verbundenen Intoleranzen zu untersuchen, sowie in die Bemühungen, größeres Bewusstsein für die Implikationen von *race*, Ethnizität, Hautfarbe und anderen Faktoren zu entwickeln, die einander wechselweise verstärkende Menschenrechtsverletzungen bewirken [...].

2. Intersektionale Unsichtbarkeit: Die Bedeutung von intragruppalen Unterschieden überdenken

[...] Wenn bestimmte Probleme als ein Ausdruck von geschlechtsspezifischer Unterordnung von Frauen oder rassistischer Unterordnung bestimmter Gruppen kategorisiert werden, dann hinterlassen die Zwillingsprobleme von Über-Inklusion und Unter-Inklusion ihre Spuren.

Der Begriff Über-Inklusion soll jene Fälle bezeichnen, in denen Probleme oder Zustände, die eine Gruppe an Frauen spezifisch oder überproportional betreffen, als Frauenprobleme reklamiert werden. Es handelt sich um Über-Inklusion, wenn die Aspekte der Umstände, die es zu einem intersektionalen Problem machen, in einem Genderbezugssystem verortet werden, ohne den Versuch zu machen, die Rolle von

Rassismus oder anderen Formen der Diskriminierung anzuerkennen, die dazu beigetragen haben können. Das Problem der Über-Inklusion besteht darin, dass das volle Ausmaß der Probleme, die das Produkt von gleichzeitig rassistischer und Gender-Unterordnung sind, einer effektiven Analyse entzogen wird. In der Folge bleiben die Bemühungen, die betreffenden Umstände oder Misshandlungen zu beenden, mit großer Wahrscheinlichkeit so zahnlos wie das Verständnis, auf dem die Intervention beruht.

1. Diskurse über Frauenhandel sind ein Beispiel dafür. Wenn man darauf achtet, welche Frauen gehandelt werden, dann wird der Bezug zu ihrer rassistischen und sozialen Marginalisierung offensichtlich. Dennoch wird das Problem des Frauenhandels häufig nur mit einem Gender-Bezugssystem erfasst, ohne Rassismus und andere Formen der Unterordnung anzusprechen [...].
2. Bemühungen zur Lösung solcher Situationen müssen auf einem umfassenden Problemverständnis beruhen und, wann immer relevant, seine rassialisierten Dimensionen mit umfassen. [...] Eine vollständig integrierte Analyse von Menschenhandel würde bedeuten, alle Faktoren, die zur Vulnerabilität von Frauen in diesem Kontext beitragen, sowohl in die Analyse des Problems als auch in die Empfehlungen, die zu seiner Lösung entwickelt werden, zu inkludieren.

Ein zum Problem der Über-Inklusion paralleles Problem ist jenes der Unter-Inklusion. Eine Genderanalyse kann unter-inklusiv sein, wenn eine Untergruppe von Frauen ein Problem teilweise deshalb erfährt, weil sie Frauen sind, dieses Problem aber nicht als geschlechtsspezifisch wahrgenommen wird, weil es nicht der Erfahrung der Frauen aus der dominanten Gruppe entspricht. [...] Häufig scheint es so zu sein, dass ein Zustand oder ein Problem, das spezifisch für Frauen innerhalb einer rassialisierten oder ethnischen Gruppe ist, und das aufgrund seiner spezifischen Form Männern eher nicht widerfährt, nicht als Problem rassistischer oder ethnischer Unterordnung wahrgenommen wird. Hier liegt das Problem darin, dass die vergeschlechtlichte Dimension dieses Problems es als Angelegenheit von Rassismus und Ethnizität unsichtbar macht. Umgekehrt ist dies kaum der Fall; rassistische Diskriminierung, die funktionell Männer trifft, gewährleistet ihre Aufnahme in die Kategorie rassistische Diskriminierung, auch wenn Frauen davon nicht betroffen sein mögen.

Als Veranschaulichung von Unter-Inklusion mag die weltweit verbreitete Sterilisation von marginalisierten Frauen dienen. In den USA zum Beispiel wurden Tausende Puerto Ricanerinnen und Afroamerikanerinnen ohne ihre Kenntnis und ohne ihr Einverständnis sterilisiert. Diese Misshandlungen fanden insbesondere in den 1950ern statt, aber auch in jüngeren Zeiten. Obwohl Puerto Ricanerinnen und Afroamerika-

nerinnen disproportional zu Opfern der Verweigerung reproduktiver Rechte basierend auf *race* und Klasse wurden, wird dieser Angriff auf fundamentale Menschenrechte selten als eines der ungeheuerlichsten Beispiele rassistischer Diskriminierung anerkannt [...]. Erzwangene Sterilisierung von Frauen wird weltweit nicht als Rassismus thematisiert, auch wenn eine genaue Analyse zeigt, dass meist *race*, Klasse und andere „Risikofaktoren“ darüber entscheiden, welche Frauen solche Misshandlungen eher erleiden als andere. [...]

Natürlich gibt es auch Fälle, in denen die spezifische Last und die Misshandlungen, die einzigartig für Frauen sind, bereitwillig als Problem ethnischer Unterordnung interpretiert werden, doch diese Anerkennung erfolgt häufig dann, wenn das betreffende Problem als ein Angriff auf die gesamte Gruppe betrachtet wird. Sexualisierte Gewalt, die von Personen außerhalb der Gruppe begangen wird, ist dafür ein typisches Beispiel.

So gingen etwa die Genozide in Ruanda und Bosnien mit ethnisch motivierten Vergewaltigungen und Verstümmelungen von Frauen einher. Diese Misshandlungen wurden sowohl als Angriffe gegen die Ehre der Gruppe, begangen durch die Erniedrigung von Frauen, als auch natürlich gegen die Frauen selbst durchgeführt. [...] Frauen sind spezifische Ziele für diese Art von Übergriffen, weil sie oft als Repräsentantinnen sowohl der symbolischen Ehre der Gruppe wie auch als genetische Gatekeeperinnen zu ihrer Community angesehen werden. Obwohl der in diesen Übergriffen repräsentierte Angriff auf die Gemeinschaft [...] als ethnisches Genozid beschrieben wurde, signalisiert dieser Aufschrei doch keine Sorge um deren Opfer, von denen viele nun als unreine [...] Frauen verachtet werden.

Zusammenfassend ist es bei unter-inklusiven Zugängen zu Diskriminierung der Unterschied, der ein Set an Problemen unsichtbar macht, während es bei über-inklusiven Zugängen der Unterschied selbst ist, der unsichtbar gemacht wird.

[...] Um sich eine Diskriminierung als intersektionales Problem zu vergegenwärtigen, müssen die rassistischen und vergeschlechtlichten Dimensionen des Hintergrunds gänzlich in den Vordergrund gestellt werden als Faktoren, die zu einem subordinierenden Ergebnis beitragen.

Ein Beispiel mag die Erfassung der Erfahrung von Dalit-Frauen in Indien sein, die an Brunnen und anderen öffentlichen Plätzen geschlagen und misshandelt wurden. Diese Übergriffe passieren häufig dann, wenn diese Frauen ihren vergeschlechtlichten Verantwortungen des Wasserholens in einem Kontext nachkommen, in denen ihre angebliche Unberührbarkeit sie verwundbar macht gegenüber der Gewalt von Mitgliedern höherer Kasten [...]. Obwohl diese Gewalt schnell als Kastendiskriminierung

interpretiert wird, ist sie eine intersektionale: Frauen müssen eine komplexe Konstellation an Umständen bewältigen, in denen vergeschlechtlichte Verantwortungen sie in die Situation bringen, die Konsequenzen von Kastendiskriminierung im öffentlichen Raum ertragen zu müssen.

Die Wichtigkeit dies zu demaskieren und einen Rahmen zu entwickeln, der intersektionale Diskriminierung aufdeckt und analysiert, liegt nicht nur im allgemeinen Wert einer präziseren Beschreibung der gelebten Erfahrung von rassialisierten Frauen, sondern vielmehr darin, dass Interventionen, die auf einem partiellen und manchmal auch verzerrten Verständnis der Lagen von Frauen basieren, mit großer Wahrscheinlichkeit ineffektiv und vielleicht sogar kontraproduktiv sind. Nützliche Interventionen und Schutz können nur auf der Basis einer genaueren Untersuchung der variierenden Dynamiken, die die Subordination rassialisierter Frauen formen, entwickelt werden.

Nach dieser Darlegung unterschiedlicher Gründe, warum die intersektionale Unterordnung von rassialisierten Frauen häufig unzureichend wahrgenommen wird, wenden wir uns nun Überlegungen über die unterschiedlichen Formen zu, wie durch die Verbindung von Gender, *race*, Hautfarbe, Ethnizität oder anderen Achsen der Unterordnung die Leben einiger Frauen geformt, beschränkt und manchmal auch verloren werden.

3. Intersektionalität definieren: eine metaphorische Konzeptualisierung

Die Verbindung multipler Systeme der Unterordnung wurden [...] als zusammengesetzte Diskriminierung, Mehrfachbelastung oder doppelte und dreifache Diskriminierung beschrieben. Intersektionalität ist eine Konzeptualisierung des Problems, die versucht, sowohl die strukturellen als auch die dynamischen Konsequenzen der Interaktion von zwei oder mehr Achsen der Unterordnung zu erfassen. Es geht spezifisch um die Form, in der Rassismus, Patriarchat, Klassenunterdrückung und andere diskriminierende Systeme grundlegende Ungleichheiten schaffen, die die jeweiligen Positionen von Frauen, rassialisierten Menschen, Ethnizitäten, Klassen usw. strukturieren. Es geht auch um die Art und Weise, in der spezifische Handlungen und Politiken Belastungen schaffen, die entlang dieser Achsen verlaufen, welche die Dynamiken oder aktiven Aspekte von Entmächtigung bilden.

Um die Metapher einer Intersektion oder Kreuzung zu verwenden, so verstehen wir in einem ersten Schritt die unterschiedlichen Achsen der Macht – also *race*, Ethnizität, Gender oder Klasse – als Durchfahrtsstraßen, die das soziale, wirtschaftliche und po-

litische Terrain strukturieren. Es sind diese Straßen, durch die entmächtigende Dynamiken reisen. Diese Durchfahrtsstraßen werden manchmal als unterschiedliche und einander wechselseitig ausschließende Achsen der Macht interpretiert, so zum Beispiel Rassismus als verschieden vom Patriarchat und dieses als verschieden von Klassenunterdrückung. Tatsächlich aber überlappen sich diese Systeme häufig und überschneiden einander, und sie schaffen damit komplexe Kreuzungen, an denen zwei, drei oder vier dieser Achsen aufeinandertreffen. Rassialisierte Frauen sind häufig in einem Raum positioniert, in dem Rassismus oder Xenophobie, Klasse und Gender aufeinandertreffen. Sie sind daher anfällig für Verletzungen durch den intensiven Verkehr, der durch diese Kreuzungen fließt. Rassialisierte Frauen und andere mehrfach belastete Gruppen, die durch ihre spezifischen Identitäten an diesen Kreuzungen verortet sind, müssen den „Verkehr“, der durch diese Kreuzungen fließt, überwinden. Das ist dann eine besonders gefährliche Herausforderung, wenn der Verkehr gleichzeitig aus mehreren Richtungen fließt. (...) Dies sind die Kontexte, in denen intersektionale Verletzungen eintreten – Nachteile oder Bedingungen interagieren mit bereits existierenden Vulnerabilitäten und erzeugen so ein spezifisches Ausmaß der Entmachtung.

4. Kategorisierung der intersektionalen Erfahrung: ein provisorischer Rahmen

Während es mittlerweile anerkannt ist, dass Frauen Sexismus nicht immer in der gleichen Weise erfahren, und dass Männer und Frauen Rassismus nicht in der gleichen Weise erleben, entwickelt sich das Projekt der Erfassung der spezifischen Umstände, in denen Erfahrungen von Rassismus und Sexismus zusammentreffen, auf globaler Ebene nur schleppend. In der Folge wird ein provisorischer Rahmen vorgelegt, um die Katalogisierung und Organisation des existierenden Wissens über die unterschiedlichen Weisen, in denen Intersektionalität die Leben von Frauen auf der ganzen Welt formt, zu unterstützen. Ziel [...] ist es, eine Sprache vorzuschlagen, die Menschen in Bezug zu ihren eigenen Erfahrungen setzen können. Dieser Rahmen dient auch zur Illustration der Notwendigkeit, bereits existierende konzeptuelle Parameter der bereits bestehenden Diskurse der [Menschenrechts-]Verträge zu erweitern. Wie diese Topologien veranschaulichen, besteht das intersektionale Problem nicht nur darin, dass eine wenig offensichtliche Form von Diskriminierung nicht vollständig erfasst wird. Vielmehr wird durch die mangelnde Erfassung intersektionaler Verwundbarkeit von marginalisierten Frauen und in manchen Fällen auch marginalisierten Männern eine ganze Bandbreite an Menschenrechtsverletzungen verschleiert.

Die am einfachsten zu erkennenden Beispiele intersektionaler Unterdrückung sind häufig die tragischsten: ethnisch oder rassistisch begründete Gewalt gegen Frauen. Diese Gewalt kann [...] insofern als intentionale intersektionale Unterordnung interpretiert werden, als der Rassismus und der Sexismus, die sich in Vergewaltigungen manifestieren, widerspiegeln, wie Frauen basierend auf *race* oder Ethnizität Ziel einer genderbasierten Verletzung werden. [Die] Tragödien in Bosnien, Ruanda, Burundi und dem Kosovo veranschaulichen in trauriger Weise, dass sich die lange Geschichte der ethnisch basierten Gewalt an Frauen nicht auf eine weit entfernte Vergangenheit beschränkt. Doch [...] manifestiert sich diese spezielle Vulnerabilität [...] auch in anderen Kontexten.

1. Den tragischen Vorfällen rassistisch motivierter Vergewaltigungen geht manchmal eine andere Manifestation intersektionaler Unterdrückung voraus, die Verbreitung explizit rassialisierender und vergeschlechtlichter Propaganda gegen ethnisch markierte Frauen mit dem Bestreben, sexuelle Aggression gegen sie zu begründen. Dies wurde explizit in Bosnien und Ruanda zum Einsatz gebracht, wie Human Rights Watch (HRW) über beide Regionen berichtete.
2. Nicht nur Frauen sind Opfer dieser intersektionalen Unterordnung. Rassialisierte Genderstereotype werden auch gegen Männer verwendet [...]. In den USA zum Beispiel ging den Lynchmorden an afroamerikanischen Männern häufig rassistische Propaganda voran [...].
3. Selbst wenn sexualisierte Propaganda nicht in sexueller Gewalt in großem Umfang kulminiert, gibt es doch genug Gründe davon auszugehen, dass solch eine gezielte Propaganda gegen Frauen in zahlreichen anderen Weisen zerstörerisch ist und daher ein weiteres Beispiel intersektionaler Unterdrückung darstellt. Propaganda gegen arme und rassialisierte Frauen [...] kann die Neigung vieler Menschen verstärken, ihre Glaubwürdigkeit anzuzweifeln, wenn sie versuchen, Schutz von Autoritäten zu erhalten. HRW zufolge haben Dalit-Frauen, die versuchen, Anklagen gegen beschuldigte Vergewaltiger einzubringen, insbesondere dann wenig Chancen, dass diese strafrechtlich verfolgt werden, wenn die Täter höheren Kasten angehören. In den USA sind es Afroamerikanerinnen und Lateinamerikanerinnen, die die wenigsten Chancen haben, dass ein ihrer Vergewaltigung beschuldigter Mann strafrechtlich verfolgt und inhaftiert wird. Studien legen nahe, dass die rassialisierte Identität des Opfers signifikanten Einfluss auf solche Ergebnisse hat, und [...] dass Geschworene durch sexualisierte Propaganda so beeinflusst sein können, dass sie annehmen, rassialisierte Frauen hätten auch unter Gegebenheiten konsensuellen Geschlechtsverkehr, wo sie dies bei Opfern, die nicht einer rassialisierten Minderheit angehören, bezweifeln würden.

4. Sexualisierte Propaganda, die auf rassialisierte Frauen abzielt, kann auch zu deren politischer Unterordnung führen, insbesondere in jenen Bereichen, die reproduktive Politiken und die soziale Wohlfahrt betreffen. Rechtfertigungen für Politiken, die die reproduktiven Rechte von armen und Minderheitenfrauen beeinträchtigen, wie Sterilisierungen, erzwungene Geburtenkontrolle und die Auferlegung von Bußgeldern oder anderen Mitteln zur Abschreckung gegen das Kinderkriegen, bauen manchmal auf präexistierenden Bildern über arme und ethnisierte Frauen als sexuell leichtfertig auf. Es kann hilfreich sein, dies als intersektionale Diskriminierung zu erfassen. Denn die unterordnenden Aspekte dieser Bilder basieren auf Geschlechterstereotypen, die Frauen aufgrund ihres vermuteten Sexualverhaltens und rassistischer und ethnischer Stereotype diskriminieren [...]. Die Folge für Frauen an der Kreuzung dieser Stereotypen ist, dass sie besonders verwundbar sind für sanktionierende Maßnahmen, die im Wesentlichen darauf beruhen, wer sie sind.
5. Gezielte Akte intentionaler Diskriminierung sind nicht auf sexuelle Gewalt beschränkt. In der Arbeit, Bildung und anderen Bereichen sind rassialisierte Frauen manchmal von Diskriminierung und Belastungen betroffen, weil sie weder Männer noch Mitglieder der *racially* oder ethnisch dominanten Gruppe der Gesellschaft sind. [...] Sie sind aufgrund von Rassismus von solchen Jobs ausgeschlossen, die für Frauen vorgesehen sind, und sie sind aufgrund ihres Geschlechts von solchen Jobs ausgeschlossen, die für Männer reserviert sind. [...]
6. In manchen Belegschaften, insbesondere jene, die nach Gender und *race* segregiert sind, können rassialisierte Frauen von dieser wechselseitig verstärkenden Diskriminierung betroffen sein: wenn zum Beispiel Frauen grundsätzlich für Büroarbeiten angestellt werden oder für Positionen, die Interaktionen mit Kund_innen vorsehen, und rassialisierte oder ethnische Minderheiten für Industriearbeiten oder andere Formen gendarsegregierter Arbeit. In solchen Fällen erfahren rassialisierte Frauen Diskriminierung, da die für Frauen vorgesehene Arbeit nicht als geeignet für rassialisierte Frauen und die für Männern vorgesehene Arbeit als ungeeignet für Frauen betrachtet wird.
7. Es gibt auch Fälle, in denen die Überlappung von rassistischer und genderbasierter Exklusion auch die Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Männer einschränkt. Wenn Arbeiten in der Industrie oder andere männerspezifische Arbeitsmöglichkeiten eingeschränkt sind und die verbleibende Arbeit als Frauenarbeit verstanden wird, dann können auch Männer wechselseitig verstärkende Diskriminierung erfahren: Die Arbeit, die Frauen offensteht, gilt als nicht geeignet für

Männer, und die Arbeit, die privilegierteren Männern offensteht, ist für rassistisch untergeordnete Männer nicht zugänglich.

8. Auch können Frauen einer bestimmten rassialisierten Identität von Bildungsmöglichkeiten spezifisch exkludiert werden, oder sie haben in geringerem Ausmaß Zugang als Männer ihrer rassialisierten Gruppe oder Frauen der Elite. Aktuelle Berichte legen nahe, dass albanische Mädchen in Bosnien spezifisch exkludiert sind von Bildung. In Indien sind Dalit-Mädchen signifikant weniger wahrscheinlich gebildet und es gibt unter ihnen extrem hohe Dropout Raten in den Schulen.
9. Eine etwas andere Manifestierung intersektionaler Unterordnung könnte als strukturelle intersektionale Unterordnung bezeichnet werden. Dieses Phänomen bezeichnet eine große Variation an Umständen, in denen sich Politiken mit Hintergrundstrukturen der Ungleichheit überschneiden und eine sich wechselseitig verstärkende Belastung für besonders vulnerable Frauen schaffen. In bestimmten Fällen findet vergeschlechtliche Diskriminierung in einem Kontext statt, in dem manche Frauen bereits aufgrund von Rassismus und/oder Klassismus vulnerabel sind. In anderen Fällen finden eine Politik, eine Praxis oder individuelle Handlungen auf der Basis von *race*, Ethnizität oder anderen Faktoren in einem Kontext einer vergeschlechtlichten Struktur statt, die Frauen (oder manchmal Männer) in einer einmaligen Weise betrifft. Die Vulnerabilität von geflüchteten Frauen in Bezug auf sexuelle Gewalt ist dafür ein Beispiel [...]. Laut HRW berichten aus Burundi geflüchtete Frauen in Tansania von häufigen Vergewaltigungen. Ihre Vulnerabilität gegenüber sexueller Gewalt ist insofern durch Gender strukturiert, als sie für diesen Missbrauch meist dann am vulnerabelsten sind, wenn sie ihrer geschlechtsbasierten Verantwortung zum Sammeln von Feuerholz und anderen lebensnotwendigen Gütern nachgehen. Unter den vorherrschenden Bedingungen des Lebens als Flüchtling bedeutet das Nachkommen dieser Verantwortung, dass sie alleine oder in kleinen Gruppen mehrere Meilen weg von den Flüchtlingslagern gehen müssen. Dabei werden sie häufig überfallen [...]. Hier ist ihre Lage als Produkt ethno-rassistischer Entmächtigung und des Patriarchats doppelt überlagert: Da sie Frauen sind, erfordern die Geschlechterbeziehungen von ihnen, ihre Sicherheit zu riskieren, um ihren Verantwortungen nachgehen zu können. Als Hutus sind sie vertriebene Ausländerinnen in einem fremden Land. Darüber hinaus sind die Bedingungen in den Lagern, insbesondere der Mangel an den notwendigsten Dingen für das Überleben, auch das Produkt eines weiteren Musters rassistischer Macht, insbesondere der unterschiedlichen Ressourcen, die afrikanischen Flüchtlingen im Gegensatz zu den Opfern eines europäischen Konflikts zur

Verfügung stehen. Und schlussendlich ist die dynamische Natur der sexuellen Gewalt sowohl rassialisiert als auch gegendert: die spezifische Misshandlung, der sie ausgesetzt sind, beruht offensichtlich auf ihrem Geschlecht, während ihre spezifische Identität als Hutu-Frauen sie besonders vulnerabel für rassistische Stereotype macht, die unter tansanischen Männern vorherrschen.

10. Ein weiteres Beispiel struktureller Intersektionalität wird durch die überlappenden Effekte von Hintergrundstrukturen erkennbar, wenn diese mit Politiken oder anderen Entscheidungen interagieren, die disproportionale Belastungen für marginalisierte Frauen mit sich bringen. Dieses intersektionale Problem unterscheidet sich vom vorangehenden dadurch, dass die angesprochene Politik in keiner Weise auf Frauen oder anders marginalisierte Personen abzielt; sie überschneidet sich bloß mit anderen Strukturen und schafft so eine unterordnende Wirkung. Beispiele dieser Art von Unterordnung können mit der Last veranschaulicht werden, die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) in entwickelnden Wirtschaften für Frauen bedeuten. Die vergeschlechtlichten Konsequenzen von SAPs wurden bereits durch eine Reihe an Kritiken auf den Punkt gebracht [...]. Häufig müssen Frauen jene zusätzlichen Lasten tragen, die durch die Rücknahme von staatlichen Leistungen entstehen. Wenn der Staat z. B. Ressourcen von der Betreuung von Kindern, Gebrechlichen und Alten abzieht, dann hat dies [...] in der Folge Konsequenzen für diejenigen, denen solche Verantwortungen traditionell zufielen – für Frauen. Doch es sind Klassenstrukturen, die bestimmen, welche Frauen diese Arbeit physisch durchführen, und welche Frauen [...] ökonomisch benachteiligte Frauen für diese Leistungen bezahlen. Arme Frauen müssen also die Last übernehmen, sich um die Familien anderer und um ihre eigenen zu kümmern. Die Konsequenzen der SAPs – insbesondere dann, wenn die Entwertung der Währung die Einkommen verringert hat – bringt sie in eine Position, in der sie wirtschaftlich gezwungen sind, noch mehr und meist vergeschlechtlichte Arbeit zu leisten, deren Erledigung sich bessergestellte Frauen auf dem Markt sichern können.

Wie diese Beispiele zeigen, müssen die Konsequenzen intersektionaler Unterordnung nicht absichtlich herbeigeführt werden. SAPs zum Beispiel bringen bestimmte Dynamiken in Bewegung, die Frauen in unterschiedlicher Weise betreffen, doch diese Entscheidungen sind weder intentional diskriminierend noch ausschließlich lokal. Entscheidungstreffende Entitäten, die weit weg vom Ort der Verletzung sind, können erhebliche Lasten im Leben von sozial und ökonomisch marginalisierten Frauen rund um den Globus schaffen. Indem die Effekte weit entfernt getroffener Entscheidungen durch die überlappenden Strukturen der Unterordnung fließen, intensiviert sich das

Gewicht der Last [...]. In der Konsequenz kann das Enger-Schnallen des Gürtels in manchen Ökonomien die wirtschaftliche und soziale Erdrosselung jener bedeuten, die weniger Möglichkeiten haben, die Konsequenzen von Austeritätspolitiken nach unten weiterzugeben, [...] und dieser Bereich ist häufig nach Gender, Klasse und *race* strukturiert.

[...] Diese dargelegten Beispiele beschreiben vor allem die materiellen Folgen der Intersektionalität. Es gibt aber auch einen anderen Aspekt [...], der Aufmerksamkeit verdient. Frauen, die Mitglieder von rassistisch, kulturell oder ökonomisch marginalisierten Communities sind, haben sich aktiv [...] organisiert, um ihre Lebensbedingungen infrage zu stellen. Sie tun dies sowohl gegen Hürden, vor denen bessergestellte Frauen stehen, als auch gegen Hürden, die einzigartig für sie sind. Eine solche Hürde wird häufig in Begriffen der Verpflichtung ihrer sozialen oder nationalen Gruppe gegenüber artikuliert [...] und manchmal angewandt, um jegliche Kritik an Praktiken oder Problemen zu unterdrücken, die in irgendeiner Weise negative Aufmerksamkeit auf diese Gruppen richten könnte. Frauen, die darauf bestehen, ihre Rechte gegen bestimmte Formen des Missbrauchs durchzusetzen, die in ihrer Community stattfinden, riskieren Ächtung oder andere Formen der Missbilligung, da sie ihre Community angeblich verraten oder beschämen. [...] Dies ist eine spezifische Last, mit der Frauen dominanter Gruppen üblicherweise nicht konfrontiert sind.

Frauen, die diskriminierende Praktiken infrage stellen, die von anderen als kulturell verteidigt werden, finden sich häufig in einer speziell prekären Position. Einerseits sind Außenstehende manchmal nur allzu willig, harsche Kritik an Praktiken von ethnisch oder rassialisiert geänderten Gruppen zu üben, auch wenn in ihrer eigenen Kultur ähnliche Misshandlungen vorkommen. Wenn es andererseits Frauen zulassen, dass ihre Herausforderungen an patriarchale kulturelle Traditionen innerhalb ihrer Communities zum Schweigen gebracht werden, dann verlieren sie die Möglichkeit, Praktiken zu transformieren, die schädlich für Frauen sind.

5. Ein intersektionales Verfahren entwickeln

Es ist wichtig anzuerkennen, dass allgemein geltende Abkommen und Gesetze manchmal eng interpretiert wurden, um nur jene Diskriminierungen und Entmächtigungen zu erfassen, die entlang einer einzigen Achse der Macht stattfinden, doch widersprechen solche engen Interpretationen der Reichweite von Abkommen, Gesetzen und Erklärungen, deren Intention der Schutz von Individuen vor rassistisch und geschlechtsspezifisch begründeter Verweigerung von Rechten ist. In dem Ausmaß, in dem CERD

darauf abzielt, Individuen vor rassistischer Diskriminierung zu schützen, umfassen die darin geschützten Rechte alle Aspekte rassistischer Diskriminierung, also auch jene Aspekte, die Frauen und Männer unterschiedlich betreffen. Dieselbe Interpretation trifft auf Genderdiskriminierung zu: Die Rechte, die CEDAW garantiert, umfassen die gesamte Reichweite rassismusbezogener Erfahrungen von Genderdiskriminierung.

Während also keine zusätzliche Artikulation von grundlegenden Prinzipien nötig ist, um Rechte und Schutz gegen intersektionale Diskriminierung zu schaffen, so wäre es doch nützlich, Verfahren zu entwickeln, die bestehende Interpretationen und Praktiken durchbrechen, die die Rechte von Opfern intersektionaler Unterordnung mindern.

a. Kontextuelle Analyse und Informationssammlung

Intersektionale Unterordnung wird aufgrund ihrer spezifischen Natur sowohl deshalb häufig verdeckt, weil sie jenen passiert, die sogar innerhalb untergeordneter Gruppen marginalisierter sind, als auch weil bestehende Paradigmen diese Diskriminierung nicht konsistent antizipieren. [...] Da bestimmte Probleme nicht antizipiert werden, werden sie nicht ohne Weiteres entdeckt; da sie nicht ohne Weiteres entdeckt werden, bleibt ihre Analyse unterentwickelt. Für Bemühungen, ein größeres Verständnis für die Probleme zu entwickeln, die mit Intersektionalität verbunden sind, ist es ein weiter Weg von ihrer aktuellen Unsichtbarkeit hin zu einer bewussten Aufmerksamkeit der Mitglieder der Fachausschüsse, der Programmschaffenden, Rechtsbeiständen von NGOs und anderen.

Intersektionale Verwundbarkeit tritt insbesondere dann besonders wenig in Erscheinung, wenn die dominante Analyse als eine kategoriale Top-down-Untersuchung [...] konzipiert ist. Nur wenn dieser Top-down-Zugang so gestaltet wird, dass er den Pfad der Diskriminierung bis hin zu jenem Punkt verfolgt, wo unterordnende Praktiken mit anderen Formen der Unterordnung interagieren, sie beeinflussen und von ihnen beeinflusst werden, dann werden die interaktiven Folgen von Rassismus und Sexismus aufgedeckt.

Dieses Problem zu erkennen und ihm Rechnung zu tragen erfordert, dass intersektionale Verfahren vorrangig auf kontextuelle Analyse abzielen. Aufmerksamkeit für intersektionale Subordination erfordert also eine analytische Strategie, die eine Bottom-up-Analyse einbezieht. Beginnend mit der Frage, wie Frauen ihre Leben gestalten, kann diese Analyse [...] den unterschiedlichen Einflüssen auf das Leben und die Lebenschancen marginalisierter Frauen Rechnung tragen. Besonders wichtig ist es sichtbar zu machen, wie Politiken und Praktiken ihre Leben in anderer Weise formen

als die jener Frauen, die nicht der Kombination von Faktoren ausgesetzt sind, mit denen sich marginalisierte Frauen konfrontieren müssen.

Es sollten Anstrengungen unternommen werden, Forschenden klar zu machen, wie wichtig es ist, die Erfahrungen marginalisierter Frauen spezifisch zu untersuchen. [...] Daher müssen spezifische Rechercheverfahren gestaltet werden, um eine adäquate Informationsbasis zu entwickeln, von der aus spezifische Konsequenzen von *race* und⁶ Gender analysiert werden. [...]

b. Die Entwicklung von Methodologien zur Aufdeckung intersektionaler Unterordnung

[...] Versuche, eine bewusste Aufmerksamkeit für die intersektionale Dimension eines Problems zu entwickeln, können durch die Anwendung der Strategie die „anderen Fragen zu stellen“, gefördert werden, eine Methodologie, die die feministische Theoretikerin Mari Matsuda vorschlägt. Wie Matsuda nahelegt, mag es häufig offensichtlich sein, dass ein bestimmter Zustand zum Beispiel das Produkt von Rassismus ist, aber wir können mehr erkennen, wenn wir routinemäßig fragen: „Wo ist hier der Sexismus? Was ist die Klassendimension? Wo ist der Heterosexismus?“. Um diese Untersuchung zu erweitern, kann gefragt werden: „Wie beeinflusst Regionalismus dieses Problem? Wie die historischen Konsequenzen des Kolonialismus?“ [Matsuda 1991: 1189]

Diese Methodologie zum Beispiel auf die Arbeitsbedingungen in den Freihandelsgebieten anzuwenden, kann erhellend sein. Die Genderdimension dieser Bedingungen ist schnell offensichtlich: Es sind vor allem Frauen, die in diesen Sektoren arbeiten, und dies spiegelt eine Genderdynamik wider, in der Frauen Männern für diese Art von Arbeit vorgezogen werden. Aber hier ist mehr als Gender am Werk. Diese zusätzlichen Dynamiken können aufgedeckt werden, wenn ein weiteres Set an Fragen gestellt wird: Ist Rassismus daran beteiligt, welche Frauen diesen Bedingungen unterworfen werden? Ist noch eine andere Machtstruktur am Werk, die es erlaubt, dass diese Bedingungen anhalten? Was ist es auf globaler Ebene, das zu diesen Bedingungen beiträgt? Solche weiteren Fragen zu stellen kann aufzeigen, dass *race* oder Ethnizität eine Rolle dabei spielen, wessen Rechte auf humane Arbeitsbedingungen von Entscheidungstreffenden bereitwillig aufgegeben werden, wenn sie verzweifelt ausländische Investments anziehen wollen. Und diese Verzweiflung wiederum kann in den historischen und gegenwärtigen Beziehungen zwischen Nord und Süd begründet sein, eine Beziehung, die auch mittels dieses Sets an Fragen ergiebig erkundet werden kann.

6 Kursivsetzung im Original

Zusammenfassend sollte bei Hinweisen auf eine gender- oder *race*-basierte Diskriminierung ein Verfahren angewandt werden, das auf Intersektionalität abgestimmt ist und in Betracht zieht, ob weitere Faktoren bestehen, die diese Frauen (oder Männer) besonders vulnerabel für Missbrauch machen.

6. Herausforderungen und Empfehlungen

a) Das oben empfohlene Verfahren kann eine effektive Intervention gegen die Ausblendung von intersektionaler Unterordnung darstellen [...]. Es bestehen aber auch Dilemmata – von denen einige ziemlich substantiell sind –, die selbst die ambitioniertesten Versuche schwierig machen, den Bereich von Menschenrechtsaktivitäten zu erweitern, um die Rechte von Frauen und Männern durchzusetzen, die von intersektionaler Unterordnung betroffen sind:

1. *Race* oder Ethnizität sind weltweit betrachtet keine unveränderlichen Marker. Die Fähigkeit, die Überschneidungen der Unterordnungen zu erklären, beruht auf der Fähigkeit, mit einer gewissen Klarheit die Funktion von ethno-rassistischen Hierarchien und anderen gruppenbasierten Praktiken zu konzeptualisieren. Während es offensichtlich ist, dass alle Gesellschaften in unterschiedlichem Ausmaß durch Gender beschrieben werden, ist dies in Bezug auf eine Aufteilung nach *race* oder ähnlichen Kriterien manchmal schwierig klar nachzuweisen. Viele Gesellschaften verfügen über wenig Geschichte expliziter, apartheidsähnlicher rassistischer Klassifikationen, wie sie Gesellschaften charakterisiert, die wie die USA oder Südafrika auf rassistischer Stratifizierung aufgebaut sind. Dennoch ist die [...] anhaltende Unterordnung indigener Völker weit verbreitet und [...] diejenigen, die arm sind oder in anderen Weisen marginalisiert, unterscheiden sich in der Regel [...] von der elitärsten Gruppe – entweder durch ihre Hautfarbe, ihre Kaste, Herkunft, Sprache oder Religion. Während es einige Kennzeichen rassistischer Stratifizierung gibt, die spezifisch für Post-Apartheid-Gesellschaften sind, so sind doch die Geschichte und Praktiken der Gruppendifferenzierung genügend weit verbreitet, sodass Unterschiede zwischen Ländern eher graduell als grundsätzlicher Natur sind. [...]

2. Die ungleiche Entwicklung von rassismus- und genderbezogenen Menschenrechtsdiskursen

[...] Während sich mehrere Institutionen und internationale NGOs der Sicherstellung von Frauenrechten widmen, so ist die Anzahl ähnlicher Institutionen unter der Rubrik Rassismus vergleichbar eingeschränkt. Vielleicht als Konsequenz davon gibt es

aktuell keinen Konsens, sich eine Politik des *race*-Mainstreaming zu eigen zu machen⁷. [...] [A]ngesichts des Ausmaßes rassialisierter Ungleichheiten auf der Welt und der Art und Weise, wie Rassismus, ebenso wie Gender, dramatisch die Inanspruchnahme von Rechten und Garantien beeinflusst, sollte aber eine rassismusbewusste Analyse voll und ganz in die Arbeit der UN-Institutionen inkorporiert werden.

3. Die Befassung mit der Kluft zwischen Nord und Süd

Einige der hier angesprochenen intersektionalen Verwundbarkeiten sind teilweise Konsequenz der Kluft zwischen Nord und Süd. Während das Menschenrechtssystem durch seinen Fokus auf Beziehungen innerhalb von Staaten die Möglichkeiten beschränkt, diesen Umstand anzusprechen, so bringt doch die rassistische/ethnische Konstruktion der Trennung mit ihren Bezügen zur Kolonialgeschichte *race* oder Hautfarbe auf Makroebene ins Spiel. Wenige dieser Verhältnisse können als frei von Rassismus betrachtet werden, auch wenn hier vielleicht kein klares Menschenrecht formuliert werden kann.

4. Die komplexe Rolle rassialisierter Eliten

Die politische und ökonomische Unterordnung einiger Länder auf der internationalen Ebene kann manchmal zur Verleugnung interner rassistischer Spaltungen beitragen, und dies wiederum macht Versuche einer intersektionalen Analyse komplizierter. Doch die Eliten dieser Gesellschaften des Südens haben insofern eine Doppelrolle inne, als sie in der internationalen Arena marginalisiert und vielleicht sogar zum Schweigen gebracht werden, während sie in ihren eigenen Ländern eine privilegierte Position einnehmen. Eliten solcher Gesellschaften können manchmal Diskurse über Rassismus und damit zusammenhängende Formen der Unterordnung übernehmen, um Machtverhältnisse zwischen Nord und Süd anzusprechen, während sie sich gegen Versuche verwehren, interne Hierarchien zu untersuchen, die auch rassistische und damit zusammenhängende Formen der Unterordnung aufweisen. Intersektionale Analyse kann hierbei helfen, weiterführende Debatten so zu gestalten, dass sie sowohl den breiteren Strukturen der Macht zwischen Nord und Süd als auch den innerhalb der Staaten existierenden überlappenden Hierarchien Rechnung tragen.

⁷ Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung ermöglicht Sondermaßnahmen zur Erreichung von gleichen Rechten in Artikel 1 (4) und Artikel 2 (2) ausdrücklich. Die im Februar 2021 geführte Diskussion über eine mögliche gesetzlich verankerte Quote zur Erhöhung der Anzahl der Personen mit „Migrationshintergrund“ im öffentlichen Dienst in Berlin veranschaulicht die aktuell fortbestehenden Hürden für ein *race*-Mainstreaming.

5. Diskurse von Nationalismen und *racial* Solidarität

Die Politiken von *racial* Solidarität oder Nationalismen schaffen für rassialisierte Frauen weltweit einzigartige Hindernisse, wenn sie sich für ihr Wohlbefinden einsetzen. Antifeministische Rhetorik, die mit der Verteidigung von *race* und Nation begründet wird, bringt Frauen manchmal in die unhaltbare Situation, sich zwischen ihrer Identität als Frauen und ihrer Identität als Mitglieder marginalisierter Nationen oder rassialisierter Gruppen zu entscheiden. Intersektionale Analyse kann dabei helfen, die Interessen von Frauen als koexistierend mit den Interessen der *race* oder Nation zu verstehen und in der Folge die Anforderung, dass rassialisierte Frauen gegeneinander Partei ergreifen, zu unterbinden.

b) Im Lichte dieser Beobachtungen werden folgende Empfehlungen präsentiert:

1. Die Erweiterung der Datenerhebung und Aufschlüsselung der Strategien

Die Datenerhebung der Fachausschüsse und anderer Menschenrechtsinstitutionen sollten nach Geschlecht und rassialisierenden Kategorien aufgeschlüsselt werden und, wo immer möglich, kreuztabuliert werden, um die Situation marginalisierter Frauen zu ermitteln. Berichterstattende Staaten sollten von den Fachausschüssen dazu angehalten werden, die Daten zu erheben, die nötig sind, um das Ausmaß intersektionaler Unterordnung marginalisierter Frauen bestimmen zu können. [...] In diesem Sinne [...] kann die explizite Forderung nach solchen Daten und damit verbundenen Analysen einen Anreiz für Regierungen darstellen, solche Informationen in systematischerer Weise zur Verfügung zu stellen.

2. Die Interpretation der Verantwortung der Fachausschüsse, intersektionale Analysen einzufordern

CERD hat vor Kurzem mit der Annahme der Empfehlung 25 einen wichtigen Schritt unternommen, Genderanalysen in seinen Aufgabenbereich aufzunehmen. [...] „Der Ausschuss wird in seiner Arbeit danach trachten, Genderfaktoren oder andere Sachverhalte zu berücksichtigen, die mit rassistischer Diskriminierung verkettet sein können.“ Damit strebt der Fachausschuss „ein systematischeres und konsequenteres Vorgehen bei der Evaluierung und dem Monitoring rassistischer Diskriminierung von Frauen sowie der Nachteile, Hindernisse und Schwierigkeiten an, mit denen Frauen für die vollständige Inanspruchnahme ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aufgrund ihrer *race*, Hautfarbe, Abstammung oder nationalen und ethnischen Herkunft konfrontiert sind“.

CEDAW und ihre unterstützenden Institutionen sollten auch ihre Verfahren, wo nötig, anpassen, um sicherzustellen, dass intersektionale Unterordnung anerkannt, untersucht und thematisiert wird.

3. Überprüfung nationaler Mechanismen zur Bestimmung der Möglichkeiten für

Frauen, Schutz vor und Hilfe gegen intersektionale Diskriminierung zu erhalten
Auf nationaler Ebene haben nur wenige Staaten Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass effektive Abhilfe gegen intersektionale Verletzungen geschaffen wird. Doch die entsprechenden Verträge gegen Diskriminierung verlangen von den Vertragsstaaten, nationale Gesetzgebungen zu beschließen, die sowohl rassistische als auch geschlechtsspezifische Diskriminierung unterbinden. In dem Ausmaß, in dem Staaten diese intersektionalen Probleme nicht unterbinden, haben Frauen nicht den Zugang zum gesamten Umfang an Schutz, der ihnen zusteht. Staaten, die keine Abhilfe für intersektionale Diskriminierung leisten, erfüllen daher ihre Verpflichtungen nicht in vollem Umfang. Um diese Kluft zu überwinden, ist es entscheidend, dass nicht nur Gender in den Berichterstattungs- und Überprüfungsmechanismen der Staaten gegenüber CERD etabliert wird, sondern dass in ähnlicher Weise *race* in die Tätigkeiten aller Gremien der Vereinten Nationen inklusive CEDAW, DAW und CSW miteinbezogen wird.

4. Unterstützung einer rassismusbewussten Parallele zu Gender-Mainstreaming

Nun da die WCAR [vom 31. August bis zum 8. September 2001] immer näher kommt, ist davon auszugehen, dass Versuche unternommen werden, die Aufmerksamkeit auf [...] Rassismus zu institutionalisieren. Das ist eine wünschenswerte Entwicklung, die von den gleichen Institutionen unterstützt werden sollten, die bereits den Konsens für Gender-Mainstreaming ermöglicht haben. Aufmerksamkeit für die Rolle von Rassismus und damit verbundene Analogien ist nötig, um sicherzustellen, dass Gender-Mainstreaming selbst in der Bandbreite der Gendererfahrungen vollständig inklusiv ist. Doch auch abgesehen davon [...] ist die Aufmerksamkeit auf die Art und Weise, wie *race* und andere Kategorien der Differenz täglich das Leben der Menschen auf der ganzen Welt formen, ebenso zwingend nötig, wie dies für Gender der Fall ist.

Alle Menschenrechtsfachausschüsse und unterstützende Institutionen sollten ihre Dokumente und aktuellen Praktiken – insbesondere jene, die mit Gender-Mainstreaming befasst sind – dahingehend überprüfen, dass sie die spezifische Vulnerabilität von Frauen, die auch rassistisch untergeordnet sind, ansprechen. Auch wenn innerhalb der Diskurse des Gender-Mainstreamings weitgehend anerkannt wird, dass Gender selbst eine sozial konstruierte Kategorie ist, die aufgrund von *race* und anderen Fak-

toren variiert, so hat diese grundlegende Beobachtung doch nicht darauf Einfluss genommen, wie Fachausschüsse das Gendermandat aufgenommen haben. [...]

5. Befähigung marginalisierter Frauen zur direkteren Partizipation in Menschenrechtsdiskursen durch bessere Finanzierung und Training

Die ganze Bandbreite intersektionaler Marginalisierung wird nur dann in Frauenrechtsdiskurse integriert werden, wenn rassistisch untergeordnete Frauen weltweit vollen Zugang zu Menschenrechtsinstitutionen haben. Aktuell erhalten viele rassialisierte Frauen den Zugang zu solchen Institutionen nur vermittelt durch bessergestellte Gruppen von Frauen. Manchmal befinden sich diese Institutionen im eigenen Land, aber häufig haben sie ihren Standort im Ausland. Für solche Frauen sollten die finanziellen Grundlagen für die Teilnahme und die Einflussmöglichkeit auf Menschenrechtsdiskurse durch selbstorganisierte Frauengruppen ermöglicht werden.

6. Ernennung einer_s Sonderberichterstatters_in zur Schaffung größeren Bewusstseins über die Bedingungen rassialisierter Frauen weltweit

Es gibt viel zu wenig Information und Bewusstsein darüber, in welchen spezifischen Weisen die Rechte rassistisch marginalisierter Frauen beeinträchtigt oder verletzt werden. [...] Aufmerksamkeit auf intersektionale Unterordnung zu lenken ist nur eines der zentralen Ziele, die solch ein_e Sonderberichterstatter_in erreichen sollte. Eine zusätzliche Aufgabe wäre die Förderung der Entwicklung von Verfahren und Datensammlungen, die nötig sind, um ein operatives Verständnis dieser Probleme zu entwickeln und die laufenden Versuche der Fachausschüsse zu unterstützen, die Fortschritte der Unterzeichnerstaaten bei der Sicherung der Rechte marginalisierter Frauen zu überprüfen.

7. Abhalten einer gemeinsamen Konferenz von CERD und CEDAW

Obwohl das Mandat des Gender-Mainstreaming allgemein für alle UN-Institutionen gilt, wäre eine gemeinsame Konferenz von CERD und CEDAW die vielleicht produktivste Interaktion, die das Verständnis für genderbezogene Aspekte von Rassismus und für rassistischbezogene Aspekte von Sexismus verbessern würde. Diese Empfehlung ist nicht völlig ohne Vorbild. [...] Die Beschaffenheit intersektionaler Diskriminierung legt es nahe, dass der Schutz der spezifischen Rechte rassistisch marginalisierter Frauen angesichts der überlappenden Parameter von CERD und CEDAW einer gewissen Koordination bedarf. Konzeptuelle und prozedurale Koordination der Überprüfungsverfahren der Fachausschüsse würde sicherstellen, dass keine Lücken verbleiben, durch welche die Rechte von mehrfach belasteten Frauen fallen können⁸.

⁸ 2008 lud CERD Vertreter_innen von CEDAW, der ILO, UNESCO sowie von Staaten und

8. Sprache für den Entwurf des Abkommens der WCAR schaffen, die Aufmerksamkeit auf intersektionale Diskriminierung lenkt

Die WCAR 2001 bietet die Gelegenheit, einen Konsens über die Wichtigkeit zu erreichen, intersektionale Diskriminierung zu erkennen, zu überwachen und zu beseitigen. Wenn möglich, sollten gemeinsame Empfehlungen der relevanten Fachausschüsse für ihre Inklusion in die Dokumentation der WCAR formuliert werden⁹.

7. Schlussfolgerungen

Dieses vorangehende Rahmenwerk wurde für den ausschließlichen Zweck vorgelegt, einen produktiven Dialog und die Entwicklung zugänglicher Information über die *race* und Gender Dimensionen intersektionaler Unterordnung zu unterstützen. Diese Analyse ist provisorisch, und [...] die dargelegten Beispiele dienen bloß als Miniaturbilder einiger der zentralen Dynamiken intersektionaler Unterordnung. Tatsächlich gibt es dutzende Sachverhalte, die unter diesem Rahmenwerk hätten diskutiert werden können. Solch eine Liste [...] wird sicher wachsen, wenn Frauen der ganzen Welt – wie die Analyse hier nahelegt – die Fäden ihres Lebens in den Stoff der Menschenrechte weben.

Literatur

- Arndt, Susan (2011): Rasse. In: Arndt, Susan/Ofuatey-Alazard, Nadja (Hg.): *Wie Rassismus aus Wörtern spricht*. (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutscher Sprache. Ein kritisches Nachschlagewerk. Münster: Unrast, 660-664.
- Bronner, Kerstin/Paulus, Stefan (2017): *Intersektionalität: Geschichte, Theorie und Praxis*. Eine Einführung für das Studium der Sozialen Arbeit und der Erziehungswissenschaften. Opladen und Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Campbell, Meghan (2015): CEDAW and women's intersecting identities: a pioneering new approach to intersectional discrimination. In: *Revista Direito CV*, 22, 479-503.
- Chow, Pok Yin S. (2016): Has Intersectionality reached its limits? Intersectionality in the UN Human Rights Treaty Bodies and the Issue of Ambivalence. In: *Human Rights Law Review*, 16, 453-481.
- CIDH (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 1/2020. Washington D.C.: OEA.

NGOs zu einer thematischen Diskussion über die Bedeutung von Artikel 1 (4) und 2 (2) des Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD General Recommendation No. 32). Campell stellt 2015 fest, dass das CEDAW Komitee immer wieder in seinen Entscheidungen und Statements auf Intersektionalität Bezug nimmt, dem aber keine konsistente Analysestrategie zu Grunde liegt. Auch das CERD Komitee nimmt wiederholt auf Gender und intersektionale Diskriminierung Bezug (Chow 2016: 466).

9 Die Abschlusserklärung der WCAR enthält 23 Verweise auf Gender sowie zwei auf Intersektionalität.

- Crenshaw, Kimberlé Williams (2000): Gender-related aspects of race discrimination. Background Paper for the Expert Meeting on the Gender-Related Aspects of Race Discrimination. November 21-24, 2000, Zagreb, Croatia. EGM/GRD/2000/WP.1.
- Davis, Kathy (2008): Intersectionality as a buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. In: *Feminist Theory*, 9, 67-85.
- Ganz, Kathrin/Hausotter, Jette (2020): *Intersektionale Sozialforschung*. Bielefeld: transcript.
- Geneva Centre for Human Rights Advancement and Global Dialogue (2020): Reports on the 45th session of the UN Human Rights Council, Geneva.
- Hess, Sabine/Lenz, Ramona (Hg.) (2001): *Geschlecht und Globalisierung. Ein kulturwissenschaftlicher Streifzug durch transnationale Räume*. Königstein i.T.: Ulrike Helmer Verlag.
- Human Rights Council (2020). Report of the Human Rights Council on its 45th session. A/HCR/45/2 (9.12.2020). Geneva.
- Lewis, Gail (2013): Unsafe Travel: Experiencing intersectionality and feminist displacement. In: *Signs. Journal of Women in Culture and Society*, 38, 869-892.
- Lutz, Helma/Herrera Vivar, Maria Teresa/Supik, Linda (Hg.) (2013): *Fokus Intersektionalität. Bewegungen und Verortungen eines vielschichtigen Konzeptes*. Wiesbaden: Springer VS.
- Matsuda, Mari J. (1991): Beside my sister, facing the enemy: legal theory out of coalition. In: *Stanford Law Review*, 43: 1183-1192.
- Roth, Julia/Boatca, Manuela (2016): Staatsbürgerschaft, Gender und globale Ungleichheit. In: *Feministische Studien*, 2, 189-206.
- Winker, Gabriele/Degele, Nina (2009). *Intersektionalität. Zur Analyse sozialer Ungleichheiten*. Bielefeld: transcript.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1992>



Schader Stiftung



D V
P W



Call for Papers

Kinderrechte sind Menschenrechte

Freitag, 3. Dezember 2021

Schader-Forum, Goethestraße 2, 64285 Darmstadt

Kinder sind Träger*innen von Menschenrechten. Sie bedürfen darüber hinaus einer besonderen Fürsorge und eines eigenen Schutzes. Diesem Anspruch haben die Vereinten Nationen mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (auch Kinderrechtskonvention) Ausdruck verliehen. Mit der Ratifizierung verpflichten sich Staaten, die in der Konvention verankerten Schutz-, Fürsorge- und Rechtsansprüche zu gewährleisten.

Im Rahmen einer gemeinsamen Tagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), des Arbeitskreises Menschenrechte der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) und der Schader-Stiftung werden aktuelle Themen rund um Kinderrechte als Menschenrechte diskutiert. Folgende Fragen könnten dabei untersucht werden, ohne dass die Tagung auf diese beschränkt ist:

- In welchem Verhältnis stehen Kinderrechte zu anderen aus den Allgemeinen Menschenrechten erwachsenen Ansprüchen? Hier könnte unter anderem das Verhältnis der Rechte von Kindern zu denen ihrer Eltern diskutiert werden.
- Die Konvention fordert die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls. Wie und durch wen werden „Kindeswohl“ und „Kindeswohlgefährdung“ definiert? Welche Rolle spielt hierbei der Kinderwille und wie werden mögliche Spannungen zwischen beiden aufgelöst?
- Auch die Beteiligung von Kindern an Entscheidungen, von denen sie betroffen sind, ist Bestandteil der Konvention. Wie kann diese umgesetzt werden? Welche Partizipationsmöglichkeiten stehen Kindern offen, etwa über die

Teilnahme an Wahlen? Wie sieht die gegenwärtige Praxis in den UN-Mitgliedstaaten aus?

- Der Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung sieht eine Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz vor. Wie ist dieses Ansinnen zu bewerten? Was würde eine Anerkennung der Kinderrechte im Grundgesetz verändern?
- In der Corona-Krise ist auch die Situation von Kindern in den Fokus gerückt, so etwa der beschränkte Zugang zu Bildung, zu anderen Kindern, ebenso wie zu sozialen Hilfsangeboten und kultureller Teilhabe. Welche Auswirkungen haben die Beschränkungen auf Kinder in Deutschland und weltweit?
- Nicht vergessen werden darf die Situation von minderjährigen Flüchtlingen. Inwiefern kommen Regierungen in den Einreiseländern ihren Fürsorge-, Schutz- und Beteiligungsverpflichtungen nach?

Die DGVN, der Arbeitskreis Menschenrechte der DVPW und die Schader-Stiftung laden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, politisch Aktive, NGOs und weitere Vertreterinnen und Vertreter der Praxis ein, bis zum 1. September 2021 einen Vorschlag (250-300 Wörter) für ein Input-Referat mit anschließender Diskussion einzureichen unter: menschenrechte@schader-stiftung.de

Es wird angestrebt, eine Auswahl der Beiträge in Heft 1/2022 der Zeitschrift für Menschenrechte zu publizieren. Die Aufsätze müssen bis zum 15. Januar 2022 vorliegen. Fahrtkosten können erstattet werden.

Weitere Informationen zur Fachtagung finden Sie unter: www.schader-stiftung.de/kinderrechte

zeitschrift für
menschenrechte
JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

In Medienpartnerschaft mit

AUSSER DER REIHE

Borbála Juhász and Andrea Pető

„Kulturkampf“ in Hungary about reproductive rights: actors and agenda¹

Abstract

This article is part of a larger study that discusses actors and the different NGOs dealing with reproductive rights in Hungary based on statistical data about the financial background of the organisations, interviews with actors and analysis of the legal background together with discourse analysis. The paper claims that the topic of reproductive rights is so diverse that it is almost impossible to find one actor that represents a coherent position, as would be theoretically expected in relation to such different fields. Based on analysing the collaboration between the different actors it further claims that heterogeneity also proves that traditional ideas about “left” and “right” and “progressive” and “conservative” need to be rethought.

Zusammenfassung

Dieser Artikel ist Teil einer größeren Studie, in der Akteure und die verschiedenen NRO, die sich mit reproduktiven Rechten in Ungarn befassen, auf der Grundlage statistischer Daten zum finanziellen Hintergrund der Organisationen, Interviews mit Akteuren und der Analyse des rechtlichen Hintergrunds sowie einer Diskursanalyse erörtert werden. Die Artikel behauptet, dass das Thema der reproduktiven Rechte so vielfältig ist, dass es fast unmöglich ist, einen Akteur zu finden, der eine kohärente Position darstellt, wie dies theoretisch in Bezug auf solche unterschiedlichen Bereiche zu erwarten wäre. Basierend auf der Analyse der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure wird ferner behauptet, dass die Heterogenität auch beweist, dass traditionelle Vorstellungen von „links“ und „rechts“ sowie „progressiv“ und „konservativ“ überdacht werden müssen.

1. Introduction

In the past decade, events, politics and especially gender politics of Hungary have been discussed in the international media and by academics. In this paper we argue that a new form of governance has been created in Hungary, the ‘illiberal polypore state’,

1 Andrea Pető finalised this paper with the support of the Research Group „Global Contestations of Women’s and Gender Rights“ organised by Alexandra Scheele, Julia Roth and Heidemarie Winkel at the Center for Interdisciplinary Research (ZiF) at Bielefeld University.

which has fundamentally changed the relationship of the state to its citizens (Grzebal-ska/Pető 2018). The state has now been captured by a small group which not only uses the latter's resources and infrastructure, but also forces activists to rethink their relationship to the state, as well as limits traditional forms of activism.

The past decade has been a period of increasing *Kulturkampf* in Hungary, and our research has attempted to unveil the roots of this polarisation. After 2010, however, two parallel ideologies influenced developments: neoliberal neopatriarchy and fundamentalist religion (Christian, Judaist, etc.), which combine to harm women's rights in some areas but in other cases, such as prostitution conflict. That is why it is important to map the different actors of this new regime of social reproduction and to think about the times when the *Kulturkampf* will be over and the trust between the actors will need to be rebuilt.

From the focal areas of reproductive rights there are some policy areas which are threatened and can be described as being stuck within the rigid dichotomy of "progressive" vs. "conservative" – such as abortion, to an extent contraception, gay and transgender rights, and Roma women's rights. There are policy areas where there is a surprising amount of cooperation and understanding between the two sides, mostly due to the work of women activists (these areas include maternal health, undisturbed hospital and home-birth and breastfeeding rights, surrogate motherhood seen as a violation of women's rights, the condemnation of oversexualised, sexist images of women and understanding prostitution as a form of violence against women, and sugaring seen as being harmful to women). There are other policy areas that can be located somewhere in between, such as in-vitro-fertilisation (IVF), regarding which conservative forces have protested against the Catholic church's plan to make IVF illegal and unsupported by social security funds. The issue addressed in this article is how the different actors address the different policy areas, and how they shape their strategies for development. This sheds light on the new cleavages that have cut through traditional left and right divisions as far as reproductive rights are concerned.

This article is part of a larger study where we discuss actors in this fight based on statistical data on the financial background of the civil society organisations (hereinafter CSOs), their legal status, international affiliations, projects, number of staff, and volunteers and supporters through data publicly available on their websites (it is compulsory to upload public spending reports in Hungary) and the Hungarian Court's civil database. Reliable sex-segregated data were hard to find after the national Central Statistical Office (hereinafter referred to by its Hungarian abbreviation KSH) was taken over by the government's ideological influence and changed its methodology to

show a positive picture of Hungary (Diószegi-Horváth 2020). Data collected by government-sponsored organisations show a very different picture, for example, of the impact of COVID-19 on families, than the few independent organisations.² We also interviewed activists for and against reproductive rights. We were only allowed to conduct interviews on the conservative side with people we already knew personally and had had professional contact with earlier. Other conservative actors turned us down because of their workload or because they had checked Andrea Pető's publication record and found references to reproductive rights in an article by Pető published by *The Conversations*, which already sheds light on the new, global dimension of fights involving reproductive rights.

2. History of civil society in Hungary: political and professional divisions

The post WWII developments in Hungarian civil society were interrupted in 1951 when the last non-communist civil organisations were closed down in the process of communist takeover. During the 40 years of state socialism, only party-affiliated and sports or cultural associations (choirs or stamp collectors, or dog shelters, for example) could function. The first NGO was a dog shelter founded by the wife of the executed minister of Home Affairs, Julia Rajk (see Pető 2007). From the end of the 1970s, and especially towards the second part of the 1980s, new movements and professional organisations emerged (for example, the Hungarian Sociological Society in 1978, and the first gay organisation, Homeros Lambda National Organisation of Hungarian Homosexuals, in 1987), which the party could not control as the legal framework had changed. The politically most important movements were ecological ones (for example, those against a Danube dam/waterworks to be built on the Hungarian-Czech border, Bős-Nagymaros/ Gabčíkovo) and anti-poverty ones (Fund to Support the Poor; SZETA). As independent parties could not exist in a one-party state, the political dissident movement grew out of these civil movements. The issue of combining social movements and politics in a socialist state was found to be so interesting by a young law student that in 1987 he wrote his thesis on this topic, researching the Polish example. This student was Viktor Orbán, who by now is the longest serving PM of Hungary, and in 2014 initiated an attack against Hungarian NGOs (Orbán 1987).

2 While the number of domestic violence cases and incidence of alcohol consumption had increased, the government report mentioned that the lockdown had increased solidarity within families.

After the political-economic transition, there was a huge boom in civil organising. In 1989, 8,796 NGOs had been registered, but ten years later the number was 48,171 (Szalainé/Nagy 2002: 559). The role of the Soros Foundation (then based in Budapest) was important from the beginning in terms of supporting Hungarian cultural life and civil society, while US influence was also important in creating the foundations for pro-democracy mobilisations – for example, journalism (the Centre for Independent Journalism, CIJ, was established in 1995). The first Hungarian feminist NGO, the NANE Association, which still works for victims of domestic violence, started in 1994, with an English feminist, Antonia Burrows, playing a pivotal role at the start by introducing volunteer methods (Feffer 2014). The first human rights NGO and legal aid bureau, the Helsinki Committee, was founded during the year of change in 1989.

Apart from the strong neo-liberalisation of every aspect of life, another important facet of Hungarian civil life became visible very soon: political divides and “NGO capture” by political parties. Rival civil organisations with the same profiles popped up in the 1990s along the conservative/liberal-left divide, even in professional organisations, and this influences the present analysis too. We find parallel structures with all advocacy groups and trade unions: two associations for journalists (MUOSZ and MUSZ), two medical doctors’ chambers (the Orvosi Kamara, and the Keresztény Orvosi Kamara), two teachers’ trade unions (PDSZ and PSZ), and even two district nurse associations (MAVE and MVVSZ). This means that a governing party, regardless of which one, can always divide the electorate, because for each issue there are two representative groups – one critical, one supportive. When Fidesz lost the elections in 2002, Orbán meticulously built up a whole system of mass popular civic circles registered as NGOs to renew and mobilise the conservative political side from the grass-roots level (Civic Circles). This legacy of division and parallel systems for doing the very same work is one of our main findings in relation to reproductive rights.

3. Hungarian civil society under Fidesz

The electoral victory of FIDESZ brought new elements into the lives of NGOs. In the ruthless socialisation fight for hegemony, they have faced attempts to delegitimise and appropriate their agenda. A concentrated political attack focused on the so-called “Norway Grant holder” and “Soros funded” NGOs from 2014 that included many women and LGBTQI organisations. These attacks overlapped with the anti-gender and anti-CEU attacks (see Kováts/Pető 2017). In 2013, a series of initiatives implemented by government-friendly media and state actors against a group of NGOs

dealing with democracy and human rights labelled them “leftist fake NGOs”, “paid political actors”, and agents who “serve foreign interest” (see Helsinki 2017). The Hungarian Women’s Lobby (HWL) and three of its member organisations – including those that combat violence against women and promote LGBT and reproductive rights – were included on a list of 13 NGOs considered “problematic” by the government in 2014. The list was first retrieved by the liberal 444 portal (Plankó 2014). They faced a Government-Control-Office-based tedious and time-consuming audit as recipients of EEA/Norwegian NGO Funds (together with many other NGOs), as ordered by the prime minister himself. In 2015-2016, together with other NGOs, HWL and one of its member organizations faced a taxation authority audit. These procedures identified no breaches of legislation or other irregularities.

In 2017, Act No. LXXVI on the transparency of organisations receiving foreign funding was adopted. This requires NGOs that receive foreign funding equivalent to 7.2 million HUF (approx. 20,000 Euros) or more to register themselves with the court as organisations receiving foreign funding, and to label themselves as such in their publications and press communications. The adoption of the Act attracted criticism from numerous international actors, for example the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) in 2017. The European Court of Justice ruled it illegal based on an infringement procedure in the summer of 2020 (Court of Justice of the European Union 2020).

In 2018, the “Stop Soros” package of laws was accepted (see Venice Commission 2018). The Bill focused on organisations that support migration and introduced a licencing obligation for their operation and levied a 25 % tax on foreign funding. This was also condemned by the Venice Commission. However, due to resilience on the part of the Norwegian diplomacy as a condition for the next cycle of Norwegian grants, the Hungarian government agreed to remove these NGOs critical to the government from the “Stop Soros” list and also agreed to involve an independent NGO administering the grant (Regjeringen 2020). This proves that the illiberal polypore state does not have its own ideology and is just interested in its own maintenance.

4. Landscape for reproductive rights and Family Rights NGOs

Recently, researchers have renewed their interest in researching the topic of Hungarian CSOs, working on family policy or demography. Balázs Kapitány mapped the financial backgrounds of CSOs doing lobbying activity about demographic issues and

found that this sector had been “nationalised” by the conservative government through huge state support (Kapitány 2019: 61-78). He analysed NGOs focusing on demography and family policies in a broad sense between 2011 and 2018. Using the court registry of CSOs and their annual reports, as well as the NGO reports of the Central Statistical Office, he concluded that the income of these organisations had grown by a factor of eight (from 516 million HUF in 2011 to 1 billion 530 HUF in 2018) during Fidesz’s rule. A notable increase in the number of NGOs with reproductive rights agenda supported by the government occurred in 2016/2017. Kapitány classified the CSOs into four categories, of which two are represented within the organisations we interviewed: i) hobby NGOs (small, non-professional groups of civilians), ii) NGOs (sometimes GONGOs) mainly or solely supported by the state (through donations by state firms, and state foundations like the Lottery or Hungarian Development Bank – MFB, and Hungarian National Bank – MNB foundations), iii) NGOs that obtain most (about two-thirds) of their funding from abroad (direct EU funds, Erasmus+ programs, OSI or other foreign donors), and finally, iv) traditional NGOs with a diverse income (donations, projects, state or municipality funds, merchandise, 1% tax campaign, consulting fees, etc.). Most family policy NGOs, whether new or old, belong to the second group (e.g., the *Három királyfi, három királyné* movement – three princes and three princess’s movement –, and NOE, the National Association of Large Families). All feminist and LGBTQ organisations belong to the third group.

A recent study based on semi-structured interviews by Dorottya Szikra et al. (2020) investigated women NGOs and organisations working with families and on family policy. The authors used the five-item structure of Krizsán/Roggeband (2019) about NGO mobilisation (public policy influence, activities/financing, working strategies, networks/cooperation, and aims/demands) and reached similar conclusions to Kapitány. This focus on policy ignores the actors who are actually the agents of change. This article argues that these actors have access to very different resources. (see: table 1.³) The richest pro-government organisation does not have connections to international organisations (1). The third richest on the other hand only receives funding from international organisations, which also influences its agenda setting and framing. The annual budget of the most visible organisation (11) is less than EUR 1000 annually, while the richest (1) is EUR 400,000 EUR.

3 The table was designed and collected by the authors.

	a) Name	b) Branch, membership	c) Income 2019 in HUF	d) State budget donation	e) 1 % of Income tax as donation	f) Projects
1	3 királyfi, 3 királylány [3 Princess, 3 Princesses Foundation]: ¹	N	132,755,000	96,22,000	497,000	0
2	Egyedülálló Szülők Alapítványa [Single Parent Family Foundation]: ²	IM Coface	114,654,000	112,879,000	253,000	0
3	Amnesty International Hungary	IB Amnesty International	102,513,000	0	2,010,000	13,907,000
4	Háttér ³	IM ILGA	56,392,000	0	2,478,000	21,651,000
5	Nane ⁴ :	IM WAVE	32,077,000	0	4,402,000	15,990,000
6	Patent Patriarchátust Ellenzők Egyesülete [Against Patriarchy]: ⁵	N	23,267,000	0	274,000	21,480,000
7	EMMA Association ⁶	N	19,630,000	0	253,000	16,733,000
8	Transvanilla ⁷	IM ILGA Transgender Europe	14,850,000	0	346,000	14,800,000
9	Magyar Női Érdekvédelem Szövetség [Hungarian Women's Lobby]: ⁸	IM European Women's Lobby	11,186,000	0	68,000	11,175,000
10	Labrizs Lesbian Association [Lesbian cultural community]: ⁹	IM ILGA	7,702,000	0	292,000	4,658,109
11	Nőkért Association [For Women]: ¹⁰	N	304,000	0	36,000	0
12	Családvár Alapítvány [Family Fortress Foundation]: ¹¹	N	last found budget for 2011: 2,400,000	300,000	0	0

Table 1: Financial background of main women's NGOs

a) Name of legally registered organisation; b) National (N), or International Branch (IB) or International membership (IM); c) Or last known public interest organisational report; e) A national system for supporting NGOs; f) Direct EU or foreign donors, OSF, trusts, embassies etc.

- 4 Promoting the birth of desired children. The foundation based on the family-friendly, pro-demography policies of Mária Kopp (since 2009).
- 5 Manager of *Egyszülős Központ* (Single Parent Center), a community cultural centre for single mothers in Budapest financed by the state (since 2005).
- 6 Background Society Organisation.
- 7 The oldest Hungarian feminist NGO, a helpline for women victims of violence (1994).
- 8 Feminist NGO, legal aid for victims of domestic violence, expert on SRHR, works in close contact with NANE Association (since 2007).
- 9 Formerly BirthHouse Association. NGO and telephone hotline promoting home birth, natural birth and birth rights, Roma women's birth rights and offering help and advice for mothers (since 2010).
- 10 Transgender Association (2011).
- 11 An umbrella organisation of feminist women NGOs (since 2003).
- 12 Since 1996. Publishers of *Wonderland for Everyone* LGBTQ fairy tale book (2020).
- 13 A feminist NGO specialised in women's history, violence against women and intersectional feminism (since 2009).
- 14 A pro-life, birth right small Christian NGO (since 2007).

Non-critical, pro-government NGOs that reflect the world view of the government (not necessarily conservative ones, but single-cause ones, for example, family friendliness and/or demography) receive huge state support and have the means to operate professionally, thus there is no need to apply for foreign or EU funds, and they lose interest in pursuing the 1 % of income tax that may be donated to CSOs in Hungary. Critical, political, policymaking feminist organisations, however, usually operate under worsening conditions, go grassroots, start dealing with social entrepreneurship (for example, opening a restaurant where Roma women do the cooking)¹⁵, lose staff, or are completely donor-driven (the donor being usually the Open Society Foundation or the Sigrid Rausig Trust). This pressure opens up the opportunity for critical NGOs to become more embedded in their context. Szikra et al. (2020) also identify a tripartite structure of topics around which these NGOs work: women as mothers, working women, and the female body as a battleground (including broad topics such as violence and birth rights). However, they may overlook what our report aims to point out: the common aspects of agenda-setting that are independent of political labelling.

Although before Kapitány (2019) and Szikra et al. (2020) the substantial funding of government-friendly NGOs and GONGOs was less well known, research showed that in Hungary the state has never funded women's groups in a meaningful way, and foreign funding has not been very consistent (Krizsan/Roggeband 2017). The EU Fundamental Rights Agency pointed out that “between 2011 and 2016 (and even before that), organisations involved in litigation and advocacy in the fields of domestic violence, women's rights and gender equality did not receive any direct government funding other than the 1 % contributions from personal income tax” (European Union Agency for Fundamental Rights 2017: 30). This tendency was identified in other East-Central European and Balkan states as well, according to the CEEBBS Task Force report of the EWL (EWL 2019), while further Turkish studies (Diner 2018) also support these findings concerning the Janus-faced government attack/support on women-focused NGOs.

Another very important feature of Hungarian civil society is that women's rights and lesbian NGOs form a very small circle. In terms of the number of women who can write a policy recommendation or critically review a Bill, a budget, or a gender report, we can identify about 12-15 people (in a country with a population of 9.7 million), most of them middle-aged women who have been dedicated to their cause for 20-25 years. Activists, volunteers, and new movements naturally come and go, but

¹⁵ <http://szinesgyonyok.hu/etterem/>

the underfinanced nature of these organisations does not amount to a career or job security for young women, so the upcoming generation is generally only represented for a very brief period. NGOs also evolve and reproduce due to internal conflicts or schisms, and names might change, but the same people usually remain.¹⁶ Nevertheless, these advocacy groups do a very professional job under dire circumstances. LGBTQI organisations, however, which also have male employees and members, are usually more consistently supported by foreign and European Commission funds and tend to work in bigger organisations. This causes considerable conflict in the small and already divided movement. Due to the forced relocation of the Central European University (CEU) to Vienna in 2019 and the pull of academia and job opportunities outside the country, many players move abroad and influence the scene through their online social media presence from abroad, but they cannot actively take part in legal organisations or in fieldwork.

Some NGOs are embedded in the European CSO network and are members of European-wide umbrella organisations: ILGA (Háttér and Transvanilla), the European Women's Lobby (Hungarian Women's Lobby) and Coface (*Egyszülős Központ Alapítvány*, Single Parent Center Foundation). These networks have their own agendas, language, and theoretical backgrounds, and only rarely incorporate the special Central European experience. One such exception is the above mentioned CEEBBS Task Force of the European Women's Lobby.

5. Mapping the actors: 'for' and 'against' reproductive rights mobilisation scenes in Hungary

One of the findings of this article is that the topic of reproductive rights is so diverse that it is almost impossible to find one actor that represents a coherent position, as would be theoretically expected in relation to such different fields. This heterogeneity also proves that traditional ideas about "left" and "right" and "progressive" and "conservative" need to be rethought.

The year 2010 was a decisive one that was referred to in many interviews we conducted and studies we read. It was the year in which the Viktor-Orbán-led Fidesz/Christian Democratic (KDNP) coalition won the elections for the first time after eight years of socialist-liberal governing (the first Orbán government existed between 1998-

16 For example: transgender NGO Transzvanilla and Prizma Movement, Születésház Egyesület [Birth Center Association] –Emma Association–Másállapotot a szülészetben mozgalom [Let's Change Obstetrics Movement]

2002). When we say 2010, we refer to a shift of power which was more than a simple democratic government change; it was the start of a total restructuring of Hungarian economic and cultural power and society. As PM Orbán plainly said in 2018, the first four years of Fidesz governing were designed to establish the political basis of their system. The second four years were intended to establish the economic and financial basis of power shifting, and the current four years are for changing cultural power relations (see Népszava 2018). In all three areas, differently marginalised citizens have paid the highest price.

We have worked with three main actors to identify the wider view: the government/state, conservative NGOs and movements, and progressive NGOs and movements. It can be argued that the NGOs which were created after 2010 belong to the first category as they are typically created (often by politicians) to support the government.¹⁷ There are other NGOs that have been winners of the shift towards familialism-friendliness, but they existed earlier and have worked in accordance with their own values.

The most divisive issues are transgender rights, prostitution, abortion, LGB rights, hormonal contraception, and sexuality education (in a form which includes gender identity and sexual orientation, that is SOGI). These debates follow the international trends on a more theoretical level: i.e., the intersectional vs. structural approach, and queer vs. radical feminist approach. Some topics have not surfaced in Hungary yet, but might yet lead to public debate, for example, surrogacy and volunteer surrogacy where after the intervention of a prominent conservative public intellectual, herself mother of a child after IVF, the anti-IVF discourse was toned down to a vague government promise to reregulate the issue in the near future (Szőnyi 2017). We have summarised the issues in table 2

Self-defined orientation/ Issue	Fundamentalist conservative	Moderate conservative	LGBTQ	Young feminists	Older and young radical feminists	Intersectional feminists
IVF	-	+	+	+	+	+
Hormonal contraception	-	+	+	-	+	+
Abortion	-	-/+	+	+	+	+
Transgender rights	-	-	+	-	-/+	+

¹⁷ See, for example, FICSAK, a woman’s organisation: *Fiatal Családosok Klubjának Egyesülete* [Association of Young Families Club] established in 2015.

Self-defined orientation/ Issue	Fundamentalist conservative	Moderate conservative	LGBTQ	Young feminists	Older and young radical feminists	Intersectional feminists
Reproductive rights	+	+	surrogacy +	+ with choice	+	+
Sex education in schools	-	-/+	+ with SOGI	+ with SOGI	+ without SOGI(?)	+ with SOGI
Sugar site Puncs.hu	-	-	-	-	-	-
Prostitution Nordic model	+	No clear position	-	+	+	No clear position

Table 2: Mapping of mobilisation according to issues

As we expected, beliefs play an important role, and the biggest divide appears in relation to religiousness vs. atheism. We expected that political divides (pro-Fidesz vs. the opposition, which is very heterogeneous – from neo-Nazis and liberal conservatives to liberal, leftists, and anarchists) would cut across thematic lines so sharply as to prevent meaningful dialogue, or a shared fight for common causes. As opposition voters typically loathe the Fidesz government, not even positive achievements (family friendliness, support for maternity wards and breastfeeding, etc.) are acknowledged. We did not expect to find that young radical feminists would reject any form of hormonal contraception, as ultraconservative Christian movements do, but on different grounds (harming the female body and the environment vs. sinfulness according to the Catholic Church) and support the same “natural” methods of reproductive control.

The lack of trust is one of the main consequences of the Kulturkampf (see Pető 2020). The conservative side is very cautious about giving information to CEU based/ feminist researchers. The progressive side is wary about sharing information that could harm their good relationship with their progressive allies, but there is also clear tension between transgender rights and some feminists and within the LGBT movement as well. As is typical of small and underfunded, marginalised movements that have been harassed by the government (rhetorically and legally), personal feelings of resentment and aversion divide the women’s and LGBTQ movements. Apart from well-established and internationally embedded human-rights-based NGOs, new and influential agents of change have appeared who are individual norm entrepreneurs that have created communities of followers on social media (without the burden of running an NGO or projects). As it transpired during the interviews, some progressive actors live abroad

and only take part as influencers in the Hungarian movement via the internet. Political fights increasingly happen in the digital world with all the consequences – from talking to the bubble to cyber security issues.

6. Mapping the anti-reproductive rights opposition

When we map so-called anti reproductive rights groups, we must distinguish which part of the reproductive rights spectrum they are attacking (Kováts/Pető 2017). Maternal health and rights are not among the issues here; all political sides of the women's movements support or at least remain silent about these. Assisted reproduction (here: IVF) is only attacked by some Catholic bishops but is strongly supported by the demography-fixated government and conservatives in general. There is no public debate about contraception (except for smaller groups that advocate “natural contraception” methods, and which are not aligned in terms of their politics). Sexuality education is not mentioned or is attacked only if connected to SOGI and involving transgender issues or LGBTQ children and young persons. The two focal topics in Hungary for the reproductive rights opposition are abortion and LGBT rights – most importantly, same-sex marriage, adoption by same sex couples, transgender rights, and any mention of LGBT issues in education. Attacks on abortion are not made by the government openly; they repeatedly say that no change in abortion regulations are planned, but LGBT rights have now become the main driving force behind the government's rhetoric, especially transgender rights. All conservative actors from NGOs through to churches and the government stand up against rights that they identify with “gender”.

The heterogeneity of those political forces that attack reproductive rights is also a finding. Beyond the traditional, conservative forces characterised by a focus on family and demography, as favoured by the government, there is a second row of ultraconservative fundamentalist activists who draw upon American Evangelical sectarianism and have strong intellectual and financial ties. The traditional *Alfa Szövetség* (full name: *Alfa Magzat-, Újszülött-, Gyermek- és Családvédelmi Szövetség* = the Alpha Foetus, New-born, Infant and Family Protection Alliance), established in 1996, promotes pro-life activism, especially open adoptions for “crisis-pregnant” women. They are members of the well-funded transnational organisation Human Life International, and most of their social work is carried out by female volunteers, although the president is a man. Apart from assisting with open adoption, they organise symbolic religious events such as pilgrimages to hospitals' gynaecological wards on different days that commemorate aborted foetuses.

CitizenGo, however, utilises a different, more aggressive “American-style” approach, working with different methods. For them the religious rhetoric is an instrument and not only an aim. Sharing the very same methods and toolkits with human rights NGOs, they lobby, run a petition site, organise demonstrations, and actively mainstream public opinion in government media. The originally Spanish network appeared in Hungary in 2014 and has been very active in Hungary in relation to reproductive rights and anti-LGBT issues. Investigative journalists have attempted to identify the source of their financing (Simon 2019). The Hungarian investigative journalism portal *Átlátszó* found possible connections to Russian financing through Alexei Komov, a board member in Spain (Political Capital Blog 2021). Dr Gáspár Frivaldszky, husband of Edit Frivaldszky, who founded the Hungarian branch of CitizenGo, used to work for the Christian Democrats. Frivaldszky did intensive European lobbying for two European citizens’ initiatives, *One of us* in 2014 (a successful collection of 1,721,626 statements of support, but the European Commission declined to legislate) and *Mum-DadandKids* in 2015 – for the protection of marriage and family (unsuccessful). Edit Frivaldszky declined to give us an interview, although she had appeared earlier in media debates with both authors (see Szőnyi 2017b and Konopás 2019). She later passed on CitizenGo to Eszter Schittl-Zaymus, a young woman married to an American who has been involved in pro-life activism for a long time. Schittl-Zaymus also declined an interview, referring to a sentence of Andrea Pető’s that she found in an American publication. The sentence of Andrea Pető’s which made her feel sad was: “Why did an EU member state even consider forcing women to carry deformed fetuses?” (Pető -Grzebalska 2016). Edit Frivaldszky now works for her own organisation: *Emberi Méltóság Központ* (the Human Dignity Center), working on anti-gender (i.e. anti-LGBT) and pro-life causes. The vocabulary the organisation uses is the same as that used by human rights NGOs, i.e., rights, freedom, protection, and dignity. CitizenGo took part in the Council of the Status of Women’s (CSW) New York annual UN meeting in 2018, where they met the Hungarian delegation (see CitizenGo 2018). Eszter Schittl-Zaymus is a frequent guest on the government founded religious, conservative TV programme *Credo* on HírTV channel.

Also initiated by international actors, the less well-known *Magyar Alapítvány a Keresztény Civilizációért* (MAKC, Hungarian Foundation for Christian Civilisation) was founded in 2015 as the Hungarian branch of the Piotr Skarga Foundation¹⁸ in Cracow, Poland. As with a matryoshka doll, they were founded by the originally Bra-

¹⁸ Piotr Skarga was a seventeenth-century Polish preacher and Catholic philosopher.

zilian Tradition, Family and Property organisation (TFP, also active in the USA), with Plinio Corrêa de Oliveira, a thinker and writer, as their founding father.¹⁹ The Piotr Skarga Foundation (together with the Ordo Iuris Institute for Legal Culture one of the initiating groups of the new Polish abortion bill proposal²⁰) is very lucrative due to an online religious gift merchandise business (which in 2019 raised 6.3 million Euros) and has initiated a network in the region, with branches in Estonia, Lithuania, and Hungary (Átlátszó 2020, Sarkadi Nagy 2021). The first Hungarian chair of this all-male, ultra-Catholic anti-abortion, and anti-LGBT organisation, Péter Szász, was associated with the minor Hungarian Neo-Nazi, Arrow Cross group (the Hungarian Arrow Cross movement that existed in 1944 – a domestic Nazi Jew-prosecuting group), Pax Hungarica Movement, but left MAKC having been accused by the Polish foundation of fraud. He is a frequent guest on Hungarian state television. The Piotr Skarga Foundation has since then kept its Hungarian members under close supervision. Its new leader, Balázs Fekete, a history teacher in a provincial town, is also a member of the obscure Pro Hungaria Sacra Christian-monarchist group, and the Hungarian Knights Templar as Sarkadi Nagy discovered in his investigation (Sarkadi Nagy 2021b). Although these obscure minor organisations that only left-wing investigative journalists know about may appear to be something out of a Monty Python sketch, actors associated with MAKC keep popping up in mainstream Fidesz-friendly institutions, such as the conservative magazine, *Mandiner* (through Áron Copf, former supervisory board member) and the new *Axióma* media initiative (through Norbert Filemon, former curator) to shape the discourse and to normalise their agenda. Perhaps the strategy of the Piotr Skarga Foundation to push East-Central Europe in a more right-wing direction is working. Transnational organisations acting locally are successfully shaping the discourse and agenda of reproductive rights.

7. Collaboration between activists from progressive areas

Feminist and LGBTI activists and organisations have been working well together in Hungary. As it was pointed out above, we are talking about a narrow circle of people who collaborate on projects and reports, are on the same invitation list of Western and North European embassies, who pass requests for interviews by journalist to each other, who are sitting in the make-up studio together before a television invitation to

¹⁹ The American branch: <https://www.tfp.org/> The Brazilian branch: <https://www.tfp.org.br/>

²⁰ <https://en.ordoiuris.pl/>

the same show, who visit each other's events and demonstrations (including Pride), who wait in line together for boarding when travelling to Brussels to a European Parliament or European Commission event, and who share information. Many of them are personal friends and colleagues, or fellow alumni of the CEU Department of Gender Studies. This cooperation is also strengthened by common threats. After the Norway Grant attacks by the government *Civilizáció*, a loose coalition of CSOs, former recipients of the Funds, was organised in 2017, which includes the umbrella organisations of women's rights and LGBTI organisations.

There have been successful collaborations between *Nőkért* Association and the Hungarian Women's Lobby, and last year with the *Nem tehetsz róla, tehetsz ellene* [It is not your fault, but you can do something against it – a movement against victim blaming of rape and violence victims] movement for Onebillion Rising Budapest, the flash mob dance against violence against women initiated by Eve Ensler. The usual divides, such as the interpretation of prostitution, porn as liberating or as a form of violence against women etc. are not present in Hungary among activists. All Hungarian women's rights activists are abolitionists, anti-pornography, and understand violence against women as a form and tool of patriarchy. If there are negative feelings, they are personal resentments and sensitivities and not until most recently connected to theoretical divisions.

About two – three years ago the interpretation of “gender” (as a structural power relationship between the sexes or as an inner sense of identity) and the relationship to transgender rights has started to divide the activists, but most of this was subdued until 2020, as cooperation on other pressing issues (like the ratification of the Istanbul Convention) seemed more important. From 2020 onwards however, a serious transgender theory critical article was published by long-time feminist, member of the women's movement and active volunteer of victims of violence Anna Betlen, and with this the differences came to light. Pro-transgender feminist activist Rita Antoni from *Nőkért* (also interviewed by us), whose intersectional, pro-transgender feminist *Szabadnem* [gender free] blog became so popular that it appeared as a guest site on one of the oppositional news portals (444.hu), openly expressed her dissatisfaction with the lack of sympathy from “certain feminists” with the transgender community.

The conflict, however, seems not to be only about tactics, but an ideological divide between postmodern queer feminism and feminism based on women's sex-based rights and the phenomenon of “trans” children and their treatment (not legal in Hungary).

It is important to mention that there have previously been coalitions between the progressive and conservative women's movements on several occasions. The topics were

prostitution and trafficking, child prostitution, sugar daddy sites sponsored by EU funding, women's quotas in parliament and on boards, maternity leave, family-friendly policies and birth rights.

Since women's NGOs (especially if they also run services) work for female clients from all backgrounds, only theory-based cooperation will never work, though cooperation is possible on issues. If a "united front" is the vision it is difficult to be united when key definitions and concepts might differ from issue to issue both in theory and in practice.

8. Conclusions: backlash discourse and its critique

In this article, we understand that "gender serves as symbolic glue" (Grzebalska/Kovats/Peto 2017). The concept of gender has been used to mobilise very different political forces in an attempt to unite hatred for one enemy – gender-studies scholars and practitioners. It has also become a central rhetorical tool of these efforts to define what "pure reason" means to a wider audience in order to create a new consensus about what is "normal" and "legitimate". This kind of social mobilisation that incites hatred against "gender ideology" and political correctness not only demonises the world views of its opponents and rejects the human rights paradigm that has long been the basis of a European-North American consensus, but also provides an alternative that seems realistic and acceptable to many people by focusing on the family, nation, religious values, and freedom of speech – concepts often weaponised in contemporary culture wars.

Far-right fundamentalist gender politics, which is also based on a politics of care, and places the family in the centre, absorbs the political space formerly occupied by conservative women's politics and unites all political forces that are oppressed by the dominant "communist" political system. The rhetoric of progress and the concept of the "New Woman" is thereby appropriated by anti-modernist political forces (Pető 2010). Far-right political forces very effectively use the fight against disenchantment in their political mobilisation. Unless progressive politics comes up with an alternative, the process of re-enchantment will be taken over by far-right political forces which will construct emotional communities.

Second, the rhetoric of the victorious neoconservative politics that followed 1989 have left emancipatory leftist politics in a defensive position, as their rhetoric is itself defensive (protecting women) and negatively framed (fighting against discrimination). As the latter does not criticise neoliberal politics, it remains a prisoner of progress. Lisa Brush has called maternalism (the ideologies that exalt women's capacities to be a

mother and extend to society as a whole the values of care, nurturance and morality) “feminism for hard times” (Brush 1996: 431). Perhaps the rethinking of maternalism is one way out of the deadlock at a time when electoral support for traditional progressive parties is not increasing, but social and economic problems are.

A background study from 2018 on the backlash against women’s rights and gender equality by Juhász/Pap (2018) described it in the following way: Although the backlash and related movement extends across borders, countries with a longer and uninterrupted history of democratic governance, a strong women’s movement, and living traditions of civil organising, have been able to balance the forces behind the “gender ideology” debate. Other countries with weaker democratic roots and legacies, a younger women’s movement (often not supported by the usual liberal, progressive, but anti-feminist allies), a living memory of “state feminism”, Soviet-style crèches, and the forced “social engineering” of the socialist past, have managed differently. Civil movements in these countries offered less resistance to anti-gender ideology being raised to state policy level in the form of demographic policy, the weakening of women’s sexual and reproductive health and rights, and the dismantling of gender equality mechanisms, including gender mainstreaming.

Much of the analysis may be located in this “backlash” framework, which is shared by academia, gender experts, feminists, and LGBT+ activists. However, there is also growing left-wing criticism of the (often also left-wing) backlash discourse (Kováts/Zacharenko 2020), especially focusing on East-Central Europe, which seeks to examine regional differences and to move away from ideological oppositions to understand how neoliberal economic policies have affected women, and why this region has become susceptible to such attacks on modernism. By focusing on the individual rights of women, it is argued that the human rights paradigm of the EU does not mitigate the injustices that arose from the economic order that developed after the transition of 1989 and the austerity policies that followed the 2008 crisis which affect the everyday lives of women (see Kováts 2016). The two most comprehensive edited volumes on the topic are *Gender as Symbolic Glue* (Kováts/Poim 2015) and *Anti-Gender, Mobilizing against Equality Campaigns in Europe* (Kuhar/Paternotte 2017). On the one hand, it is argued that such attacks represent cultural backsliding against social changes (gender equality, sexual rights, abortion, in-vitro and assisted fertility treatments, interpretation of the causes of violence against women in line with the Istanbul Convention, gay and transgender rights and same sex marriage, and adoption by same-sex couples), a critique of modernity, or a “conservative revolution” (as in Heinrich Böll Stiftung 2015).

On the other hand, it has been shown that the meaning of “gender” itself has changed over time, and may be being used differently by policy-makers and activists. Some issues monopolised by the “war on gender” also deeply divide the feminist movement itself (e.g., gender as an innate feeling in identity politics vs. gender as social construction, transgender rights for children, and surrogacy, just to name a few). As Kováts states, “First, in the English-speaking context gender became widely a substitute of biological sex (e.g., in the case when we speak about gender quotas or gender pay gap, what is meant is male-female ratio). Second, it came to mean women, e.g., gender analysis in policy-making is often used to describe how this or that measure would affect women (and less, as intended, gender relations). Third, it is an analytical category to describe the social quality of distinctions based on sex, the power structures in a given society, between men and women, and the roles, possibilities and constraints in society, assigned by being born male or female (e.g., if we speak about gender-based violence, it refers to the gendered nature of a specific type of violence, rooted in the prevailing patriarchal structure of our societies). Fourth, many use it in transgender and genderqueer activism to mean gender identity (a person’s felt sense of identity and expressions, meaning identifying or not with being born male or female)” (Kováts 2017: 9). On the criticism of gender identity from a philosophical point of view, Rebecca Reilly Cooper can be mentioned. (Reilly Cooper 2016). Kováts also argues that “...the vehement debates on the continent about ‘gender ideology’ seem to be connected to the current contestations in the Anglo-Saxon world about identity politics, a simplified notion of intersectionality and gender understood as identity” (Kováts 2018). In the future, especially with the general election of 2022 approaching, an increasing polarisation can be expected around reproductive rights and the concept of gender between actors with very different resources.

Literature

- Átlátszó (2020): Salve Maria: Eurómilliárdokat gyűjt propagandára ultrakatolikus szervezetek rejtőzködő hálózata [Salve Maria: Hidden network of ultracatholic organisations collects Euro-billions for propaganda] in Átlátszó; <https://vilagterkep.atlatszo.hu/2020/12/29/salve-maria-euromilliokat-gyujt-propagandara-ultrakatolikus-szervezetek-rejtozkodo-halozata/>
- B. Simon, Krisztián (2019): Fekete seregek: szélsőjobboldali szervezkedés a neten [Dark Army: far right movements organising on the net]. in Magyar Narancs; <https://magyarnarancs.hu/kulpol/fekete-seregek-122002/>
- Brush, Lisa D. (1996): Love, Toil, and Trouble: Motherhood and Feminist Politics. In: Signs, Vol. 2, No. 2, 429-454.

- CitizenGo (2018): Petition of 2018.13.07. Ne támogassa Magyarország a gender ideológiát, az abortuszt és a gyermekek szexualizálását az ENSZ nőügyi ülészakán [Hungary should not support gender ideology, abortion and sexualisation of children at UN CSW]; <https://www.citizenngo.org/hu/lf/158626-szozaljon-fel-magyarorszag-az-abortusz-az-atfogo-szexualis-neveles-propagalasaval-szemben>
- Court of Justice of the European Union (2020): PRESS RELEASE No 73/20: The restrictions imposed by Hungary on the financing of civil organisations by persons established outside that Member State do not comply with EU law; <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/cp200073en.pdf>
- Diner, Çağla (2018): Gender Politics and Gongs in Turkey. In: Turkish Policy Quarterly, Vol. 16, No. 4, 101-108.
- Diószegi-Horváth, N. (2020): KSH: Csökkent a munkanélküliek száma – de a foglalkoztatottaké is [Central Statistical Office: The number of unemployed decreased-but so did that of the employed too] in MÉRCE; <https://merce.hu/2020/11/27/ksh-csokkent-a-munkanelkuliek-szama-de-a-foglalkoztatottake-is/>
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Hungary – Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Support from Abroad. Adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017). CDL-AD(2017)015.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2017): Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU; http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf
- EWL- European Women's Lobby (2019): Time for Women's Rights, Time for a United Feminist Europe, The state of women's rights in Central Eastern Europe, the Balkans and the Baltic States: Under Attack and Under resourced; https://womenlobby.org/IMG/pdf/ceebbs_report_ewl_web.pdf
- Feffer, John (2014): The Flowering of Feminism in Hungary in Huffpost; <https://www.huffpost.com/>
- Grzebalska, Weronika/Kováts, Eszter/Pető, Andrea (2017): Gender as symbolic glue: how 'gender' became an umbrella term for the rejection of the (neo)liberal order. In: Political Critique, 13.01.2017.
- Grzebalska, Weronika/Pető, Andrea (2018): The gendered modus operandi of the illiberal transformation in Hungary and Poland. In: Women's Studies International Forum, Vol. 68, May-June, 164-172.
- Helsinki Foundation (2017): Timeline of Governmental Attacks against Hungarian Civil Society Organisations, 17 November 2017; https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Timeline_of_gov_attacks_against_HU_NGOs_17112017.pdf
- Heinrich Böll Stiftung (ed.) (2015): Anti-Gender Movements on the Rise? Strategising for Gender Equality in Central and Eastern Europe. Publication Series on Democracy. Volume 38. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Juhász, Borbála/Pap, Enikő (2018): Backlash in Gender Equality and Women's and Girls' Rights. Study Requested by the FEMM Committee, European Parliament. Brussels: EU.
- Kapitány, Balázs (2019): Egy civil alszektor „államosítása. Népesedési, népességpolitikai, célokkal foglalkozó szervezetek Magyarországon 2011-2018” [“Nationalizing” a civil subsector. Hungarian NGOs working on demography, population policy 2011-2018]. In: Civil Szemle, Vol. 16, No. 4, 61-78.

- Konopás, Noémi (2019): Hol kezdődik az emberi élet? [Where does human life begin?]. In: Mandiner; https://mandiner.hu/cikk/20191112_hol_kezdodik_az_emberi_elet
- Kováts, Eszter (ed.) (2016): *Solidarity in Struggle: Feminist Perspectives on Neoliberalism in East Central Europe*. Budapest: FES.
- Kováts, Eszter (2017): *The Equality Paradigm Exposed. Why Emancipatory Politics Came Under Fire and What We Can Do About It*. In: *Political Trends and Dynamics. Gender Politics in South-East Europe. A briefing*. FES-SOE Dialogue Südosteuropa, December 2017 – January 2018, 9; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/12902/2017-12-2018-01.pdf>
- Kováts, Eszter (2018): *Questioning Consensuses: Right-Wing Populism, Anti-Populism, and the Threat of “Gender Ideology*. In: *Sociological Research Online*, SAGE, 1-11.
- Kováts, Eszter/Pető, Andrea (2017): *Anti-Gender Movements in Hungary. A Discourse without a movement?* In: Kuhar, Roman/Paternotte, David (eds.): *Anti-Gender Campaign in Europe*. London, New York: Rowman and Littlefield, 117-133.
- Kováts, Eszter/Pöim, Marii (2015): *Gender as symbolic glue. The positions and role of conservative and far-right parties in the anti-gender mobilizations in Europe*. Budapest, Brussels: FEPS-FES.
- Kováts, Eszter/Zacharenko, Elena (2020): *How the new EU Gender strategy fails east-central European Women*. In: *Social Europe*, March 17; <https://www.socialeurope.eu/how-the-new-eu-gender-strategy-fails-east-central-european-women>
- Krizsan, Andrea/Roggeband, Conny (2017): *The Gender Politics of Domestic Violence. Feminists Engaging the State in Central and Eastern Europe*. New York: Routledge.
- Krizsán, Andrea/Roggeband, Conny (eds.) (2019): *Gendering democratic backsliding in Central and Eastern Europe. A comparative agenda*. Budapest: Central European University.
- Népszava (2018): *Orbán új korszakot és kulturharcot hirdetett Tűsványoson* [Orbán announced a new era and Kulturkampf at Tűsványos/Baile Tusnad]. In: Népszava; https://nepszava.hu/3003117_orban-uj-korszakot-es-kulturharcot-hirdetett-tusvanyoson
- Orbán, Viktor (1987): *Társadalmi szerveződés és mozgalom a politikai rendszerben. A lengyel példa*. [Social organising and movements in the political system. The Polish example] (ELTE, Budapest, 1987). Dissertation. Quoted in https://hvg.hu/itthon/20170111_orban_viktor_szakdolgozat_civilek_a_lengyel_pelda_miniszterelnok_hu
- Pető, Andrea (2007): *Geschlecht, Politik und Stalinismus in Ungarn. Eine Biographie von Júlia Rajk*. Studien zur Geschichte Ungarns, Bd. 12. Herne: Gabriele Schäfer Verlag.
- Pető, Andrea (2010): *Anti-Modernist Political Thoughts on Motherhood in Europe in a Historical Perspective*. In: Kahlert, Heike/Ernst, Waltraud (eds.): *Reframing Demographic Change in Europe. Perspectives on Gender and Welfare State Transformations*. Focus Gender. Band 11. Berlin: Lit Verlag, 189-201.
- Pető, Andrea (2020): *Fear Eats the Soul: Self-Quarantining in an Illiberal State*. In: *Feminist Dissent*, 5, 256-264.
- Pető, Andrea-Grzebalska, Weronika (2016): *How Hungary and Poland have silenced women and stifled human rights*. In: *The Conversation*; <https://theconversation.com/how-hungary-and-poland-have-silenced-women-and-stifled-human-rights-66743>
- Plankó, Gergely (2014): *Itt a kormány listája a szervezetekről, akik miatt nekimentek a Norvég Alapnak*. [Here is the government's list about the NGOs, they attacked Norwegian Civic Fund about]. In: 444.hu; <http://444.hu/2014/05/30/itt-a-kormany-listaja-a-szervezetekrol-akik-miatt-nekimentek-a-norveg-alapnak/>

- Political Capital Pc Blog (2021): Nézzük csak, mi is az a CitizenGo? [Let's see what is CitizenGo?]; <https://pcblogger.atlatszo.hu/2021/01/06/nezzuk-csak-mi-is-az-a-citizen-go/>
- Regjeringen (2020): Norwegian government Press release Date: 21/12/2020. Agreement reached on EEA and Norway Grants for Hungary; <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/agreement-reached-on-eea-and-norway-grants-for-hungary/id2815536/>
- Reilly Cooper, Rebecca (2016): Gender is not a Spectrum. In: Aeon; <https://aeon.co/essays/the-idea-that-gender-is-a-spectrum-is-a-new-gender-prison>
- Sarkadi Nagy, Márton (2021a): Kelet-Közép Európában terjeszkedik a Lengyelországban sikeres ultrakatolikus szervezet [The ultracatholic Polish organisation is spreading in East-Central Europe]. In Átlátszó; <https://vilagterkep.atlatszo.hu/2021/01/04/kelet-kozep-europaban-terjeszkedik-a-lengyelorszagban-siker-es-ultrakatolikus-szervezet/>
- Sarkadi Nagy, Márton (2021 b): Radikálisok és extremisták. Így lett a nemzetközi ultrakatolikus hálózat magyar emberéből a kormány média beszélő feje. [Radicalists and extremists. The way from an ultra-Catholic international network to government media's talking head position]. In Átlátszó 2021, January 6; <https://atlatszo.hu/2021/01/06/igy-lett-a-nemzetkozi-ultrakatolikus-halozat-magyar-emberebol-a-kormany-media-homofob-beszelo-feje/>
- Szalainé, Homola Andrea/Nagy, Józsefné (2002): A nonprofit szervezetek fejlődése 1992-től napjainkig [The development of nonprofit organisations from 1992 to today]. In: Statisztikai Szemle, Vol. 80, No. 5-6, 555-576.
- Szikra, Dorottya/Neményi, Mária/Vajda, Róza/Fejős, Anna (2020): Család, munka és a női test. A nőkkel és családokkal foglalkozó civil szervezetek változó helyzete 2010 után Magyarországon. [The Changing Landscape of Civil Society Movements related to Women's Issues and Gender in Hungary. Developments after 2010]. Budapest: FES.
- Szőnyi, Szilárd (2017): Bűnben fogant lombikbabák? Skrapski Fruzsina megindító vallomása a püspöknek [Sin-born IVF babies? Fruzsina Skrapski's moving confession to the bishop]. In: Válasz; <http://valasz.hu/itthon/valasz-a-puspoknek-skrabski-fruzsina-a-vilag-legszebb-lombikbabajarol-125188>
- Szőnyi, Szilárd (2017b): A nagy gendervita. [the Big Gender Debate]. In: Válasz; <http://valasz.hu/itthon/a-nagy-gendervita-123156>
- Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law (2018): Unofficial translation of "Stop Soros" draft legislative package: Bill T/1976 on the Licencing of Organisations supporting migration bill T/19775, on the Immigration financing duty bill, on the Immigration Restraint Order [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2018)020-e)

All websites last accessed in March 2021.

A digital version can be found under the following link:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1993>

WISSENSCHAFT
FÜR DIE PRAXIS

„AMERICA IS BACK“ –
IS EUROPE READY?
EINSCHÄTZUNGEN UND
ANALYSEN ZUR
AUSSEN-, WIRTSCHAFTS-
UND KLIMASCHUTZPOLITIK
JOE BIDENS

POLITIKUM

Heft 2 | 2021

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

IS AMERICA BACK?



Heft € 12,80, Onlineheft € 10,90, Schwarz € 9,90 (D)

Trump Legacy: Bestandsaufnahme eines gespaltenen Landes

Die Republikaner: Vergangenheit und Zukunft

It's the economy, stupid! Bidens Wirtschaftspolitik

Zurück im Pariser Klimaabkommen

Herausforderung China

NEU
Jetzt gratis
testen

WOCHENSCHAU
VERLAG

Schrift 1. Jahrgang | Sommer 2021



Pk1_21



PkS_20



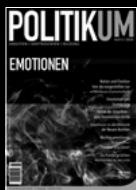
Pk4_20



Pk3_20



Pk2_20



Pk1_20



Pk4_19

JETZT GRATIS-HEFT ANFORDERN UNTER
WWW.POLITIKUM.ORG



WOCHENSCHAU
VERLAG

Georg Lohmann

Eine konfuzianische Verabschiedung der Menschenrechte?

1. Nicht erst die Corona-Pandemie hat deutlich gemacht, dass das offizielle China beansprucht, eine gegenüber den westlichen Demokratien alternative und auch erfolgreichere gesellschaftliche und politische Ordnung zur Bewältigung der vielfältigen Probleme der modernen Welt zu realisieren (Brumlik 2020, Gehrhards/Zürn 2021). Begründet werden die politischen Ansprüche, es besser machen zu können, aber nicht mehr mit einem sinologisierten Marxismus, sondern zunehmend in legitimatischem Rückgriff auf die beeindruckend vielfältige „weltanschauliche“ Tradition Chinas, mit einer Reaktualisierung bestimmter Varianten des „Konfuzianismus“ („ein westliches Wort ... die chinesische Bezeichnung ist *Rujia* ... in etwa ‚Schule der Literaten‘, Schleichert/Roetz 2021: 23). Der Wandergelehrte Konfuzius (551-479 v.d.Z.) antwortete, wie mit und nach ihm eine steigende Anzahl von „Intellektuellen“, auf den Legitimationsverlust der zerfallenden feudalen Ordnung („Zeit der Streitenden Reiche“, 500-206 v.d.Z.) mit einer politischen Ethik des guten, tugendhaften Lebens und Regierens. In diesen Gesprächen, deren uns überlieferte schriftliche Fassungen erst sehr viel später bewerkstelligt wurden, entwickelte er seine zeitkritischen philosophischen Idealvorstellungen, die er zugleich in der Frühphase der chinesischen Tradition (westliche Zhou Dynastie, Mitte des 11. Jh. – 771 v.d.Z.) verwirklicht glaubte.

In ähnlicher Weise, eine vorbildhafte Tradition als normatives Modell für eine Gegenwartskritik benutzend, propagieren *Zhao Tingyang* (2020) und *Tongdong Bai* (2020) konfuzianische Ideen als alternative Lösungen für die offensichtlichen Schwierigkeiten liberaler Demokratien, die drängenden Probleme der Moderne zu bewältigen.¹ Beide Autoren räumen zuerst durch eine harsche Kritik der westlichen Moderne, deren Probleme sie als Anzeichen zukünftigen Scheiterns interpretieren, den Platz frei, um dann eine bestimmte Interpretation konfuzianischer Weltordnung oder politischer Ordnung dagegen als bessere Alternative zu empfehlen. Beide Autoren stützen sich dabei auf eine Kritik der Menschenrechte, die bei Zhao, wie auch sonst die Überlegungen in seinem Buch, eher oberflächlich und pauschal erscheint, bei Bai eher differenziert und argumentativ abwägend ist.

¹ Zu diesem Rückgriff auf eine „vorgreifende“ Moderne im „antiken“ China siehe Roetz 2020.

2. Zhao Tingyang verlangt eine umfassende Neudefinition des Politischen (13-49)², und schlägt zum (in seiner Perspektive) christlich-westlichen Konzept einer internationalen Politik, das durch Imperialismus, Nationalstaatensystem und Hegemonialstreben, innerhalb der Staaten durch Individualismus, (negativem) Egoismus und konflikthaftem Wettbewerb gekennzeichnet sei, als bessere Alternative eine Neuinterpretation eines alten chinesischen Ordnungsmodell der Welt vor: „Tianxia“ (wörtlich vielleicht „alles unter dem Himmel“). Das westliche Model ist seiner Ansicht nach nicht zu reformieren, sondern zum Scheitern verurteilt, weil es durchgehend auf Maximierung des individuellen Nutzens setze, was nach Hobbes‘ Diagnose zum Krieg aller gegen alle führe, und notwendig einen äußeren Feind annehmen müsse, wie dies Carl Schmitt postuliert (15). Das chinesische Modell versuche stattdessen, alle Anderen (Individuen, Gemeinschaften oder Staaten) in eine auf gemeinschaftlichen Nutzen ausgerichtete Ordnung zu inkludieren, so wie (metaphysisch gesehen) der „Himmel“ alle Entitäten umfasse und gewähren lasse.

Wie aber die entscheidenden begrifflichen Kennzeichen dieser Tianxia-Weltordnung genau zu verstehen sind, wird trotz ermüdender Wiederholung nicht klar: Was zum Beispiel bedeutet, dass hier „die Welt als politisches Subjekt“ (13 u.ö.) zu verstehen sei? Wahrscheinlich ist mit „Welt“ so etwas wie die global sich erstreckende „Lebenswelt“ (der Begriff wird nicht verwandt) gemeint, die, sinnhaft strukturiert, den umfassenden Horizont aller menschlichen Handlungen und Erlebnisse ausmacht. Aber wie soll dieses „Gebilde“ politisch agieren, um Subjekt (in welchem Sinne) sein zu können? Unproblematisch wäre, wenn Zhou damit meint, die Totalität der Welt sollte bei allem menschlichen Handeln und Erleben mitbeachtet werden, also *subjectum* im alten Sinne (das Zugrundeliegende) zu sein. Offenbar sieht er aber in der, wie er sagt, „Weltlichkeit der Welt“ (201 u.ö.) einen transzendenten, normativen „Maßstab der Definition politischer Ordnung und politischer Legitimität“ (14), konfuzianisch ausgedrückt: „das Dao des Himmels“ (228 u.ö.).

Unklar bleibt aber, wie denn die alternative Tianxia-Ordnung aussieht und besonders, wie sie denn hergestellt, kontrolliert und vom wem wie geändert wird oder werden kann. Die dem Konfuzianismus entlehnte Ordnung (vgl. 50-121; siehe auch Wang 2017) ist durch eine hierarchische Abfolge von Sippe (Großfamilie), Staat und Tianxia (Welt) gekennzeichnet, die *absteigend* als politische Anordnungen von Tianxia auf den Staat und vom Staat auf die Sippe verstanden wird, *aufsteigend* als tugendhaftes Sich-einfügen der Sippe in die Anordnungen des Staates und als tugendhaftes Handeln des

2 Seitenzahlen im Folgenden beziehen sich auf das Buch von Zhao.

Königs (als Vertreter des Staates) nach den normativen Regelungen des Tianxia. Diese gegengerichteten Unterordnungsbeziehungen sollen einander korrigieren können, hängen aber wesentlich vom tugendhaften Verhalten des politischen Führers (Königs), der als Vorbild den anderen „Tugendhaften“ dient, und vom Vertrauen der Unteren ab, die ihr verwandtschaftliches Zutrauen und ihre „Verwandtenliebe“ affektiv auf den Staat ausdehnen und auf diese Weise die politische Ordnung rechtfertigen.

So wird die innere Struktur der „Sippe“, die wesentlich (angeblich von Natur aus) durch fürsorgende Unterordnungsverhältnisse bestimmt ist³, zum „moralischen“ Vorbild für den Staat und das ganze Tianxia-System. Halten sich alle an diese hierarchische Bestimmungs- und Tugendordnung, so können sie in der Tat in friedlicher Koexistenz leben, und niemand muss sich ausgeschlossen fühlen, wenn er seinen Teil gemäß seiner Stellung und Rang beiträgt. Das System sei außerdem flexibel, aber nicht durch demokratische, periodische Wahlen, was Zhao gar nicht erwägt, sondern durch Auswahl der nächsthöheren Instanz, sodass ein Untenstehender durch Tugend und Leistung nach oben kommen (König werden) könne. Schließlich könne die basale Verwandtenliebe über die Grenzen der Sippschaft auf alle Menschen, als universelle Menschenliebe, ausgedehnt werden.⁴

Im letzten Kapitel (181-240) versucht Zhao nun, ein „neues“ Tianxia zu entwickeln, das den Herausforderungen der Globalisierung und der bedrohlichen technologischen Entwicklung besser als die westlichen Ordnungsmodelle gewachsen sei. Demokratien und eine menschenrechtsbasierte internationale Ordnung seien dazu nicht in der Lage.⁵ Diese müsste jeden Menschen (wie schon Kant) als „Weltbürger“ bestimmen, und damit „das internationale Recht in ein kosmopolitisches Recht umwandeln“, als dessen Prinzip Habermas, so Zhao, „die Menschenrechte betrachte“ (27).

Bei Zhao findet sich dann eine sehr einseitige (und m.E. falsche) Sicht der Menschenrechte. Zunächst bezweifelt er ihre empirische Wirksamkeit: Sie könnten „tiefgreifenden Interessen- oder kulturellen Konflikten nicht standhalten“ (ein in China gängiger Einwand gegen die Wirksamkeit der Menschenrechte). Dazu passt, dass er, fast durchgehend, die normative Begründbarkeit einer Konzeption nicht nach ihrem

3 Später formulieren die Legisten dies als die „drei Bindungen“: „die Unterordnung des Untertans unter den Herrscher, des Sohnes unter den Vater und der Frau unter den Mann“, Roetz 2017: 107.

4 Das bestimmt Bai abstrakter als „compassion“, s. u.

5 Philosophisch-handwerklich sind seine Argumentationen insofern ärgerlich, als er die herangezogenen Autoren (Hobbes, Kant, Huntington, Rawls, Habermas u. a.) sehr einseitig und pauschal referiert, und oft genau das weglässt, was diese zur besseren Lösung des behandelten Problems auch gesagt haben.

Wahrheitsanspruch, sondern nach ihrem realisierbaren Nutzen beurteilt.⁶ Weil sie nicht Kriege und Konflikte verhinderten, seien sie eine „idealistische Illusion“ (190). Zurecht betont er, dass „die individuellen Menschenrechte und die Staatssouveränität ... Subjekt-Charakter“ (205) haben, behandelt aber die durch internationale Verträge eingegangenen Verpflichtung souveräner Staaten, sich an die Menschenrechte zu binden, als mit der Souveränität nicht vereinbare „Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten“ (208). Natürlich können und werden die Menschenrechte zur Durchsetzung bestimmter staatlicher Interessen missbraucht (z.B., wie Zhao hervorhebt, durch den „US-Imperialismus“, ebd.), aber die Kritik daran kann sich genau auf den universalisierenden und egalisierenden Anspruch der Menschenrechte stützen, den er für illusionär und letztlich für falsch hält (vgl. 210).

Ferner glaubt Zhao, dass die Menschenrechte konzeptionell widersprüchlich seien: Sie würden „zahlreiche, unlösbare ‚ethische Dilemmas‘“ (ebd.) implizieren. Sie könnten „Konflikte zwischen den Menschenrechten“, oder zwischen „Menschenrechten von Individuen“ und solchen „verschiedener Regionen“ nicht lösen. Diese Sicht basiert einmal auf der falschen Annahme, dass „die Menschenrechte für jedes Individuum absolute Autorität besitzen“ (ebd.), und fußt auf einem ganz ungenügenden Verständnis von objektivem Recht und „subjektiven Rechten“. Wie (im Ansatz) Marx (und heute z. B. Ch. Menke) reduziert und missinterpretiert er den Träger der Menschenrechte als (negativ) egoistischen Menschen (dazu Lohmann 2018) und sieht nicht, dass die in Wahrheit intersubjektive Konstitution der Menschenrechte durchaus seine Monita erfüllen könnte. Dies allerdings mit dem einen entscheidendem Unterschied: Basis der Menschenrechte ist die prinzipielle Gleichwertigkeit und rechtliche Gleichstellung aller Menschen (Menschenwürde), die fordert, dass sie nur den Gesetzen folgen müssen, die sie sich mit allen anderen Betroffenen selbst gegeben haben. Dieser egalitäre, republikanische und demokratische Impuls der Menschenrechte scheint mir der eigentliche Grund zu sein, warum Zhou die Menschenrechte nicht in sein Modell integrieren kann: Die Tianxia-Weltordnung, so wie er sie referiert, basiert auf einer prinzipiellen Ungleichwertigkeit der Menschen, die sich einer von ihnen unabhängigen, (paternalistisch sich verstehenden) normativen Ordnung einfügen sollen, ohne selbst darüber in geheimen Wahlen und öffentlicher, allgemeiner Gesetzgebung bestimmen zu können.⁷

6 „Die letzte Begründung für das Handeln (liegt) nicht in der Wahrheit, sondern im Nutzen oder in den Begierden“, 95.

7 Zur weiteren Kritik siehe mit mehreren Autoren (Philippe Brunozzi, Henning Hahn, Stefan Gosepath, Walter Pfannkuche, Luise K. Müller, Christian Neuhäuser, Hans Feger, Robin Celikates, und einer Replik von Zhao) „Zhao Tingyangs Alles unter dem Himmel: Eine kritische Auseinandersetzung“, in: Zeitschrift für Praktische Philosophie, Bd 7., Heft 1, 2020, 347-354.

3. Dies ist auch die zentrale Intention des Buches von Tongdong Bai. Ausgangspunkt für seinen kritischen Gegenvorschlag zur westlichen Moderne ist eine reflektierte philosophische Interpretation (9-19)⁸ ausgewählter Texte des frühen Konfuzianismus (hauptsächlich *Menzius* von Mengzi und *Analecta* von Konfuzius), die Bai als eine „modern political philosophy“ (19) interpretiert. Die frühen Konfuzianer suchten in einer Kritik der traditionellen Legitimationen politischer, herrschaftlicher Macht nach neuen Maßstäben für eine gute Herrschaft, verbanden aber mit dieser *Machtkritik* auch eine *Traditionskritik*⁹, da das neue Verständnis politischer Macht nicht mehr einfach durch Rückgriff auf Tradition, sondern durch allgemein begründbares, tugendhaftes Verhalten gerechtfertigt sein sollte. Diesen Aspekt der Traditionskritik kann man freilich auch kritisch gegen Bai wenden: Ein normativer Ordnungsvorschlag ist nicht schon dadurch begründet, dass er 2000 Jahre alt ist, sondern nur insoweit, wie er gegenüber Betroffenen allgemein gerechtfertigt werden kann. Philosophisch gesehen ist es daher eigentlich nicht entscheidend, dass die alternativen Vorschläge aus der frühen Phase des Konfuzianismus stammen, sondern ob sie, auch unabhängig davon, gute Gründe vorbringen können. Bai beachtet diese Differenz, aber bei bestimmten Argumentationen verschwimmt sie und wäre kritisch nachzuzeichnen.

Bai entwickelt in einer etwas selektiven Interpretationsweise, insbesondere von Menzius, Grundzüge eines konfuzianischen Modells politischer Legitimität. Dabei orientiert er sich an der berühmten Definition der Demokratie von Abraham Lincoln in seiner Gettysburg Address, „that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.“¹⁰ Er findet Ähnlichkeiten in den konfuzianischen Texten zu den ersten beiden Punkten „of the people, by the people“, während zum letzten Punkt entscheidende Differenzen bestehen würden. Und wie Lincoln beginnt er mit einer These über die Gleichheit der Menschen. Während Lincoln die Nation als „conceived in Liberty, and dedicated to the proposition that all men are created equal“ bestimmte, blendet Bai die Schaffung einer Demokratie aus Freiheit zunächst aus, und erläutert, in welchem Sinne Konfuzianer von der Gleichheit aller Menschen sprechen. In ihrer Machtkritik der untergehenden feudalen Gesellschaft wandten sie sich gegen „the feudal hierarchy and nobility by birth“ (33) und behaupteten dagegen die Gleichheit aller Menschen, *sofern* sie moralisch erzogen werden können und sich bilden können.¹¹ Gleich sind die Menschen nicht, sofern sie frei sind

8 Seitenzahlen im Folgenden beziehen sich auf Bai.

9 Siehe dazu Roetz 2017: 112 mit weiterer Literatur.

10 Bai erwähnt Lincoln als Autor dieser Phrase nicht.

11 „We are all equal in terms of our moral potential“, 34.

(und sich selbst bestimmen können), sondern sofern sie eine moralische Fähigkeit haben, die aber, für Konfuzius und Mengzi nach aller Erfahrung, in der sozialen Wirklichkeit ungleich ausgebildet wird. Diese Ungleichheit soll dann die politische Ungleichheit begründen können, die das konfuzianische Modell einer legitimen Herrschaft charakterisiert.

Zunächst erläutert Bai als Parallel-Interpretation, wie eine gute Herrschaft, konfuzianisch gesehen, „for the people“ ausgestaltet sein könne. Hintergrund dieser Ausführungen ist die oben schon erwähnte moralisch-sittliche Zielbestimmung des Konfuzianismus, nach der das Ziel eines jeden und des politischen Herrschers eine tugendhafte Lebensführung, in Übereinstimmung mit der normativen transzendenten Ordnung des „Himmels“, sei. Bai erwähnt diese Prämisse nicht und gibt als neue Quelle der Bestimmung politischer Legitimität an, dass der Herrscher dem Volke dienen müsse (34). Diese „service“-Aufgabe bezieht sich einmal darauf, dass die Herrschaft verantwortlich ist „for the material well-being of its people“ (ebd.), wodurch aber zugleich die tugendhafte „Pflicht“ erfüllt würde: „taking care of the moral well-being of the people“ (35). Wie gleich noch deutlicher wird, gehören zu den Herrschenden aber nicht alle Angehörigen des Volkes, sondern nur eine kleine Gruppe, „members of the ruling class“ (38), die dann ihre Herrschaft legitim ausüben, wenn sie diese fürsorgenden Pflichten, „by service to the people“ (49), erfüllen. Ob und wie weit sie diese Normen erfüllen, sieht und hört der Himmel durch das Volk (41), d.h. der erreichte Stand der Tugendhaftigkeit des Volkes wird in einer noch zu klärenden Weise als legitimierende Zustimmung des Volkes zur Herrschaft interpretiert.

Etwas komplizierter ist die Parallelaktion zur Forderung, dass legitime Herrschaft auch eine „of the people“ sein müsse. Bai versteht das als Besitzverhältnis: „That the state is of the people apparently means that the ultimate owner of the state is the people“ (41). Zwar sei an und für sich der Himmel Besitzer von allem in der Welt, aber da dieses transzendente Verhältnis in der oben erwähnten Zustimmung des Volkes seinen Ausdruck finde, könne man auch sagen, dass in gewisser Weise das Volk Besitzer des Staates sei. Aber es übt dieses „Besitzverhältnis“ nicht direkt aus, sondern vermittelt über eine besondere Klasse von Auserwählten: „they don't run it on their own. Rather, their delegates will do it on their behalf“ (42).

Damit auch ist die schon weitaus problematischere Parallelinterpretation von „by the people“ angesprochen. Hier weicht die konfuzianische Interpretation entscheidend vom demokratischen Vorbild ab: Nach Bai unterscheidet sich das konfuzianische Modell einer legitimen Herrschaft gerade darin, dass es „not by the people“ (43 ff.) ist. Andere Interpreten sehen in dem zuvor erwähnten Motto „that Heaven hears and sees

through the ears and eyes of the people“ (ebd.) die Möglichkeit, den Konfuzianismus doch als (vorgreifenden) Ausdruck der demokratischen Forderung: „one person, one vote“ zu verstehen (43). Bai lehnt diese demokratieaffine und politische Gleichheit implizierende Interpretation ab; er führt eine Reihe von Stellen an, um zu zeigen, dass Mengzi und Konfuzius diese Auffassung nicht vertreten haben. Stattdessen setzen sie, wie schon deutlich geworden ist, auf eine arbeitsteilige Hierarchie: nur eine Elite „großer Männer“ kann die Tugenden entwickeln, die zur Beherrschung der großen Masse der weitgehend ungebildeten Bevölkerung nötig sind (vgl. 45 f.).

Diese Position gegen individuelle Autonomie und politische Gleichheit und für politische Hierarchie wird an dieser Stelle nicht eigens begründet, sondern nur als Auffassung der historischen, konfuzianischen Texte nachgewiesen oder behauptet. Auch der Hinweis von Bai, dass etwas Vergleichbares in Platons Republik (48 ff.), oder, wie er hätte anführen können, noch in Kants „Demokratie“-Auffassung, zu finden sei, kann nicht wirklich überzeugen. Es ist bloß die Wiederholung der These autoritärer oder oligarchischer Herrschaft, dass der großen Masse des Volkes nicht zugetraut wird, dass sie die bürgerlichen Tugenden und Fähigkeiten faktisch erwerben oder haben können, die ihrer Meinung nach für eine kluge und sittlich angemessene Herrschaft nötig seien. In der griechischen Polis waren aber die vollen Bürger (*polites*) untereinander gleichgestellt, während die konfuzianische Sittlichkeit auch hier Unterordnungen gebot. Da hilft es auch nichts, dass das konfuzianische Modell flexibler und durchlässiger ist, insofern jeder Mensch durch Erziehung und Bildung tugendhaft und „sage ruler“ (weiser Herrscher) werden kann (47). Die Argumente, die Bai dann mit den historischen Autoren vorbringt, sind alle empirischer Art, sodass er resümiert: „the early Confucians ... took it as a *fact of life* that the majority of the people cannot actually obtain the capacity necessary to make sound political decisions and participate fully in politics“ (50, kursiv G.L.). Das kann nicht wirklich überzeugen, aber nun ist klar, wie das konfuzianische Modell gewisse demokratische mit meritokratischen Elementen verbindet, und in dieser Weise nun als Gegenmodell zum gängigen liberal-demokratischen Modell getestet werden soll.

Probleme moderner Demokratie illustriert Bai wesentlich an der amerikanischen Demokratie unter Bush und Trump (83-109), die ja unter diesen Stressadministrationen in der Tat ihre Mängel schonungslos offengelegt hat. Bai verallgemeinert die Befunde: Moderne Demokraten würden, so fasse ich einige Punkte zusammen, insbesondere deshalb schlecht funktionieren, weil alle ihren Lebensunterhalt so durch Arbeit bewältigen müssten, dass ihnen keine Zeit zu Muße und Bildung (die „griechischen“ Voraussetzung für aktives Bürgertum) mehr blieben, um sich angemessen

politisch zu informieren, und zudem moderne Demokratien zu groß seien, als dass alle über das nötige Wissen verfügen könnten, um verantwortungsvolle politische Entscheidungen treffen zu können. Bai schlägt deshalb ein Mehrebenenmodell (71-79) vor: Auf der lokalen Ebene in kleinen Gemeinden sollen durchaus gängige demokratische Verfahren (allgemeine Wahlen, „one person, one vote“) statthaben, während auf den nächsten größeren Einheiten (z.B. Kreis, Bundesland, schließlich Gesamtnation) nach und nach die direkte Mitbestimmung ausgedünnt und durch Entscheidungen nicht von gewählten, sondern von nach Verdienst ausgewählten „Vertretern“ ersetzt werden sollen. Bai schlägt sogar allgemeine Examina (zu politischer Informiertheit und Tugendhaftigkeit) vor (73 f.), die bei Bestehen eine Teilnahme an Wahlen oder politischen Entscheidungen auf einer Ebene erlauben würden. So macht er klar „that political participation is not an inborn right but is based on competence and has moral requirements“ (90, siehe auch 99).¹²

Von dieser Position nun gibt es keine Brücke zu einem angemessenen Verständnis der sicherlich spannungsreichen Verhältnisse zwischen moderner Demokratie und Menschenrechten. Die modernen rechtsstaatlichen Demokratien in Amerika und in Frankreich sind im Rahmen von revolutionären Verfassungsgebungen zugleich mit einer Erklärung der Menschenrechte verbunden gewesen, sie beriefen sich dabei auf ein naturrechtlich-philosophisch begründetes, aber politisch erkämpftes Recht eines Volkes, sich eine Verfassung zu geben, und sie banden ihre souveräne verfassungsgebende Macht an Gewaltenteilung und die Beachtung der Bürger- und Menschenrechte. Und auch wenn historisch die implizierten normativen Forderungen einer egalitären und universalen Beachtung der Rechte jedes Einzelnen als Bürger und Mensch nur nach und nach und skandalös selektiv verwirklicht wurden, so sind doch die normative, konstitutive Basis dieses Modells die subjektiven *Rechte*, und die Menschen haben sie nur, weil sie sich diese politisch in Erklärungen und als Bestandteil einer Verfassung gegeben haben. In den staatlichen Neugründungen nach dem Zweiten Weltkrieg (koloniale Befreiungen; Ablösung von faschistischen Diktaturen; nach dem Zusammenbruch des Ostblocks; weniger erfolgreich nach dem Arabischem Frühling) wurden diese historischen Vorgaben bestätigt und mit weiteren Elementen

¹² Zur Beobachtung, dass in komplexen modernen Demokratien viele Wähler nur unzureichend oder auch falsch informiert sind, sich in problematischen Personalisierungen von Wahlalternativen übervereinfacht entscheiden und/oder sich enthalten, gibt es ausführliche Studien, die in vielen Punkten Bais Diagnose bestätigen. Solche, auch mediale Verzerrungen der politischen Öffentlichkeiten erschweren den normativ zu fordernden deliberativen Charakter öffentlicher Meinungs- und Willensbildung, aber sie sind kein Grund, die Gleichheit der politischen Rechte nach Tugendhaftigkeit einzuschränken; siehe dazu auch Habermas 1998: 349-398.

konkretisiert. Historisch neu ist ein Neubestimmter Begriff von Menschenwürde als Grant von Gleichwertigkeit und rechtlicher Gleichstellung aller Menschen (dazu Lohmann 2021b).

Dies wären nun die Charakteristika, an denen ein alternativer Vorschlag sich messen müsste. Bai aber diskutiert angemessen weder die Komponente „rechtsstaatliche Verfassung“ noch „Gewaltenteilung“ und den Zusammenhang der einzelnen Elemente. Stattdessen trennt er in seinem Modell „liberaler Demokratie“ einen *liberalen Teil*, der aus (nicht weiter erläuterten) „rule of law, the protection of basic rights and liberties that are supported by social and political institutions“ (53, später spricht er auch von „constitutionalism“, 108, siehe auch 244 ff.) bestehe, von einem *demokratischen Teil*, der mit dem Programm „one person, one vote“ gekennzeichnet sei. Seiner Meinung nach enthält das hybride konfuzianische Modell den liberalen Teil, und ersetzt den demokratischen Teil durch die geschilderten meritokratischen Verfahren.

Das erscheint ihm möglich, weil er sehr ausgedünnte Bestimmungen unterstellt: „Rule of law“ wird als ein funktional technisches Normensystem verstanden, das nicht demokratisch gesetzt (wie die deutsche „Rechtsstaat“-Konzeption), sondern administrativ verabschiedet wird. Schutz von Rechten und Freiheiten geschieht durch soziale und politische „Fürsorge“ von tugendhaften Oberen und nicht im Rahmen des modernen Rechts durch subjektive Rechte der Beteiligten (zur entsprechende konfuzianischen Auffassung von Rechten siehe unten): „Basic rights“ sind explizit weder auf der gleichen Freiheit aller Individuen (wie im 18. Jh.) oder (wie nach 1945) auf der *gleichen Würde* aller Menschen gegründet und als *juristische* subjektive Rechte zu verstehen, sondern sie werden unter bestimmten Bedingungen (Tugendhaftigkeit und Erfüllung gemeinorientierter Pflichten) verdient (99), und ihr Rechtscharakter (Einklagbarkeit, zwangsbewertete Durchsetzbarkeit) wird offenbar auf „moralische Anspruchs-“rechte“ reduziert. Das ganze konfuzianische Hybrid-Modell ist insgesamt nicht ein modernes Rechtssystem, ist keine Rechtsverfassung, sondern ein moralisch-sittliches Ordnungsmodell, dessen Elemente nicht subjektive Rechte der Bürger sind, sondern Tugenden und moralisch verbindende affektive Einstellungen (compassion) und Verpflichtungen.

Die soziale Einheit in solchen hybriden Gebilden wird nicht, wie in einem Rechtsstaat, durch eine rechtliche Verfassung, sondern durch „compassion as the new social glue“ (110) hergestellt. Bai bestimmt „compassion“ (Mitgefühl, Anteilnahme) als „political concept (123) zur sozialen Integration in einer Gesellschaft von Fremden. Sie soll normative Basis und Ergänzung zu rechtlichen Ordnungen sein (137). Allerdings bleibt die hierarchische Struktur des (konfuzianischen) Familienmodells weiter-

hin wirksam: compassion wird als eine „hierarchical care“ (138) interpretiert, die dann auch entsprechend das Verhältnis von Privatsphäre und Öffentlichkeit nicht wie in einer (westlichen?) liberalen Demokratie als wertneutrale, tolerante Relation bestimmt (167-171), sondern der politischen Öffentlichkeit, sprich den Obrigkeiten, eine sorgende Erziehung zur (privaten) Tugend gestattet. Sucht man Vergleichbares in einer Konzeption der internationalen Menschenrechte, so sind auch diese auf ein sensibles, solidarisches Mitgefühl zwischen den Menschen als kulturell situierte „entgegenkommende“ „Quelle“/Motivation angewiesen; der „Geist der Brüderlichkeit“, in dem alle Menschen sich untereinander begegnen sollen (Art. 1, AEMR), basiert aber auf der Anerkennung, dass „alle Menschen ... frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ sind – und das ist der entscheidende Unterschied zum konfuzianischen Gegenvorschlag.

Auf der Basis dieser global ausgeweiteten compassion entwickelt Bai, ähnlich wie Zhao, ein konfuzianisches internationales Ordnungsmodell, Tian Xia (175-213). Und mit vergleichbaren Argumenten soll auch hier der universelle und egalitäre Anspruch der Menschenrechte aufgeben werden (siehe auch unten). Dafür aber muss Bai, ganz im Gegensatz zu seinem Tian Xia-Modell, die Souveränität der Staaten ganz westfälisch-traditionell verstehen, als dessen Implikation häufig die „Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten“ eines Staates herausgestellt wird. Der Konflikt zwischen Staatensouveränität und Menschenrechten hat sich aber, wenn auch unzureichend, zu Gunsten der Menschenrechte verschoben: Die Vertragsstaaten der Vereinten Nationen (VN) haben einer internationalen Kontrolle ihrer Beachtung von Menschenrechten zugestimmt. Kontrollen durch Beauftragte und Programme der VN müssen sie daher, auch China, gemäß den Verträgen akzeptieren; und wo sich Staatenvertreter dagegen wehren, zum Beispiel im Sicherheitsrat, da verletzen sie den Geist der Menschenrechtsverträge. Aus diesen Gründen kann ich die etwas einseitige Interpretation des von der Generalversammlung beschlossenen Programms „responsibility to protect“ durch Bai nicht überzeugend finden, obwohl er sicherlich recht hat, dass hier viele Fragen umstritten sind (214 -239).

Bai versucht, seinen Ansatz nicht als ausschließenden Gegensatz, sondern als kompatible und revisionistische Verbindung von liberaler Demokratie *und* Konfuzianismus (143) darzustellen, wobei die konfuzianische meritokratische Variante des „demokratischen Teils“ offenbar zunächst „stabil“ bleiben soll. Auf sie aber beziehen sich im Wesentlichen die für unsere Fragestellung entscheidenden Ausführungen. Zunächst argumentiert er dafür, dass beide Seiten ohne starke metaphysische Prämissen, z. B. naturrechtliche Rechtfertigungen in Bezug auf die „democratic ideas“: „individualism, equality, autonomy“ (145-149), auskommen müssen. Zuvor hatte er schon behauptet,

dass das konfuzianische Ordnungsmodell metaphysikfrei sei (was man bezweifeln kann). Auf diese Weise will er auf beiden Seiten jeweils nur eine dünne (thin) Konzeption zulassen, die dann, in Anknüpfung an John Rawls (249-255), als ein „overlapping consensus“ (254) für eine konfuzianisch revidierte liberale Demokratie tauglich sein soll.

Dann behandelt er, mehr indirekt in einer Interpretation anderer Autoren (hauptsächlich Chan 1999), die für seine und unsere Überlegungen entscheidende Frage: „Can Confucianism be compatible with rights?“ Zunächst wiederholt er (mit Chan) die uns schon von Zhao bekannten und leider oft vertretenden Ansichten, warum Konfuzianer Menschenrechte ablehnen (müssen): Menschenrechte unterstellten den Menschen als asozial und dass er Rechte unabhängig von Kultur und Gesellschaft habe (157 f.); sie rechneten ausschließlichen mit einem (negativen) Egoismus (158) und basierten auf Gleichheit; schließlich würden Rechtsansprüche Konflikte schüren, während Konfuzianer auf Harmonie aus seien (ebd.). Diese Vorhaltungen sind ebenso bekannt wie, wenn man sie sorgfältig prüft, einseitig, selektiv und zu pauschal. Insbesondere unterstellen sie eine, von Bentham über Marx bis heute z. B. Christoph Menke vertretene, einseitige rein privatrechtliche Auffassung der Menschenrechte, die aber schon bei Marx (implizit) korrigiert wird (Lohmann 2018). Die Menschenrechte sind, recht und unverkürzt verstanden, „subjektive Rechte des öffentlichen Rechts“ (dazu Lohmann 2021a), und ich will im Folgenden von dieser Auffassung ausgehen, wenn ich die Revisionsvorschläge von Bai einzuschätzen versuche.

Die sind nun weitaus radikaler, als es der erste Anschein, und besonders die ersten Kapitel, vermuten lassen. Zwar beginnt er mit einer, oben schon kritisierten These, dass Rechte (und Menschenrechte) sich schlicht aus moralischen Pflichten ergeben würden („duties and rights are oftentimes two sides of the same coin“, 259 und 262), aber eine genauere Analyse lässt auch bei ihm deutlich werden, dass das Verhältnis von Rechten zu moralischen Pflichten differenzierter zu sehen ist. Diese Einsicht aber kann er nicht explizit ausführen, weil ihm angemessene Begriffe des objektiven „öffentlichen Rechts“ und „subjektiver Rechte“ auf traditionell konfuzianischer Basis nicht möglich erscheinen. Aber er vergisst, dass auch in der westlichen, christlichen Tradition, diese Rechtskonzeptionen und mit ihnen die Menschenrechte nicht „natürliche“ Folgen oder Produkte der kulturellen Entwicklungen waren, sondern im Wesentlichen gegen die jeweils herrschenden kulturellen (und politischen) Verhältnisse, oftmals blutig, durch Kritik und Revolutionen erst errungen wurden.

In vielen Punkten bietet die konfuzianische Tradition hier Ansätze, die nun eine vergleichbare, kritische Revision im Sinne der modernen Menschenrechte möglich erscheinen lassen (Roetz 2017). So führt er das von Mengzi vertretene „Recht“ des

Volkes an „to revolt (and to vote)“, um eine tyrannische Herrschaft abzuschaffen (265). Und auch wenn er dann wieder einschränkt, daraus ergäbe sich für die frühen Konfuzianer nur eine Beratungs-, nicht eine Entscheidungsmöglichkeit (ebd.), so sind doch alle Elemente im Ansatz angesprochen, die eine Argumentation für gleiche, universelle Menschenrechte mobilisieren müssten. Ferner bestimmt er, wenn Rechte nicht mehr metaphysisch deduziert werden können, dass sie dann „have to be the result of fair discussion among citizens“. Zurecht schließt er daraus, dass „the right to free speech should be taken as the condition for other rights to be possible. That is, free speech is the mother of all other rights“ (260) (!). Damit einher geht die Wertschätzung von unzensurierter Öffentlichkeit und sein Bedauern, dass im gegenwärtigen China öffentliche Diskussionen über „‘constitutionalism‘ and ‘juridical independence‘ have become targets of censorship“ (245). Ebenso kann er zeigen, dass eine konfuzianische Lesart der Menschenrechte die korrespondierenden negativen Pflichten um positive erweitert und im heute weitgehend akzeptierten Sinne als Pflichtentrias „to respect, to protect and to fulfil“ versteht (267 f.).

Interessant ist auch die von Chan übernommene These, dass Menschenrechte als „fallback apparatus“ (259) funktionieren könnten. Wenn z. B. ein Vater seine Fürsorgepflichten gegenüber seinen Kindern schwer verletze und öffentliche Appelle, seine Tugendpflichten zu erfüllen, nicht ausreichend wirken, dann könnten legale Menschenrechte, „legal constraint(s)“, benutzt werden, „to force him to do so“ (ebd.). Unausgesprochen bleibt, dass das nur funktioniert, wenn die entsprechenden Rechte der Kinder nicht ad hoc, sondern vorher schon allgemein in Kraft sind, d.h. wenn entsprechend die Menschenrechte als Grundrechte schon rechtlich institutionalisiert sind.

Es ließen sich noch weitere „entgegenkommende“ „Auffassungen“ der konfuzianischen Revision von Rechten anführen, aber bleibt eine Differenz zur menschenrechtskonformen Demokratie? Ja: Zwar wird auch aus konfuzianischer Perspektive eine prinzipielle Gleichwertigkeit aller Menschen vertreten, aber daraus folgt für sie nicht, dass sie als Basis für die prinzipielle Gleichberechtigung, d.h. Trägerschaft von Menschenrechten und Bürgerrechten, zu verstehen wäre. Eventuell könnten gewisse Freiheitsrechte und soziale Teilhaberechte in begrenzten Bereichen noch zugestanden werden, aber gleiche politische Teilnahmerechte für alle erscheinen auch mit dem revidierten konfuzianischen Hybrid-Modell nicht vereinbar. „Against political Equality“ ist der Titel des Buches.

Um diese harte Grenze aufzuweichen und zu revidieren, bedarf es nun weitreichender Überlegungen. Sie sollten nicht aus einer absolut gesetzten, angeblich westlichen Position schlicht „abgeleitet“ werden, sondern im Bemühen, fair zwischen den unterschied-

lichen Traditionen zu argumentieren, transkulturelle Argumentationen (siehe Lohmann 2012) versuchen. Ich will hier einige Punkte herausheben. Die Argumentationen von Bai sind zumeist aus der Beobachterperspektive formuliert, und obwohl er die Differenz zwischen empirischen Argumentationen und normativen Begründungen beachtet, beruhen seine Einschätzungen der konkurrierenden Modelle oftmals nur auf den empirischen Thesen, dass die liberalen Demokratien gegenwärtig in vielen Hinsichten versagen, während das alternative konfuzianische Modell verspreche, effektiver zu sein.

Schon darüber kann man streiten, aber entscheidend scheint mir zu sein, dass er die Rechtfertigungsfrage eher beiseite behandelt und vor allen Dingen nicht aus der Teilnehmer- oder Betroffenenperspektive. Als Träger von gleichen Rechten wie als Subordinierter in hierarchischen Ordnungen fragen wir aus einer Teilnehmerperspektive nach der Begründung und Rechtfertigung für Einschränkungen und Gewährungen unseres Handelns und Erlebens. In der Konzeption der Menschenrechte ist dieser Rechtfertigungsanspruch unaufgebbar und ist konstitutiv für das „Bewußtsein der Würde“ (Art. 13, IPwskR) jedes einzelnen Menschen. Die argumentativ gewonnene Einsicht in die Unbegründbarkeit der Annahme einer prinzipiellen ungleichen Wertigkeit von Menschen und entsprechend einer selektiven und ungleichen Trägerschaft von Menschenrechten ist selbst ein umstrittenes Produkt der Verarbeitung von historischen Erfahrungen: Einmal sind es kognitive Dissonanzen zwischen den überkommenen Legitimationen politischer Herrschaft und dem wachsendem objektiven, dann wissenschaftlich bestätigten Weltwissen, zum anderen aber auch die zu Empörung und Entsetzen führenden Grausamkeiten und Gefährdungen, die Menschen Menschen angetan haben, die nach und nach die politischen Forderungen nach gleicher Selbstbestimmung (individuell wie kollektiv) historische Wirklichkeit haben werden lassen.¹³

Die Menschenrechtserklärungen, sowohl die nationalen am Ende des 18. Jahrhunderts, wie die internationale 1948, antworten auf solche Barbareien und Gefährdungen, und sie verzichten dabei nicht auf für alle Menschen, auch in Hinsicht auf ihre unterschiedlichen kulturellen Traditionen, akzeptable Begründungen. Allerdings sind sie nicht so zu verstehen, dass jede Kultur ihre eigene Konzeption separat entwickelt, wohl aber, dass jede versuchen sollte, die international vereinbarten abstrakten Rechtsregelungen intern zu „beheimaten“. Das ist aber nur zumutbar, da hat Bai vollkommen

13 In seiner weitausholenden Geschichte der Philosophie zeigt Jürgen Habermas, wie diese und einige andere Komponenten die stockenden Lernprozesse in der Geschichte der Moralen und der Rechtsverhältnisse in Richtung des egalitären Universalismus der Menschenrechte gedrängt haben, ohne dabei auf starke metaphysische Annahmen zurückgreifen zu müssen; eine Auseinandersetzung mit diesen konfuzianischen Gegenmodellen wäre vor diesem Hintergrund neu zu führen; siehe Habermas 2020.

recht, wenn die internationale Menschenrechtskonzeption nüchtern und möglichst ohne parteiliche Annahmen, freilich nicht ohne umstrittene, basale Wertungen, in ihren normativen Implikationen allgemein begründbar ist. Und ich gebe gern zu, dass das noch ein „weites Feld“ ist.

Literatur

- Bai, Tongdong (2020): *Against Political Equality. The Confucian Case*. Princeton UP.
- Brumlik, Micha (2020): Kant versus „Tianxia“: Der Kampf der Weltanschauungen. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10, S. 81-90.
- Chan, Joseph (1999): *A Confucian Perspective on Human Rights for Contemporary China*: In: Bauer, Joanne R./Bell, Daniel A. (eds.): *The East Asian Challenge for Human Rights*. Cambridge UP, 212-237.
- Gerhards, Jürgen/Zürn, Michael (2021): China gewinnt im Systemvergleich: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.1.2021.
- Habermas, Jürgen (1998): *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2020): *Auch eine Geschichte der Philosophie*, 2 Bände. Berlin.
- Lohmann, Georg (2012): Interkulturalismus und „cross-culture“. In: Pollmann, Arnd/Lohmann, Georg (Hg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart u. a.: J.B. Metzler, 210-215.
- Lohmann, Georg (2018): Normative und rechtsstaatliche Kapitalismuskritiken und ihre Verdrängung bei Marx. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, Jg. 66, Nr. 4, 429-465.
- Lohmann, Georg (2021a): Menschenrechte als subjektive Rechte des öffentlichen Rechts. Für Jürgen Habermas zum 90. Geburtstag. In: Hilgendorf, Erik/Zabel, Benno (Hg.): *Die Idee subjektiver Rechte*. Berlin/Boston: De Gruyter, 53-88.
- Lohmann, Georg (2021b): „Menschenwürde“ als Begriff der internationalen Menschenrechtskonzeption: „angeboren“, „gleich“, „inwohnend“ – aber auch unverfügbar? In: Gisbertz-Astolfi, Philipp/von der Pfordten, Dietmar (Hg.): *Menschenwürde. Zur Frage ihrer Unverfügbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, i.E.
- Roetz, Heiner (2017): Ein Problem der Politik und nicht der Kultur: Menschenrechte in China. In: Seelmann, Kurt (Hg.): *Menschenrechte. Begründung – Universalisierbarkeit – Genese*. Berlin und Boston: De Gruyter, 102-125.
- Roetz, Heiner (2020): Zu den Antizipationen modernen Denkens in der chinesischen Philosophie der Achsenzeit. In: Cancik, Hubert/Rebenich, Stefan/Schmidt, Alfred (Hg.): *Archäologie der Moderne*. Basel: Schwabe, 61-88.
- Schleichert, Hubert/Roetz, Heiner (2021): *Klassische chinesische Philosophie. Eine Einführung*, 4. Aufl. Frankfurt a M.
- Tingyang, Zhao (2020): *Alles unter dem Himmel. Vergangenheit und Zukunft der Weltordnung*. Berlin: Suhrkamp.
- Wang, Ban (2017): *Chinese Vision of the World Order. Tianxia, Culture, and World Politics*. Durham: Duke UP.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1994>

FORUM

Anuscheh Farahat

Soziales Eigentum: Ein Plädoyer für die Rückgewinnung des Gemeinwohls

Über das Eigentum ist viel geschrieben worden. Pierre-Joseph Proudhon hielt es im 19. Jahrhundert für Diebstahl (Proudhon 1840), Abraham Lincoln (1864) und John Locke (1689: § 27) hielten es dagegen für „die Frucht von Arbeit“, für Immanuel Kant (1797: 353) war es eine Voraussetzung für Freiheit, die Väter und Mütter des Grundgesetzes konstatierten, dass „Eigentum verpflichtet“ (Art. 14 II GG) und Jeremy Rifkin prophezeite im 21. Jahrhundert gar „das Verschwinden des Eigentums“ (Rifkin 2007).

Zuletzt erhielt die Debatte um das Recht auf Eigentum in Deutschland wieder größere Aufmerksamkeit im Kontext des sog. Berliner Mietendeckels, mit dem die drängende Wohnungsnot bekämpft werden sollte. Wohnungseigentümer*innen sahen hierin eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts. Verfassungsrechtlich ist die Frage noch nicht abschließend geklärt. Sie ist jedenfalls Ausdruck eines immer krisenhafter werdenden Verhältnisses zwischen Markt und Staat und den anhaltenden Deutungskämpfen um das Recht auf Eigentum. Der Grundkonflikt zwischen Privatnützigkeit und Gemeinwohl sowie der Umgang mit den notwendigerweise ausschließenden Effekten jeder Form von Privateigentum erhält in Zeiten zunehmender Verteilungskonflikte eine neue Dynamik. Anlass genug also, sich das Verhältnis zwischen Markt und Staat, zwischen privatem Nutzen und Gemeinwohl noch einmal genauer anzuschauen. Die zentralen Thesen, die dieser Beitrag dabei verfolgt, lauten: (1) Der Begriff des Eigentums und der Umfang des Eigentumsschutzes sind historisch kontingent und eng mit der Organisation politischer Herrschaft verbunden. (2) Eigentum sozial zu denken ist daher nicht einfach nur Verfassungsliturgie, sondern auch ein Gebot der anspruchsvollen demokratischen Organisation politischer Herrschaft. Die künftige Ausgestaltung des Verhältnisses von Privateigentum und Gemeinwohl braucht aber kreative Ideen und Räume für neue Eigentumsformen, die bislang eher vernachlässigt werden.

1. Eigentum historisch: Eigentum und politische Organisation

Historisch ist das derzeit dominante Verständnis von Eigentum als exklusives Verfügungsrecht über Dinge ein eher junges Phänomen. Im Feudalismus war Grundbesitz noch eng mit der Ausübung hoheitlicher Funktionen verbunden und brachte dementsprechende Verantwortung für das Wohl der Untertanen mit sich. Erst mit dem Heraufziehen marktwirtschaftlicher Gesellschaftsordnungen ab dem 17. Jahrhundert löste sich dieser Zusammenhang auf; Boden wurde nun stärker als Produktionsmittel begriffen, über das entsprechende Verfügungsgewalt bestehen sollte. Das veränderte Verständnis von Eigentum hatte auch Rückwirkungen auf die politische Organisation, wie Helmut Rittstieg in seiner 1975 erschienenen Schrift „Eigentum als Verfassungsproblem“ im historischen Ländervergleich nachgezeichnet hat. In England wurde die Herausbildung des rechtlichen Schutzes des Eigentums gewissermaßen als „Waffe des aufstrebenden Bürgertums im Kampf gegen alte Mächte“ eingesetzt (Rittstieg 1975: 113, zur Entwicklung 54-59). Zugleich aber sollte die in diesem Zuge gewonnene politische Teilhabe zunächst auf die besitzende Schicht beschränkt bleiben. In dem nun dominant werdenden Verständnis des Eigentums trat dessen gewinnbringende Nutzung immer stärker in den Vordergrund. Philosophisch abgesichert hat dieses Verständnis in besonders pointierter Weise John Locke, der den Schutz des Privateigentums als wesentlichen Zweck der Errichtung eines politischen Gemeinwesens darstellt (Locke 1689: §§ 124, 138) und den staatlichen Eigentumsentzug daher ausschließen will (§ 135). In dieser Konzeption fallen der Schutz des Eigentums und das Gemeinwohl in eins (§ 131), die grundlegende Aporie des privaten Eigentums wird gewissermaßen wegdefiniert.

Gerade in der US-amerikanischen Verfassungsgeschichte hat die an John Locke und Adam Smith anknüpfende Eigentumskonzeption mit einer Priorisierung weitgehend unbeschränkter Nutzungsmöglichkeiten durch den Eigentümer Widerhall gefunden (Smith 1776). Die Möglichkeit des Eigentümers, nicht nur andere von der Nutzung auszuschließen, sondern das Eigentum insbesondere auch zur Vermögensmehrung zu nutzen, wurde so zum Verfassungsrecht und prägte auch die institutionelle Ausgestaltung der politischen Ordnung (dazu Rittstieg 1975: 102-106, 125-142). Der rechtliche Schutz des Eigentums diente hier, anders als in England, der Verteidigung gegenüber potenziellen Forderungen der demokratischen Mehrheit – zumal politische Partizipation in den USA nicht an Besitz geknüpft war. Gemeinwohlbindungen des Eigentums, die über eine möglichst effektive Aufrechterhaltung des

Marktes und den wechselseitigen Schutz der Eigentümer hinausgingen, gewannen im US-amerikanischen Kontext erst mit dem New Deal an Bedeutung.

In Deutschland vollzog sich die Ablösung der feudalen Bodenordnung durch eine bürgerliche und marktförmige Eigentumsordnung im Vergleich zu England mit einiger Verspätung erst im Laufe des 19. Jahrhunderts (Rittstieg 1975: 191 ff.). Parallel zur Liberalisierung der Gewerbeordnungen und zum Entstehen von Binnenmärkten gewann die Konzeption des Eigentums als unbeschränkte Sachherrschaft sukzessive auch in der Rechtswissenschaft stärker an Kontur (ebd.: 205). Auch hier blieb die politische Mitbestimmung lange – bis 1871 – geprägt durch die Eigentumsstrukturen. Verfassungsrechtlich kam dem Eigentum jedoch zunächst keine bedeutende Funktion zu. Dies änderte sich erst 1919 mit der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Erstmals wurde hier die „soziale Frage“ ausdrücklich verfassungsrechtlich aufgegriffen (Mangold 2020: 126). Dies zeigte sich nicht zuletzt auch in der Eigentumskonzeption des Art. 153 III WRV: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.“ Diese Vorschrift bringt das verfassungsrechtliche Selbstverständnis der neuen Republik auf den Punkt, in der die soziale Frage eine zentrale Rolle einnehmen sollte (ebd.: 127).

2. Eigentum rechtlich: Freiheitsschutz und Gemeinwohlbindung

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Eigentumsrechts in der WRV diente 1949 auch als Vorlage für das Grundgesetz. Fast wortgleich formuliert das Grundgesetz in Art. 14 II GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Zugleich wird Eigentum in Absatz 1 der Vorschrift von vornherein so konzipiert, dass Inhalt und Schranken des Eigentums durch den Gesetzgeber zu definieren sind. Diese historisch bemerkenswerte Unterwerfung des Eigentums unter eine demokratische Regulierung steht in konstantem Spannungsverhältnis zu einem Eigentumsverständnis, wonach das Eigentum als prä-existente Freiheitssphäre vor staatlichen Eingriffen zu schützen ist. Ein Verständnis, das in Form der sog. Institutsgarantie ebenfalls in Art. 14 GG verortet wird.

Aus heutiger Sicht überrascht vor allem das regulierungsaffine Verständnis dieser Norm, das in der Staatsrechtslehre der frühen Bundesrepublik dominierte. Das zeigt sich anschaulich im hessischen Sozialisierungsstreit Anfang der 1950er Jahre. Dieser entzündete sich an Art. 41 der Hessischen Verfassung, wonach wichtige Industrien wie Bergbau und Energiewirtschaft in „Gemeineigentum“ überführt werden und

Großbanken und Versicherungsunternehmen unter staatliche Aufsicht gestellt werden sollten. Eigentümer solcher Betriebe sollten diese danach „als Treuhänder des Landes“ weiterführen. Aufschlussreich ist, dass in den verfassungsrechtlichen Debatten, die auf diesen Streit folgten, bis weit ins konservative Lager der deutschen Staatsrechtslehre ein Eigentumsverständnis dominierte, das nach heutigen Maßstäben progressiv anmutet und nicht nur die Sozialbindung des Eigentums, sondern auch die Offenheit der grundgesetzlichen Eigentumsordnung unterstreicht. So formulierte Hans-Peter Ipsen auf der Staatsrechtslehrertagung 1951, die unter dem Titel „Enteignung und Sozialisierung“ stand, dass „in Bezug auf die Eigentumsverfassung [...] unter ‚Gestaltung der Sozialordnung‘ die Neu- und Andersgestaltung der Eigentumsherrschaft bis hin zu seiner Neu-Verteilung“ zu verstehen sei (Ipsen 1952: 75). Einem solchem Verständnis entspricht auch die heute oft vergessene Norm des Art. 15 GG, wonach „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel [...] zum Zwecke der Vergesellschaftung [...] in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden [können].“ Die Ausgestaltung der Eigentumsordnung ist also unter dem Grundgesetz im Ursprung ergebnisoffen und ermöglicht Veränderungen, die wahlweise die freiheitsrechtliche oder die gemeinwohlorientierte Komponente stärker betonen, ohne dass eine von ihnen gänzlich abgeschafft werden könnte.

Die Selbstverständlichkeit, mit der in der jungen Bundesrepublik die Offenheit der Eigentumsordnung und die (potentiell) starke Gemeinwohlorientierung des Eigentums angenommen wurden, reflektierte ein stark regulatorisches Staatsverständnis. Als dieses gesellschaftliche Paradigma in die Krise kam, setzten sich dynamisierende Vorstellungen durch, die mit einer zunehmenden Ökonomisierung des Sozialen einhergingen und auf den Abbau als allzu starr und hinderlich eingeschätzter Regulierungen des Marktes gerichtet waren (Reckwitz 2020: 239-268). Die flächendeckende Ökonomisierung erfasste fortan nicht nur die Bildung und den Bereich des Wohnens, sondern auch weitere Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Privatisierung und Wettbewerbsorientierung sind Schlagworte, die mit diesem Wandel verbunden sind.

Der Einzug der Marktlogik in weite gesellschaftliche Bereiche blieb auch für das Eigentumsverständnis nicht folgenlos. Der progressive Grundton der Anfangsjahre des Grundgesetzes wich bald einer dominanten Sichtweise, die Art. 15 GG als lästiges Relikt und weitgehend „totes Recht“ betrachtete und die Interpretation des Art. 14 GG so fortentwickelte, dass der Schutz bestehender Eigentumsverhältnisse eine stärkere Bedeutung erhielt. Die Gemeinwohlorientierung bestreitet zwar auch heute niemand, aber die Gewichte haben sich verschoben: Nicht nur ist der Schutz der exklusiven Verfügungs- und Verwertungsbefugnis von Eigentümer*innen immer stärker ins

Zentrum gerückt, inzwischen scheint auch der Schutz vor Wertverlusten durch sozialpolitische Umverteilung und Regulierung zum geschützten Freiheitsbereich des Eigentums zu zählen (dazu Farahat 2020: 607). Die Gemeinwohl- und Sozialbindung des Eigentums ist demgegenüber immer mehr in den Hintergrund getreten, die eigentliche Sprengkraft von Art. 14 und 15 GG wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezähmt.

Instruktiv ist auch ein Blick auf die völker- und insbesondere menschenrechtliche Bedeutung des Eigentumsschutzes. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird das Recht auf Eigentum in Art. 17 ausdrücklich anerkannt und Schutz vor willkürlichem Eigentumsentzug gewährt. Auch hier wird das Eigentum jedoch in einem sozialen Bezug gesehen, wenn ausdrücklich auch der Schutz von Gemeinschaftseigentum erfasst wird. Die genaue Ausgestaltung dieser Vorschrift war aber von Beginn an stark umstritten, was nicht allein an der Blockkonfrontation lag. So konnte sich die vom Kanadier John Humphrey forcierte Idee nicht durchsetzen, das Konzept der „*collective ownership*“ ins Zentrum zu stellen und die konkrete Ausgestaltung der Eigentumsordnung letztlich den Staaten zu überlassen. Jenseits der Allgemeinen Erklärung kennt der universelle Menschenrechtsschutz auf UN-Ebene bis heute kein explizites Recht auf Eigentum. Die regionalen Menschenrechtssysteme enthalten dagegen sämtlich eine eigene Vorschrift zum Schutz des Eigentumsrechts. Auch Art. 17 der EU-Grundrechtecharta enthält einen entsprechenden Schutz, der auch Regelungen zugunsten des Gemeinwohls erlaubt, aber in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bislang noch wenig Kontur erfahren hat.

Interessanterweise hat im menschenrechtlichen Kontext der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Eigentumsгарantie in Art. 1 ZP 1 EMRK in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Schutzvorschrift für sozialrechtliche Anwartschaften ausgebaut. Ein nicht unerheblicher Teil der Rechtsprechung zum Eigentum betrifft damit in der Sache Sozialleistungen und deren Kürzungen. Diese „Doppelnutzung“ des Eigentumsschutzes kann man auch als Reaktion auf den fehlenden Katalog sozialer Rechte in der EMRK deuten. Im Zuge der Austeritätspolitik in Folge der Eurokrise gewann der Sozialleistungsschutz über das Eigentumsgrundrecht erneut besondere Bedeutung. Trotz der immer weiteren Interpretation des Schutzbereichs des Eigentumsrechts bleibt der effektive Schutz letztlich jedoch oft zahnlos, weil der EGMR den Staaten bei der Rechtfertigung von Eingriffen in das Eigentum einen weiten Gestaltungsspielraum lässt (Leijten 2018). Gerade dort, wo der menschenrechtliche Eigentumsschutz also zu einem Sozialleistungsschutz umfunktioniert wurde, scheint der effektive Schutz besonders schwach ausgeprägt.

Umgekehrt hat der Schutz des Eigentums im Kontext des internationalen Investitionsschutzes nach wie vor einen hohen Stellenwert. Internationale Investitionsschutzabkommen sehen typischerweise einen umfassenden Schutz vor allen Formen der Enteignung, aber auch vor Maßnahmen mit gleicher Wirkung vor. Diese weite Formulierung des Eigentumsschutzes wirft – nun im internationalen Kontext – einmal mehr die Frage auf, ab wann sozialstaatliche Regulierung zu Gemeinwohlzwecken mit dem Eigentumsschutz (hier: ausländischer Investor*innen) unvereinbar ist. In der Praxis internationaler Schiedsgerichte hat sich hier überwiegend ein starkes Verständnis des Eigentümer*innen-Schutzes durchgesetzt. Regulierungen des Eigentums werden grundsätzlich als zulässig erachtet, können aber erhebliche Entschädigungspflichten nach sich ziehen, die gemeinwohlorientierte Verkürzungen der Eigentümer*innen-Position faktisch oftmals in den Bereich des „Unleistbaren“ verschieben.

Die rechtliche Entwicklung über die letzten Jahrzehnte hat die freiheitsrechtliche Komponente des Eigentumsschutzes somit überwiegend gestärkt, während die Gemeinwohl- und Sozialbindung in Zeiten der Deregulierung und Dynamisierung zunehmend den Beigeschmack des Anachronismus bekam. Auch zum oft prophezeiten faktischen „Verschwinden des Eigentums“ (Rifkin 2007) ist es jedenfalls bis heute trotz aller Bedeutungszunahme der *sharing economy* noch nicht gekommen. Die jüngsten Konflikte um die Wohnraumregulierung in Deutschland, die sozialen Folgen der Eurokrise und weitere Konflikte über das Verhältnis von Freiheit und Gemeinwohl illustrieren aber, dass das von Andreas Reckwitz identifizierte „Dynamisierungsparadigma“ (Reckwitz 2020) heute an seine Grenzen stößt. Es steht insbesondere vor dem Problem, dass es letztlich zu einer dominanten Freiheitsvorstellung geführt hat, die zunehmend unverbunden mit der sozialen Dimension jeder Ausübung von Freiheit in Gesellschaft ist und einer weiteren Atomisierung der Gesellschaft Vorschub zu leisten droht. Damit aber droht diese Freiheitsvorstellung zur Gefahr für demokratische Ordnungen insgesamt zu werden.

3. Eigentum sozial: Public things und mehr

Die historische Rückschau zeigt vor allem eines: Eigentumsverständnisse sind kein Naturgesetz, sondern historisch kontingent. Welches Eigentumsverständnis hegemonial wird, hängt eng mit den jeweiligen politischen Paradigmen (zu diesem Begriff Reckwitz 2020: 244), also den dominanten Ordnungsvorstellungen und Problembeschreibungen zusammen. Die aktuellen Konflikte, die sich vor allem in Deutschland

an der Frage leistbaren Wohnens entzündet haben und in der Forderung nach Enteignung einer großen Immobiliengesellschaft (Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“) kulminieren, illustrieren, dass wir uns derzeit in einer Krisenphase befinden. Das Paradigma der Deregulierung scheint unter Druck zu geraten und wirft die Frage nach dem Verhältnis von Eigennutz und Gemeinwohl im Eigentumsschutz mit neuer Dringlichkeit auf. Wie aber könnte ein neues Verständnis dieses Verhältnisses aussehen?

Zunächst mag es helfen, sich den springenden Punkt der Offenheit der in Art. 14 GG niedergelegten Eigentumskonzeption noch einmal zu vergegenwärtigen. Die dezidierte Anerkennung der sozialen Bindung des Eigentumsgebrauchs, verbunden mit der gesetzgeberischen Inhaltsbestimmung, bringt ein Verständnis von Freiheit zum Ausdruck, die eigentlich nur als sozial gebundene und eingebettete verstanden werden kann. Dies unterscheidet die grundgesetzliche Eigentumskonzeption von den entsprechenden menschenrechtlichen Vorschriften. In der strikten Sozialbindung liegt das Eingeständnis, dass Eigentum nicht allein die Beziehung zwischen Eigentümer*in und Sache meint, sondern zugleich immer auf das Verhältnis gegenüber anderen Individuen gerichtet ist. Damit beschreibt und prägt Eigentum auch das Verhältnis zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft. Gerade deshalb hat die Idee sozialer Freiheit auch eine demokratiepolitische Dimension.

Die kanadische Politik- und Kulturwissenschaftlerin Bonnie Honig hat herausgearbeitet, dass Demokratie zentral auf *public things* (öffentliche Dinge) angewiesen ist (Honig 2017). *Public things* sind aus ihrer Perspektive öffentliche Einrichtungen, Infrastruktur und Güter, die gewissermaßen das Gemeinsame, das „geteilte Anliegen“ in einer Demokratie symbolisieren. Allerdings ist in einer Demokratie regelmäßig sowohl umstritten, welche Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur öffentlich organisiert sein sollen als auch, wer unter welchen Bedingungen Zugang dazu haben soll, sie also tatsächlich nutzen kann (ebd.: 24). Dieser Streit über Umfang und Zugang unterläuft die gemeinsame Bezugnahme aber nicht – im Gegenteil: Gerade weil sich konkurrierende politische Akteure positiv oder negativ auf sie beziehen und aktiv um die Realisierung und Öffnung von *public things* ringen, können sie zum Kristallisationspunkt für politische Mobilisierung und Dialog werden und einen gemeinsamen Bezugsrahmen für politisches Handeln schaffen. *Public things* sind darüber hinaus eine notwendige Versicherung dafür, dass eine demokratische Gesellschaft nicht in ihre Einzelteile zerfällt und zu einer bloß noch durch das formale Verfahren verbundenen Summe von Individuen verkommt. Sie symbolisieren, dass es in einer Gesellschaft überhaupt so etwas wie ein Gemeinwohl gibt, also öffentliche Güter, an denen Teil-

habe möglich ist, die der Pflege durch alle bedürfen und die daher verbindend wirken. Die Bezugnahme auf *public things* lässt sich somit als Aufruf verstehen, der fortschreitenden Vereinzelung in unserer Gesellschaft entgegen zu wirken und ein soziales und damit demokratisches Verständnis von Freiheit zurückzugewinnen.

Die Einrichtung von *public things* allerdings hat einen Preis. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Freiheitsverständnis die Ökonomisierung und Privatisierung einiger Lebensbereiche zumindest relativieren müsste. Sie würde darüber hinaus aber auch neue Formen demokratischer Verantwortung und Verpflichtung aller Mitglieder der Gesellschaft erfordern. Es bedürfte einer neuen „Kultur der Reziprozität“ (Reckwitz 2020: 300), die die derzeit dominante Kultur der subjektiven Interessen ergänzen und begrenzen würde. *Public things* könnten in diesem Sinne ein Gegengewicht zu einer allein in Rechten gedachten öffentlichen Sphäre darstellen und Freiheitsrechte um ihre soziale Dimension ergänzen.

Für das Verständnis von Eigentum könnte dies weit mehr bedeuten als lediglich eine Begrenzung der Eigentümer*innen-Befugnisse insbesondere im Hinblick auf die Wertsteigerung. Auch die Wiederentdeckung des öffentlichen sozialen Wohnungsbaus und der Wieder-Ausbau öffentlicher Infrastruktur gehören dazu. Denkbar wäre aber auch, neue *public things* zu schaffen, in denen das Verhältnis zwischen Sache, Individuum und Gesellschaft neu austariert wird. Im Einzelnen wäre hier sicher genau zu überlegen, welches Modell für welchen Kontext und Lebensbereich angemessen ist. Als eines unter vielen denkbaren Modellen, die individuelle Verfügungsmöglichkeiten mit Gemeinwohlinteressen verbinden, sei exemplarisch das Modell der *stewardship* (Lucy/Mitchell 1996: 583-585) genannt. Güter, die aufgrund ihrer sozialen oder ökologischen Relevanz als öffentliche Güter qualifiziert werden, könnten nach diesem Modell gewissermaßen unter eine Treuhänderschaft gestellt werden, die den*die Treuhänder*in verpflichtet, über diese Güter nur in einer Weise zu verfügen, die mit öffentlichen und sozialen Zielen vereinbar ist. Jedenfalls der ausbeuterischen und zerstörerischen Nutzung von Gütern könnte auf diese Weise entgegengewirkt werden.

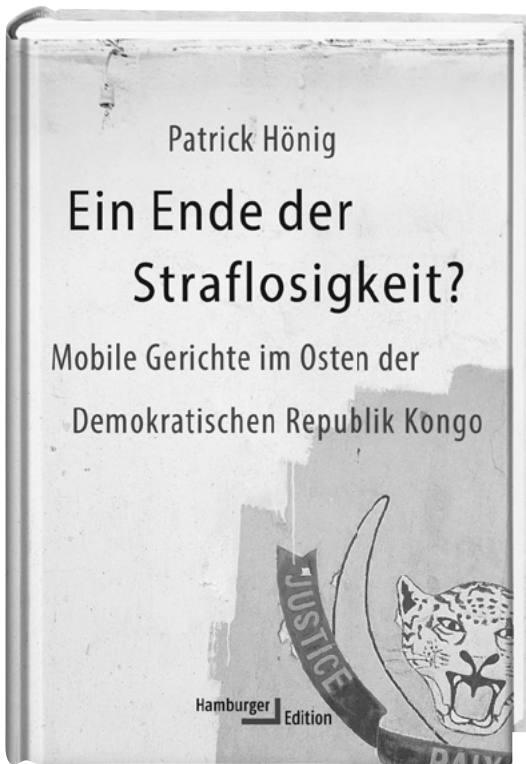
Die Geschichte der Eigentumskonzeptionen hat gezeigt, dass das Verhältnis von Eigentum und Gemeinwohl stets neu ausgehandelt werden muss und eng verbunden ist mit der politischen Organisation einer Gesellschaft. Nicht zuletzt deshalb erscheint es heute geboten, ein soziales Verständnis von Eigentum zu entwickeln, das der demokratischen Funktion von Gemeinwohl und *public things* gerecht wird. Im Lichte der zentralen Bedeutung, die der Schutz des Eigentums heute nicht nur auf nationaler, sondern auch auf völkerrechtlicher Ebene eingenommen hat, ist es daher an der Zeit, das bislang eher schwach entwickelte menschenrechtliche Verständnis von Eigentum

zu aktualisieren – dabei kann und sollte die soziale Einbettung des Eigentums auch im Lichte sozialer Menschenrechte eine zentrale Rolle einnehmen.

Literatur

- Farahat, Anuscheh (2020): Eigentum verpflichtet: Die Sozialbindung des Eigentums am Beispiel des Berliner Mietendeckels. In: *JuristenZeitung*, 602-609.
- Honig, Bonnie (2017): *Public Things. Democracy in Disrepair*. New York City: Fordham University Press.
- Ipsen, Hans Peter (1952): Enteignung und Sozialisierung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 10, 74-119.
- Kant, Immanuel (2016): *Metaphysik der Sitten von 1797*. Berlin: Edition Holzinger.
- Leijten, Ingrid (2018): *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lincoln, Abraham (1864): Rede vom 21. März 1864 vor der New York Workingmen's Democratic Republican Association, nachdem diese ihn zum Ehrenpräsidenten ernannte.
- Locke, John (1689): *Two Treatises of Government. Second Treatise*. London.
- Lucy, William N. R./ Mitchell, Catherine (1996): Replacing Private Property. The Case for Stewardship. In: *The Cambridge Law Journal*, Vol. 55, No. 3, 566-600.
- Mangold, Anna Katharina (2020): Gleichheitsrechte und soziale Grundrechte: Internationale und vergleichende Dimension. In: Kleinlein, Thomas/Ohler, Christoph (Hg.): *Weimar international: Kontext und Rezeption der Verfassung von 1919*. Tübingen: Mohr Siebeck, 119-135.
- Proudhon, Pierre-Joseph (1840): *Qu'est-ce que la propriété?* Paris: Brocard.
- Reckwitz, Andreas (2020): *Das Ende der Illusionen: Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Rifkin Jeremy (2007): *Access. Das Verschwinden des Eigentums*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Rittstieg, Helmut (1975): *Eigentum als Verfassungsproblem. Zu Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1995>



Geb. | 315 S., 5 Karten | 30,- €
978-3-86854-350-6
auch als E-Book

Leseprobe und Bestellung:
hamburger-edition.de

Gewalt und ungesühntes Unrecht ist ein nicht enden wollendes Thema für die Menschen in der Demokratischen Republik Kongo. Um Verbrechen zu ahnden, auch in den entlegensten Dörfern, setzt die kongolesische Justiz auf mobile Gerichte.

Der Jurist Patrick Höning hat vor Ort recherchiert und mit vielen Beteiligten gesprochen. Sein Fazit: Mobile Gerichte bringen manches in Bewegung, doch der von unterschiedlichen Protagonisten inszenierte Kampf gegen die Straflosigkeit hat seinen Preis.

»Patrick Höning zeigt in seinem Buch, wie weit gut gemeint von gut gemacht entfernt sein kann. Eine wichtige, notwendige Lektüre.« Gerd Hankel

Hamburger | **Edition**
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung

Michael Krennerich

Kein neoliberales Projekt. Ein Plädoyer für die Menschenrechte

Wer einen Essay zu Menschenrechten und Neoliberalismus schreiben möchte, sieht sich sogleich mit einer grundlegenden Schwierigkeit konfrontiert: „Neoliberalismus“ ist ein schwer fassbarer Allerwelts- und politischer Kampfbegriff, der in kritischer Weise gegenüber wirtschaftsliberalen Denkströmungen und Politiken sowie deren gesellschaftlichen Auswirkungen benutzt wird. Dabei gibt es verschiedene Spielarten von dem, was theoretisch oder auch praktisch unter „Neoliberalismus“ gefasst wird. Differenzierungen wären eigentlich vonnöten.

Setzt man an den wirtschaftspolitischen Reformen an, die ab Mitte der 1970er Jahre – in bewusster Abkehr von der politischen Ökonomie des Keynesianismus¹ – propagiert und eingeleitet wurden, dann geht es vor allem um eine Ausweitung wirtschaftlicher Handlungsspielräume durch Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung, mittels derer eine Marktdynamik entfesselt werden soll. Als wirtschaftstheoretische Wegbereiter eines solchen neoliberalen Projektes lassen sich zuvorderst Friedrich August von Hayek und Milton Friedmann nennen. Vielfach holen die theoretischen Analysen aber auch weiter aus und zeichnen die historische Entwicklung der verschiedenen Spielarten des wirtschaftlichen (Neo-)Liberalismus nach.¹

Empirische Bezugspunkte für die Kritik am seinerzeit beginnenden „Siegesszug“ des Neoliberalismus¹ sind häufig zum einen die politikökonomischen Rezepte, mit denen die Regierungen etlicher westlicher Demokratien, allen voran die „Eiserne Lady“ Margret Thatcher (1979-1990) in Großbritannien und Ronald Reagan (1981-1989) in den USA, ihre seinerzeit schwächelnden Wirtschaften wieder wettbewerbsfähig machen wollten. Zum anderen lassen sich die „Strukturanpassungsprogramme“ anführen, die in den 1980er Jahren zunächst in Südamerika und später in vielen anderen Ländern des globalen Südens mehr oder minder rigoros angewandt wurden. Vor allem in Chile unter Pinochet (1973-1990) waren Friedmanns *Chicago Boys* politikberatend aktiv, entwickelte sich das Land mithin zu einem Versuchslabor neoliberaler Wirtschaftsreformen, in diesem Fall unter einer Militärdiktatur.

¹ Vgl. im deutschsprachigen Raum etwa: Wilke 2003, Biebricher 2012, Butterwegge/Lösch/Ptak 2017.

In den meisten anderen, zumal lateinamerikanischen Fällen wurden – oft erst nach politischen Öffnungs- und Demokratisierungsprozessen, die unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen stattfanden – Strukturanpassungsprogramme im Kontext von Währungs- und Schuldenkrisen eingeleitet. Diese zwangen Regierungen ganz unterschiedlicher politischer Provenienz dazu, Auflagen internationaler Finanzorganisationen, insbesondere von IWF und Weltbank, umzusetzen (was allerdings nicht immer konsequent geschah). Der diesen Auflagen zugrundeliegende „Washington-Konsensus“ umfasste programmatisch u. a. staatliche Haushaltskonsolidierung, stabile Währungspolitik, Privatisierung staatlicher Unternehmen, Deregulierung der Wirtschaft, Marktöffnung für ausländische Direktinvestitionen sowie Liberalisierung der Finanzmärkte und des Außenhandels. Flankiert wurden die Programme ab Ende der 1980er Jahre allerdings mit kompensatorischen Maßnahmen zur Abfederung „sozialer Kosten“. In Ost(mittel)europa wiederum gingen rasche und oft unkontrollierte Liberalisierungen und Privatisierungen mit dem grundlegenden wirtschaftlichen Systemwandel nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus⁴ einher.

Hatte die 2008 ausgebrochene Finanzkrise zunächst Zweifel am Überleben des Neoliberalismus genährt, sahen Kritiker*innen diesen – nach einer kurzen Latenzzeit – auch anschließend am Werk. Dabei konnten sie auf die weiterhin unzureichende Einhegung der Finanzmärkte verweisen, auf Austeritätsmaßnahmen zur Eindämmung der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrisen, insbesondere auf den harten Austeritätskurs der EU gegenüber Griechenland, oder auch auf (geplante) Wirtschafts-, Handels und Investitionsabkommen, die darauf abzielten, „eine Politik der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung unumkehrbar zu machen“ (Butterwegge/Lösch/Ptak 2017: 11). Inwieweit inzwischen Handelskonflikte und vor allem das Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie, das mit massiven staatlichen Interventionen in den Markt einherging und die enorme Bedeutung einer sozialpolitischen Absicherung durch den Staat verdeutlichte, neoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftsvorstellungen nachhaltig schwächte oder nur veränderte, bleibt abzuwarten. Zu bedenken ist, dass neoliberale Rezepte nicht *per se* anti-staatlich sind. Vielmehr bedürfen auch diese des Staates, um durchgesetzt zu werden und zu bestehen.

Vor allem aber kreist die Kontroverse um „den“ Neoliberalismus schon lange nicht mehr nur um wirtschaftspolitische „Rosskuren“ in Zeiten von Wirtschaftskrisen oder den Umbau ehemals realsozialistischer Planwirtschaften. Sie kreist auch nicht nur um eine Politik, die darauf abzielt, Volkswirtschaften im Rahmen der Globalisierung wettbewerbsfähig zu machen oder nach Krisen wieder in Schwung zu bekommen. Der Neoliberalismus wird von Kritiker*innen vielmehr als eine wirtschafts- und gesell-

schaftspolitische Ideologie verstanden, die auf eine marktförmige Gestaltung von Gesellschaften abzielt und weltweit Lebensrealitäten sowie das Selbstbild und das Verhalten der Menschen bestimmt. Kurzum: Es geht nicht nur um Marktwirtschaften, sondern auch um *Marktgeseellschaften*, in denen sich Individuen wettbewerbsorientiert und marktkonform verhalten.

Innerhalb der neoliberalen Vernunft und der von ihr beherrschten Bereiche, schreibt beispielsweise Wendy Brown, seien wir bloß noch und überall Exemplare des *homo oeconomicus*, verstanden als ein „sorgfältig konstruiertes und geregeltes Stück Humankapital, das die Aufgabe hat, seine Position im Wettbewerb zu verbessern und wirksam einzusetzen sowie seinen (monetären und nichtmonetären) Bestandwert über all seine Bemühungen und Schauplätze hinweg zu fördern“ (Brown 2018: 8). Analog hierzu beschreibt die populärwissenschaftliche Neoliberalismuskritik hierzu-lande das „neoliberale Subjekt“ als „marktconform, wettbewerbsfähig, selbstdiszipliniert, anpassungsbereit, flexibel, egoistisch, aktiv und unternehmerisch“ (Schreiner 2020: 32).

Nun ist hier nicht der Platz, um sich kritisch mit der Kritik auseinanderzusetzen. Vieles erscheint doch einseitig und überzogen. Auch hat der Neoliberalismus inzwischen allerlei Rückschläge und Einschränkungen erfahren und wird in seiner Bedeutung von der Kritik wohl überhöht. Gleichwohl ist es besorgniserregend, wie globale Märkte, schon gar Finanzmärkte², ausgestaltet sind und wie ökonomische Wettbewerbsprinzipien in Politik und Gesellschaft Raum greifen. Die Ökonomisierung macht dabei übrigens auch nicht vor dem Bildungsbereich Halt, wie die Zunahme privater Schulen und Hochschulen oder das Leitbild „unternehmerischer Universitäten“ verdeutlicht, die Drittmittelinwerbung, Exzellenzwettbewerbe und Uni-Rankings zum alles bestimmenden Maßstab erheben.

Wie aber hängt das alles mit Menschenrechten zusammen? Dass der Neoliberalismus in den 1970er und 1980er Jahren seinen globalen Siegeszug begann, just, als die Menschenrechte verstärkt zu einem Bezugspunkt nichtstaatlicher wie staatlicher Menschenrechtspolitik wurden, kann doch – so mag man denken – kein Zufall sein. Waren und sind die Menschenrechte möglicherweise ein willfähriger Begleiter des Marktfundamentalismus? Sollten sie selbst ein liberales Projekt sein, oder zumindest ein Bestandteil desselben, wie manche Kritiker*innen der Menschenrechte be-

2 Vgl. hier etwa die Studie von Katharina Pistor (2020) mit dem bezeichnenden Titel „Der Code des Kapitals. Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft“. Mit dem Recht sind wohl gemerkt nicht die Menschenrechte gemeint, sondern u. a. das Vertrags-, Eigentums-, Kreditsicherungs-, Trust-, Gesellschafts- und Insolvenzrecht.

haupten? Oder lassen sich die ab den 1990er Jahren erstarkten zivilgesellschaftlichen Forderungen nach Umsetzung der lange Zeit vernachlässigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) auch als eine Gegenbewegung zu den sozialen Auswüchsen neoliberaler Politik verstehen? Und sind die – als einseitig kritisierten – bürgerlichen und politischen Menschenrechte nicht auch eine Voraussetzung dafür, dass sich die „wsk-Rechte“ politisch einfordern, mithin sogar einklagen lassen?

Neoliberale Menschenrechte?

Eine Reihe von Autor*innen weisen Menschenrechte als Bestandteil und Rechtfertigung eines neoliberalen Projektes aus. Nehmen wir als Beispiel die vor Kurzem erschienene Studie „The Morals of the Market“ von Jessica Whyte (2019) mit dem bezeichnenden Untertitel „Human Rights and the Rise of Neoliberalism“. Whyte zufolge werden Menschenrechte nicht nur durch die ihnen zugrundeliegenden ökonomischen Realitäten bestimmt, sie sind geradezu ein zentraler Bestandteil des neoliberalen Versuchs, die „Moral des Marktes“ zu schärfen (ebd.: 21). So erzählt sie in ihrem Buch die – bis in die 1940er Jahre zurückverfolgte – Geschichte, wie neoliberale Denker die Menschenrechte interpretierten, um nicht zu sagen: neu erfanden (ebd.: 28), und dazu nutzten, einem auf Wettbewerb ausgerichteten Markt eine moralische und rechtliche Grundlage zu verleihen, so die Kritik.

Inhaltlich geht dies weit über den Schutz von Eigentum und Vertragsfreiheit hinaus, auf die sich der traditionelle Wirtschaftsliberalismus noch fokussierte. Aus neoliberaler Sicht stellten die Menschenrechte, so Whyte (2018: 23 ff.), im Wesentlichen individuelle wirtschaftliche Freiheiten dar, die gegenüber Interventionen durch (Massen-) Politik zu schützen sind. Das neoliberale Recht auf Gleichheit sei das Recht eines jeden einzelnen Menschen, seinen (ungleich verteilten) Wohlstand gegenüber politischen Umverteilungen zu bewahren. Das neoliberale Recht auf Sicherheit wiederum ermächtigte die Staaten all jene zu unterwerfen, welche die Marktordnung bedrohten. Das Recht auf Eigentum erlaube, anderen Ländern „gute Regierungsführung“ aufzuerlegen und institutionelle Strukturen überzustülpen, die für Privatinvestitionen weltweit notwendig seien. Zudem würde das Prinzip der Humanität von Neoliberalen genutzt, um politische Souveränität von Staaten und Kollektivismus in Frage zu stellen (Sichtwort: Interventionismus). Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte so prominent hervorgehobene Menschenwürde schließlich bestünde aus neoliberaler Sicht in einer eigenständigen (und eben nicht staatlich alimentierten) Lebensführung

und benötige eine wettbewerbsorientierte Ordnung, in der die Menschen für ihr eigenes Schicksal selbst verantwortlich wären.

Zwar räumt Whyte immerhin ein, dass „neoliberale Menschenrechte“ historisch nicht die einzige Form der Menschenrechte wären (ebd.: 33) – und verweist auf Sozialdemokrat*innen, Sozialist*innen und Anti-Kolonialist*innen, die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts ebenfalls der Sprache der Menschenrechte bedienten. Auch behauptet sie nicht, dass gegenwärtige Menschenrechtskampagnen notwendigerweise neoliberalen Zielen dienen. Aber sie weist die von ihr kritisierte neoliberale Konzeption der Menschenrechte als die hegemoniale aus: *„My focus is on hegemonic conceptions of human rights, rather than uses of human rights by marginalised and subaltern groups“* (ebd.: 33). Diese Hegemonie lässt sich aber mit gutem Grunde bestreiten: So wichtig und aufschlussreich es auch ist, den Menschenrechtsvorstellungen neoliberaler Vordenker wie Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek und Milton Friedmann nachzuspüren, die den wirtschaftlichen Diskurs entscheidend mitprägten: Den zeitgenössischen *Menschenrechts*diskurs bestimmen diese gewiss nicht. Dies gilt umso mehr, als die – von ihr so beschriebene – neoliberale Sichtweise in ihrer Betonung negativer wirtschaftlicher Handlungsfreiheiten reichlich reduktionistisch ist und, höflich formuliert, ein doch sehr eigenes und wenig anspruchsvolles Verständnis von Menschenrechten und Menschenwürde an den Tag legt.

Letzteres gilt auch in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, auf die Whyte später eingeht. So zutreffend es ist, dass deren angeblich rechtlich unverbindlicher Charakter (neo)liberalen Wirtschaftspolitiker*innen und ihrem „Armutmanagement“ lange Zeit in die Karten spielte, so sehr ist doch festzuhalten: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte haben in den vergangenen 30 Jahren einen beachtlichen Bedeutungswandel erfahren, dem auf seriöse Weise Rechnung zu tragen ist (vgl. Krennerich 2013). Teilweise räumt Whyte dies zwar ein (vgl. Whyte 2018: 234 ff.). Doch zugleich zeigt sie sich skeptisch, ob Menschenrechtsinstitutionen und NGOs, die sich inzwischen für wirtschaftliche, soziale und Menschenrechte einsetzen, das „neoliberale Menschenrechtserbe“ überwinden können. Entsprechende Bemühungen blieben vereinbar mit früheren Versuchen, dem Kapitalismus eine moralische Grundlage zu geben und die Massen zu befrieden (ebd.: 244). Dies wirft die Frage auf, ob Menschenrechte dem Neoliberalismus wenigstens etwas entgegensetzen können.

Menschenrechte als willfähriger Begleiter des Neoliberalismus?

Bestritten wird dies beispielsweise von Samuel Moyn, der es in den vergangenen Jahren mit hochinterpretativen Geschichtsrekonstruktionen und steilen Thesen zu Weltruhm schaffte. Aus seiner Sicht sind für den Neoliberalismus zwar nicht die Menschenrechte, sondern der Neoliberalismus selbst und seine Akteure verantwortlich (Moyn 2018: 192). Doch stellten sich Menschenrechte im neoliberalen Zeitalter als ein „*powerless companion of the explosion of inequality*“ (ebd.: 176) bzw. ein „*powerless companion of global neoliberalism*“ (ebd.: 180) dar. Die Menschenrechte hätten der sozialen Ungleichheit, die durch den Neoliberalismus massiv verschärft wurde, kaum etwas entgegensetzen können. Dies sei zum einen darauf zurückzuführen, dass die relevanten Menschenrechtsakteure damit beschäftigt gewesen wären, sich gegen Diktaturen und für die in Demokratien so wichtigen bürgerlich-politischen Rechte einzusetzen, als die neoliberalen Transformationen stattfanden.³ Zum anderen habe selbst der wachsende Einsatz für wirtschaftliche und soziale Menschenrechte nach Ende des Kalten Krieges bestenfalls eine Mindestabsicherung, einen *protection floor*, bei der Verteilung der „guten Dinge im Leben“ angestrebt und, sofern erfolgreich, erreicht (ebd.: 202).

Deutlich wird: Die Frage der (nicht näher spezifizierten) sozialen Ungleichheit ist für Moyn – zumindest in seinen Ausführungen zu „Menschenrechten im neoliberalen Sog“ (ebd.: 173-211) – der alleinige Maßstab für das letztlich vernichtende Urteil über die Menschenrechte und die Menschenrechtsakteure im Zeitalter des Neoliberalismus⁴. Nun kann (und muss) man aus gutem Grund die wachsende soziale Ungleichheit auf nationaler und globaler Ebene kritisieren. Auch kann (und sollte) man bedauern, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte bislang so durchsetzungsschwach sind. Doch die *nonchalance*, mit der Moyn die Bedeutung des menschenrechtlichen Engagements gegen Verfolgung, Unterdrückung und Grausamkeit gewissermaßen mit einem Handschlag wegwischt, weil die Menschenrechte die soziale Ungleichheit nicht erfolgreich bekämpft hätten, ist, gelinde gesagt, irritierend. Der oft unter hohem persönlichen Einsatz geführte Kampf gegen Staatsterror und Repression ist beileibe nicht vernachlässigenswert. Ebenso ist – angesichts von Not und Elend – auch die Etablierung eines *protection floors* nicht geringzuschätzen. (Wenn dem so

3 Naomi Klein (2008) geht hier mit ihrer Kritik noch viel weiter: So behauptet sie beispielsweise, dass internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International mit ihrem einseitigen Einsatz für die bürgerlichen und politischen Menschenrechte nach dem Putsch in Chile (1973) den kausalen Zusammenhang zwischen Neoliberalismus und politischer Gewalt verschleiert hätten.

wäre, ließe sich mit dem gleichen Argument übrigens der hiesige Wohlfahrtsstaat als wirkungslos abtun; diesem ist es zwar gelungen, wichtige soziale Risiken abzusichern, nicht aber die soziale Ungleichheit abzubauen.)

Außerdem geht der Anspruch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte weit über eine Mindestabsicherung (und auch das im deutschen Verfassungsrecht so wichtige Existenzminimum) hinaus. Deutlich lässt sich dies an den Interpretationsvorgaben der UN-Menschenrechtsvertragsorgane zu den wsk-Rechten ablesen. Hier empfiehlt sich die Lektüre der Kommentare und Empfehlungen gerade zum UN-Sozialpakt, aber auch etwa zur Frauenrechts-, Kinderrechts- oder Behindertenrechtskonvention. Lesenswert (wenn auch weniger autoritativ bei der Auslegung der Rechte) sind zudem die vielen Berichte von UN-Sonderberichterstatter*innen, die sich mit der Thematik beschäftigen. Gemeinsam mit Sachverständigen in NGOs und an Universitäten gelang es den Institutionen des internationalen Menschenrechtsschutzes, den „wsk-Rechten“ ein anspruchsvolles inhaltliches Profil und eine stärkere völkerrechtliche Verbindlichkeit zu verleihen. Spätestens seit den 2000er Jahren sind die lange Zeit vernachlässigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus dem Menschenrechtsdiskurs nicht mehr wegzudenken. Deren „Wiederentdeckung“ ging mit einem beachtlichen rechtsdogmatischen Wandel einher, der das inhaltliche Verständnis der wsk-Rechte und der sich daraus ergebenden staatlichen Pflichten grundlegend verändert hat. Er belebte auch den Diskurs um „extraterritoriale Staatenpflichten“ und die Frage, inwieweit internationale Organisationen und Unternehmen an Menschenrechte gebunden werden sollen.

Zugegeben: Anspruch und Realität klaffen bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten noch weit auseinander. Ein willfähriger Begleiter des Neoliberalismus sind die wsk-Rechte aber beileibe nicht. Die Forderungen, die sich aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten ergeben, richten sich oft deutlich gegen neoliberale Wirtschaftsaktivitäten und Gesellschaftsvorstellungen. Ob dies ausbeuterischer Ressourcenabbau und Freihandelsabkommen sind, Wasserprivatisierungen und Bodenspekulationen oder auch die Ökonomisierung von Bildung und Gesundheitsversorgung, überall lassen sich kritische Menschenrechtsstimmen weithin hörbar vernehmen, und zwar auch und gerade in den Ländern des Globalen Südens.

Und selbst, wenn die wsk-Rechte bislang nur wenig dazu beitragen konnten, die soziale Ungleichheit abzubauen: die Bewertung von sozialer Ungleichheit beeinflussen sie schon. Obwohl sich soziale Gerechtigkeit beileibe nicht in der Umsetzung der Menschenrechte erschöpft, können die Menschenrechte die konkurrierenden Gerech-

tigkeitsvorstellungen in Gesellschaften mitprägen – und damit auch die Bewertungen davon, welche sozialen Ungleichheiten bei der Verteilung materieller und immaterieller Güter noch als legitim oder eben als illegitim betrachtet werden. Denn unter dem Blickwinkel der Menschenwürde und der Menschenrechte verändern sich – zumal angesichts der Kluft zwischen dem unermesslichen Reichtum weniger und dem Elend vieler – die Sichtweisen auf die Verteilung von Besitz und Einkommen und auf den Zugang zu öffentlichen Gütern. Ebenso verändert sich die Sicht auf die Verteilung von Rechten und Pflichten, von Macht und Sicherheit, von Freiheit und Lebenschancen sowie von gesellschaftlicher Anerkennung und Selbstachtung.⁴

Aus menschenrechtlicher Sicht werden dabei soziale Ungleichheiten auch nicht einfach als gegeben und unveränderbar hingenommen, sondern gehen mit gesellschaftspolitischen Forderungen einher, diese zu überwinden. In diesem Sinne sind Menschenrechte nicht etwa die Rechte de-politisierter Individuen, sondern sie sind im Gegenteil hochpolitisch. *Menschenrechtspolitisches* Empowerment umfasst eben nicht nur die individuelle Lebensbewältigung und Lebensgestaltung. Es zielt vielmehr darauf ab, dass Personen und Gruppen, die über wenig Macht und Einfluss verfügen, aus dem Zustand der Machtunterlegenheit heraustreten und dergestalt erstarken, dass sie die eigenen Menschenrechte und die Menschenrechte anderer wirksam einfordern und so das Gemeinwesen im Sinne der Menschenrechte mitgestalten können.

Menschenrechte – notwendige Klärungen

Wer Menschenrechte gegen neoliberale Denkweisen, Prinzipien, Praktiken und Politiken in Stellung bringen möchte, muss gleichwohl zeigen, dass ihnen ein grundsätzlich anderes Verständnis von individueller Freiheit und der Rolle des Staates zugrunde liegt. Dies setzt aber zugleich ein anspruchsvolles Verständnis der Menschenrechte voraus. Mit Heiner Bielefeldt (2008: 15) lässt sich feststellen, dass sich die normative Eigenart der Menschenrechte erst dann richtig erschließt, wenn Freiheit, Gleichheit und Solidarität innerlich aufeinander bezogen werden.

Die menschenrechtliche Freiheit ist daher mitnichten die wirtschaftliche Ellenbogenfreiheit von unternehmerisch aktiven, egoistischen Individuen, die der Staat in ihrem wirtschaftlichen Handeln möglichst nicht beschränken (sondern lediglich politisch wie rechtlich absichern) soll. Freiheit im menschenrechtlichen Sinne weist vielmehr einen inneren Bezug zu Gleichheit und Solidarität auf (ebd.: 157), nimmt

⁴ Hier liegt nun ein weites Begriffsverständnis von sozialer Gerechtigkeit zugrunde, das vielfältige sozioökonomische, politische und kulturelle Dimensionen umfasst.

gerade die „Schwachen“ in den Blick und fordert von den Staaten (und zunehmend auch von internationalen Organisationen und Unternehmen), die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Menschen – ohne Zwang und Not – gleichberechtigt ihre je eigenen Lebensentwürfe alleine oder mit anderen einfordern und verfolgen können, und zwar in einem Kontext gemeinschaftlicher Solidarität.

So weisen die Menschenrechte selbst in ihrer Eigenschaft als Freiheitsrechte stets auch Gemeinschaftsbezüge auf. Abgesehen davon, dass die Umsetzung der Menschenrechte oft nur in Gruppen oder Gemeinschaften möglich ist (z.B. Vereinigungs-, Versammlungs-, Religionsfreiheit etc.), ist sie zugleich gemeinschaftsbildend. Eine Gesellschaft, in der sich die Menschen frei organisieren können und gemeinschaftlich für ihre Anliegen eintreten können, in der (pathetisch gesprochen) Menschenrechte geachtet und gelebt werden, stellt sich anders dar als eine rein wettbewerbsorientierte Ansammlung von Individuen, die allein am Eigennutz orientiert sind. Und zugleich verhindert der Charakter der Menschenrechte als individuelle Freiheitsrechte, dass die einzelnen Menschen in übermächtigen Gemeinschaften unterdrückt – oder auch von diesen unfreiwillig ausgegrenzt werden (ebd. 165 f.). Bei Menschenrechten geht es eben sowohl um Freiheit in der Gemeinschaft als auch um Inklusion.

Aus einem solchen freiheitlichen, egalitären und solidarischen Verständnis der Menschenrechte ergibt sich ein von der neoliberalen Sichtweise abweichender Blick nicht nur auf Individuen, sondern auch auf die Staaten und deren Aufgaben. Vereinfacht ausgedrückt, sollen aus neoliberaler Sicht die Staaten eine marktförmige Ordnung gewährleisten, günstige Rahmenbedingungen für das Funktionieren von Märkten schaffen, das Wirtschaftsrecht durchsetzen sowie Marktmechanismen in immer mehr Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zur Geltung bringen. In das Marktgeschehen selbst sollen die Staaten aber möglichst nicht eingreifen (vgl. Schreiner 2020: 23 f.). Das „Hauptangriffsziel“ des Neoliberalismus sei bis heute, so schreibt Ralf Ptak, „ein handlungsfähiger sozialer Interventionsstaat, der die Macht hat, ein allgemeines gesellschaftliches Wohlfahrtsinteresse durchzusetzen“ (Butterwege/Lösch/Ptak 2017: 61). Dies widerspricht aber geradezu einem Menschenrechtsverständnis, das die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ernst nimmt – und dabei den Staat und die Staatengemeinschaft nicht aus der Pflicht lässt, auch die sozialen Bedingungen von Freiheit möglichst umfassend zu gewährleisten.

Die menschenrechtliche Sicht erkennt zwar die Bedeutung wirtschaftlichen Handelns für die Umsetzung auch wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte an, nimmt aber – ganz im Sinne „negativer Freiheiten“ der Menschen – die Staaten in die Pflicht, bei der Ausgestaltung ihrer Wirtschaftsordnungen und –beziehungen die Menschen-

rechte von Individuen und Gruppen nicht zu verletzen und diese vor Eingriffe in ihre Menschenrechte durch privat(wirtschaftlich)e Akteure zu schützen. Entsprechende (territoriale und extraterritoriale) Achtungs- und Schutzpflichten, wie sie auch in den Kommentierungen und Empfehlungen der UN-Menschenrechtsvertragsorgane dargelegt werden, beziehen sich daher mitnichten nur auf wirtschaftliche Handlungsfreiheiten, sondern gerade auf Arbeitsrechte und den Schutz sozialer und kultureller Menschenrechte wie etwa Gesundheit, Wohnen, Nahrung, Wasser und Sanitärversorgung, Bildung und kulturelle Teilhabe. Konkret schließt dies den Schutz etwa vor menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen, Gesundheitsgefährdungen, willkürlichen Zwangsvertreibungen, Landraub, Trinkwasserverknappungen, Mietwucher, Bildungsausschlüsse und viele Formen der Diskriminierungen ein, um nur einige Beispiele zu nennen. Selbst und gerade im Falle der Privatisierung von öffentlichen Gütern, wie etwa der Wasserversorgung, müssen aus menschenrechtlicher Sicht die Staaten Sorge tragen, dass Wasser allgemein verfügbar, erschwinglich und von angemessener Qualität ist; gerade dann müssen staatliche Vorgaben, Kontrollen und Sanktionen besonders wirksam sein.⁵

Zugleich kommen den Staaten – mit Blick auf die „positiven Freiheiten“ der Menschen – weit mehr Aufgaben zu, als den neoliberalen Verfechtern eines schlanken Staates lieb ist. Aus menschenrechtlicher Sicht sollen nämlich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Menschen sich wirklich frei entfalten und ein selbstbestimmtes Leben führen können. Dazu bedarf es umfassender staatlicher Maßnahmen der Bekämpfung etwa von Armut, Hunger, Krankheiten, Wohnelend und mangelnder Bildung, welche die Freiheit beschränken. So sind die Vertragsstaaten des UN-Sozialpaktes beispielsweise verpflichtet, mit den ihnen jeweils verfügbaren Ressourcen, so gut es geht und fortschreitend, die allgemeine Verfügbarkeit, den offenen, diskriminierungsfreien und erschwinglichen Zugang und eine angemessene Qualität etwa von Bildung, Gesundheitsversorgung, Wohnen, Nahrung, Trinkwasser etc. zu gewährleisten. Die Staatengemeinschaft wiederum ist dazu angehalten, sie dabei tatkräftig zu unterstützen (und nicht etwa noch zu behindern).

⁵ Aus dem Menschenrecht auf Wasser lässt sich zwar kein grundsätzliches Verbot von Privatisierungen der Wasserversorgung ableiten. In der Praxis wirft die Privatisierung von Wasser jedoch häufig erhebliche menschenrechtliche Probleme auf, beispielsweise, weil Wassertarife stark ansteigen oder wirtschaftlich unrentable Gebiete nicht an die Versorgung angeschlossen werden. Anhand der Kriterien der allgemeinen Verfügbarkeit, des offenen, diskriminierungsfreien und erschwinglichen Zugangs und einer angemessenen Angemessenheit, Anpasstheit und/oder Qualität lassen sich Privatisierungen auch in vielen anderen Bereichen (Bildung, Gesundheit, etc.) menschenrechtlich bewerten und kritisieren.

Wohlgermerkt wird dabei nicht nur eine Mindestabsicherung angestrebt, sondern eine möglichst umfassende Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Die menschenrechtlichen Forderungen sind also durchaus anspruchsvoll. Um diese umzusetzen, müssen die Staaten ganz erheblich in den Markt intervenieren, sei es, weil sie aus menschenrechtlicher Sicht entsprechende Güter und Dienstleistungen selbst bereitstellen oder aber private Anbieter strikt regulieren, kontrollieren und ggf. sanktionieren müssen. Zugleich kommt ihnen eine überaus wichtige Funktion für eine Freiheit sichernde und ermöglichende Daseinsversorgung und für eine gerechte Verteilung von Lebenschancen innerhalb und zwischen Gesellschaften zu. Dies ist weit mehr, als die wirtschaftlichen Freiheiten nur durch soziale Dimensionen zu ergänzen.

Zugegeben: Noch übertrumpfen das nationale und internationale Wirtschaftsrecht bei weitem die Menschenrechte. Auch werden die Menschenrechte immer wieder zur Kaschierung oder Rechtfertigung politischer Maßnahmen missbraucht, die menschenrechtsfremden, wenn nicht gar menschenrechtswidrigen Interessen dienen. Entsprechende Versuche, die Menschenrechte für machtpolitische oder wirtschaftliche Zwecke zu deuten und zu nutzen, lassen sich daher zurecht kritisieren. Doch sollen wir deswegen auf Menschenrechte verzichten? Gewiss nicht: Zum einen dienen die Menschenrechte selbst als Maßstab für die Kritik am Missbrauch der Menschenrechte. Zum anderen sollten die Menschenrechte, anstatt deren angeblichen Abgesang zu beklagen, vielmehr in einem kritisch-emanzipativen Sinne als anspruchsvolles rechtliches und politisches Projekt verstanden, gestärkt und genutzt werden, um sich gegen soziale Missstände zu wehren und mehr soziale Gerechtigkeit einzufordern. Die rechtliche Verbindlichkeit und die politische Einforderbarkeit der Menschenrechte gehen dabei Hand in Hand.

Allein auf gerichtlichem Weg wird sich dieses Projekt allerdings nicht verwirklichen lassen. Zwar wird zusehends anerkannt, dass auch Verletzungen der wsk-Rechte in der Sache justiziabel sein können⁶, doch sind die prozeduralen Möglichkeiten, auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene entsprechende Beschwerden und Klagen vorzubringen, noch beschränkt. Und selbst dort, wo – über „objektive“ völkerrechtliche Staatenpflichten hinaus – „subjektive“ Rechtsansprüche unmittelbar oder mittelbar geltend gemacht werden können, ist der Gerichtsweg für Betroffene beschwerlich. Ohnehin dient dieser vorrangig dem individuellen Rechtsschutz, es sei denn, es

6 Das gilt insbesondere für Eingriffe in die Abwehr- und Schutzdimensionen der wsk-Rechte, für offenkundig unzureichendes Handeln bei der Umsetzung des Kernbereichs dieser Rechte oder für Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot.

handelt sich um „strategische Prozessführungen“, die mittlerweile im Bereich der Menschenrechte zusehends genutzt werden und über den Einzelfall hinaus auf sozialen Wandel abzielen (vgl. Guerrero 2020).

Bei aller Bedeutung solcher strategischen *human rights litigations* werden grundlegende, strukturelle Reformen, die darauf abzielen, die wsk-Rechte besser und umfassender zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, vor allem auch gesellschaftspolitisch erstritten und auf politischem Wege umgesetzt werden müssen, geht es hier doch um Macht, Verteilungsfragen, gesellschaftspolitische Perspektiven und Leitbilder sowie im Idealfall um politische Einsicht und Lernprozesse. So ist es wichtig, soziale Missstände, sofern angebracht⁷, auch als Menschenrechtsprobleme auszuweisen, in die öffentliche Debatte hineinzutragen und wirksam auf die politische Agenda zu bringen, wo sich menschenrechtliche Forderungen dann gegen Routinen, Widerstände und Gegenstrategien behaupten müssen. Indem sich entsprechende politische Forderungen auf völkerrechtlich verankerte Rechte beziehen können, gewinnen sie zugleich an Legitimation und Schubkraft – und erhalten ein rechtlich-institutionelles *backing* durch kodifiziertes Recht sowie durch Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes.

Wie wichtig bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch die bürgerlichen und politischen Rechte sind, zeigen dabei die Bemühungen so mancher Regierung, die Meinungsäußerungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten einzuschränken und zivilgesellschaftlichen Dissens zum Verstummen zu bringen (Stichwort: *shrinking political space of civil society*). Davon betroffen sind gerade auch Verteidiger*innen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte und viele Menschen weltweit, die sich für soziale Gerechtigkeit und eine gesunde Umwelt einsetzen.

Literatur

- Biebricher, Thomas (2012): Neoliberalismus zur Einführung. Hamburg: Junius.
- Bielefeldt, Heiner (2008): „... in a spirit of brotherhood“: Die kommunitäre Dimension in den Menschenrechten, in: ders. et al. (Hg.): Menschenrechtsfragen. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag, 154-168.
- Bielefeldt, Heiner (2019): Moyns World. Menschenrechtskritik als Orakel. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 13, Nr. 2, 157-173.
- Brown, Wendy (2018): Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört. Berlin: Suhrkamp.

7 Nicht immer ist der offensive labelling als Menschenrechtsproblem strategisch sinnvoll.

- Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (2017): Kritik des Neoliberalismus. 3. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer.
- Fischer-Lescano, Andreas/Möller, Kolja (2012): Der Kampf um globale soziale Rechte. Berlin: Wagenbach.
- Friedman, Milton (1971): Kapitalismus und Freiheit. Stuttgart.
- Guerrero, Marion (2020): Strategische Prozessführung – eine Annäherung. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 14, Nr. 2, 26-51.
- Hayek, Friedrich A. von (2003): Der Weg zur Knechtschaft. München: Olzog (engl. Erstauflage: 1944).
- Klein, Naomi (2008): The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism. New York: Picador.
- Krennerich, Michael (2006): Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. In: Jahrbuch Menschenrechte 2007, 57-66.
- Krennerich, Michael (2013): Soziale Menschenrechte – zwischen Recht und Politik, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Moyn, Samuel (2018): Not enough. Human Rights in an Unequal world, Cambridge, Mass./London.
- Pistor, Katharina (2021): Der Code des Kapitals. Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft. Berlin, 2. Auflage.
- Schreiner, Patrick (2020): Unterwerfung als Freiheit. Leben im Neoliberalismus, 6. Auflage, Köln: Papy Rossa Verlag.
- Wilke, Gerhard (2003): Neoliberalismus. Frankfurt/M.: Campus.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1996>



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

**Politisches
Sachbuch**

Hendrik Hering (Hg.)

Parlamentarische Demokratie heute und morgen

Erwartungen, Herausforderungen, Ideen

Welchen Herausforderungen müssen sich moderne Parlamente stellen, was können und sollen sie leisten? Diese Fragen müssen stets neu beantwortet werden, denn die Anforderungen und Erwartungen an die Demokratie ändern sich beständig. Soll ein Parlament beraten, entscheiden, Konflikte austragen, Orientierung bieten, repräsentieren, kommunizieren oder alles davon auf einmal? Wie kann und soll ein moderner und bürgernaher Parlamentarismus aussehen?

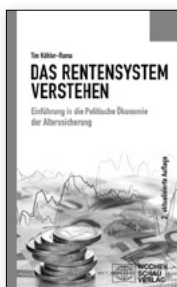
Mit Beiträgen u. a. von Wolfgang Schäuble, Reiner Hoffmann, Mirko Drotschmann, Marina Weisband, Renate Künast, Malu Dreyer und Jean Asselborn



ISBN 978-3-7344-1273-8, 256 S., € 22,90
PDF ISBN 978-3-7344-1274-5, € 21,99



ISBN 978-3-7344-1193-9,
296 S., € 24,90
PDF 978-3-7344-1194-6,
EPUB 978-3-7344-1195-3,
je € 21,99



ISBN 978-3-7344-0961-5,
200 S., € 16,90
PDF 978-3-7344-0962-2,
€ 13,99



ISBN 978-3-7344-0732-1,
184 S., € 14,90
PDF 978-3-7344-0733-8,
EPUB 978-3-7344-0734-5,
je € 11,99



ISBN 978-3-7344-0701-7,
168 S., € 14,90
PDF 978-3-7344-0702-4,
€ 11,99

www.wochenschau-verlag.de



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



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

PROFILE

Christina Meinecke und Adrian Haßler¹

Der Universal Human Rights Index als Wegweiser für die SDGs

Zusammenfassung

Die Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben das erklärte Ziel, die Menschenrechte zu verwirklichen. Umgekehrt bietet das Menschenrechtssystem eine Fülle von Beobachtungen und handlungsorientierten Empfehlungen, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitspolitiken hilfreich sein können, um das Prinzip „Leave no one behind“ zu berücksichtigen. Mit dem Universal Human Rights Index stellt das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) ein Werkzeug bereit, das den Zugang zu den relevanten Berichten des Menschenrechtssystems anhand der SDGs möglich macht.

Abstract

The Sustainable Development Goals (SDGs) set out to realise the human rights of all. In turn, the international human rights monitoring system offers a wealth of observations and action-oriented recommendations that can inform the development and implementation of sustainable development policies to “leave no one behind”. With the UHRI, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) offers a powerful tool to facilitate access to relevant reports issued by the human rights mechanisms through the lens of the SDGs.

1. Menschenrechte und die Agenda 2030

Die Stimmung war feierlich, als im September 2015 nach langen Jahren der Verhandlung ein Gipfeltreffen der Vereinten Nationen die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verabschiedete. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Millennium-Entwicklungszielen wurden die 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) in einem partizipativen Prozess entwickelt.² Das Ergebnis war eine neue Entwicklungsagenda, die neben klassischen Zielen wie Kindersterblichkeit,

1 Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind die der AutorInnen und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten der Vereinten Nationen wider.

2 UN General Assembly 2015: „Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, A/RES/70/1, in deutscher Übersetzung verfügbar: <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>

Bildung und Wirtschaftswachstum einen stärkeren Fokus auf Nachhaltigkeit, Reduzierung von Ungleichheit und Stärkung von Institutionen legte.³

Aus menschenrechtlicher Perspektive gab es im Vergleich zu den Millennium-Entwicklungszielen einige erfreuliche Fortschritte festzuhalten. Der Text enthält eine Reihe von Bekenntnissen zum bestehenden internationalen Menschenrechtsrahmenwerk (Par. 10, 19, 67) und begründet das Prinzip „*Leave no one behind*“: „Wir verpflichten uns, auf dieser großen gemeinsamen Reise, die wir heute antreten, niemanden zurückzulassen ... und wir werden uns bemühen, diejenigen zuerst zu erreichen, die am weitesten zurückliegen.“

Die 17 Ziele selbst „sind darauf gerichtet, die Menschenrechte für alle zu verwirklichen und Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen zu erreichen“. Mit den Zielen 10 (Ungleichheit) und 16 (Institutionen) wurde eine Reihe von menschenrechtlichen Kernanliegen wie die Bekämpfung von Diskriminierung, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit oder der Schutz von Grundfreiheiten hervorgehoben. Auch Geschlechtergerechtigkeit (Ziel 5) und menschenwürdige Arbeit (Ziel 8) sind prominent vertreten. Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), hat die 17 Ziele konkreten Rechten in den neun Menschenrechtsverträgen gegenüber gestellt.⁴ Nach einer Untersuchung des Danish Institute for Human Rights haben mehr als 90 % der 169 Unterziele substantielle Verbindungen zu den Bestimmungen in diesen internationalen Menschenrechtsabkommen.⁵

Angesichts dieses gemeinsamen Deutungsrahmens und der enormen inhaltlichen Überschneidungen zwischen der Agenda für nachhaltige Entwicklung und der Menschenrechtsagenda ist es naheliegend, sich diese Verknüpfungen auch in der Praxis zu Nutze zu machen.⁶ Der Menschenrechtsrat hat sich zu dieser Frage bereits mehrfach positiv geäußert und eine Reihe von „*intersessional meetings*“ abgehalten.⁷ Zuletzt hat der UN- Generalsekretär in seinem „*Call to Action for Human Rights*“ dazu aufgerufen,

3 Informationen zum Mandat und dem Arbeitsprozess der „Open Working Group“: UN DESA: „Open Working Group on Sustainable Development Goals“, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/owg>

4 OHCHR: Human rights and the Sustainable Development Goals: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf

5 Danish Institute for Human Rights 2016: „Human rights in Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development.“ Siehe auch: „The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals“, <https://sdg.humanrights.dk>

6 OHCHR: „Sustainable Development Goals and Human Rights“, <https://www.ohchr.org/en/issues/SDGS/pages/the2030agenda.aspx>

7 OHCHR: „HRC Third intersessional meeting on human rights and the 2030 Agenda (14 January 2021)“, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/IntersessionalMeeting2030Agenda3rd.aspx>

die Menschenrechte ins Zentrum der Umsetzung der Agenda 2030 zu stellen, und dabei insbesondere auf die Rolle der Menschenrechtsmechanismen verwiesen.⁸

Angesichts dieses starken normativen Auftrags bleibt die Frage, wie ein menschenrechtsbasierter Ansatz in der Entwicklungsarbeit nach dem Prinzip „*Leave no one behind*“ tatsächlich in die Praxis umzusetzen ist. Zu diesem Zweck bietet OHCHR den „*Universal Human Rights Index*“ (UHRI) als Werkzeug an, um die zahlreichen konkreten Empfehlungen des internationalen Monitoringsystems für Menschenrechte für die Umsetzung der SDGs nutzbar zu machen.

Im Folgenden wird eine kurze Einführung in die verschiedenen Mechanismen des Menschenrechtssystems gewährt, deren Empfehlungen mit dem UHRI abgerufen werden können.

2. Das internationale Monitoringsystem für Menschenrechte

Der UHRI umfasst derzeit drei hauptsächliche Mechanismen des internationalen Menschenrechtssystems: die Vertragsorgane der Menschenrechtsverträge (*Treaty Bodies*) sowie den *Universal Periodic Review* (UPR) und die Sondermechanismen (*Special Procedures*) des Menschenrechtsrats. Allen dreien ist gemein, dass sie den teilnehmenden Staaten handlungsorientierte Empfehlungen ausstellen.

Die Vertragsorgane (*Treaty Bodies*) sind unabhängige Expertenkomitees, die auf die neun Menschenrechtsverträge und ein Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention, zurückgehen.⁹ Die Komitees überwachen die Umsetzung der in den Verträgen enthaltenen Rechte, die durch einen regelmäßigen Reporting-Prozess überprüft wird. Im Anschluss an die Übermittlung eines Staatenberichtes zur Umsetzung des jeweiligen Vertrages und eines interaktiven Dialoges mit dem Vertragsstaat werden Beobachtungen und Empfehlungen in den „*Concluding Observations*“ festgehalten, die der Vertragsstaat bis zum nächsten Staatenbericht umzusetzen hat und die anschließend auch auf dem UHRI veröffentlicht werden.¹⁰

8 United Nations 2020: „The Highest Aspiration: A Call to Action for Human Rights“, https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf

9 OHCHR: „Monitoring the core international human rights treaties“, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Overview.aspx>

10 Entscheidungen zu Individualbeschwerden sind separat über die OHCHR Jurisprudence-Datenbank erhältlich: <https://juris.ohchr.org>. Für weitere Informationen zu den Individualbeschwerdeverfahren: OHCHR: „Human Rights Treaty Bodies – Individual Communications“: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx>

Anders als die Vertragsorgane geht der *Universal Periodic Review* (UPR) auf den Menschenrechtsrat und damit letztlich auf die UN-Charta zurück.¹¹ Als „peer review“-Mechanismus überprüfen sich bei der UPR die Mitgliedsstaaten der UN gegenseitig in einem Turnus von viereinhalb Jahren. Dieser Prozess schließt alle Staaten ein, unabhängig davon, welche Verträge sie ratifiziert haben und ob sie gerade einen Sitz im Menschenrechtsrat innehaben, und umfasst grundsätzlich die volle Bandbreite der Menschenrechte. Im Anschluss an die Untersuchung kann der untersuchte Staat entscheiden, welche der Empfehlungen unterstützt („supported“), und welche lediglich zur Kenntnis genommen („noted“) werden.

Unter dem Sammelbegriff der „Sondermechanismen des Menschenrechtsrats“ werden diejenigen Mandate zusammengefasst, die durch den Menschenrechtsrat geschaffen wurden. Dazu gehören die Sonderberichtersteller/innen (*special rapporteurs*), die unabhängigen Expert/innen (*independent experts*) sowie Arbeitsgruppen (*working groups*), von denen es derzeit insgesamt 44 thematische und 11 länderspezifische Mandate gibt.¹² Der UHRI enthält die Beobachtungen und Empfehlungen, die im Rahmen von Länderbesuchen der thematischen Mandate erfolgen.¹³

3. Die Verknüpfung zwischen Menschenrechten und SDGs in der Praxis

Der praktische Nutzen einer Verknüpfung zwischen den Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Menschenrechtssystems und der Agenda 2030 als Aktionsplan für eine nachhaltige globale Gesellschaft erstreckt sich über den gesamten Politikzyklus. Die Empfehlungen der Monitoring-Mechanismen können dabei als „Wegweiser“ wertvolle Hinweise darauf geben, welche gesellschaftlichen Gruppen in den verschiedenen Bereichen der Agenda Gefahr laufen, zurückgelassen zu werden, und aufzeigen, welche Maßnahmen eine solche Entwicklung verhindern können.

Als konkretes Beispiel für den zusätzlichen Nutzen dieser qualitativen Empfehlungen lässt sich Tunesien anführen, das bis 2011 eine rasante wirtschaftliche Entwicklung verzeichnen konnte. Während diese wirtschaftliche Entwicklung in den 2000er-

11 Siehe für weiter Details: OHCHR: „Universal Periodic Review“, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

12 Siehe für weitere Details: OHCHR: „Special Procedures of the Human Rights Council“, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>

13 Schriftverkehr zwischen den Sondermechanismen und Regierungen im Rahmen individueller Fälle von Menschenrechtsverletzungen wie beispielsweise „urgent appeals“, sind gesondert in der „Communication report and search“-Datenbank erhältlich: <https://spcommreports.ohchr.org/>. Für weitere Informationen zu den „communications“: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx>

Jahren in Analysen des „*human development*“ weitgehend positiv gesehen wurde, zeigten die Beobachtungen und Empfehlungen der Vertragsorgane und andere menschenrechtsbasierte Untersuchungen gleichzeitig einen besorgniserregenden Grad an sozialer und wirtschaftlicher Exklusion und politischer Repression an, die als Warnsignale für die folgende Revolution 2011 hätten dienen können.¹⁴

Als zwischenstaatlicher Mechanismus bietet der UPR dabei zusätzlich die Möglichkeit, internationale Partnerschaften für die gemeinsame Implementierung von Menschenrechten und SDGs zu fördern. Empfehlende Staaten können auf freiwilliger Basis Unterstützung bei der Umsetzung von Empfehlungen anbieten, die im Rahmen des UPR ausgestellt wurden. Auch die UN-Länderteams und weitere lokale UN-Partner können dabei eine wichtige unterstützende Rolle spielen.¹⁵

Im weiteren Verlauf können die Mechanismen auch als Rechenschaftsmechanismus fungieren. Hierbei bestehen wesentliche Vorteile gegenüber den *Voluntary National Reviews* (VNR) im Rahmen der Agenda 2030, bei denen die Teilnahme an sich, aber vor allem die Partizipation der Zivilgesellschaft im Gegensatz lediglich optional sind. Die Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung findet im Rahmen der Menschenrechtsmechanismen regelmäßiger und tiefergehender statt und gewährt zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie der Nationalen Menschenrechtsinstitution (sofern vorhanden), mit einem eigenständigen Bericht beizutragen. Dadurch wird das Prinzip „*Leave no one behind*“ ins Zentrum der Untersuchung gestellt. Gleichzeitig erfährt der VNR-Prozess Stärkung, wenn auch hier die Umsetzung der Empfehlungen der Menschenrechtsorgane erläutert wird und menschenrechtliche Prinzipien wie höchstmögliche Beteiligung der Zivilgesellschaft oder ein menschenrechtlicher Ansatz mit dem Umgang von Daten umgesetzt werden.¹⁶

Für die beteiligten Akteure bietet sich durch eine Verknüpfung der beiden Rahmenwerke auch eine Reihe praktischer Vorteile. So können bei einer gründlichen Koordinierung die Informationen, die für das Reporting (oder Advocacy-Aktivitäten)

14 Siehe: „The Tunis Imperative – Statement by Ms. Navanethem Pillay, United Nations High Commissioner for Human Rights“, 11.10.2011, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/The%20Tunis%20Imperative%20Pillay.pdf; dazu beispielsweise die abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des UN-Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee) von 2008 (CCPR/C/TUN/CO/5), des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung (CERD) von 2009 (CERD/C/TUN/CO/19) sowie des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 2010 (CEDAW/C/TUN/CO/6).

15 UN OHCHR 2020: Maximizing the use of the Universal Periodic Review at Country Level: Practical Guidance, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf

16 Siehe diesbzgl. Ratschläge für Staaten, die am VNR 2021 teilnehmen: OHCHR 2021: „Voluntary National Reviews“, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SDGS/Pages/2021VoluntaryNationalReviews.aspx>

im Bereich Menschenrechte gesammelt werden, auch für die VNRs in New York genutzt werden, und umgekehrt. Dieser Punkt ist nicht zuletzt für die Mitgliedsstaaten interessant, die sich aufgrund der stetig wachsenden Anzahl internationaler Abkommen – nicht nur, aber auch im Bereich der Menschenrechte – mit einer Vielfalt von Reporting-Verpflichtungen konfrontiert sehen. Dabei können Nationale Mechanismen für „*Reporting und Follow-up*“ (NMRFs) eine wichtige Rolle spielen, nationale Koordinierungsmechanismen, die im Bereich des Menschenrechts-Reportings von einer zunehmenden Anzahl von Ländern etabliert und genutzt werden.¹⁷

Um die Umsetzung menschenrechtlicher Empfehlungen zu unterstützen, bietet OHCHR seit einigen Jahren ein weiteres digitales Werkzeug für Staaten an. Die „*National Recommendations Tracking Database*“ (NRTD) unterstützt Staaten und ihre nationalen Koordinierungsstellen (NMRFs) darin, die Umsetzung von menschenrechtlichen Empfehlungen auf nationaler Ebene über alle beteiligten Ministerien hinweg zu koordinieren. Die SDGs bieten dabei einen Rahmen für den Abgleich mit relevanten Handlungsplänen wie etwa einem Nationalen Entwicklungsplan oder dem *Development Cooperation Framework* mit dem UN-Länderteam.

4. Die UHRI-Datenbank

4.1 HINTERGRUND

Der *Universal Human Rights Index* wurde ursprünglich als akademisches Projekt der Universität Bern in Zusammenarbeit mit der Universität Montreal und mit Unterstützung der Schweizer Regierung ins Leben gerufen, um die Arbeit der Menschenrechtsmechanismen zu dokumentieren. Seit 2007 wird die Datenbank direkt von OHCHR verwaltet. Inzwischen umfasst die Datenbank mehr als 180.000 Einträge, wobei jeder Eintrag einer spezifischen Empfehlung oder Beobachtung eines der Mechanismen entspricht. Die Website selbst sowie der Großteil des Inhalts – sofern eine Übersetzung vorliegt – sind in allen sechs Sprachen der UN verfügbar.

Um das wachsende Volumen an Berichten zu bewältigen, werden seit 2020 Algorithmen zur automatischen Klassifizierung der Texte nach Themen eingesetzt. Dabei arbeitet OHCHR mit einer Reihe von Partnern zusammen, darunter das Danish Institute for Human Rights und das Beratungsunternehmen „Specialisterne“, sowie die NGO HURIDOCS.

¹⁷ Siehe OHCHR 2016: „National Mechanisms for Reporting and Follow-up: A practical guide to effective state engagement with international human rights mechanisms“, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide.pdf

Alle Daten sind ohne Einschränkungen verfügbar und können dynamisch über eine Schnittstelle (API) abgerufen und weiterverarbeitet werden. Auf Anfrage kann auch der vollständige Datensatz bereitgestellt werden. Weitere Informationen dazu sind auf der Website verfügbar.¹⁸

4.2 DEN UHRI NUTZEN

Der UHRI bietet eine Reihe von Funktionen, die sich mittels individuell einstellbarer Filter für verschiedene Zwecke einsetzen lassen. Dazu gehören insbesondere die folgenden Module:

- Die allgemeine *Suchfunktion* gewährt Zugang zu den insgesamt mehr als 180.000 Empfehlungen und Beobachtungen seit 2006, die derzeit über den UHRI verfügbar sind. Dieser Inhalt ist nach Ländern, menschenrechtlichen Themen, betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie den SDGs und ihren Unterzielen durchsuchbar. Suchergebnisse können für die weiterführende Analyse exportiert werden.
- Mit dem *SDG-Profil* (siehe Abb. 1) kann für alle Länder und betroffene Bevölkerungsgruppen ein Überblick generiert werden, der die Verteilung der verfügbaren Empfehlungen auf die SDGs und ihre Unterziele aufzeigt. Dadurch lassen sich schnell

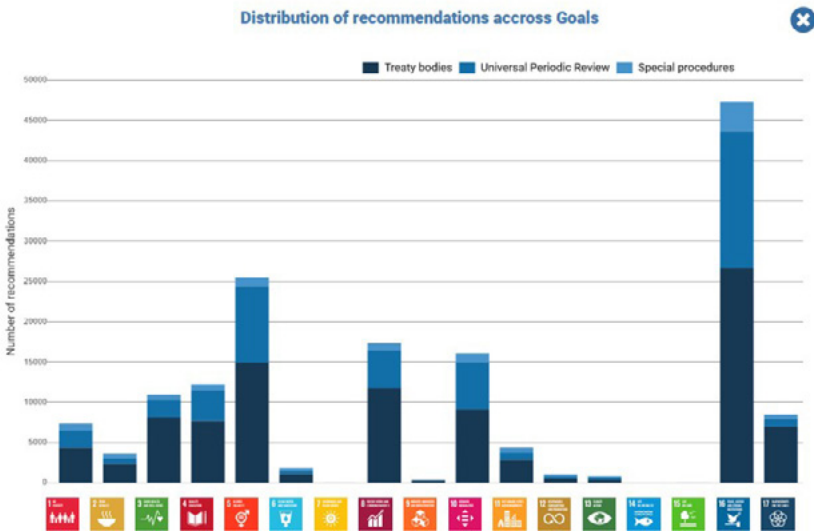


Abb. 1: Globale Verteilung aller verfügbaren Empfehlungen und Beobachtungen (seit 2006) über die 17 SDGs

¹⁸ OHCHR, UHRI: „Our data“, <https://uhri.ohchr.org/en/our-data-api>. Für Anfragen: uhri-support@ohchr.org

Anhaltspunkte dafür gewinnen, für welche der Entwicklungsziele für bestimmte Länder oder Gruppen besondere menschenrechtliche Herausforderungen bestehen.

- Auf der interaktiven *Weltkarte* sind für alle Länder die vollständigen Berichte der internationalen Monitoring-Mechanismen als PDF abrufbar.

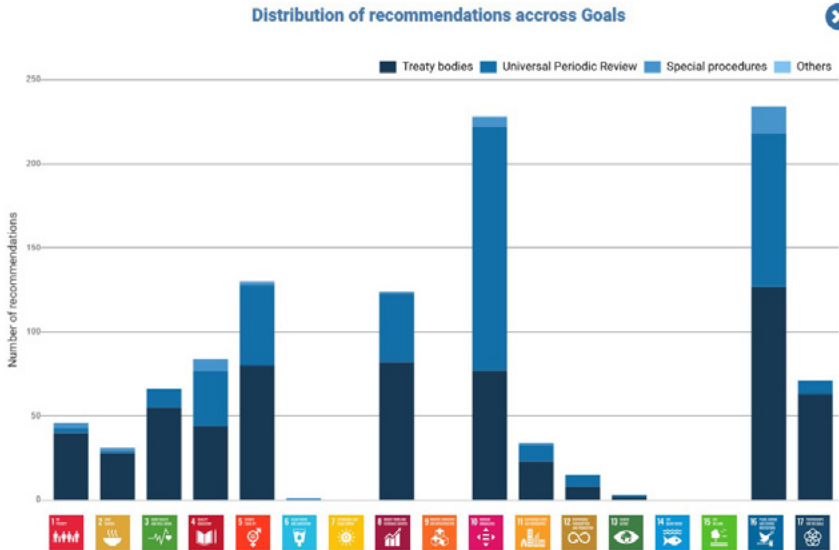


Abb. 2: Verteilung aller an Deutschland gerichteten Empfehlungen und Beobachtungen (seit 2006) über die 17 SDGs in Deutschland

4.3 WER KANN DEN UHRI NUTZEN?

Der UHRI erlaubt Nutzerinnen und Nutzern einfachen Zugang zu den mehr als 180.000 Empfehlungen und Beobachtungen, die die internationalen Menschenrechtsorgane an Staaten adressiert haben. Jedes Jahr nutzen knapp 50.000 Nutzerinnen und Nutzern den UHRI.

- Staatenvertreter haben leichteren Zugang zu den Empfehlungen von allen Organen, die sie als „*duty bearers*“ umzusetzen haben, um ihren vertraglichen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen und die 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung und Agenda 2030 zu realisieren.
- „*Rights-holders*“ haben Zugriff auf die Empfehlungen, die an ihre Regierungen gerichtet sind, und können sie für ihre politische Lobbyarbeit nutzbar machen.

- UN-Organisationen und Partner der Entwicklungszusammenarbeit können mit dem Index herausfinden, wie sie Staaten bei der Umsetzung von Empfehlungen unterstützen können, und können sie in ihre eigenen Pläne für eine menschenrechtsbasierte Umsetzung der 2030-Agenda integrieren.
- Menschenrechtsexpert/innen, Akademiker/innen und die breite Öffentlichkeit erhalten Zugang zu aktuellen Informationen zum Status der Menschenrechte in ihrem eigenen Land und weltweit und können diese für Forschung und vergleichende Analysen nutzen.

5. Zusammenfassung

Auch wenn die Verabschiedung der Agenda 2030 inzwischen einige Jahre zurückliegt, hat die Herausforderung, einen menschenrechtsbasierten Ansatz in der Entwicklungsarbeit in die Praxis umzusetzen, nichts an Aktualität eingebüßt. Im Gegenteil: die COVID-Krise hat mit neuer Dringlichkeit deutlich gemacht, dass ein großflächiges Umsteuern hin zu mehr sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit notwendig ist, um die Menschenrechte zu schützen und zu verwirklichen. Die gute Nachricht ist, dass das Potenzial dafür, die beiden Zielsetzungen gemeinsam voranzutreiben bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Mit dem UHRI bietet OHCHR ein Werkzeug an, das diesen normativen Zusammenhang greifbar macht und Inspiration für die Praxis bietet.

Mit seinen zahlreichen Filtern und Suchoptionen macht der UHRI es einfach, ähnliche Empfehlungen direkt zu vergleichen und ihre Umsetzung gebündelt voranzutreiben. Doch auf dem Weg zur erfolgreichen Implementierung ist das lediglich der erste Schritt. In der Folge muss konkret analysiert und bestimmt werden, wer für die Umsetzung auf nationaler Ebene verantwortlich ist, in welchem Zeitraum und mit welchen Mitteln gehandelt wird, und wer dafür letztlich zur Rechenschaft gezogen werden kann. Dies setzt den politischen Willen und die Unterstützung aller Beteiligten voraus, um die Verpflichtungen die den Staaten aus den internationalen Menschenrechtsverträgen erwachsen, in die Praxis umzusetzen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1997>

Lucia Stehling und Sarah Glaab

Die Menschenrechtssituation von Menschen mit Behinderung in Zeiten der Corona-Pandemie – zwei Erfahrungsberichte

Zusammenfassung

Im folgenden Beitrag wird die Situation von Menschen mit Behinderung unter den Bedingungen der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 in den Blick genommen. Den empirischen Bezugspunkt bilden dabei zwei Fallstudien, welche persönliche Erfahrungen von Menschen mit Behinderung im ersten Halbjahr 2020 konkret abbilden. Bei deren Auswertung steht die Bewertung der menschenrechtlichen Situation im Fokus. Die UN-Behindertenrechtskonvention und das Leitbild der Inklusion bilden insofern den Bezugsrahmen als Instrument und Ideal.

Abstract

The following article examines the situation of persons with disabilities under the conditions of the corona pandemic. Two case studies, which portray personal experiences of persons with disabilities in the first half of 2020, will serve as a central reference point for the empirical analysis. Thereby its valuation focuses on the assessment of the human rights situation. In this respect, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the ideal of their full inclusion and participation in the community form the frame of reference for this article.

1. Einleitung

Im Jahr 2020 hat das gesellschaftliche Miteinander eine tiefe Zäsur erlebt. Die Corona-Pandemie wirkt sich bis heute tiefgreifend auf die gesamte Bevölkerung und auf alle Bereiche des persönlichen Lebens aus. Indes ist die individuelle Situation für das Erleben dieser Krise wesentlich. Menschen mit Behinderung standen und stehen in dieser außergewöhnlichen Lage vielfach vor besonderen Herausforderungen. Diese Herausforderungen sind dabei freilich so vielgestaltig wie das Leben mit Behinderung selbst, und doch legt die besondere Vulnerabilität von Menschen mit Behinderung ihre spezifische Betroffenheit nahe. Dessen ungeachtet erfuhren ihre Bedürfnisse in der öffentlichen Debatte über die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus sowie deren Lockerungen, wenig Beachtung. Ihrer Menschenrechtssituation muss jedoch insbesondere ihrer Verletzlichkeit wegen eine besondere Aufmerksamkeit gelten, weshalb ebenjene im Fokus dieses Beitrags steht. Angesichts der vielgestaltigen

Lebenslagen von Menschen mit Behinderung sollen ihre persönlichen Erfahrungen mit der Krise im Mittelpunkt der menschenrechtlichen Analyse stehen.

Grundlage der Untersuchung der Menschenrechtssituation von Menschen mit Behinderung bildet die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Zu Beginn des Beitrags soll daher allgemein auf die Ziele der Konvention und ihre zentrale Bedeutung in Krisenzeiten eingegangen werden (2.). Daran anschließend werden nach einer kurzen Rekapitulation der damaligen Pandemiesituation in Deutschland (3.) zwei Erfahrungsberichte von Menschen mit Behinderung vorgestellt, mit dem Ziel einen konkreten Einblick in ihren Alltag vor und nach Ausbruch der Pandemie zu geben (4.). Schließlich soll in Anbetracht der ausgewählten Erfahrungen untersucht werden, welche strukturellen Änderungen zur Sicherstellung der Menschenrechte in Krisensituation beitragen könnten (5.).

2. Die UN-BRK als Garantin menschenrechtlicher Standards in Krisensituationen

Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert die universalen Menschenrechte aus der spezifischen Perspektive von Menschen mit Behinderung mit dem Ziel, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte für Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 UN-BRK). Diese Zielsetzung lässt erkennen, dass die Konvention den Begriff der „Behinderung“ als Wechselwirkung zwischen einer langfristigen Beeinträchtigung und bestehenden sozialen Barrieren versteht (Art. 1 Abs. 2 UN-BRK). Das Leitbild der Konvention ist insofern die Inklusion, die durch spezifisch formulierte Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Vertragsstaaten verwirklicht werden soll. Zentral ist das Prinzip der Nichtdiskriminierung, welches neben einem Diskriminierungsverbot auch die Pflicht zur Schaffung „angemessener Vorkehrungen“ statuiert (Art. 2 Abs. 3 und 4 UN-BRK). Die Staaten sind folglich dazu angehalten, die notwendigen Anpassungen zur Sicherstellung der erforderlichen Unterstützung von Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen vorzunehmen, um ihnen eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen (vgl. Präambel (x) UN-BRK).

Die Bedeutung und Wirkungsmacht dieser staatlichen Verpflichtungen wird insbesondere in Krisenzeiten offenbar, da deren akute Bekämpfung angesichts der drohenden Gefahren für die gesamte Bevölkerung ohne Weiteres die Einschränkung oder Derogation von Menschenrechten erforderlich erscheinen lassen (Deutsches Institut für Menschenrechte 2020: 6). Die Verbindlichkeit der menschenrechtlichen Vorgaben

wird daher gerade in solchen Ausnahmeständen relevant. Mit Blick auf die spezifische Lage von Menschen mit Behinderung bildet insofern die UN-BRK die Garantie für die Einhaltung menschenrechtlicher Standards in Ausnahmeständen. Von diesem Standpunkt aus sollen die im Beitrag dargestellten Erfahrungsberichte zweier Menschen mit Behinderung über ihr individuelles Erleben der Corona-Pandemie im Einzelnen näher betrachtet werden.

3. Rekapitulation der unmittelbaren Krisenreaktion bis Juni 2020

Mit Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 sah sich die deutsche Regierung angesichts der zu diesem Zeitpunkt unberechenbaren Gefahr für Gesundheit und Leben durch das Virus dazu gezwungen, vielfältige Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu ergreifen. Großveranstaltungen wurden verboten, Schulen und Kitas auf unbestimmte Zeit geschlossen und soziale Kontakte auf ein Minimum beschränkt. Da die Infektionszahlen weiter stiegen und sich in anderen Ländern bereits eine Überforderung des Gesundheitssystems abzeichnete, wurde überdies ein umfangreiches Maßnahmenpaket auf der Basis des Infektionsschutzgesetzes beschlossen, das mit Ausnahme von relevanten Versorgungsstrukturen alle sozialen und wirtschaftlichen Interaktionen stoppte. Nachdem die Infektionen Mitte April ihren Höhepunkt erreicht hatten, sanken sie kontinuierlich. Anfang Mai einigten sich Bund und Länder schließlich auf die ersten leichten Lockerungen. Die Zahl der Infektionen sank trotzdem weiter und blieb auf niedrigem Niveau vorerst stabil. Die zweite Welle sollte erst im Oktober 2020, die dritte im Frühjahr 2021 folgen. Das Alltagsleben vieler normalisierte sich und es traten zunehmend wirtschaftliche Erwägungen in den Vordergrund. Viel Verantwortung oblag dem Einzelnen. Die Zeit der Aufzeichnung der Interviews im Juni 2020 zeichnete sich demzufolge durch eine gewisse Entspannung aus, dem Lösen aus einer kollektiven Paralyse. Sie war aber auch weiterhin von tiefer Unsicherheit und vielstimmigen Kassandrarufern geprägt.

4. Erfahrungsberichte

In diesen Kontext sind die nachfolgenden Erfahrungsberichte einzuordnen. Aufgezeichnet wurden sie durch einmalige, 90- bis 120-minütige Interviews per Videotelefonie. Alle Interviewten hatten sich zuvor auf einen Aufruf hin gemeldet und erklärten sich nach ausführlicher Aufklärung über Methodik und Zielsetzung zur Mitwirkung

bereit. Aus den Protokollen der Gespräche wurden die anonymisierten Berichte angefertigt, die den Interviewten im Nachgang zur Freigabe vorgelegt wurden. Die Fallstudien haben dabei eine einheitliche Struktur und umfassen die folgenden Punkte, deren Gewichtung den Gesprächspartner*innen oblag: Zunächst wurde um ein Selbstporträt (Biografie, Interessen, Tätigkeit) gebeten. Anschließend beschrieben die Interviewten ihren Alltag vor Ausbruch der Pandemie. Vor diesem Hintergrund legten sie schließlich die Veränderungen ihres Alltags im ersten Halbjahr 2020 dar.

Die Fallstudien stellen selbstredend keine repräsentative Stichprobe für die Vielfalt des Lebens mit Behinderung dar, sondern vereinen die folgenden Besonderheiten auf sich: Die beiden Interviewten leben in Ballungszentren in Privatwohnungen, also nicht im institutionellen Setting, und leben seit ihrer Geburt mit einer Behinderung.

4.1 INTERVIEW MIT SERAFINA UND IHRER MUTTER (7. JUNI 2020)

a) Biografie

Serafina lebt mit Trisomie 21. Sie ist vor Kurzem 14 Jahre alt geworden und besucht eine Integrierte Gesamtschule (IGS). Sie hat eine große Schwester, 17 Jahre alt, und lebt mit ihrer Mutter und Schwester in einer deutschen Großstadt. Sie geht gerne zur Schule und fühlt sich wohl in ihrer Klasse.

Ihre Interessen sind vielseitig und gehen weit über die schulischen Themen hinaus. Mit ihrer offenen, einnehmenden Art hat sie viele Freund*innen mit und ohne Behinderung gewonnen, mit denen sie zahlreiche Leidenschaften teilt. Als Freizeitbeschäftigung nennt sie zuerst das Tanzen, das sie zusammen mit Freundinnen betreibt. Außerdem fährt sie gerne Rad, auf sicheren Strecken allein, im herausfordernden Stadtverkehr auf dem Tandem mit ihrer Mutter. Sie ist außerdem sehr musikalisch und nennt mehrere Instrumente, mit denen sie vertraut ist. Hier profitiert sie von ihrer musikalischen Familie. Neben Musik und Sport zählen handwerkliche oder künstlerische Tätigkeiten zu ihren Interessen. Serafina unterstützt sehr zuverlässig im Haushalt. Die Wäschepflege beherrscht sie selbstständig und ist damit eine große Hilfe. Auch durch Putzen, Staubsaugen und Hilfe beim Kochen leistet sie wichtige Beiträge für die Familie. Als Berufswunsch benennt Serafina sehr klar den Beruf der Erzieherin.

b) Alltag vor der Corona-Pandemie

Die Familie lebt in einer gut funktionierenden Hausgemeinschaft, die viele gemeinsame Aktivitäten etabliert hat und eine Kultur der offenen Türen pflegt. Den Alltag prägen kurze Wege und viel Zusammenhalt in der Nachbarschaft und im Freundeskreis. Morgens begleitet eine Person aus der Familie oder Nachbarschaft Serafina zur Schu-

le. Sie ist mit dem Weg und mit den Verkehrsregeln zwar vertraut, allerdings stellt die gewisse Unberechenbarkeit des Stadtverkehrs dennoch ein zu großes Risiko dar. Den Weg kann sie zu Fuß oder mit dem Tandem zurücklegen.

Seit der fünften Klasse besucht Serafina eine Integrierte Gesamtschule (IGS) in ihrer Wohngegend. Die Schule hat ein Ganztagsangebot und so verbringt Serafina in der Regel den Tag bis zum Nachmittag in der Schule. Die Klasse besteht aus Kindern mit und ohne Behinderung, die gemeinsam unterrichtet werden. Der Unterricht dauert regelmäßig bis 14.15 Uhr und wird von zwei Lehrer*innen durchgeführt. Außerdem sind in der Regel für mehrere Kinder Schulbegleiter*innen im Unterricht anwesend, die jeweils ein Kind besonders unterstützen. Für Kinder mit Behinderung wird über die Lernziele der Klasse hinaus für jedes Schuljahr ein individueller Förderplan unter Berücksichtigung lebenspraktischer Lernziele in Zusammenarbeit mit den Eltern erstellt, sodass der Stundenplan von Serafina einige individuelle Elemente enthält. Noten erhalten die Kinder nicht, stattdessen werden Eltern in Gesprächen und durch Verbalurteile über ihre Lernfortschritte informiert.

Das Mittagessen nimmt Serafina gemeinsam mit ihren Mitschüler*innen in der Mensa der Schule ein. Es ist dabei eine wichtige Zeit für den Austausch und leitet die Nachmittagsaktivitäten ein. An drei Nachmittagen die Woche nimmt Serafina an Angeboten der Schule, sogenannten AGs, teil. An freien Nachmittagen besucht sie gerne ihre Freund*innen oder lädt sie zu sich ein.

Nach der Schule oder nach den Nachmittagsaktivitäten gegen 16 Uhr wird Serafina von einer Person aus Familie, Nachbarschaft oder Freundeskreis abgeholt und nach Hause begleitet. Oft steht noch ein Ausflug mit dem Tandem auf dem Programm. Serafina verbringt aber auch gerne Zeit zuhause und kann sich selbstständig über längere Zeiträume beschäftigen. Malen, Musizieren, Filme und sonstige Videos schauen oder Hörbücher hören gehören zu Serafinas bevorzugten Beschäftigungen.

Serafina hat gute motorische und sprachliche Fertigkeiten entwickelt und ist daher nicht von permanenter therapeutischer Unterstützung abhängig. Therapeutische Unterstützungsangebote zur weiteren Förderung wie Ergotherapie, Physiotherapie und Logopädie organisiert ihre Mutter für Serafina bedarfsorientiert und über weite Strecken über ihr eigenes Netzwerk. Für Serafina ist ihre Therapie eine sehr angenehme Erfahrung, und sie ist ihren Therapeut*innen vielfach freundschaftlich verbunden.

c) Veränderungen des Alltags durch die Pandemie

Wie viele Kinder mit Trisomie 21 hat Serafina in früher Kindheit eine Herz-OP hinter sich gebracht. Auch wenn sie heute als herzgesund gilt, bleibt ein Restrisiko für

Herzleiden. Darüber hinaus ist Serafina schon mehrfach an einer Lungenentzündung erkrankt. Damit hat sie ein hohes Risiko, bei einer Erkrankung an der durch das Coronavirus verursachten Lungenkrankheit Covid-19 einen schweren Verlauf der Krankheit zu erleben. Ihre Mutter hat sie deshalb seit der Schulschließung am 16. März 2020 nicht mehr in die Schule geschickt, auch wenn der Unterricht seit Ende April schrittweise wieder aufgenommen wurde. Für diese Entscheidung war das Verständnis von medizinischer wie auch schulischer Seite von Anfang an groß.

Das Leben der Familie findet seit Beginn des Lockdowns hauptsächlich zuhause statt. Serafinas Mutter setzt ihre Lehrtätigkeit im Homeoffice über Online-Tools fort. Einen großen Teil ihrer wöchentlichen Aufgaben bewältigt Serafina im Homeschooling selbstständig, sodass ihre Mutter in diesen Phasen ihrer Lehrtätigkeit nachgehen kann. Danach unterstützt sie Serafina bei den Aufgaben, die sie allein nicht lösen konnte. Serafina bewältigt aber nicht nur den Großteil ihrer Schulaufgaben allein, sie muss sich auch sonst selbst versorgen, sich ihre Zeit einteilen, sich kleine Mahlzeiten selbst zubereiten und ihre Siebensachen organisieren. Neben den Herausforderungen bei der Organisation des neuen Alltags sieht sich ihre Mutter mit gesundheitlichen Problemen ihrer sonst sehr agilen Tochter Serafina konfrontiert: Durch die fehlende Bewegung im Alltag wird Serafina krank. Der Medienkonsum von Serafina hat überdies stark zugenommen, da viele der sonstigen Aktivitäten nicht stattfinden können. Wichtige Sozialkontakte und Abwechslung fehlen. Diese Probleme muss ihre Mutter zu einem guten Teil allein abfedern. Mittlerweile ist der Besuch der Großeltern per Zug und unter Einhaltung der Hygieneregeln wieder relativ gefahrlos möglich, und das entspannt die Situation bereits sehr. Außerdem bekommt Serafina seit Anfang Juni Besuch von einer Teilhabeassistentin, die bei der Bearbeitung der schulischen Inhalte unterstützt. In Bezug auf Serafinas Zukunftsplanung hat die Corona-Zeit allerdings ein wichtiges Projekt verhindert: Kurz vor Beginn der Kontaktbeschränkungen sollte in der Schule eine Praktikumsphase beginnen, bei der die Schüler*innen Berufserfahrung in Betrieben ihrer Wahl sammeln sollten. Serafina hatte einen Praktikumsplatz bei einer Bekannten ihrer Mutter, die einen inklusiven Kinderladen betreibt.

4.2 INTERVIEW MIT JENS (16. JUNI 2020)

a) Biografie

Jens lebt mit einer chronischen spastischen Lähmung. Er wohnt in zentraler Lage in einer deutschen Großstadt und arbeitet als Softwareentwickler an Anwendungen für Banken. Durch seine Behinderung kann er seit Geburt wenig laufen und hat Schwie-

rigkeiten mit der Feinmotorik. Nach einem Überfall behielt er eine psychische Erkrankung zurück, die ihn in Form einer Panikstörung bis heute begleitet. Er ist Anfang der 1970er Jahre in Niedersachsen geboren und sollte mit Beginn der Schulpflicht aufgrund seiner Behinderung eine damals so genannte Behindertenschule besuchen. Das Gefühl der totalen Unterforderung brachte den Sechsjährigen jedoch schnell zu der Erkenntnis, dass er eine Regelschule besuchen möchte. Zur damaligen Zeit gab es hierfür wenig Unterstützungsstrukturen; es gelang dennoch nach der Grundschulzeit sogar der Übergang aufs Gymnasium. Jens war aufgrund seines häufigen krankheitsbedingten Fehlens nach einigen Jahren dennoch gezwungen, auf die Realschule zu wechseln, wo er die Mittlere Reife absolvierte. Anschließend holte er gegen alle Widrigkeiten sein Abitur auf einem Wirtschaftsgymnasium nach und begann eine Ausbildung zum Industriekaufmann in einem mittelständischen Betrieb in München. In der Ausbildungszeit wurde seine IT-Affinität und sein Talent erkannt und gefördert. In diesem Tätigkeitsbereich entstand zu dieser Zeit Mitte der Neunziger vieles neu und so erhielt Jens die Möglichkeit, im Rahmen einer einjährigen Fortbildung zum Applikationsentwickler das Programmieren von der Pike auf zu lernen. Er nutzte diese Chance, um sich umfangreiche Fertigkeiten anzueignen. Nach der Insolvenz seines Arbeitgebers gute zehn Jahre später fand er in einem anderen Bundesland nach weniger als einem Jahr einen neuen Arbeitsplatz bei einer Software- und Beratungsfirma. Seiher ist er dort als Softwareentwickler in Vollzeit tätig. Seit der Trennung von seiner Partnerin 2018 lebt er allein.

b) Alltag vor der Pandemie

Der Alltag vor der Pandemie war stark von der Arbeit geprägt. Jens kann nur mit großer Mühe laufen und schafft deshalb nur kurze Strecken. Da sich sein Arbeitsplatz in einer anderen Stadt befindet, pendelt er täglich morgens ohne Hilfe mit der Bahn zu seiner Arbeitsstelle. Dort verbringt er einen achtstündigen Büroarbeitstag und kommt gegen Nachmittag nach Hause. Er ist von dieser Anstrengung meist sehr erschöpft, führt aber dennoch ein soziales Leben und trifft sich abends gelegentlich mit Freund*innen oder Bekannten. Alltägliche Verrichtungen wie Einkaufen oder Aufräumen erfordern jedoch oft Kraft, die er nach dem Arbeitstag nicht mehr hat, sodass er zuletzt (vor der Pandemie) in Pflegegrad 1 eingestuft wurde und im Zuge dessen Unterstützung im Haushalt erhalten sollte. Vor Beginn der Pandemie konnte Jens die Unterstützung allerdings nicht mehr organisieren. Durch den Beginn der Pandemie waren Kapazitäten der Pflegedienste schließlich jedoch so knapp, dass er die bewilligten Unterstützungsleistungen bisher nicht erhielt.

c) Veränderungen des Alltags durch die Pandemie

Mit Beginn der Pandemie hat sich Jens' Alltag radikal verändert. Anfang März 2020 war er zuletzt im Büro, bevor er ins Homeoffice wechselte. Im April wurde er in Kurzarbeit geschickt und arbeitet seitdem nur 25 %, also zehn Stunden in der Woche, die er sich weitestgehend frei einteilen kann. Wegen des hohen Risikos durch Covid-19 für ihn als Risikoperson verlässt er seine Wohnung seit Mitte März überhaupt nicht mehr. Er kann auf eine gut funktionierende Hausgemeinschaft zurückgreifen, die das Einkaufen und übrige Besorgungen für ihn übernimmt. Ansonsten ist sein neuer Alltag stark von Isolation und Langeweile geprägt. Sein Medienkonsum hat dadurch stark zugenommen. Als physische Konsequenz stellt Jens Bewegungsmangel und eine dadurch ausgelöste Verschlimmerung der Spastik und zunehmende Beeinträchtigung seiner Motorik fest. Beides wäre dringend behandlungsbedürftig, dennoch wurde ihm bisher keine Krankengymnastik in Aussicht gestellt. Psychisch belastet ihn die Situation außerdem zusätzlich, insbesondere, seit die Politik die Maßnahmen zur Eindämmung wieder lockert. Auch wenn ihm die Beweggründe für die Lockerungen einleuchten, fühlt er sich durch die zunehmende Normalisierung in seiner Sicherheit bedroht und hält deshalb nach wie vor eine strenge Quarantäne, um seine Gesundheit und sein Leben zu schützen. Seine Panikattacken haben sich durch seine Angst vor einer Infektion verstärkt. Ein Tierarztbesuch, der ihn zuletzt zwang, das Haus zu verlassen, geriet zum Spießbrutenlauf. Seine Panik wirkte sich auch auf den Bewegungsapparat aus, sodass das Laufen zusätzlich erschwert war. Vor weiteren Veranlassungen, die Wohnung zu verlassen, fürchtete er sich nach dieser Erfahrung umso mehr, sodass nicht so sehr der Lockdown, sondern vielmehr die Lockerungen ihn belasten. Ebendiese sind außerdem der Grund dafür, dass er auf soziale Kontakte verzichtet. Es hat sich das Gefühl eingestellt, dass er als Angehöriger einer Risikogruppe in die Isolation gezwungen wird, um sich zu schützen, während die Gesellschaft sich ihrer Verantwortung entzieht.

5. Auswertung und Folgerungen

Zu Beginn der Auswertung ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Fallstudien als Beispiele für sehr inklusive Lebensrealitäten gelten dürfen. Erkennbar wird das etwa am hohen Grad an persönlicher Autonomie und der Reziprozität in ihren Beziehungen, wobei beides sich zu tragfähigen Netzwerken verbindet. Dennoch lassen die Berichte eine spezifische Betroffenheit von Menschen mit Behinderung durch den Ausbruch der Corona-Pandemie, beziehungsweise die Ausgestaltung der staatlicher-

seits erforderlich gewordenen Reaktionen, deutlich erkennen. Deren Auswirkungen indes manifestieren sich in zwei zentralen Lebensbereichen insbesondere.

5.1 DAS RECHT AUF GESUNDHEIT

Anhand der Erfahrungsberichte von Serafina und Jens wird an zwei Beispielen offenbar, dass die Corona-Pandemie für Menschen mit Behinderung neben der allgemeinen Gefahr eines schweren Krankheitsverlaufs von Covid-19 zusätzliche Gefahren für ihre Gesundheit mit sich brachte. Das Aussetzen von physiotherapeutischen Behandlungen sowie ein genereller Bewegungsmangel im Alltag zeitigten bei beiden eine unmittelbare Verschlechterung ihres gesundheitlichen Zustands. In Jens' Schilderungen wird zudem eine enorme psychische Belastung erkennbar; insbesondere die Lockerungen der politischen Maßnahmen führten bei ihm zur Verschlimmerung der Panikattacken aus Angst vor einer Infektion mit dem Corona-Virus. Die beiden Fälle veranschaulichen deutlich, was auch von der UN-Sonderberichterstatterin zu den Rechten von Menschen mit Behinderung, Catalina Devandas, öffentlich beklagt wurde: Therapeutische Angebote und Fördermaßnahmen, auf die Menschen mit Behinderung angewiesen sind, wurden weltweit aufgrund von Kontaktbeschränkungen, Kapazitätsengpässen sowie einem Mangel an Schutzausrüstung vorübergehend ausgesetzt (Catalina Devandas 2020). Auch in Deutschland führten weitreichende Kontaktbeschränkungen mitunter zu Unterbrechungen der Therapiemaßnahmen, ohne dass Maßnahmen zur Abmilderung der gesundheitlichen Folgen ergriffen worden wären. Durch das Aussetzen präventiver Gesundheitsmaßnahmen ist indes zu befürchten, dass Betroffene langfristigen Gesundheitsrisiken ausgesetzt sind. Letztlich ist offenkundig, dass Menschen mit Behinderung, die aufgrund von spezifischen Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf eine kontinuierliche und funktionierende Gesundheitsversorgung angewiesen sind, angesichts ihrer erhöhten Vulnerabilität in besonderem Ausmaß von der Krise getroffen wurden.

In Anbetracht des in der UN-BRK verbrieften Menschenrechts auf Gesundheit können diese Verhältnisse zu Beginn der Corona-Pandemie als kritisch bezeichnet werden. In Art. 25 UN-BRK wird das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit für alle garantiert. Die Vertragsstaaten sind demzufolge zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu gesundheitlicher Versorgung verpflichtet. Dies umfasst insbesondere die Pflicht zur Bereitstellung spezifischer Gesundheitsleistungen für Menschen mit Behinderung, die bestehende Beeinträchtigungen geringhalten sowie weiteren Beeinträchtigungen vorbeugen sollen (Art. 25 S. 3 lit. b UN-BRK). Mithin müssen die Vertragsstaaten mithilfe von geeigneten Maßnahmen sicherstellen, dass diese spezifische Gesundheitsversorgung auch unter außergewöhnlichen Bedingungen zur

Verfügung steht (Basharu/Cisternas-Reyes 2020: No. 7). Die dargestellten Erfahrungsberichte zeigen indes, dass zumindest in den beiden untersuchten Fällen die staatliche Gewährleistungspflicht jedenfalls zu Beginn der Corona-Krise nicht hinreichend erfüllt wurde, und sie stellen sicherlich keine Einzelfälle dar. Vielmehr liegt die Annahme nahe, dass die besondere Vulnerabilität von Menschen mit Behinderung, die aufgrund von Beeinträchtigungen auf spezifische Gesundheitsleistungen angewiesen sind, bei Beschluss der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus nicht hinreichend berücksichtigt wurde.

5.2 DIE RECHTE AUF BILDUNG UND ARBEIT

Darüber hinaus veranschaulichen die dargestellten Erfahrungsberichte die mitunter weitreichenden Auswirkungen der Maßnahmen auf das Schul- und Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung. Zwar betraf dies während des Lockdowns die gesamte Bevölkerung, jedoch wird in der anhaltenden Betroffenheit von Menschen mit Behinderung, die aus gesundheitlichen Gründen auch nach der Lockdown-Phase nicht ohne Weiteres zur Schule und Arbeit zurückkehren können, eine besondere Eingriffsintensität erkennbar.

Insbesondere in Serafinas Bericht kristallisierte sich heraus, dass sie die Schulschließungen im März 2020 als besonders einschneidend erlebt hat. Vor Ausbruch der Corona-Pandemie trug die Institution Schule als Begegnungsstätte maßgeblich zu ihrer gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft bei und gab ihr den Raum zur Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Potenzialentfaltung. Dies wird unter anderem an ihrer Begeisterung fürs Lernen und ihren vielseitigen Interessen sichtbar. Mit Schließung der Schule stellte sich die Bearbeitung der Schulaufgaben im Homeschooling jedoch als Herausforderung für Serafina dar. Die nötige Unterstützung durch eine Teilhabeassistentin folgte erst im Juni 2020. Mit Wegfall der Strukturen im Alltag ging zudem ein stark zunehmender Medienkonsum einher. Diese gravierenden Auswirkungen der Maßnahmen auf den Lernalltag von Serafina illustrieren ihre spezifische Betroffenheit in ihrem Recht auf Bildung.

Art. 24 UN-BRK formuliert ein Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung und verpflichtet die Vertragsstaaten zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems. Die effektive Gewährleistung dessen erfordert mithin angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des/der Einzelnen sowie individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderung nicht vom Bildungssystem ausgeschlossen werden (vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. a und lit. c UN-BRK). Vor diesem Hintergrund hätten jedenfalls im Zeitpunkt der Öffnung der Schulen individuell zugeschnittene Lösungen eruiert werden müssen, um auch unter diesen außergewöhnli-

chen Bedingungen eine gleichberechtigte Teilnahme am Schulunterricht zu ermöglichen. Angesichts der früh bekannten Tatsache, dass auch jüngere Menschen mit chronischen Erkrankungen oder Behinderung, bei einer Erkrankung mit Covid-19 besonders gefährdet sein können und für diese deshalb eine Rückkehr zum normalen Schulalltag nicht gefahrlos möglich ist, hätte sich die Regierung rechtzeitig mit individuellen Unterstützungsmaßnahmen und ihrer Umsetzung befassen können, um mögliche Nachteile der fehlenden physischen Präsenz im Unterricht auszugleichen. Die Tragweite der Schulschließung für den Alltag von Serafina manifestiert im Ergebnis die Bedeutung des Rechts auf inklusive Bildung für eine gelingende Inklusion von Menschen mit Behinderung sowie die Schlüsselfunktion der Institution Schule insgesamt, lernen junge Menschen doch hier Grundlegendes über den Umgang miteinander, das sie nicht selten ein Leben lang leitet.

Hiermit korrespondierend werden im Erfahrungsbericht von Jens die Auswirkungen auf das Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung erkennbar. Die Tragweite wird insbesondere in Jens' Reaktion auf die drastische Arbeitszeitverkürzung im Zuge des Kurzarbeitsprogramms deutlich, die er als einen von Isolation und Langeweile geprägten Alltag zusammenfasst. Ob es – wie im Fall von Jens – möglich ist aus dem Homeoffice zu arbeiten, hängt maßgeblich von der ausgeübten Tätigkeit und dem jeweiligen Arbeitgeber einschließlich seiner Bereitschaft ab, das erhöhte Risiko der Mitarbeitenden anzuerkennen. An Jens' Fall zeigt sich das besondere Potenzial solcher Homeoffice-Modelle. Die Gewährleistung des Zugangs zum Arbeitsmarkt lässt sich auf diese Weise mit der Anerkennung des notwendig gewordenen Selbstschutzes vereinbaren. Demgegenüber gestaltet sich der Arbeitsschutz für Angestellte in Werkstätten für Menschen mit Behinderung wesentlich komplizierter, weshalb viele Werkstätten vorübergehend vollständig geschlossen wurden.

Diese gravierenden Einschränkungen betreffen das in Art. 27 UN-BRK formulierte Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben. Zur effektiven Verwirklichung dessen müssen angesichts der aktuellen Entwicklungen wirksame Rahmenbedingungen gesetzt werden, die den Zugang zum Arbeitsmarkt auch krisenunabhängig gewährleisten. Angesichts der Bedeutung der Erwerbstätigkeit für das individuelle Selbstwertgefühl ist dies dringend geboten. Beispielsweise könnte die gesetzliche Verankerung eines Rechts auf Homeoffice oder ein bedürfnisorientierter Anspruch auf Schaffung besonderer Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz zur Inklusion am Arbeitsmarkt beitragen und spezifischen Einschränkungen in Krisenzeiten entgegenwirken.

6. Fazit

Die Bestandsaufnahme zeigt die besondere Betroffenheit von Menschen mit Behinderung auf, selbst wenn diese in inklusiven Kontexten leben. Hintergrund dürfte keine bewusste Zurücksetzung gewesen sein, sondern vielmehr die unzureichende explizite Adressierung der Bedarfe von Menschen mit Behinderung bei der Bewältigung einer neuartigen Krise. Dennoch resultieren aus ebendieser Unzulänglichkeit der staatlichen Maßnahmen diskriminierende Missstände zuungunsten von Betroffenen. Mithin wurde deutlich, warum die UN-BRK die Vertragsstaaten gerade dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte von Menschen mit Behinderung auch in Ausnahmesituationen zu schützen und einer Diskriminierung entgegenzuwirken. Für eine wirksame Umsetzung müssen deshalb die besonderen, sehr vielfältigen Gefährdungslagen von Menschen mit Behinderung identifiziert werden. Auf Grundlage dessen können präventive Konzepte etabliert werden, die dafür Sorge tragen, dass die Versorgung und Unterstützung von Menschen in vulnerablen Lebenslagen auch in anhaltenden oder künftigen Krisenzeiten sichergestellt ist.

In der Corona-Pandemie, die eine noch nie dagewesene Krisensituation hervorrief, standen langsame und bürokratische Entscheidungsverfahren einem hohen Anpassungsdruck gegenüber. Die Lektion aus den Erfahrungen in der Lockdown-Phase der ersten Welle muss insofern sein, dass jederzeit aus einer Krisensituation die Notwendigkeit weitreichender Ad hoc-Entscheidungen resultieren kann, wobei die Bedarfe vulnerabler Gruppen schnell aus dem Blick geraten können. Dem kann ein Vertragsstaat gegenübertreten, indem er auf Grundlage der Pandemieerfahrungen präventive Konzepte erstellt, die eine reaktionsschnelle und passgenaue Unterstützung sicherstellen. Die institutionellen Unterstützungsstrukturen für Menschen mit Behinderung sollten dazu insgesamt möglichst flexibel gestaltet werden. Überdies ist die Expertise von Menschen mit Behinderung in Bezug auf ihre Bedarfe anerkanntenswert und sollte insoweit verstärkt Eingang in die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen finden. Im Sinne der UN-BRK ist deshalb ein reziproker Ansatz auf breiter Institutionsebene vonnöten, der dem zentralen Grundsatz der UN-BRK „Nichts ohne uns über uns!“ entspricht. Dem kommt ein beratender, kooperativer Ansatz am nächsten und gleichzeitig ist damit eine individuelle und reaktionsschnelle Lösungsfindung möglich.

Ähnliche Schlüsse zieht in diesem Zusammenhang die Bundesvereinigung Lebenshilfe in ihrem Positionspapier: Als Lehre aus der ersten Pandemiewelle stellt sie die Notwendigkeit fest, sämtliche Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung auf die Auswirkungen auf

Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen hin zu überprüfen (Bundesvereinigung Lebenshilfe 2020: 4). Hierzu verweist sie auf die Relevanz von unmittelbarer Beteiligung und Dialog (ebd.: 4). Ferner wird betont, dass Mehrbedarfe, die sich aus den Einschränkungen zur Pandemiebekämpfung für Menschen mit Behinderung im Speziellen ergeben, zügig anerkannt und finanziert werden sollten (ebd.: 6). Überdies wird weiterhin Forschungsbedarf in Bezug auf Bedarfe und Problemlagen von vulnerablen Gruppen in der Corona-Pandemie sowie jenseits davon konstatiert (ebd.: 4). Ein wesentliches Forschungsziel ist dabei in der Erarbeitung leistungsfähiger präventiver Konzepte zu sehen. Diese Konzepte müssen in der Lage sein, den Schutz der Menschenrechte in Krisenzeiten zu sichern und sollten dazu das Leitbild der UN-BRK, die Inklusion, ins Zentrum stellen.

Im Ergebnis der menschenrechtlichen Betrachtung zeigt sich, dass vielen spezifischen Problemlagen von Menschen mit Behinderung – so unterschiedlich sie sich darstellen – schon aufgrund des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung der UN-BRK hätte vorgebeugt werden müssen. Indes wird vor dem Hintergrund der beiden Fallstudien deutlich, dass der Umsetzung der Konvention in Krisenzeiten besondere Aufmerksamkeit gelten sollte.

Das Leitbild der UN-BRK, die Inklusion, weist jedoch über die institutionelle Ebene hinaus. Inklusion findet zuerst und vor allem zwischen Individuen statt. Den Stellenwert der Netzwerke für eine Gesellschaft, die sich als inklusiv versteht, haben die dargestellten Erfahrungsberichte durchaus offenbart. Dort, wo Institutionen und Individuen gemeinsam daran arbeiten, Inklusion als Selbstverständlichkeit zu leben, sind Menschen mit wie ohne Behinderung in Krisensituationen resilienter und schaffen überdies einen Zugewinn an Humanität und Vielfalt.

Literatur

- Basahru, Danlami/Cisternas Reyes, María Soledad (2020): Joint Statement: Persons with Disabilities and COVID-19 by the Chair of the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, on behalf of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Special Envoy of the United Nations Secretary-General on Disability and Accessibility; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25765>
- Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (September 2020): Welche Lehren ziehen Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen aus der Corona-Pandemie? Positionspapier der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.; https://www.lebenshilfe.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Wissen/public/Positionspapier/Positionspapier_BVLH_2020-09_Corona_Pandemie.pdf
- Deutsches Institut für Menschenrechte (März 2020): Stellungnahme – Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten; https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Coronakrise_Menschenrechte_muessen_das_politische_Handeln_leiten.pdf

Devandas, Catalina (März 2020): COVID 19: Who is protecting the people with disabilities?; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725>

Die zitierten Websites wurden im Dezember 2020 und Januar 2021 zuletzt aufgerufen.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1769.1998>



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

Neuerscheinung

Volkmar Wolters, Stephan Hübner, Karl Felix Trüller,
Heike Ließmann, Judith Kösters (Hg.)

Mensch und Tier

Begleitbuch zum hr-iNFO Funkkolleg

Schmusehündchen, Pleitegeier, schlauer Fuchs: Tiere prägen unser Leben, nicht nur in der Sprache. Ein Grund dafür ist sicher, dass die Biologie den Menschen selbst als Tier erkannt hat. Doch welche Position kommt uns im Tierreich genau zu? Warum nehmen wir gegenüber anderen Tieren gern die „Über-Rolle“ ein, idealisieren und umschwärmen die einen, verfolgen und töten die anderen? Wie sollten wir andere Tiere behandeln? Wie lernen wir sie besser zu verstehen und zu schützen? Und was können wir von ihnen für unsere eigene Zukunft lernen?



ISBN 978-3-7344-1138-0, 216 S., € 24,90
PDF ISBN 978-3-7344-1139-7, € 23,99

Weitere Funkkolleg-Begleitbücher



ISBN 978-3-7344-0883-0,
240 S., € 26,90
PDF 978-3-7344-0884-7,
EPUB 978-3-7344-0885-4, je € 21,99



ISBN 978-3-7344-0738-3,
240 S., € 26,90
PDF 978-3-7344-0739-0,
EPUB 978-3-7344-0740-6, je € 21,99

www.wochenschau-verlag.de



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



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

BUCHBESPRECHUNGEN

**Ingo Richter, Lothar Krappmann, Friederike Wapler (Hg.) (2020):
Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen
Kinder- und Jugendrechts**, Baden-Baden: Nomos, 572 Seiten



Mit dem umfangreichen, 572 Seiten umfassenden Werk unter dem Gesamttitel „Kinderrechte“ liegt erstmals in deutscher Sprache ein – wie es im Untertitel heißt – „Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts“ vor, welches das deutsche Kinder- und Jugendrecht systematisch auf die in der UN-Kinderrechtskonvention niedergelegten internationalen Kinderrechte bezieht. Nach Angabe der beiden Herausgeber und der Herausgeberin ist es Ziel des Handbuches, „zu prüfen, ob die von der Bundesrepublik im Jahre 1992 ratifizierte *UN-Kinderrechtskonvention* vom 20. November 1989 in Deutschland gesetzlich umgesetzt wurde und dadurch die rechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Bestimmungen der Konvention geschaffen wurden“ (S. 7).

Das Handbuch ist überwiegend ein juristisches Buch. Von den 15 Autor*innen verfügen 13 über eine rechtswissenschaftliche Ausbildung, lediglich zwei Autoren nähern sich dem Thema aus sozial- bzw. bildungswissenschaftlicher Perspektive. Der Herausgeber *Prof. Dr. iur. Ingo Richter* ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht. Er war langjährig Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung in Berlin und von 1993 bis 2003 Direktor des Deutschen Jugendinstituts in München. Der Mitherausgeber *Prof. Dr. phil. Lothar Krappmann* war bis 2001 Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung in Berlin und ist jetzt Honorar-Professor für Soziologie der Bildung an der Freien Universität Berlin. Von 2003 bis 2011 war er Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes in Genf. Mitherausgeberin *Prof'in Dr. iur. Friederike Wapler* ist Inhaberin des Lehrstuhls für Rechtsphilosophie und Öffentliches Recht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Die insgesamt 15 Rechtskapitel des Handbuches behandeln jeweils juristische Teilbereiche mit Bezug zu Kindern, die

entsprechend Art. 1 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention als alle Menschen verstanden werden, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Bei der Auswahl der Themen ging es den Herausgeber*innen darum, sich „vor allem von einem Blick auf die Lebenslagen der Kinder und Jugendlichen leiten [zu] lassen und nicht von der rechtlichen Systematik“ (S. 7). Der thematische Bogen reicht vom Verfassungsrecht über das Familienrecht, das Kinder- und Jugendhilferecht (einschließlich des Rechts der Kindertagesbetreuung), die Rechte auf Bildung, Ausbildung und Arbeit sowie auf Soziale Sicherung bis hin zum Gesundheits-, Migrations- und Strafrecht. Weitere Kapitel behandeln die rechtliche Handlungsfähigkeit von Kindern, Kinder mit Behinderungen, das Verhältnis Kinderrechte und Medien, den Daten- und Vertrauensschutz und die Beteiligung von Kindern in Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Ein Anhang enthält ausführliche Erläuterungen zum Berichtsverfahren der UN-Menschenrechtsverträge sowie die UN-Kinderrechtskonvention und das Dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren (Individualbeschwerdeverfahren) im Wortlaut.

Gemeinsamer Bezugspunkt sämtlicher Kapitel sind die in der UN-Kinderrechtskonvention enthaltenen internationalen Kinderrechte, zu deren uneingeschränkter rechtlicher und tatsächlicher

Verwirklichung sich Deutschland durch Ratifikation verpflichtet hat. Sämtliche Kapitel werden von renommierten juristischen Expert*innen verantwortet, die mit ihrem jeweiligen Themenfeld bestens vertraut sind. Besonders lesenswert und als Einstieg unbedingt zu empfehlen sind die von unterschiedlichen Autor*innen verfassten und sich über mehr als 50 Seiten erstreckenden drei (!) Einleitungen sowie das von den drei Herausgeber*innen gemeinsam verantwortete Kapitel „Fazit und Nachgedanken“.

Die von *Ingo Richter* verfasste Einleitung 1 widmet sich der Entwicklung der Rechte der Kinder und Jugendlichen in der deutschen Rechtsgeschichte, überwiegend vom Beginn des 20. Jahrhunderts an bis heute. Der Autor stellt dar, dass der Ausgangspunkt der Kinderrechte zunächst die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen gewesen ist. Er schildert, wie zu den Schutzrechten in Familie und Öffentlichkeit allmählich Rechte des Kindes auf Fürsorge, Erziehung und Bildung hinzutraten. Der Beitrag endet mit einer rechtshistorisch geleiteten Diskussion des Verhältnisses zwischen Grundrechtsfähigkeit und Grundrechtsmündigkeit, mit der das Spannungsfeld zwischen Abhängigkeit und (wachsender) Autonomie des Kindes ausgelotet und der Blick auf die modernen Beteiligungsrechte von Kindern gelenkt wird.

Einleitung 2 wird von *Lothar Krappmann* verantwortet, der – als Pendant zur

Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland – die internationale Entstehung der Menschenrechte der Kinder nachzeichnet, von den Anfängen nach dem 1. Weltkrieg bis heute. Er beschreibt die ersten Bemühungen des Völkerbundes und dann vor allem die Entwicklungen hin zur UN-Kinderrechtskonvention im Rahmen der nach dem 2. Weltkrieg gegründeten Vereinten Nationen. Ausführlich schildert er die Rolle von Vordenker*innen wie Ellen Key, Eglantine Jebb und Janusz Korczak und würdigt das Engagement von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die seiner Auffassung zufolge wesentlich zur Entstehung eines eigenständigen und politisch wirksamen internationalen Kinderrechtsdiskurses beigetragen haben.

Einleitung 3 stammt aus der Feder von *Stefanie Schmahl*, Verfasserin des wohl bedeutendsten deutschsprachigen Handkommentars zur UN-Kinderrechtskonvention (Nomos Verlag 2013). In diesem dritten einleitenden Abschnitt würdigt sie Bedeutung und Reichweite der UN-Kinderrechtskonvention, die sie aufgrund der darin gelungenen Integration von politischen und bürgerlichen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits als Meilenstein in der Entwicklung internationaler Menschenrechte bezeichnet. Weiterhin behandelt die Autorin die Rolle der inzwischen drei Zusatzprotokolle, Fragen der Justiziabilität der in den 54

Artikeln der Konvention enthaltenen Rechte sowie das Verhältnis der UN-Kinderrechtskonvention zu weiteren menschenrechtlichen Übereinkommen auf internationaler Ebene.

In dem resümierenden Kapitel „Fazit und Nachgedanken“ konstatieren die drei Herausgeber*innen, dass mehr als 30 Jahre nach Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen und rund zehn Jahre nach Rücknahme der Vorbehaltserklärung durch die deutsche Bundesregierung mit dem vorliegenden Handbuch erstmals eine umfassende Analyse des Verhältnisses zwischen den Bestimmungen der Konvention und dem deutschen Kinder- und Jugendrecht vorliegt. Die Ergebnisse der in dem Handbuch präsentierten Analysen fassen sie wie folgt zusammen: „Die Kinder und Jugendliche betreffenden Gesetze in Deutschland können im Großen und Ganzen als eine vertretbare Ausformung der menschenrechtlichen Bestimmungen der *UN-Kinderrechtskonvention* im deutschen Recht angesehen werden, wenn man dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum zugesteht. In allen Beiträgen werden jedoch auch Unklarheiten, Lücken und Ergänzungsbedarf festgestellt, sei es im Hinblick auf die Konvention, sei es, weil aus anderen Gründen Regelungen noch unbefriedigend sind“ (S. 514).

Darüber hinaus schlussfolgern die Herausgeber*innen in ihrem Fazit, dass

es neben rechtlichen Umsetzungsdefiziten in Deutschland vor allem Anwendungsdefizite gibt, die einer tatsächlichen Verwirklichung der Kinderrechte entgegenstehen. Die in zahlreichen Bereichen festzustellende mangelnde Anwendung bestehender Rechtsansprüche von Kindern sei allerdings ein Thema, das über den Gegenstandsbereich des Handbuchs hinausweise und einer eigenständigen Betrachtung bedürfe.

Einen eigenen Abschnitt in ihrem Fazit widmen die Herausgeber*innen der Frage, ob es notwendig sei, die Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern. Nach einer kurzen Skizzierung der in Deutschland diesbezüglich kontrovers geführten Diskussion schließen sie sich der von *Friederike Wapler* als Mitherausgeberin vertretenen Auffassung an, „dass auf der Ebene des Verfassungsrechts, insbesondere der Grundrechte von Kindern und Jugendlichen, keine grundlegenden Verletzungen der Bestimmungen der Kinderrechtskonvention fest[zustellen seien]“ (S. 521). Allenfalls könne es darum gehen, durch die Aufnahme von Kinderrechten in die deutsche Verfassung das Bewusstsein für bestehende Rechte der Kinder zu stärken, „nicht aber neue Rechte einzuführen oder das verfassungsrechtliche Verhältnis von Eltern, Kindern und Staat zu verändern“ (S. 520 f).

Abschließend vertreten die Herausgeber*innen die Auffassung, dass die UN-Kinderrechtskonvention angesichts

drängender neuer Probleme in manchen Punkten zu veralten drohe. Dabei nennen sie als Beispiele für neue Herausforderungen unter anderem die Reproduktionsmedizin, die Geschlechtszuordnung sowie die mit der Bedrohung von Lebensgrundlagen verbundenen ökologischen Herausforderungen. In diesem Zusammenhang sei bedauerlich, „dass Deutschland kein Vorreiter in der Suche nach weiterentwickelten und expandierenden Lösungen ist“ (S. 521).

Eine Bewertung des Handbuchs fällt ganz überwiegend positiv aus. Tatsächlich wird durch die systematische Verknüpfung zwischen dem deutschen Kinder- und Jugendrecht und der UN-Kinderrechtskonvention eine Lücke geschlossen, die sich sowohl für Rechtsanwender*innen als auch für an kinderrechtlichen Fragen interessierte Praktiker*innen in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen schmerzlich aufgetan hat. Dadurch besteht die Hoffnung, dass sich Jurist*innen unter anderem im Gerichtswesen und in den Jugendämtern mehr als bisher bei ihren Entscheidungen nicht nur an den Normen des deutschen Rechts, sondern auch an den in der UN-Kinderrechtskonvention niedergelegten Kinderrechten orientieren. Diejenigen, die bisher der Auffassung waren, internationales Recht ignorieren zu können, sind nun dringend aufgefordert, ihre Position zu überdenken. Positiv zu erwarten ist auch, dass das Handbuch dazu beiträgt, dass sich die

Kluft zwischen dem ganz überwiegend an deutschen Normen orientierten juristischen Mainstream und einer relativ kleinen Gruppe von kinderrechtlichen Aktivist*innen allmählich schließt.

Aber es besteht auch Anlass zu kritischen Anmerkungen. Zum einen ist festzustellen, dass der Anspruch des Handbuchs, das gesamte in Deutschland mit Bezug zu Kindern geltende Recht in Bezug zur UN-Kinderrechtskonvention zu setzen, nicht vollends eingelöst wird. Die Herausgeber*innen stellen selbst mit Bedauern fest (S. 515), dass die in Art. 31 UN-Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte des Kindes auf Ruhe, Freizeit, Spiel und Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben leider nicht in einem eigenen Kapitel behandelt werden. Auch Teile des Öffentlichen Rechts wie beispielsweise das Baurecht und das Umweltrecht finden keine Erwähnung, obwohl sie viele Bezüge zu den Interessen von Kindern aufweisen. Schmerzlich vermisst wird auch ein eigenes Kapitel zu der in Art. 42 UN-Kinderrechtskonvention enthaltenen Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Kinderrechte durch Menschen- und Kinderrechtsbildung allgemein – das heißt auch bei Kindern und Jugendlichen – bekannt zu machen.

Eine zweite kritische Anmerkung bezieht sich darauf, dass die UN-Kinderrechtskonvention selbst – im Unterschied zum deutschen Kinder- und Jugendrecht

– wenig kritisch hinterfragt wird. Denn auch bei den Formulierungen in der Kinderrechtskonvention handelt es sich in vielen Punkten um einen Kompromiss zwischen Staaten, der mit Schwächen behaftet ist und immer wieder der Neuinterpretation und Weiterentwicklung bedarf. Der lediglich ganz am Ende des Handbuchs zu findende kurze Hinweis auf Alterserscheinungen und Reformbedarf der Konvention hätte eine Vertiefung verdient.

Schließlich muss verwundern, dass sich die Herausgeber*innen hinsichtlich der kinderrechtlich bedeutsamen Frage der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz so sehr zurückhalten und wenig engagiert zeigen. Zwar handelt es sich um ein juristisches Handbuch auf rechtswissenschaftlicher Grundlage, dessen Aufgabe nicht in erster Linie darin besteht, zu rechtspolitischen Entwicklungen Position zu beziehen. Andererseits jedoch liegt zu dem Thema einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Kinderrechte reichlich juristisches Schrifttum vor, sowohl seitens des UN-Kinderrechtsausschusses als auch auf nationaler Ebene – darunter verfassungsrechtliche Gutachten, die von bedeutsamen kinderrechtlichen Regelungslücken im Grundgesetz sprechen, die es zu schließen gilt –, sodass eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema gutgetan hätte.

Alles in allem aber handelt es sich bei dem Handbuch Kinderrechte um ein

wichtiges und notwendiges Werk, das mit Sicherheit einen festen Platz einnehmen wird, wenn es um die juristische Rezeption und angemessene Berücksichtigung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland geht. Aber auch für kinderrechtlich interessierte Nicht-Jurist*innen ist das Handbuch eine Fundgrube, auf die sie sich bei ihrer Arbeit stützen und aus der sie zahlreiche Anregungen erhalten können. Rückblickend stellt sich die Frage, warum es so lange gedauert hat,

bis eine solche systematische Zusammenschau des deutschen und internationalen Jugendrechts erschienen ist. Nun bleibt zu wünschen, dass das Handbuch eine weite Verbreitung und Beachtung findet, in der juristischen und außerjuristischen Praxis ebenso wie in der Rechtswissenschaft.

Prof. Dr. Jörg Maywald ist Honorarprofessor an der Fachhochschule Potsdam und Sprecher der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

Ulrike Capdepón, Rosario Figar Layús (eds.) (2020): The Impact of Human Rights Prosecution. Insights from European, Latin American and African Post-Conflict Societies, Leuven: Leuven University Press, 244 Seiten



Niemand bestreitet, dass der Nürnberger Prozess gegen 24 Hauptkriegsverbrecher des NS-Regimes den Grundstein für strafrechtliche Verfahren nach bewaffneten Konflikten legte. Im September jährt sich die Urteilsverkündung gegen Göring, Heß, von Ribbentrop und die anderen Angeklagten zum 75. Mal. Haupt-

aufgabe jedes gerichtlichen Strafverfahrens ist die evidente Wahrheitserkennnis und die Zuschreibung individueller Verantwortlichkeit für begangene Taten. Für Opfer ist es von enormer Bedeutung, wie eine Gesellschaft mit Verbrechen umgeht. Eine stille Zustimmung zu den Taten ist ausgeschlossen, sobald Strafverfahren gegen Täter öffentlich und transparent geführt wurden.

Jedes Strafverfahren schwerster Menschenrechtsverbrechen hat über die Wahrheitsfeststellung und Schuldzuschreibung hinausgehende Auswirkungen auf die Entwicklung von Nachkriegsgesellschaften. So entstand der Tätigkeitsbereich der *Transitional Justice* (TJ)-For-

schung mit dem selbstaufgelegten Mandat, auch Folgen und positive wie negative Effekte von Strafprozessen zu untersuchen. Die Politikwissenschaftlerinnen Ulrike Capdepón und Rosario Figar Layús stellen in ihrem editierten Band die originäre Frage der *Transitional Justice* zum „*impact*“ nationaler juristischer Strafverfolgung von Menschenrechtsverbrechen nach bewaffneten Konflikten.

In einer kurzen Literaturanalyse kritisieren die Herausgeberinnen zu Recht, dass die *Transitional Justice*-Forschung dazu tendierte, die strafrechtliche Aufarbeitung gleichrangig zu anderen Reaktionsmechanismen nach schweren Verbrechen zu betrachten und nicht als eine rechtsstaatliche Notwendigkeit von Demokratien. Empirische Vergleiche weist die unübersichtliche Menge an TJ-Literatur kaum auf, weil die meisten Untersuchungen auf ein einzelnes Land konzentriert sind. Eine breite überregionale vergleichende Analyse kennt die TJ nicht. Auch lässt der einseitige Fokus auf Wirkungseffekte von Strafprozessen nach gravierenden Verbrechen diejenigen Gründe, die eine justizielle Strafverfolgung erst einmal verhindert haben, leicht aus dem Blickfeld geraten.

Zunächst erscheint es, dass in den zehn Einzelfallstudien die klassischen Forschungsfragen nach den positiven, sozialen oder gar gesellschaftlich versöhnenden Effekten der Strafverfahren nach Menschenrechtsverbrechen, nach den

aktiv beteiligten Akteuren und den veränderten Narrativen analysiert werden. Den Herausgeberinnen geht es jedoch um mehr: Sie wollen eruieren, wie es dazu kam, dass die Strafverfolgung von Menschenrechtsverbrechen überhaupt im Kontext von „Transition“ untersucht und nicht einfach als elementarer Auftrag in Demokratien und Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit begriffen wurde.

Mit einem Vorwort von Aleida Assmann, der Kulturwissenschaftlerin und Gewinnerin des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels, gelingt ein prominenter Auftakt, der zugleich hohe Erwartungen erzeugt. Die nachfolgenden Essays bilden eine Bandbreite aus Länderstudien ab, die beim Blick auf den Titel nicht überraschen: so kommen neben Deutschland auch Chile und Argentinien vor. Zusätzlich mit Peru und Uruguay entsteht ein kleiner Schwerpunkt auf der juristischen Aufarbeitung in Lateinamerika. Doch Beiträge weniger erforschter Länder, wie Rumänien und Kenia, wecken das Interesse besonders und werden um die Fallstudien Spanien und Sudan ergänzt.

Nur einige der Essays können an dieser Stelle hervorgehoben werden. Kristine Avram analysiert die Funktion von Gerichten als Orte der Wahrheitssuche anhand des Falles Alexandru Visinescu. Selbst Jahrzehnte nach den erlittenen Viktimisierungen empfanden es die Opfer in dem als „Romanian Nuremberg Trial“

von 2016 bekannt gewordenem Verfahren als genugtuend, Zeugnis abzulegen. Nicht jeder Opfergruppe ist es möglich eine derart aktive Rolle einzunehmen und sich an Verfahren zu beteiligen. Der Essay von Valeria Vegh Weis offenbart am Fallbeispiel Kenias, dass die Opfer der bewaffneten Auseinandersetzungen nach den Wahlen 2008 bis heute in prekären sozioökonomischen Situationen leben. Diese Lebensumstände sowie die ethnische Diversität im Land verhinderten, dass die Überlebenden in der kenianischen Gesellschaft als homogene Opfergemeinschaft sichtbar wurden, um eine nationale Strafverfolgung der Verantwortlichen mit Nachdruck einzufordern. Personelle Kontinuitäten in der Regierungsverantwortung vereiteln die Strafermittlung bis heute in Kenia. Die gleiche personelle Barriere bestand lange Zeit auch in Argentinien, Peru und Uruguay. Hindernisse, welche die Straflosigkeit zementieren, aber auch die Auslöser zu ihrer Überwindung werden in allen Beiträgen aufgezeigt. Nicht vergessen werden darf dabei, dass der Anstoß zu nationalen Strafverfahren sehr häufig von außen erfolgt, beispielsweise durch den Gerichtshof und die Institutionen des interamerikanischen Menschenrechtssystems, wie der Beitrag von Boris Hau zu Chile demonstriert – auch durch den Fall Pinochet.

Zwei Faktoren führen immer wieder zu Unmut bei den Opfern: zum einen die geringe Anzahl an Fällen und niedrige

Strafmaße nach Verurteilungen, zum anderen die lange Zeitspanne zwischen den Taten und ihrer strafrechtlichen Aufarbeitung. Immer wieder wird der Faktor Zeit thematisiert. Meist sind es Wahlen, die als wiederkehrende Ereignisse in jedem Staat die Chance für den Neustart zu einer Vergangenheitsbewältigung mit sich bringen könnten. Unabhängig davon ist für Betroffene durch die eigene Opferwerdung ein unumkehrbarer Zeitbruch in ihren Leben entstanden. Die vergangene Zeit zwischen den Verbrechen und der justiziellen Anklage bekommt noch mal eine andere Bedeutung, wenn man mit Annette Weinke einen Blick auf jüngere Verfahren gegen NS-Täter in Deutschland wirft. Die Erfahrungen mit über 90jährigen Angeklagten und betagten Holocaust-Überlebenden als Nebenkläger zeigen, dass der Kampf gegen die Straflosigkeit zu einem „Wettrennen gegen die Zeit“ wird. Die Anklage von sehr alten Tatverdächtigen löst zumindest ein Unbehagen aus und wirft einen Schatten auf die demokratische Strafrechtskultur in Deutschland. Schließlich können nachfolgende Generationen versäumte Strafverfahren nicht „wiedergutmachen“.

Der Essayband betont die Vielfalt der Auswirkungen von internationalen, aber auch nationalen Strafverfahren auf die Opfer und die lokale Bevölkerung. Der Band profitiert sehr von der regionalen Länderauswahl. Die Herausgeberinnen durchbrechen den althergebrachten For-

schungsrahmen der *Transitional Justice*. Es gelingt ihnen so, die Überfrachtung des Strafverfahrens zurückzunehmen und sein eigentliches Ziel, die Rechtsstaatlichkeit in einem demokratischen System neben der Wahrheitsfindung, zu betonen. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der Vergangenheit erlaubt Aussagen über die politische Entwicklung eines Landes. Der Strafverfolgung von Menschenrechtsverbrechen wird schließlich mit Recht ein demokratiefördernder Einfluss attestiert. So wird das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgerinnen und Bürgern und jenes des Einzelnen zur Gemeinschaft neu justiert. Widerstände gegen nationale Strafverfahren werden im Schlusskapitel prominent angesprochen und aufgedeckt. Die Publikation berei-

chert die Diskussion um Funktion und Wirkung nationaler Strafverfahren nach Menschenrechtsverbrechen. Dies gilt gerade auch mit Blick auf jüngste Ereignisse, die einen besorgniserregenden Trend zu autokratischen Regierungsformen zeigen. Nicht nur Recht und Gerechtigkeit, sondern vor allem demokratische und rechtsstaatliche Strukturen sind in fortlaufender Transition und müssen immer wieder verteidigt oder erkämpft werden.

Dr. Michaela Lissowsky vom Nürnberger Menschenrechtszentrum ist Politikwissenschaftlerin, hat als Leiterin des Gründungsbüros die Internationale Akademie Nürnberger Prinzipien aufgebaut, am Trust Fund for Victims geforscht und zum Menschenrecht auf Reparationen promoviert.

AUTOR*INNEN

Serge Biggoer verfasst seine Dissertation im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und ist Forschungsassistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht von Prof. Dr. Christine Kaufmann am Institut für Völkerrecht der Universität Zürich.

Hannah Birkenkötter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie der Humboldt-Universität zu Berlin sowie Post-Doctoral Global Emile Noël Fellow an der New York University School of Law.

Martin Bruder leitet die Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte“) des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Er promovierte in Sozialpsychologie an der Universität Cambridge.

Sandra Cossart ist Anwältin und Exekutivdirektor der in Paris ansässigen Organisation „Sherpa“. Sie studierte an der Paris Sorbonne University, Sciences Po Paris, College of Europe (LLM), Inalco (Russland) und der London School of Economics.

Kimberlé Williams Crenshaw ist Rechtsprofessorin an der UCLA School of Law und der Columbia Law School, Gründerin des Columbia Law School's Center for Intersectionality and Social Policy Studies (CISPS) und des African American Policy Forum (AAPF) sowie Honorary President des Center for Intersectional Justice. Sie prägte 1989 den Begriff der Intersektionalität.

Laura Duarte Reyes, ist kolumbianische Anwältin und Legal Advisor im European Center for Constitutional and Human Rights/ Bereich Wirtschaft und Menschenrechte.

Annika Engelbert promovierte am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE) der Ruhr-Universität Bochum und ist Internationale Netzwerkmanagerin an der Universität. Sie berät das DEval im Rahmen der Evaluierung des BMZ-Menschenrechtskonzepts.

Anuscheb Farahat ist Professorin für Öffentliches Recht, Migrationsrecht und Menschenrechte an der FAU Erlangen-Nürnberg. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich schwerpunktmäßig mit menschenrechtlichen Fragen des Migrationsrechts, der Realisierung sozialer Rechte und der Umstrittenheit von Grund- und Menschenrechten.

Sarah Glaab ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Zivil- und Wirtschaftsrecht, Lehrstuhl Prof. Dr. Wellenhofer, Goethe-Universität Frankfurt/M.

Adrian Haßler ist Beigeordneter Sachverständiger im Capacity Building Programme in der Human Rights Council and Treaty Mechanisms Division des OHCHR und unterstützt dort die Entwicklung digitaler Informationssysteme für Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung.

Borbála Juhász ist eine feministische Aktivistin und Expertin für Geschlechterpolitik in der ungarischen Frauenlobby (HWL) in Budapest.

Eva Kalny ist Professorin für Soziologie an der Hochschule Esslingen und Kulturanthropologin (mit Schwerpunkt Guatemala). Sie befasst sich auf wissenschaftlicher und praktischer Ebene mit unterschiedlichen Aspekten von Menschenrechten und sozialer Ungleichheit.

Markus Kaltenborn ist Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE) der Ruhr-Universität Bochum. Er berät das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) im Rahmen der Evaluierung des BMZ-Menschenrechtskonzepts.

Michael Krenmerich ist Professor für Politische Wissenschaft am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er ist leitender Herausgeber der *zfmr* und Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums e. V. (NMRZ).

Georg Lohmann ist em. Professor für Praktische Philosophie an der Otto-von-Guercke Universität Magdeburg und lebt in Berlin. Seit seiner Emeritierung 2013 forscht er weiterhin vor allem zur Philosophie der Menschenrechte und im Bereich der Moralphilosophie.

Christina Meinecke ist seit 20 Jahren im UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) tätig und war bis Ende 2020 Koordinatorin des Capacity Building Programme in der Human Rights Council and Treaty Mechanisms Division. Derzeit ist sie Senior Human Rights Adviser to the United Nations Resident and Humanitarian Coordinator in Jordanien.

Henning Melber war Direktor der Namibian Economic Policy Research Unit (NEPRU) in Windhoek (1992-2000), Forschungsdirektor des Nordic Africa Institute (2000-2006) und Direktor der Dag Hammarskjöld Stiftung (2006-2012) und ist seither Berater, Forscher und außerordentlicher Professor an verschiedenen Institutionen und Universitäten in Europa und Südafrika.

Andrea Petö ist Professorin am Department for Gender Studies der Central European University in Wien, Forschungsmitglied des CEU Democracy Institute in Budapest sowie Doktor der Wissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften.

Jan Tobias Polak ist als Senior Evaluator für das DEval tätig. Als Teamleiter der Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte“) ist er für die derzeitige Evaluierung des BMZ-Menschenrechtskonzepts verantwortlich. Er ist Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler und promovierte an der Universität Wien.

Christian Schliemann-Radbruch ist Senior Legal Advisor im European Center for Constitutional and Human Rights/ Bereich Wirtschaft und Menschenrechte.

Judith Schönsteiner ist Assoziierte Professorin an der Jurafakultät der Universidad Diego Portales, Chile. Nach dem Politikwissenschaftsstudium an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (M.A.) erfolgten LL.M. und Promotion an der University of Essex. Sie forscht zu Menschenrechten und Unternehmen.

Res Schuerch, promovierter Jurist, ist Geschäftsführer des Kompetenzzentrums Menschenrechte der Universität Zürich und in dieser Funktion auch wissenschaftlicher Mitarbeiter für den Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft des Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).

Mathilde Silvestre arbeitete als Legal Trainee bei der in Paris ansässigen Organisation „Sherpa“. Sie studierte Rechtswissenschaften in Frankreich (Paris II), Europarecht (LLM) an der Humboldt Universität in Berlin sowie Transnational Law (LLM) im King's College London.

Lea Smidt ist Fachevaluatorin der Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte“) des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Sie absolvierte ein Masterstudium der Politikwissenschaften an den Universitäten zu Köln und Maastricht.

Lucia Stehling ist Studierende der Politikwissenschaft und der Erziehungswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt/M.

Lena Taube arbeitet als Evaluatorin in Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte“) des DEval. Nach dem Masterstudium der Soziologie und empirischen Sozialforschung in Köln arbeitete sie am Centrum für Evaluation (CEval) an der Universität des Saarlandes.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Standardwerk

Dieses neue Handbuch bietet eine umfassende politikwissenschaftliche Einordnung des Begriffs „Demokratie“. Die Autorinnen und Autoren gehen der Frage nach, was die Demokratie als politisches System auszeichnet. Dazu werden theoretische Grundlagen ebenso berücksichtigt wie aktuelle Herausforderungen. Was macht das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Typen moderner Demokratien aus? Und wie kann Demokratie aussehen – in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft?

- Nachschlagewerk für Multiplikator*innen der politischen Bildung
- Grundlagenwissen für Studium und Lehre
- Fundierung von Entscheidungen in Politik und Verwaltung



Herausgegeben von
Andreas Kost, Peter Massing
und Marion Reiser

ISBN 978-3-7344-0951-6, 368 S., € 39,90

PDF ISBN 978-3-7344-0952-3, € 35,99

EPUB ISBN 978-3-7344-1075-8, € 35,99

Mit Beiträgen von

Frank Decker, Ray Hebestreit, Christoph Held, Everhard Holtmann, Dirk Jörke, Uwe Jun, Ulrike Klinger, Sascha Kneip, Karl-Rudolf Korte, Andreas Kost, Bernd Ladwig, Franziska Martinsen, Peter Massing, Wolfgang Merkel, Sybille Münch, Marion Reiser, Emanuel Richter, Helmar Schöne, Marcel Solar

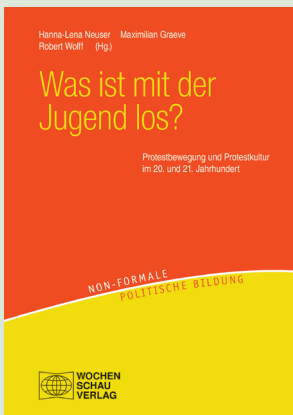
www.wochenschau-verlag.de



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



@wochenschau-ver



Maximilian Graeve, Hanna-Lena Neuser, Robert Wolff (Hg.)

Was ist mit der Jugend los?

Protestbewegung und Protestkultur
im 20. und 21. Jahrhundert

Wie engagiert sich die junge Generation? Wofür steht sie ein? Welche Protestformen wählen junge Menschen? Eine spannende Zusammenstellung über eine besondere Generation, die in den letzten Jahren einen erstaunlichen Weg beschritten hat, um ihre Anliegen in die Öffentlichkeit zu bringen.

ISBN 978-3-7344-1280-6, 224 S., € 28,90

PDF ISBN 978-3-7344-1281-3, € 27,99