zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Menschenrechte und Terrorismus

Mit Beiträgen von

Abdullahi A. An-Na'im
George Andreopoulos
Hauke Brunkhorst
Michael Krennerich
Georg Lohmann
Manfred Nowak
Walter Reese-Schäfer
Martin Scheinin
Constanze A. Schimmel

herausgegeben von
Tessa Debus, Regina Kreide,
Michael Krennerich und Anja Mihr

WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Herausgeber: Tessa Debus *(Universität Hamburg)*
Dr. Regina Kreide *(Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.)*
Dr. Michael Krennerich *(Nürnberger Menschenrechtszentrum)*
Dr. Anja Mihr *(European Inter-University Center, Venedig)*

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

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

Das Auswärtige Amt unterstützt dieses erste Heft finanziell.

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

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

Anzeigenverwaltung: WOCHENSCHAU VERLAG, Tel.: 06196/84064

ISSN 1864-6492 ISBN: 978-3-89974291-6

WOCHEN SCHAU VERLAG

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

INHALT

Heiner Bielefeldt: Vorwort 5
Editorial 7

Menschenrechte und Terrorismus

Martin Scheinin: Terrorism and Human Rights 11

George Andreopoulos: The Human Rights/Humanitarian Framework in the Age of Terror 19

Walter Reese-Schäfer: Sicherheit, Freiheit und Terrorismus 37

Hauke Brunkhorst: Vorrang der Sicherheit? Eine Replik auf Walter Reese-Schäfers Plädoyer für einen aggressiven Neo-Etatismus 52

Manfred Nowak: Die Aushöhlung des Folterverbots im Kampf gegen den Terrorismus 55

Georg Lohmann: Das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, und die Grenzen des Rechtsstaates 71

Hintergrund

Abdullahi A. An-Na'im: Die kulturelle Vermittlung der Menschenrechte 87

Constanze A. Schimmel: Der Einsatz privater Militärunternehmen – völkerrechtliche Einordnung, Regulierung und Verantwortlichkeiten 99

Forum

„Kein Menschenrechtsrabatt in der Terrorismusbekämpfung"
Ein Gespräch mit Günter Nooke, Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung im Auswärtigen Amt 112

Das Paradox der Menschenrechte und die mangelnde Sensibilität im Umgang mit der Vergangenheit in Peru
Ein Gespräch mit Miguel Giusti, Professor für Philosophie in Lima 119

Tour d'Horizon

Michael Krennerich: Von der Menschenrechtspolitik hin zu einer Politik der Menschenrechte 124

Buchbesprechungen

Gerhard Beestermöller/Hauke Brunkhorst (Hrsg.): Rückkehr der Folter (von Stefan Militzer) 132

Andrea Liese: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik (von Laura Block) 136

Andrew Kuper (ed.): Global Responsibilities. Who must deliver on Human Rights? (von Eva Buddeberg) 141

Walter Kälin/Jörg Künzli: Universeller Menschenrechtsschutz (von Sonja Grimm) 146

Michael Windfuhr (ed.): Beyond the Nation State: Human Rights in Times of Globalization (von Jutta Joachim) 152

Autorinnen, Autoren und Interviewpartner 156

Heiner Bielefeldt

Vorwort

Das Thema Menschenrechte ist in verschiedenen akademischen Spezialdiskursen in Deutschland gut etabliert. Eine Kultur interdisziplinärer Kommunikation zu Fragen des Verständnisses und der Praxis von Menschenrechten hat sich demgegenüber bislang nur wenig entwickelt. Es ist immer noch die Ausnahme, dass rechtsdogmatische Überlegungen zur Kohärenz menschenrechtlicher Normen, politikwissenschaftliche Studien zur Entwicklung menschenrechtlicher Institutionen, philosophische oder theologische Begründungsdiskurse, empirische Studien über die Verwirklichung bestimmter Rechte, eine reflektierte und evaluierte Menschenrechtsdidaktik und andere spezialdisziplinäre Zugänge aufeinander treffen und füreinander fruchtbar werden.

Dieses Defizit wiegt umso schwerer, als der politische Stellenwert der Menschenrechte in den letzten Jahrzehnten unverkennbar zugenommen hat: Menschenrechte bilden den materialen Kern jenes Prozesses staatenübergreifender normativer Regelung der internationalen Beziehungen, der auch als sukzessive „Konstitutionalisierung des Völkerrechts" bezeichnet worden ist. Ob und wieweit dieser Prozess angesichts gegenläufiger Bestrebungen zur Restauration der traditionellen Souveränitätsdoktrin auf Dauer tragen wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Menschenrechte sind bekanntlich auch Gegenstand interkultureller Konflikte sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Staaten, zu deren Befriedung sie zugleich beitragen sollen. Deutlich zugenommen hat in den letzten zehn Jahren auch die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die international und national lange im Schatten der bürgerlichen und politischen Rechte gestanden hatten. Die politische Relevanz der Menschenrechte zeigt sich nicht zuletzt darin, dass ihr Anspruch von mancher Seite strategisch unterminiert wird. Im Namen des Kampfes gegen den Terrorismus sind auch hierzulande Angriffe auf menschenrechtliche Errungenschaften – bis hin zur versuchten gezielten Unterhöhlung des Folterverbots – unternommen worden, die man vor wenigen Jahren noch nicht für möglich gehalten hätte. Die Liste der Beispiele, an denen die politische Brisanz der Menschenrechtsthematik deutlich wird, ließe sich endlos erweitern.

Die Zeitschrift für Menschenrechte, die mit der vorliegenden Nummer beginnt und die drängenden Probleme des Terrorismus und seiner Auswirkungen für die Menschenrechte aufgreift, ist nicht nur von akademischem Interesse. Gewiss kann

sie als Forum für den wissenschaftlichen Austausch wichtige Impulse für die menschenrechtsrelevante Forschung leisten. Vor allem ist ihr indes zu wünschen, dass sie zur Entwicklung interdisziplinärer Zusammenarbeit beitragen kann, die für eine angemessene öffentliche Diskussion menschenrechtlicher Themen – und damit auch für die Wirksamkeit menschenrechtlichen Engagements in Zivilgesellschaft und Politik – unerlässlich ist. In diesem Sinne stellt die Gründung der Zeitschrift für Menschenrechte eine wichtige und begrüßenswerte Initiative zur Stärkung des Menschenrechtsdiskurses dar.

EDITORIAL

Menschenrechte geraten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung immer weiter unter Druck. Nach dem 11. September 2001, den Terroranschlägen in Madrid (2004) und London (2005) haben Staatenvertreter weltweit das Thema ganz oben auf ihre politische Agenda gesetzt. Der thematische Bogen reicht dabei vom Umgang mit Terroraufrufen im Internet, den Möglichkeiten, die Finanzierung von Terrorakten zu unterbinden, über die Eindämmung von Sprengstoff- und Waffenhandel, das Aufdecken internationaler Terrornetzwerke, die Verhinderung von Terrorpropaganda bis hin zur Frage, wie legitim der „Krieg" der USA gegen den Terror ist.

Die internationale Staatengemeinschaft und ihre internationalen Organisationen wie die Vereinten Nationen (VN), der Europarat und die Europäische Union (EU) reagierten in den letzten sechs Jahren mit deutlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Die Einhaltung und Achtung der Menschenrechte spielte dabei häufig erst nach der Verabschiedung von Resolutionen und Gesetzen eine Rolle – wenn beispielsweise das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahre 2002 die Forderung an den Sicherheitsrat stellte, dass alle Resolutionen zur Terrorismusbekämpfung die Einhaltung der Menschenrechte beinhalten sollten. Dieser Forderung ist bis heute nicht Folge geleistet worden. Der Europarat und die EU entwickelten seit 2002 erste Leitlinien im Bereich Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung, die im Laufe der Jahre verstetigt und ergänzt worden sind. Demnach sind Staaten und ihre Regierungen verpflichtet, diese Leitlinien und Maßnahmenkataloge umzusetzen.

Nach sechs Jahren Terrorismusbekämpfung zeichnet sich ab, dass viele Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zwar durchgesetzt, zugleich aber grundlegende Freiheitsrechte der BürgerInnen beschränkt oder gar ausgehebelt wurden. Das betrifft sogar die sogenannten „notstandsfesten" Menschenrechte, wie etwa das absolute Folterverbot und das Anrecht auf faire Gerichtsverfahren. Zentrale Fragen sind daher, ob Grund- und Freiheitsrechte angesichts einer terroristischen Bedrohung für Sicherheit und Leben eingeschränkt werden dürfen. Und kann es durch terroristische Aktionen, wie einige behaupten, verursachte Ausnahmesituationen geben, in denen Folter von offizieller Seite als Mittel eingesetzt werden dürfte, um Menschenleben zu retten?

Inzwischen ist die Literatur in der Politikwissenschaft und anderen Disziplinen,

die das Verhältnis von Terrorismus und Menschenrechten aufgegriffen haben, stark angewachsen. Das hier vorgelegte Themenheft „Terrorismus und Menschenrechte" will den drängenden Fragen nachgehen und Stimmen aus unterschiedlichen Disziplinen zu Wort kommen lassen. Wir hoffen und wünschen sehr, dass die vorliegende erste Nummer der **zfmr** den LeserInnen nützliche Analysen und vielfältige Anregungen bietet.

Die HerausgeberInnen danken den AutorInnen und RezensentInnen für ihre Beiträge sowie dem wissenschaftlichen Beirat für die Unterstützung der Zeitschrift. Der Wochenschau Verlag ließ sich für das Projekt einer wissenschaftlichen Zeitschrift für Menschenrechte begeistern und betreut engagiert und kompetent die **zfmr**. Das Auswärtige Amt unterstützt zudem mit einer großzügigen Anschubfinanzierung das Projekt. Ihnen allen sei herzlich gedankt!

Die HerausgeberInnen

MENSCHENRECHTE UND TERRORISMUS

Martin Scheinin

Terrorism and Human Rights[1]

1. The issue whether non-State actors can violate human rights

Sixteen years ago, while finalising my doctoral thesis, I had the privilege to attend a small expert meeting convened at the Institute for Human Rights of Åbo Akademi University where I now serve as Director. The purpose of the meeting was to draft a declaration on the protection of all persons and groups under human rights and humanitarian law instruments, and under principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and the dictates of public conscience. The so-called Turku Declaration on Minimum Humanitarian Standards[2] represents one of the major efforts in a broader project known as *Fundamental Standards of Humanity*, as the term of art reads.[3]

In our world today and in the context of the title of my paper, *Terrorism and Human Rights*, there are two important reasons to revisit the theme of fundamental standards of humanity and even the text of the Turku Declaration.

First and foremost, Governments need to be reminded that there are fundamental rights of the individual that must be respected under all circumstances, including when confronted with terrorism, and irrespective of whether a state of emergency has been officially proclaimed or not. This was reflected in Article 1 of the Turku Declaration.[4] In this era of global terrorism and especially since the massive terrorist attacks of September 11, 2001, many governments have compromised this uncompromisable principle and resorted to measures that are incompatible with human dignity, breach human rights and are non-derogable even during a public emergency. Torture and other forms of inhuman, cruel or degrading treatment; indeterminate, arbitrary and incommunicado detention; denial of the right to a trial before a court; extraordinary renditions and breaches of the principle of non-refoulement are occurring in various parts of the world in the name of countering terrorism.

Secondly, article 2 of the Turku Declaration states that: „These standards shall be respected by, and applied to all persons, groups and authorities, irrespective of their legal status and without any adverse discrimination." The fundamental rights of the individual are not rights in respect of Governments and States only. They must be respected by everybody else as well. This principle is well-known in the tradition of international humanitarian law where all parties to armed conflict are bound by the same set of norms. However, in the field of human rights law, the paradigm has often simply applies to the vertical relationship between the State and the individual, and only the former is subject to obligations.

This observation calls for one to ask the following question: *Do terrorists violate human rights?*

Various resolutions adopted by intergovernmental organizations in response to the threat of terrorism apply different approaches to the issue. Variation in the wording of such resolutions reflects different doctrinal and political positions on the question of whether only States may commit human rights violations, or whether such violations can also be attributed to non-state actors. In my capacity as United Nations (UN) Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism, I tend to take a pragmatic view and look into the wording used in the UN Commission on Human Rights resolution that established this mandate in 2005.[5] According to the preamble of that resolution, acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations are activities „aimed at the destruction of human rights". This can be contrasted, on the one hand, with another part of the preamble of the same resolution where the UN Commission deplores the occurrence of human rights „violations" – apparently by their member States – in the context of the fight against terrorism. On the other hand, there are resolutions by other intergovernmental bodies and even by the same UN Commission on Human Rights, such as UN-Resolution 2004/44, which clearly represent the position that also terrorist groups can violate human rights.[6]

For reasons that I will soon explain, I am in my academic capacity intellectually content with the wording of the resolution establishing my mandate as UN Special Rapporteur. Indeed, all acts of terrorism need to be condemned as being aimed at the destruction of human rights. However, I am mindful of the fact that the general public may feel perplexed by the distinction between this kind of language and a more straightforward reference to terrorists committing human rights violations. This is why I believe that the human rights community should not refuse to discuss whether terrorists violate human rights and simply refer to the vertical nature of human rights norms.[7]

Instead, we should engage ourselves in a critical discussion on the inherent weaknesses of human rights law in addressing some of the most burning issues of our time. In this case, I think the notion of fundamental standards of humanity may prove helpful.

Currently, the legally binding normative framework of human rights law is established in international human rights treaties. These treaties are clearly aimed at human beings as their beneficiaries and the States parties as bearers of corresponding obligations. Furthermore, all the international monitoring mechanisms under human rights treaties are geared towards making States accountable for human rights violations. In the exercising of the competencies of UN human rights treaty bodies, a proven case of human rights violation calls for the application of the treaty in this case or situation, which includes an attribution of State responsibility for breaching its obligations. Furthermore, non-treaty-based procedures, such as the special procedures of the former UN Commission on Human Rights or the new UN Human Rights Council, a proven case of human rights violation entails the releasing of a statement announcing that a State has breached its obligations under international human rights law.

No similar international treaty or other monitoring mechanisms exist in respect of non-state actors. Hence, even assuming that the notion of human rights violations could meaningfully be applied in respect of non-State actors, there are currently no mechanisms through which the actors in question could be held accountable. To a limited extent, the development of international criminal law has come to serve as a substitute for the inability of treaty-based or other human rights mechanisms to address situations of non-enjoyment or outright destruction of human rights caused by non-state actors. For instance, according to the 2003 Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), many of the crimes for which an individual can be prosecuted and punished have a direct destructive effect on the enjoyment of human rights on the victims of those crimes. In some instances, the Rome Statute may be applicable in respect of specific acts of terrorism.[8] In many other cases, acts of terrorism are defined as „international crimes" in the broader sense, meaning that international treaties require their States parties to criminalize the acts in question.[9]

Every human being is entitled to the full respect of his or her human rights and fundamental freedoms, in respect of which not only States, but also other actors, may not act in a way that would render the rights in question nugatory. This is true, in particular, with respect to those rights and freedoms that belong to the category of fundamental standards of humanity, representing the traditions of humanitarian law and human rights law and applicable in respect of all actors under all circumstances, including during states of emergency or armed conflict. The fact that acts of terrorism

are aimed at and result in the destruction of human rights calls for intensified work by the international community to promote awareness of the existence and contents of such fundamental standards of humanity, and for the creation of mechanisms for their effective implementation, especially with respect to non-State actors.

2. What is terrorism?

Much of my first report as Special Rapporteur to the UN Commission on Human Rights, commissioned in September 2006 by the newly established UN Human Rights Council, is devoted to a discussion on the definition of terrorism or, to be more specific, the consequences that the absence of an internationally approved comprehensive and at the same time precise definition of terrorism would have on human rights.[10]

While terrorism can be properly defined by reference to the means, the intentions behind a particular terrorist attack and the aims pursued through the committing of terrorist acts, I call for particular emphasis on the first element as the key to defining terrorism. Terrorism is a choice of specific tactics. What distinguishes terrorism from all other non-violent or violent methods of politically, ideologically or religiously inspired struggle, is the fact that it targets so-called civilians, that is, innocent bystanders or members of the general population or segments of it. Terrorism must be defined through the use of deadly or otherwise serious physical violence against civilians; otherwise it loses its distinctive force and becomes open to abuse by repressive governments that may wish to stigmatize as terrorism, anything they don't like. For sake of clarity, I need to add that the taking of hostages, due to the extreme violence inherent in the act, constitutes a form of terrorism even when no physical violence has been used.

On the international level, we can see both positive and negative examples of the use of the term terrorism. For example the UN Security Council has in some of its resolutions, including the 2001 Resolution 1373 called for effective measures against terrorism without defining the term, hence leading to the unintended legitimization of oppressive measures against political opposition, trade unions, religious movements or autonomy aspirations, if a particular government chooses to label them as „terrorists". On other occasions, however, the same body has shown respect for the principle of rule of law by providing, if not a definition, at least a characterization of what constitutes terrorism. Reference can be made to the UN Security Council Resolution 1566 (2004), where terrorism was characterized following three cumulative characteristics:

(a) Acts, including against civilians, committed with the intention of causing death or serious bodily injury, or the taking of hostages; and

(b) Irrespective of whether motivated by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, also committed for the purpose of provoking a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidating a population, or compelling a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act; and
(c) Such acts constituting offences within the scope of, and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism.

This approach corresponds to the emphasis above on violence against civilians as the key to defining terrorism, although item (a) in the Security Council's characterization of terrorism does not explicitly limit terrorism *only* to attacks against civilians. Item (c), in turn, in a very healthy way respects the principle of legality at the international level by restricting the Security Council's characterization of terrorism to such forms of terrorism of which the international community has already reached agreement by way of an international treaty.

When terrorism is defined by the use of deadly or otherwise serious violence against civilians, there is no need for any exceptions to the definition. Whatever is the cause, targeting innocent bystanders and applying grave violence is always inexcusable. Acts done in the name of a liberation struggle or as an act of state must not escape characterization as terrorism if they entail this kind of violence against innocent bystanders. Such acts only result from the morally inexcusable decision by a morally responsible individual to resort to the methods of terrorism.

Many national definitions of terrorism do not meet the standard outline above, and are therefore open to abuse by authoritarian regimes. Especially after September 11, 2001, Article 15 of the 1966 UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) has come to serve as a human rights law substitute for the missing comprehensive but precise definition of terrorism. Through its national definitions of terrorism states can be subjected to scrutiny for their respect for rule of law and the principle of legality. Precision in defining all elements of the crime and avoiding circular definitions, precision in defining the applicable penalty and, of course, non-retroactivity are the most important dimensions through which the non-derogable provision in ICCPR's Article 15 can operate as a checklist for national definitions of terrorism.

Since October 2001, the UN Human Rights Committee, when considering state party reports under the ICCPR, has systematically addressed counter-terrorism measures by states for their conformity with the Covenant. In this context, Article 15 has served as an important point of departure for assessing national definitions of terrorism.[11]

3. The Role(s) of human rights in fighting terrorism

Human rights appear in many roles in the fight against terrorism:

(1) First and foremost, human rights continue to affect counter-terrorism measures as a restraint, and perhaps even a straightjacket to authorities that believe they know what measures should be taken to combat terrorism better than constitution-makers or judges. Although this role of human rights is on occasion criticized, even ridiculed in a populist way to delegitimize the international law of human rights as being outdated in the era of terrorism, it remains pertinent. Societies based on the rule of law do not allow for any exceptions to the requirement that all undertakings by public authorities should occur within the framework of the law. It is no coincidence that the UN Security Council, which possesses remarkable powers, even to place itself outside the realm of law, has in several of its counter-terrorism resolutions emphasized the duty of *member states* to comply with international law, notably human rights law, humanitarian law and refugee law, when implementing those resolutions.[12] These pronouncements have largely made moot the question whether counter-terrorism measures required by the UN Security Council trump, pursuant to Article 103 of the 1945 UN Charter, the human rights treaty commitments of member states. The Security Council has been explicit in emphasizing that member states not only have the right but also have a duty to see to it that whatever measures they take to combat terrorism, they at the same time comply with human rights law.[13]

(2) However, it is important to emphasize that human rights are not *merely* a restraint to counter-terrorism measures. Quite on the contrary, both the mandate of the Counter-terrorism Committee of the UN Security Council and my mandate as UN Special Rapporteur include the notion of „best practice" as something to be identified from state practice and then disseminated and promoted. Compliance with human rights law, humanitarian law and refugee law must be seen as a defining element of best practice in the area of counter-terrorism. For instance, in my country-specific work as Special Rapporteur, I always make an effort not to restrict myself to finding human rights violations or areas of concern, but also try to learn from the experience of the country concerned in order to identify and make known examples of effective counter-terrorism measures that at the same time respect human rights.

(3) Thirdly, respect for human rights in the fight against terrorism is crucial to sustainable long-term results in countering terrorism. Only then can governments

maintain the upper moral hand and obtain the support of their population, including segments that may otherwise feel disaffected.

(4) Fourthly and finally, human rights violations by the State figure among „conditions conducive" to the spread of terrorism, and their elimination helps in building up societies free of terrorism.

The current term of art, „conditions conducive to the spread of terrorism" has helped in overcoming the traditional dispute as to whether any discussions on „root causes" of terrorism only serve as legitimizing terrorism. The term is used in the Global Counter-Terrorism Strategy adopted on 8 September 2006 by the UN General Assembly, where the first pillar of the strategy addresses this issue. As „conditions conducive", the document lists „prolonged unresolved conflicts, dehumanization of victims of terrorism in all its forms and manifestations, lack of rule of law and violations of human rights, ethic, national and religious discrimination, political exclusion, socio-economic marginalization, and lack of good governance".[14] In the same breath, the strategy emphasizes that none of these conditions can excuse or justify acts of terrorism. In my first report submitted a year ago, I took a similar position.

In conclusion, allow me to quote that report:

„65. As to any argument that a discussion on ‚root causes' of or even ‚conditions conducive' to terrorism would be counterproductive, or even amount to a justification of acts of terrorism, the Special Rapporteur takes the view that efforts to explain, inter alia on the basis of multidisciplinary scientific research, why some movements or individuals resort to terrorism, will *not* amount to legitimizing or justifying terrorism, provided that such undertakings are accompanied by a clear and uncompromised condemnation of all acts of terrorism. Acts of terrorism are never committed without the morally unjustifiable decision of a morally responsible individual to resort to lethal or otherwise grave violence against civilians, or to other acts of terrorism as properly defined. Hence, efforts to understand why some individuals resort to terrorism as a tactic do not represent the slightest degree of sympathy in respect of such immoral and inexcusable decisions by the individuals in question."

Annotations

1 The text is based on a keynote address delivered in Jerusalem on 6 December 2006, at the Minerva Biennial Conference on Human Rights in Israel. On the following day, UN Special Rapporteur Martin Scheinin issued a press release indicating that he would be conducting a country visit to Israel in 2007 to assess its counter-terrorism law and practice.

2 Turku Declaration of Minimum Humanitarian Standards, available in UN doc. E/CN.4/Sub.2/1987/31, and in a somewhat modified form in UN doc. E/CN.4/1995/116.

3 See, UN Commission on Human Rights decision 2004/118 and the latest report by the Secretary General, UN doc. E/CN.4/2006/87.

4 „This Turku Declaration affirms minimum humanitarian standards which are applicable in all situations, including internal violence, disturbances, tensions, and public emergency, and which cannot be derogated from under any circumstances. These standards must be respected whether or not a state of emergency has been proclaimed."

5 UN Commission on Human Rights, resolution 2005/80.

6 See, UN Commission on Human Rights resolution 2004/44. In the preamble, the Commission expresses serious concern „at the gross violations of human rights perpetrated by terrorists". In paragraph 5, in turn, the Commission „welcomes the views expressed by the Secretary-General in his report to the UN General Assembly (A/58/533), considering that terrorism itself is an act of violation of human rights".

7 In fact, the issue of non-state actors and human rights features quite often on the agenda of current human rights discourse. See, for instance: Andrew Clapham, 2003, Human Rights Obligations of Non-state Actors, The collected courses of the Academy of European Law, Oxford University Press.

8 Rome Statute of the International Criminal Court UN-Res: ICC-ASP/2/Res3, 2003. See, in particular, article 7 (crimes against humanity), which for instance defines murder as a crime against humanity when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population.

9 Here, reference can be made to the 13 existing international conventions against terrorism.

10 See, UN document E/CN.4/2006/98, 2006.

11 See, for instance, the UN Human Rights Committee concluding observations on Belgium (CCPR/CO/81/BEL) and Estonia (CCPR/CO/77/EST).

12 UN Security Council resolutions 1456 (2003) and 1624 (2005).

13 „States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law."

14 UN document A/60/825, 2005.

George Andreopoulos

The Human Rights/Humanitarian Framework in the Age of Terror

The previous decade witnessed a trend towards the rising profile of human rights/humanitarian norms within the security discourse.[1] While the nature and reach of this trend constitutes part of an ongoing and largely unresolved debate, the „war on terror"[2] has added another layer of complexity to the ongoing interplay between the participatory and hierarchical facets of the international legal process. More specifically, in the terrorism/counterterrorism discourse, references to widely accepted standards and practices have been intermingled with „subjective assertions as to good and evil" (Duffy 2005: 2) thus raising the prospect of using the collective processes of international law, including the United Nations Security Council (UNSC), to advance a particular understanding of appropriate measures/countermeasures, espoused by the international community's most powerful member (Alvarez 2003: 873).

While few would question that, in both its inception and conduct, the „war on terror" has reinforced hierarchical tendencies within the international system, there is no consensus as to its implications for the continuing relevance and resilience of the normative (human rights/humanitarian) framework. Some analysts have wondered whether 9/11 and its aftermath marked the end of the human rights era (Ignatieff 2002: A 25), others have argued that the „war on terror" has led to considerable restrictions of the relevant normative space, while others, though subscribing to the idea of the end of an era, have attributed the demise of human rights to humanitarian intervention (Douzinas 2002). According to the latter, what we are witnessing is the emasculation of the transformational potential of human rights; from a legacy of subversion of state power to the rendering of apology for state violence (Orford 2003: 187).

These differing viewpoints point to the need for a closer look at a number of issues. What are some of the challenges that the post-9/11 context poses for the human rights/humanitarian space? What, if any, has been the contribution of the humanitarian intervention discourse? Can the privileging of power asymmetries be contained? What is the role of civil society, and more specifically, of the human rights community in this era of global emergency?

1. The human rights/humanitarian framework after 9/11

The post-9/11 context poses particular challenges to the human rights/humanitarian framework.[3] In general terms, the human rights approach can best operate in an environment where institutions „have careful regard for the law", and for the integrity of procedures (International Council on Human Rights Policy 2002a: 39). In an environment in which terms such as „terrorist" or „war" can be used in an imprecise or loose manner, the risk of rendering large number of people vulnerable increases, and the protective capacities of human rights organizations are thereby diminished. This raises the larger question of the need of human rights NGOs to rethink their traditional strategies and tactics, an issue that will be discussed later on.

In a similar vein, the humanitarian approach can best operate in an environment receptive to its focus on access to individuals and groups in need of assistance. In this context, it is the enormity of human suffering per se that, first and foremost, should shape the protection agenda. The campaign against terror raises several problems for the humanitarian task, the most critical of which is the privileging of humanitarian action on the basis of its central/peripheral relation to the antiterrorist campaign (see Torrente 2004: 2-8). Thus, it is the labeling of the sources of abusive conduct (terrorist), rather than the needs of the abused, that drives the agenda for action. As we will see below, this is one of the ramifications of the cooptation of the humanitarian dimensions of the interventionary discourse by those states most capable and willing to engage in such activities.

Any discussion of this issue will have to address some of the most troubling developments that have occurred in the UN system, the „guardian" of the said human rights standards. Of particular concern are developments that relate to the activities of the UNSC. In addition to its standing in the Charter as the organ with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security, the UNSC has authorized several actions that have been characterized as „humanitarian interventions"; actions that have resulted from and contributed to a more expansive understanding of the concept of „threats to the peace". The resulting proliferation of potential triggers for action has raised critical questions of UNSC transparency and accountability. This quest for transparency and accountability has been rendered more acute as a result of the UNSC's very own repeated references to the need for member states to conduct their counterterrorist activities in accordance with the principles of international human rights law and international humanitarian law.[4]

While a lot of the writing has focused on the by-passing of UNSC in the decision

to use force against Iraq, and thus the dominant portrayal is one of UNSC marginalization/impotence, the „war on terror" has sustained the viability of a contrasting image: that of an engaged UNSC, in line with its activist image of the previous decade. In this case, humanitarian activism has taken a back seat to counterterrorist activism. Yet this transition, as will be argued below, is less problematic than it may appear at first glance, given the considerable overlap between elements of the humanitarian intervention and „war on terror" discourses.

In this phase, UNSC activism has been manifested in many ways; one of the most pronounced manifestations relates to the work of its committees, and in particular (but not exclusively) the 1267 Sanctions Committee and the 1373 Counter-Terrorism Committee (CTC). I have already dealt with the work of the CTC elsewhere (Andreopoulos 2005: 175-177); what follows focuses on the Sanctions Committee.

The work of the 1267 Sanctions Committee, which was established by the UNSC with the purpose of overseeing the implementation of sanctions imposed on individuals and entities belonging or related to the Taliban, Usama Bin Laden and Al-Qaida, has generated a lot of concern.[5] The 1267 Committee was created in response to, among other things, the Taliban's continuing provision of „safe haven to Usama bin Laden"; in addition, the resolution cited the fact that the Taliban allowed bin Laden „and others associated with him to operate a network of terrorist training camps…and to use Afghanistan as a base from which to sponsor international terrorist operations." In a subsequent resolution, the UNSC requested the Committee „to maintain an updated list, based on information provided by States and regional organizations, of the individuals and entities designated as being associated with Usama bin Laden, including those in the Al-Qaida organization."[6] Finally, in resolution 1455, the UNSC emphasized the importance of the provision, by member states, of names and information to the Committee, „so that the Committee can consider adding new names and details to its list." [7]

According to the latest information provided by the Sanctions Committee, the list includes 143 individuals and entities belonging to or associated with the Taliban, and 344 individuals and entities belonging to or associated with Al-Qaida. Since its inception, 20 individuals and entities have been removed from the list (9 individuals and 11 entities).[8] However, the process by which individuals and institutions are listed and de-listed is not subject to any proper review or appeal process, raising thus fundamental questions concerning transparency and accountability.

One case that highlights these concerns involved three Swedish citizens of Somali origin, Abdirisak Aden, Abdi Abdulaziz Ali, and Yusaf Ahmed Ali, and one non-profit

association with which these men were affiliated. Their names and that of the association appeared on the Sanctions Committee list in November 2001 (Gutherie 2004: 511). The information that led to their listing was provided by U.S. intelligence, and resulted in the freezing of these individuals' assets on the basis of a Commission of the European Communities regulation implementing UNSC sanctions.[9] In response, the three individuals brought an action, before the European Court of Justice, against the Commission and the Council of the European Union.[10] At the request of its three nationals, the Swedish Government initially petitioned the Sanctions Committee to have their names removed from the list, but with no success. A subsequent joint (with the US administration) petition to the Sanctions Committee proved to be more successful, and led to the de-listing of two of the three individuals in question (Gutherie 2004: 512). The third individual, Yusaf Ahmed Ali, was eventually de-listed on August 24, 2006.

This incident raised troubling questions about the listing procedures followed by the Sanctions Committee. While, in response to mounting criticism, certain amendments to the existing guidelines were adopted (the most recent changes were introduced in February 2007), the end result leaves a lot to be desired.[11] In its fourth report to the UNSC, the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team[12] noted that „Issues surrounding the fairness of the Committee's listing and de-listing process continue to occupy the attention of national and international policymakers."[13] Even in areas where the Monitoring Team felt that improvements have been made, as with the adoption of UNSC resolution 1617 which supposedly defined the term „associated with" so as to „provide enhanced clarity to States and private parties about conduct that could result in listing, " problems persist.[14] In addition, until recently an individual could not directly contest his/her inclusion in the list without the support of the government of his/her country of citizenship and/or residence.[15] Last, but not least, the same body decides (placing individuals/entities on the list) and reviews challenges to the decisions (Gutherie 2004: 512-514).[16] It would be interesting to see if the Committee's review process could withstand the scrutiny of the HRC's evaluation in accordance with the requirements of article 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights, or that of the European Court of Human Rights, adjudicating on the basis of the requirements of article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Gutherie 2004: 514).

In September 2005, the Court of First Instance of the European Communities issued decisions in two cases challenging the sanctions imposed by the UNSC and the 1267 Sanctions Committee. The applicants in these cases, Yassin Kadi from Saudi

Arabia, and Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation alleged that the UN-imposed assets freeze, implemented in the European Union via the aforementioned EC regulation, violated certain fundamental rights.[17] While the Court rejected all of the applicants arguments, it did note that the Charter of the United Nations „presupposes the existence of mandatory principles of international law, in particular, the protection of the fundamental rights of the human person….Those principles are binding on the Members of the United Nations as well as on its bodies." It then went on to state that „(t)he indirect judicial review carried out by the Court…may therefore, in some circumstances, extend to determining whether the superior rules of international law falling within the ambit of *ius cogens* have been observed…in particular, the mandatory provisions concerning the universal protection of human rights, from which neither the Member States nor the bodies of the United Nations may derogate because they constitute ‚intransgressible principles of international customary law.'"[18] Thus, the Court raised the possibility of judicial review of UNSC actions to ensure compliance with international human rights norms.

It is instructive to note here that the 2004 UN report produced by the High-level Panel on Threats, Challenges and Change is unusually candid about the critical issues raised by the modus operandi of the Sanctions Committee:

> *The way entities or individuals are added to the terrorist list maintained by the Council and the absence of review or appeal for those listed raise serious accountability issues and possibly violate fundamental human rights norms and conventions. The Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee should institute a process for reviewing the cases of individuals and institutions claiming to have been wrongly placed or retained on its watch lists.*
>
> (United Nations Department of Public Information 2004: 50)

In a similar vein, the World Summit Outcome Document (2005) called upon the UNSC „to ensure that fair and clear procedures exist for placing individuals and entities on sanctions lists and for removing them, as well as for granting humanitarian exemptions" (United Nations General Assembly 2005, para. 109).

In response to these concerns, a series of recent studies have sought to address critical aspects relating to the fairness and transparency of listing and de-listing procedures. Among the most widely discussed has been a study sponsored by the Governments of Switzerland, Germany and Sweden and conducted by the Watson Institute for International Studies at Brown University.[19]

Among other things, the study noted that despite important improvements made

over time, „criticisms persist about procedures related to the designation or listing of individuals, operations of committees, and the process for individuals and entities to be removed from the list." In addition, the study noted that „the lack of transparency of committee procedures and difficulties in obtaining information contribute to general perceptions of unfairness."[20] One of the key procedural recommendations of the study was the creation of a focal point within the Secretariat to handle all delisting requests, so that the petitioner will not have to do that through their state of citizenship or residence. With resolution 1730, the UNSC adopted a modified version of this proposal and instructed the sanctions committees, including the 1267 Committee, to revise their guidelines accordingly.[21] While this is a step in the right direction, other critical aspects of this problem, including the creation of independent review mechanisms, where individuals and entities may appeal decisions regarding their listing, are yet to be addressed.

2. The Intervention Discourse: The end of innocence?

Many analysts and commentators view post 9/11 developments as a reversal of the advances, albeit problematic, of the previous decade, in which human rights and humanitarian concerns acquired a more prominent place in the international community's agenda. While a certain reversal/shrinkage of space has indeed occurred, it would be a mistake to see the post-9/11 developments as a simple antithesis to the heady days of humanitarian intervention. On the contrary, there is a considerable overlap between elements of the humanitarian intervention and the „war on terror" discourses.

The first facet of this overlap relates to the endorsement, albeit with reservations, of UNSC activism by organizations and groups in the human rights and humanitarian communities.[22] The opening up of the security discourse came at a price though. It provided those actors in the international system most capable and willing to project military force with an increasing array of opportunities for doing so, as well as a forum (UNSC) capable of legitimizing the relevant initiatives. In this context, the human rights discourse, by its very nature subversive of authority structures, increasingly intersected with the language of diplomacy and statecraft. In the process, it strengthened the United States' role in this activist agenda by providing the remaining superpower with continuous opportunities to „incorporate human rights concerns into its operational goals" (Farer 2003: 84).

The continuing appeal of human rights became apparent in the course of the military actions against Afghanistan and Iraq. One of the reasons cited to justify military

action against the Taliban was the situation of women and girls in the country. Then Secretary of State Colin Powell argued, „the recovery of Afghanistan must entail the restoration of the rights of Afghan women" (Orford 2003: 2002). In a similar vein, in the case of Iraq, the Joint Resolution authorizing the use of force cited both Iraq's continuing „brutal repression of its civilian population" and its „willingness to use weapons of mass destruction against…its own people."[23] It is instructive to note here that some neoconservative analysts noted, on the aftermath of the weapons of mass destruction fiasco, that human rights arguments should have figured more prominently in the Administration's case for „regime change" in Iraq.

The second facet refers to the changing lens through which the terrorist threat is perceived. In the pre-9/11 period, the main focus was on places, which harbored groups with an anti-Western agenda, capable of engaging in transnational acts of violence (Farer 2003: 85). The angle of vision may have now widened „to include places where prevailing conditions can foster or facilitate terrorism" (ibid). The transition from a focus on groups harbored by states to any disintegrating/failed or „rogue" state, a terrain potentially hospitable to all forms of abusive conduct, clearly shifts the parameters of the debate. The emerging post 9/11 consensus seems to be that these types of states constitute an inviting, for the intersections between human rights protection and counterterrorist initiatives, terrain, and, in the process, widen the menu of available discourses and policy options at the disposal of the interveners.

The above mentioned case of Afghanistan constitutes a telling example of these intersections. As the National Security Strategy document (NSS) noted, the US „will continue to work….to provide the humanitarian, political, economic and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists."[24] There is a seamless discursive transition from NSS to the report issued by the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change which, in addressing the preventive use of force, stated: „In the world of the twenty-first century, the international community does have to be concerned about nightmare scenarios combining terrorists, weapons of mass destruction and irresponsible states (…) which may conceivably justify the use of force, not just reactively but preventively" (United Nations 2004: 64). Thus, state irresponsibility, by raising the specter of apocalyptic consequences, renders even preventive, under certain circumstances, action necessary.

The third facet relates to the emphasis on retrospective (enforcement) rather than proactive (preventive) measures. Here there are interesting parallels between the marginal place that discussions about preventing the emergence of humanitarian

crises occupy within the humanitarian intervention discourse, with the marginal place that discussions about the prevention of terrorism occupy within the „war on terror" discourse. One of the most fascinating aspects of the debate concerning the most appropriate framework for fighting the „war on terror", that is whether we should use the war, as opposed to the law enforcement framework, is the fact that very little attention is paid to strategies and tactics that do not entail at all, or not exclusively, ex post facto measures. Suppressed in both discourses are explorations of strategies for political and socioeconomic empowerment, which after all constitute part and parcel of a more holistic approach to human rights; strategies that can act as an antidote to the near exclusive preoccupation with forcible responses.[25]

Last, but not least, the interventionary discourse has reinforced certain tendencies within the human rights community that have led to its growing alienation from constituency-building activities. This is the result of a state-centric orientation that has dictated the expenditure of energy and resources towards canvassing policymakers in support of/against specific policies. To be sure, this orientation has plagued the human rights community for some time; nevertheless, it has been rendered more pronounced by the access to policymakers made possible during last decade's debates about intervention. The failure of human rights organizations to mobilize broader constituencies in acts of resistance against the range of measures adopted on the aftermath of 9/11, signals the need for a major rethinking of strategy and tactics.

Can the human rights discourse regain its critical edge in this context? Clearly the growing intersections between the human rights and the security discourses have been manifested in, among other things, the expansion of the universe of potential triggers for action. More specifically, the security discourse, in its „war on terror" variant, has added to that universe the notion of the weak/rogue state as the terrain for imminent or distant challenges posed by interconnected threats.

Any serious efforts to address this question should explore ways in which power asymmetries could be constrained (challenge from above), and ways in which human rights activism could be revitalized (challenge from below).

3. Challenge from above: towards an accountable UNSC activism

Any serious discussion on constraining power asymmetries in the context of humanitarian intervention initiatives must begin with the UNSC. There are two main reasons for this: first, because there is no institution in the global arena in which

power asymmetries are reflected in a more profound way than in the UNSC;[26] and second, because no other institution within the collective security framework has the institutional mandate to authorize the use of force.

This approach is premised on the need to resist calls for the exclusion of the human rights perspective from the security discourse. Despite the problems that the humanization of the security discourse has entailed, such a course of action would be tantamount to „ghettoizing" human rights in the quest for an elusive purity, and, in the long run, consigning them to irrelevance. Moreover, such a course of action would accentuate the already existing accountability deficit. The main institutional pathway to continuing relevance (i.e. adherence to international human rights norms and standards) is also the sine qua non of institutional legitimacy (Grant/ Keohane 2005: 35). What is needed at this juncture is accountable UNSC activism; activism which perceives conformity to these norms and standards as the chief source of its legitimacy. It is the type of activism that can narrow the growing gap between UNSC's role in international affairs (expanding) and its authority (diminishing). This, however, is a formidable task.

Recent initiatives, undertaken in response to the new security challenges, have compounded the elusiveness of the quest for accountability. The UNSC is not only expected to address an ever growing array of threats and challenges, but it is expected to do so with a wider range of means, including the preventive use of force.

The Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change is instructive here (United Nations 2004: 64). It confirms the drastic changes that the landscape of security has undergone since the founding of the UN. While originally the UN was concerned primarily with inter-state aggression, now the Organization must be prepared to address „any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system", (United Nations 2004: 2) which is the report's understanding of what constitutes a threat to international security. The report identifies six clusters of threats: economic and social threats, inter-state conflict, internal conflict, nuclear, radiological, chemical and biological weapons, terrorism and transnational organized crime (ibid.). When it comes to the discussion of the means and methods of addressing these threats, the report endorses the preventive use of force, but only in the context of UNSC action; in other words, „collective action authorized under Chapter VII" (ibid.: 64). Going a step further, the report urges the UNSC „to be more proactive on these issues, taking more decisive action earlier, than it has been in the past" (ibid.).

Yet, what is most striking about this report is the lack of any substantive discussion

on UNSC accountability commensurate with its expanding agenda. This is indeed remarkable, given the UNSC's own track record, and the concerns about legality and legitimacy that are raised in the report. On the issue of legality, the report simply asserts that the preventive use of force is not an issue in the context of UNSC authorized action, since such action can be taken by the UNSC „at any time that it deems that there is a threat to international peace and security" (ibid.). On the issue of legitimacy, the report almost verbatim adopts the threshold/precautionary criteria associated with the collective international responsibility to protect norm, which is characterized as an emerging norm.[27] The reaffirmation of UNSC's wide discretion in the determination of threats to the peace coupled with the adoption of the said criteria raises critical questions concerning the legitimacy/legality nexus in the quest for a „new security consensus". In particular, wide discretion exercised in the context of self-policed normative boundaries increases its receptivity to the siren calls of enlightened despotism, rather than to communal expectations of responsible conduct.

In a similar vein, there is very little of substance on accountability in the „war on terror", despite the acknowledgment of the problems that this ongoing situation poses for the rule of law and human rights. While the report makes reference to the concerns expressed by Governments and civil society organizations as to the corrosive impact of the „war" in question on human rights and the rule of law (ibid.: 48), as well as to the questionable listing and de-listing practices of the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee (ibid.: 64), it does not offer any specific recommendations for making this „war" conform to the said standards.

Given the critical role of the UNSC in fashioning what the report calls „a new and broader understanding…of what collective security means, " the failure to address, in any substantive way, UNSC accountability in the context of an ever expanding agenda is indeed troubling. This silence undermines any serious effort to articulate this new and broader understanding, and erodes the limited advances in the humanization of the security discourse. It is a posture (silence) that has been replicated, rather than challenged, in subsequent UN documents.[28]

To be sure, accountability at the international level is a highly complex issue with no easy solutions in sight. The main concern here is not the lack of answers; rather, it is the fact that, in a milieu characterized by growing power asymmetries and by an expanding universe of non-traditional threats, policymakers have yet to acknowledge, beyond the occasional routine references, accountable activism as a major world order issue.

There are several possible ways to explore accountability enhancing mechanisms for the UNSC (as well as the other main organs of international governance). Any such effort must be based on three important premises: first, while standards of legitimacy are important in all mechanisms, not all standards have to be formally encoded in law (Grant/ Keohane 2005: 35-36); second, and related to the previous one, the importance of human rights norms as standards of legitimacy strengthens the argument for both hard and soft law accountability options; and third, accountability does not entail the elimination of power asymmetries, but rather a greater convergence on understandings of legitimacy in a setting that implies recognition of situatedness in a political community. Accountability options can strengthen, as well as be sustained, by such recognition.

More specifically, there are a couple of mechanisms that deserve further exploration at this juncture (the list is by no means exhaustive). On the legal front, the time has come to place the issue of judicial review of UNSC decisions, preferably by the International Court of Justice (ICJ), on the global agenda. Broad discretionary powers are/should not be equated with lack of accountability. To bring just one example: while the UNSC, as mentioned earlier, has broad discretion in the determination of threats to the peace, this, as the ICTY noted in the Tadic case, „is not a totally unfettered discretion."[29] While the ICTY characterized „threats to the peace" as „more of a political concept", it duly noted that the determination „has to remain, at the very least, within the limits of the Purposes and Principles of the Charter".[30] Needless to say, this conclusion is consistent with a standard interpretation of the provisions of article 24 of the UN Charter, in accordance with article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.[31]

On the non-legal front, a possible mechanism relates to what Grant and Keohane have identified as peer accountability (ibid.: 37). In the context of our discussion, it relates to the exploration of mechanisms that would strengthen expectations among member states as to the voting behavior of those states which serve on the UNSC; expectations that the said behavior would meet the requirements of transparency, as well as those mandated by widely accepted standards of legitimacy. One possible way to operationalize peer accountability would be via the introduction of ex ante and ex post review mechanisms along the lines suggested in the context of military interventions (Buchanan/ Keohane 2004: 1-22).

This is clearly very preliminary. The main point, however, is to go beyond a posture of silence and commit to a deliberative process that views transparency and standards of legitimacy as key pathways to accountable activism.

4. Challenge from below: taking agency seriously

As a starting point, human rights organizations need to revisit the overwhelming emphasis placed on naming and shaming perpetrators of abusive conduct, as well as the disproportionate use of resources for litigation-related approaches. While few would question their considerable achievements, those strategies have come to dominate the human rights landscape at the expense of grass-roots mobilization initiatives that in the past have contributed to many of the advances that are rightly celebrated today. While Human Rights Watch understandably highlights the move „from a paradigm of pressure based on international human rights law to one of law enforcement"[32], it should not be forgotten that this is only part of the story of the human rights movement. There is another tradition that points to the anti-colonial and anti-apartheid movements, and to the transnational networking of antiauthoritarian activists spawned by the Helsinki Final Act (Thomas 2001), that constitute powerful reminders of the potency and transformational capacity of a politically engaged human rights movement. As one analyst has noted „in this part of the human rights tradition, international human rights norms are important as a set of universal standards upon which social movements can base just demands" (Silk, ohne Jahr: 63).

What this point underscores is the need for more political/grass-roots activism on the part of the human rights community. As one sympathetic critic put it, the human rights movement „must take its case to the public, not just rely on its influence and its certainty that it does an enormous amount of good in the world" (Rieff 1999). Otherwise, even its successes could (and have in the past) proven to be short-lived. Witness the indifference to the Rwandan genocide, in the midst of all the discussion and debates on the progressive humanization of the security discourse. Indifference exemplified by the reaction of then national security adviser Tony Lake to lobbying efforts in favor of intervention in Rwanda: Lake reportedly told the Human Rights Watch representative who approached him that no action could be taken „unless a great deal of popular protest began to occur" (ibid.). Where was the human rights movement?

Official reactions such as these should have given human rights organizations pause for thought. To be sure, lobbying government officials is important, but it will not go very far if it merely reflects the concerns of human rights professionals. It is one thing to move in the corridors of power and publish detailed and damning reports of governmental abuse, and an altogether different thing to claim mass-based ownership of these concerns, ownership manifested in an increasingly felt from below pressure for change that can also have an impact on the ballot box.

The professionalization of human rights activism has contributed to an artificial separation between „legal" and „political" issues in some of the big debates of recent years, an attitude that has led to a self-inflicted marginalization. A good example of this attitude is Amnesty International. Throughout the previous decade, AI has consistently refused to take a stand on whether military action is appropriate to stop the commission of gross human rights violations (typical example was its stance on the Kosovo crisis). However, once the decision to use force has been taken, the organization will monitor the field conduct of the intervening forces and will insist that their conduct adheres to human rights/humanitarian law standards (International Council on Human Rights Policy 2002b). According to AI, this strategy would ensure the maintenance of impartiality and would protect the organization from political manipulations (ibid. 22). Likewise, in the case of Operation Enduring Freedom, Human Rights Watch strongly condemned the US's conduct of the war, while it never challenged the rationale for going to war.[33]

This position is deeply problematic on several grounds: first, by withdrawing from the debate on whether force should be used, human rights organizations do not provide a view on the most critical issues at stake: if the human rights situation is critical, what is to be done? What is the best way to advance the cause of human rights? does the protection of human rights justify the use of force or not? Second, by focusing on the conduct of the war as opposed to the initiation of the use of force, emphasis is placed on the consequences of a deeply political decision; it is naïve to believe that the consequences can be depoliticized, or that they do not have moral implications; and third, by focusing on the „technical aspects" (conduct of the war), the battlefield shifts to briefs, reports and lobbying at the expense of the street and the ballot box.

The growing „legalization" of human rights activism has also led to a self-inflicted irrelevance when it comes to wider debates about economic and social justice issues. Here the lack of substantive interaction between major human rights organizations and social movements associated with the antiglobalization campaigns, or (more accurately) with the „globalization from below" campaigns (to use Falk's apt expression) is instructive. As a report by the International Council on Human Rights Policy noted „Many of them (i.e. groups participating in these campaigns) would consider that they support human rights or *are* human rights organizations, even though they may not be familiar with human rights law or engage in legal advocacy." There is a tremendous human resource potential associated with the quest for a more equitable distribution of the benefits of globalization which the human rights community has barely drawn upon.

As a result, potentially critical networking opportunities with these new constituencies, aimed at both building support for human rights and resistance to the monopolization of the global agenda by the war on terror, are left unexplored.

The current environment poses several critical challenges to the continuing relevance of the human rights/humanitarian discourse. The ever expanding universe of non-traditional threats (the „war on terror" being the most recent and troubling addition), has provided those most capable and willing to project force with more opportunities for doing so. Thus, human rights considerations could be viewed as facilitators to the legitimization of a growing array of coercive practices. In this milieu, the quest for relevance necessitates responses to developments from above (constraining power asymmetries), as well as from below (sustaining resistance, emphasizing integrity). Concerning the constraint of asymmetries, the human rights discourse can play a constructive role in the conceptualization of a new and broader understanding of collective security, especially in light of the fact that this process has exposed the UNSC to growing questions of authority and legitimacy. While human rights constitute still the hierarchically inferior partner, it is now that they are needed more than ever before. If the fashioning of a new and broader understanding of collective security is to have any chance of success, it needs the legitimating input of that discourse. Accountable UNSC activism, premised on widely shared human rights norms and standards, can narrow the gap between UNSC's expanding role in international affairs and its diminishing authority.

Concerning resistance, the unprecedented challenges posed by 9/11 and its aftermath necessitate taking agency seriously. The human rights community needs to become more constituency-oriented. While there are clearly no easy solutions here, the standoffish attitude exhibited by many established human rights organizations, in which impartiality and objectivity very often become ends in themselves, robs the movement of its „subversive" capacity and alienates it from its rich and proud heritage.

Only a concerted effort from „above" and „below" can possibly offer a credible alternative. Such an alternative will seek to constrain power asymmetries and ensure accountable activism at all levels in accordance with internationally recognized rules and standards. While erosion and cooptation have blunted the effectiveness of the human rights/humanitarian discourse, acts of resistance are beginning to emerge.[34] The human rights/humanitarian community must seize the moment; more than anything else, it is a question of survival.

Annotations

1 I have dealt with this development in Andreopoulos 2006a.

2 The term „war on terror" is placed between quotation marks. The reason for this is to indicate that the idea that we are fighting a „war on terror" is premised on certain assumptions as to the nature of the threat, as well as to the means and methods of dealing with it, that are contested by many analysts, including this author.

3 For the similarities and differences between international human rights law and international humanitarian law and of the organizations (human rights and humanitarian) that operate in accordance with their respective principles, see Andreopoulos 2006b. For the purposes of this essay, I will not dwell on their differences; I will treat these frameworks as a whole and explore some of the key challenges confronting them.

4 See, for example, the preamble to UNSC resolution 1624 which stresses, among other things, „that States must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights law, refugee law, and humanitarian law"; United Nations Security Council Resolution 1624 (2005), S/RES/1624 (2005), 14 September 2005.

5 United Nations Security Council Resolution 1267, S/RES/1267, 15 October 1999.

6 United Nations Security Council Resolution 1333, S/RES/1333, 19 December 2000.

7 United Nations Security Council Resolution 1455, S/RES/1455, 17 January 2003.

8 United Nations Security Council: The Consolidated List of Individuals and Entities Belonging to or Associated with the Taliban and Al-Qaida Organization as Established and Maintained by the 1267 Committee, http://www.un.org/sc/committes/1267/consolist.shtml (accessed 22.02.2007).

9 Ibid. The regulation in question is Commission Regulation (EC) No 2199/2001 of 12 November 2001 amending for the fourth time, Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan and repealing Regulation (EC) No 337/2000; Official Journal of the European Communities, L295/16-18.

10 Case T-306/01 R Abdirisak Aden and Others v Council of the European Union and Commission of the European Communities. Proceedings for Interim Measures (2002/C 191/46), Official Journal of the European Communities, C191/26.

11 Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1267 (1999) Concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities. Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work; http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (accessed 22.03.2007).

12 This is known as the Monitoring Team and is composed of independent experts appointed by the UN Secretary-General. While the Team operates under the direction of the 1267 Sanctions Committee, „the views and recommendations expressed in its reports do not necessarily reflect the views of the Committee or of the United Nations".

13 United Nations Security Council: Fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to Security Council resolutions 1526 (2004) and 1617 (2005) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, S/2006/154, pp. 13.

14 Ibid. While UNSC 1617 is an improvement over the previous situation, it still leaves room for arbitrary conduct. According to the resolution, the list of activities indicating that an individual, group, e.t.c, is associated with Al-Qaida, Usama Bin Laden or the Taliban include „otherwise supporting acts or activities of"; United Nations Security Council Resolution 1617, S/RES/1617, 29 July 2005.

15 See below for recent developments with UNSC resolution 1730.

16 Needless to say, the list of problems is by no means exhaustive.

17 The Court of First Instance of the European Communities, Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CEL (accessed 16.08.2006); and Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&nu. (accessed 16.08.2006). Ahmed Ali Yusuf was part of the initial case brought before the European Court by the three Swedish citizens of Somali origin.

18 Case T-306/01; ibid. The above passage is almost identical in both rulings.

19 http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf

20 Ibid.: 3.

21 United Nations Security Council Resolution 1730, S/RES/1730, 19 December 2006.

22 George Andreopoulos: Pathways to Intervention: The Changing Nature of Threats (unpublished manuscript). The use of force for human rights protection purposes has often generated heated debates both within, as well as among organizations in these two communities. For a good overview of the relevant issues, see International Council on Human Rights Policy 2002b.

23 Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq, October 2, 2002; http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html.

24 The National Security Strategy of the United States of America, September, 2002, p. 7.

25 Here it is important to stress that the quest for political and socioeconomic empowerment should not be confused with the current neoconservative mantra about spreading freedom and democracy all over the globe as a way to address many of these problems. Leaving aside the fact that this language is yet to be tested, a human rights-based understanding of empowerment does not look merely at possible gains for all involved, but at „whether the distribution of gains is fair or acceptable"; as Amartya Sen, echoing John Nash, noted, „The criticism that a distributional arrangement from cooperation is unfair cannot be rebutted by just noting that all the parties are better off than would be the case in the absence of cooperation; there can be many –indeed infinitely many- such arrangements and the real exercise is the choice among these various alternatives"; Interdependence and Global Justice. Lecture delivered at the General Assembly of the United Nations, 29 October 2004 (on file with the author).

26 This argument is separate and distinct from the argument that challenges the extent to which the composition of the UNSC accurately reflects current geopolitical realities. It may be true that there are other countries which are more deserving of permanent membership than some of the current ones, but this does not negate the fact that no other institution reflects power differentials as profoundly as the UNSC, even in its present form.

27 For the responsibility to protect, see Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect, http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-

en.asp; and earlier discussion in: Pathways to Intervention. The Changing Nature of Threats. For the concept as an emerging norm, see W. Andy Knight: The Responsibility to Protect as an Evolving International Norm. Notes for Canadian Peacebuilding Coordinating Committee Meeting, 22 September 2003 (on file with the author).

28 Most notably in the Secretary-General's own In Larger Freedom report, and in the 2005 World Summit Outcome document. In the latter, there are mainly two very general references to UNSC legitimacy and accountability. The first correlates enhanced legitimacy with expansion (references to reform that will make UNSC „more broadly representative") and the second advocates adaptation of UNSC working methods, so as to increase non-UNSC member states' involvement, „enhance its accountability to the membership and increase the transparency of its work"; United Nations General Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 October 2005.

29 Prosecutor v. Dusko Tadic, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-AR72, para. 29 (2 October 1995).

30 Ibid.

31 See article 31 (General rule of interpretation) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, http://www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm.

32 Human Rights Watch: World Report 2000, pp. xiii-xiv; quoted in: Silk, o. Jahr.

33 In fact, HRW criticized the intervention in Afghanistan for not going far enough to protect human rights in the western part of the country.

34 Here, I would include the landmark US Supreme Court decision in Hamdan v. Rumsfeld, the recent decision by a Munich court to issue arrest warrants against 13 agents of the CIA because of suspicion of their involvement in the kidnapping and abuse of the German citizen Khaled al Masri, and the recent decision by an Italian judge to indict 26 CIA agents and five Italian secret service agents over the kidnapping of a Muslim cleric, as part of the CIA's extraordinary renditions program.

Literatur

Alvarez, Jose E. 2003: Hegemonic International Law Revisited, in: American Journal of International Law, Vol. 97, No. 3, S. 873-888.

Andreopoulos, George 2005: The Impact of the War on Terror on the Accountability of Armed Groups, in: Hensel, Howard (ed.): The Law of Armed Conflict. Constraints on the Contemporary Use of Armed Force, Ashgate.

Andreopoulos, George 2006a: Human Rights and Collective Security: The Challenges and Perils of Normative Overstretch. Paper presented at the Columbia University Seminar on Human Rights, May.

Andreopoulos, George 2006a: On the Accountability of Armed Groups, in: George Andreopoulos, George/ Arat, Zehra/ Juviler, Peter (eds.): Non-State Actors in the Human Rights Universe, Kumarian.

Buchanan, Allen/ Keohane, Robert 2004: The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal, in: Ethics and International Affairs, Vol. 18, No. 1, 1-22.

Douzinas, Costas 2000: The End of Human Rights, Oxford.

Duffy, Helen 2005: The „War on Terror" and the Framework of International Law, Cambridge.

Farer, Tom 2003: Humanitarian Intervention Before and After 9/11: Legality and Legitimacy, in: Holzgrefe, J. L./ Keohane, Robert (eds.): Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas, Cambridge.

Grant, Ruth W./ Keohane, Robert 2005: Accountability and Abuses of Power in World Politics, in: American Political Science Review, Vol. 99, No. 1, S. 29-43.

Gutherie, Peter 2004: Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights, in: New York University Annual Survey of American Law, Vol. 60, S. 491-542.

Ignatieff, Michael 2002: Is the Human Rights Era Ending?, in: The New York Times, February 5.

International Council on Human Rights Policy 2002a: Human Rights After September 11, Geneva.

International Council on Human Rights Policy 2002b: Human Rights Crises: NGO Responses to Military Interventions, Geneva.

Orford, Anne 2003: Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law, Cambridge.

Rajagopal, Balakrishnan: Invoking the Rule of Law: International Discourses, in: Hurwitz, Agnes (ed.): Rule of Law in Conflict Management: Security, Development and Human Rights in the 21st Century (forthcoming).

Rieff, David 1999: The Precarious Triumph of Human Rights, in: The New York Times Magazine, August 8.

Silk, James (ohne Jahr): International Criminal Justice and the Protection of Human Rights: The Rule of Law or the Hubris of Law? (unpublished manuscript, on file with the author).

Thomas, Daniel C. 2001: The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton.

Torrente, Nicolas De 2002: Challenges to Humanitarian Action, in: Ethics and International Affairs, Vol. 16, No. 2, S. 2-8.

United Nations General Assembly 2005: World Summit Outcome, A/RES/60/1, October 24.

United Nations 2004: Report of the High-level Panel on Threats 2004. Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility. United Nations Department of Public Information. http://www.un.org/secureworld/ (accessed 27.03.2007).

Walter Reese-Schäfer

Sicherheit, Freiheit und Terrorismus

1. „Human Security“: Sicherheit der Menschen statt Staatssicherheit

Ein Kernbegriff der jüngeren Sicherheitsdiskussion, der vor allem in Kanada verwendet wird, lautet *„human security“* (Axworthy 1997). Nicht die staatliche Sicherheit soll im Vordergrund stehen, sondern die der Menschen vor Angst und Not *(freedom from fear and want)*. Selbstverständlich ist dies nicht so neu, wie vielfach behauptet wird, denn dies war die Intention der Erfindung der Menschenrechte von Anfang an; es ist aber dennoch verdienstvoll und in der immer problematischer werdenden Diskussion um die Bekämpfung von Terrorismus auch geradezu notwendig, daran zu erinnern, dass der legitimatorische Ursprung der Menschenrechte und aller demokratischen politischen Systeme in der Sicherheit jedes Einzelnen liegt. Die Sicherheit des Staates dagegen verfügt nur über eine abgeleitete Legitimation.

Das wohl grundlegendste Menschenrecht ist der Schutz des Lebens. Dieser Schutz gegenüber Angriffen ist zur Aufgabe des Staates erst dadurch geworden, dass nach der Vorstellung der Vertragstheoretiker seine Bürger ihm ihr Selbstverteidigungsrecht übertragen haben. Ein Staat, der diesen Schutz als nachrangig behandeln würde, verlöre seine Legitimität und müsste als schwacher, ja scheiternder Staat angesehen werden. Das zweite Menschenrecht ist das Recht auf Freiheit mit allen dazugehörigen Implikationen. Dessen Gewährleistung kann in einem Gegensatz zu den Sicherheitserfordernissen geraten. Es ist Aufgabe des politischen Prozesses, aber auch der begleitenden öffentlichen und akademischen Diskussion, diese möglichen Gegensätze auszuloten und das richtige Verhältnis beider Hauptelemente zu finden. Unter *human-security*-Aspekten ist damit Folgendes gemeint: Auf den Staat wird lediglich die materielle Gewaltanwendung übertragen, aber nicht die Gesamtaufgabe der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und die Bekämpfung des Terrorismus. Denn dazu gehören auch die intellektuelle Auseinandersetzung und die öffentliche Diskussion. In einer zivilen Demokratie bleibt dies Aufgabe der öffentlichen Diskussion der Gesellschaft und damit der Bürger selbst. Staatliches Handeln findet erst in ihrem Auftrag statt. Hier liegt das Hauptproblem der gegenwärtigen Diskussion, weil die historisch eingeübten Frontstellungen der liberalen

Zivilgesellschaft gegen den Staat die Gefahr einer Selbstblockade der Gesellschaft in dieser Frage in sich bergen.

Für die Entstehungsgeschichte der liberalen Demokratie ist die Verknüpfung von Freiheitsrechten mit Abwehrrechten gegen die Staatsgewalt charakteristisch. Der Staat, auch der demokratische Staat, kann aus dieser Perspektive nur mit äußerstem Misstrauen betrachtet werden. Die vielen Sicherungsinstanzen der rechtsstaatlichen Überprüfung, d.h. insbesondere die Kontrolle durch parlamentarische, später auch öffentliche Diskussion sowie durch unabhängige Gerichte sind Ausdruck dieses Grundmisstrauens. Die hier deutlich werdende anti-administrative Mentalität kann politisch durchaus als vorteilhaft und funktional angesehen werden: Sie verhindert unzulässige Übergriffe der Staatsgewalt in die Sphäre des Einzelnen. Ein anwaltliches Rechtsverständnis wird immer und überall den Hang des Staates zur Totalkontrolle vermuten und geradezu reflexartig gegen jede Gesetzesänderung argumentieren, welche schärfere Kontrollen vorsieht. Einmal auf die abschüssige Bahn des Institutionenvertrauens geraten, so lautet das Argument, würde man die nächsten Schritte in die Diktatur hinein nicht mehr vermeiden können. Der demokratische Selbstverteidigungsreflex neigt aufgrund dieser Tradition dazu, eher individualistisch als institutionell zu agieren. Mit dem Adjektiv „anwaltlich" kennzeichne ich eine Diskursposition, die aus professionellen Gründen nur die Argumente der eigenen Seite gelten lässt, übergreifende Erwägungen oder die Interessen und Positionen der Gegenpartei aber systematisch auslässt.

Eine derartige Verteidigung der Freiheit kann in einen Gegensatz zum Schutz des Lebens der Bürger geraten. Die Verteidigung individueller Freiheitsrechte, nicht aber die der ihnen zugrunde liegenden Institutionen steht im Vordergrund anwaltlichen Denkens. Zugespitzt könnte man das so formulieren: Wenn den Terroristen mit individualistisch-rechtsstaatlichen Mitteln nicht beizukommen ist, dann muss man sie eben gewähren lassen. Eine solche Denkweise wird eher Verluste an Menschenleben der eigenen Bürger in Kauf nehmen, als Datenschutzbestimmungen einschränken.

Die schwierige Diskussion des vergangenen Sommers, ob Videoüberwachungen nicht einen Eingriff in Grundrechte darstellen, ist ein Beispiel dafür. Das häufig vor allem aus Kreisen der Polizeigewerkschaft, welche damit Personalerhöhungen rechtfertigen will, vorgebrachte Argument, ein Attentat werde durch Aufzeichnungen nicht verhindert, ist kurzsichtig und falsch: Die schnelle Ermittlung und Ergreifung der Täter im Falle der Bahnbomben im Sommer 2006 hat eine Wiederholung durch die gleichen Täter verhindert. Aus der Perspektive der *human security*, also der möglichen Opfer und deren Menschenrecht auf Leben, Unversehrtheit, Sicherheit und freier Bewegung muss eine derartige Argumentation geradezu als menschenverachtend gelten, da es sich

um ein rein taktisches Argument von Interessenvertretern handelt. Wenn ein solches Argument darüber hinaus dann als anwaltliche Perspektive zitiert und aufgenommen wird, ergibt sich ein Bündnis zwischen denen, die mehr Polizeipräsenz wollen, und denen, die mehr unüberwachte öffentliche Räume vorziehen: ein Widerspruch, der im öffentlichen Prozess der Polemik schlicht missachtet wird.

Schwierig wird die Diskussion jedoch, wenn eine derartige Überwachung, die durch die Gefahr fürchterlicher Attentate immer relativ leicht zu rechtfertigen ist, auch zur Entdeckung kleiner und kleinster Verstöße eingesetzt werden kann und eingesetzt wird. Man kennt aus zahlreichen Hollywoodfilmen den unschuldigen, aber verdächtig gewordenen Bürger, der von automatischen Kameras verfolgt und von anonymen Behörden gehetzt wird. Die Urangst des Bürgers vor dem Staat, welcher ihn beim Falschparken erwischen könnte, lässt sich leicht gegen verstärkte Überwachungsmaßnahmen mobilisieren.

Argumente, die auf der Mobilisierung des unmittelbaren Freiheitsdrangs gegen staatliche Sicherheitsmaßnahmen beruhen, verlieren in der gegenwärtigen Situation jedoch ihre Überzeugungskraft. Terrordrohungen richten sich ja nicht bloß gegen das Leben einiger Bürger, die zufällig durch einen Anschlag getötet werden können, sondern verändern das gesamte Alltagsleben. Wenn unsere Medien es nicht mehr wagen, Karikaturen des Propheten Mohammed zu drucken oder nachzudrucken, weil sie wütende Proteste und Anschläge befürchten müssen, dann handelt es sich um Einschüchterung, die den Kern der Meinungsfreiheit berührt und damit die Überlebensfähigkeit unserer Lebensform selbst.

Dann aber geht es nicht mehr nur um eine Abwägung zwischen Leben und Freiheit, so dass manche rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Argumente gegen die Verfolgung von Straftätern, gegen Ausweisungen oder gegen Einreisebeschränkungen für verdächtige Personengruppen eher in den Verdacht eines Vorwands geraten: sie sollen die eigene Angst, die eigene Bereitschaft, sich ohne großen Widerstand den Drohungen der Terroristen zu unterwerfen, durch scheinbar mutigen Widerstand gegen die eigene Staatsgewalt bemänteln.

2. Lehren aus Weimar: Militant Democracy

Welche Abwehrmöglichkeiten haben die Demokratien, wenn die Freiheitsspielräume, die sie gewähren, zu ihrer Zerstörung ausgenutzt werden? Blicken wir auf ein zentrales Ereignis zurück. Zu den vielen Schwierigkeiten, die die Weimarer Republik als erste deutsche Demokratie hatte, gehörte auch die Tatsache, dass selbst ihre Anhänger

eine massive und entschlossene Gegenwehr gegen ihre Feinde in rechtsstaatlicher Hinsicht für bedenklich hielten. Dies führte bei einigen Politikwissenschaftlern in der Emigration zu der Überlegung, ob nicht die Demokratie in die Lage versetzt werden müsste, härtere und entschlossenere Gegenwehr zu leisten. Die *democratia militans*, die kämpferische Demokratie wurde konzeptuell entwickelt.

Es handelt sich also um eine Reaktion auf die totalitären Massenbewegungen der Zwischenkriegszeit. Der Begriff *„militant democracy"* ist von dem deutschen Politikwissenschaftler Karl Loewenstein geprägt worden, der als Emigrant am Amherst College lehrte und diesen Begriff 1937 in einer Serie von zwei Artikeln im *American Political Science Review* entwickelt hat (Loewenstein 1937). Heute übersetzt man ihn etwas harmloser auch mit abwehrbereiter oder wehrhafter Demokratie. Diese Gedanken lagen im Grunde in der Luft und liefen darauf hinaus, dass die vom Faschismus bedrohten Demokratien das Recht bekommen müssten, Grundrechte aufzuheben und unter bestimmten Umständen nichtdemokratische Parteien oder paramilitärische Verbände zu verbieten. Ebenfalls 1937 fand eine internationale Juristenkonferenz in Paris statt, die sich in ihrer Resolution zu dem Prinzip „Demokratie nur für Demokraten" bekannte.

Loewenstein hebt als wesentliches Merkmal des Faschismus seine Techniken der Massenmobilisierung, öffentlichen Militanz und die Nutzung moderner Massenkommunikationsmittel hervor. An diesem Punkt soll die Gegenwehr ansetzen: Diese Methoden konnten nur unter den außergewöhnlichen Bedingungen wirksam werden, die demokratische Institutionen bieten. Der Mobilisierungserfolg des Faschismus vor seinem Sieg basiert darauf, dass dieser in perfekter Weise an die Handlungsspielräume und Freiheiten von Demokratien angepasst ist. Nur dort kann er sich entfalten. Demokratie und demokratische Toleranz werden so zu ihrer eigenen Zerstörung benutzt. Die liberalen Demokratien der Zwischenkriegszeit waren nicht in der Lage, den Feinden ihrer eigenen Existenz den Gebrauch demokratischer Institutionen zu verbieten. Loewenstein spricht von einem demokratischen Fundamentalismus und einer legalistischen Blindheit, die nicht bereit gewesen seien zu erkennen, dass der Mechanismus der Demokratie selbst das trojanische Pferd ist, mit dem der Feind in die Stadt gelangt. Man könnte auch von einem Virus sprechen, der sich überhaupt nur unter demokratischen Bedingungen entfalten kann.

Loewensteins Gegenrezept: Die Demokratie muss militant werden und ihren Feinden die demokratischen Rechte entziehen. Nur so wird sie überleben können. Der übertriebene Formalismus rechtsstaatlicher Herrschaft, wie Loewenstein seinerseits etwas militant formuliert, darf nicht dazu führen, dass der Rechtsstaat selbst abgeschafft

werden kann. Politische Bewegungen, die sich wie militärische Kräfte organisieren – gemeint sind die SA und vergleichbare Organisationen in der Weimarer Republik und anderen Ländern – verunsichern die Bürger und schaffen ein Klima der Feindseligkeit gegenüber der Ordnung, die die emotionalisierende Politik benutzen kann.

Faschistische Bewegungen können sich nicht im Verborgenen entfalten – sie brauchen die Propaganda, die Massenagitation, die Öffentlichkeit. Nur so kann die emotionalisierende Wirkung erzielt werden. Dieser revolutionäre Emotionalismus konnte mit den herkömmlichen rechtsstaatlichen Mitteln nicht wirksam bekämpft werden. Die Weimarer Republik verfügte über zu wenig Widerstandskraft, zu wenig Militanz gegen subversive Bewegungen.

Einen demokratischen Emotionalismus als Gegenbewegung hält Loewenstein für unwahrscheinlich. Eine emotionale Gegenattacke der Demokraten kann es nicht geben, weil eine verfassungsmäßige Regierung allein an die Vernunft appellieren kann. Aber für die Vernunft ist kaum jemand zu sterben bereit. Als relativ rationales System kann die Demokratie ihre Überlegenheit allein durch ihre Errungenschaften beweisen.

Es kommt also auf eine Gesetzgebung an, die direkt auf die faschistischen Techniken der Massenemotionalisierung zielt. Bloße Bürgermobilisierung gegen die Faschisten reicht nicht aus. Ideenmäßige Auseinandersetzung ist nicht genug, weil der Faschismus gar nicht auf Ideen basiert, sondern auf einer Herrschafts- und Machteroberungstechnik. Legalistische Selbstzufriedenheit führt zu einer suizidalen Lethargie der Demokratien. Deshalb muss ein anspruchsvolles Paket antifaschistischer Gesetzgebung entwickelt werden, wie Loewenstein das in der Tat für die meisten Länder nachweisen kann, die sich gegen derartige Bewegungen zu wehren hatten. Die Demokratien seien im Krieg, obwohl es sich um einen Untergrundkrieg an der inneren Front handele. Er warnt deshalb davor, allzu viele verfassungsmäßige Skrupel zu hegen und empfiehlt, endlich die demokratischen Grundsätze zu beschränken, mit dem Ziel, sie überhaupt erhalten zu können. 1937 sah Loewenstein die Demokratien im Belagerungszustand.

Solche Gedanken standen Pate bei der Formulierung der entsprechenden Passagen im Grundgesetz. Die Verfassungsväter übernahmen weitgehend die Annahme, die Abwehrkräfte der Demokratie bedürften einer nachhaltigen Stärkung. Carlo Schmid, der herausragendste unter den sozialdemokratischen Mitautoren des Grundgesetzes, erklärte 1946, die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit seien Grundrechte, welche von Antidemokraten missbraucht werden könnten. „Wir wollen uns nicht wieder dadurch lächerlich machen, dass wir uns von Leuten, die politisch kein anderes Ziel hatten, als die Freiheit auszulöschen, grinsend vorhalten lassen: Wenn ihr uns daran hindert, dann verstoßt ihr gegen das Prinzip der Freiheit!“

(nach Niclauß 1998: 204). Dies war eine entscheidende Lehre aus der Erfahrung der Endphase der Weimarer Republik, wie die Verfassungsväter sie sahen. An diesem Punkt stehen wir heute, wie Hans Magnus Enzensberger konstatiert, erneut: „Mit der Miene der gekränkten Unschuld fordern Hassprediger die Meinungsfreiheit ein, die abzuschaffen ihr erklärtes Ziel ist" (Enzensberger 2006: 42).

Die wehrhafte Demokratie hat immer wieder die Kontroverse provoziert, ob sie nicht in sich paradoxal sei, weil sie die Verfestigung der Demokratie auch gegen den Willen des Volkes, sogar gegen den Mehrheitswillen ermögliche. Das liegt an einer gewissen Asymmetrie demokratischer Regierungsformen: Innerhalb ihrer kann man für eine Vielfalt von Zielen eintreten. Sind sie aber einmal abgeschafft, dann ist gerade und auch ein Eintreten für Demokratie selbst erschwert oder sogar unmöglich gemacht. Einmal abgeschafft, ist dann Demokratie nur sehr schwer wiederherzustellen. Vorübergehende Beschränkungen dagegen lassen sich nach Beruhigung der Situation wieder abbauen.

Der antitotalitäre Konsens der Väter des Grundgesetzes, die im gegenstrebigen Zusammenspiel der Nationalsozialisten und Kommunisten die Hauptursache des Untergangs der Weimarer Republik sahen, ist seit den späten 1960er Jahren in der Folge einer in einigen Punkten zutreffenden, in anderen Punkten aber undurchdachten Ideologiekritik an der Totalitarismustheorie zusammengebrochen. Heute werden von Islamexperten wie Bassam Tibi und anderen gerade die Züge eines reaktionären Modernismus des politischen Islamismus (im Unterschied zum Islam als traditioneller Religion) hervorgehoben (Tibi 2004). Ein entsprechender antitotalitärer Konsens muss jedoch intellektuell wie praktisch überhaupt erst wieder aufgebaut werden.

Gern wird in solchen Diskussionen Hitlers Ermächtigungsgesetz von 1933 als Fall angeführt. Allerdings ging es bei diesem Gesetz um das genaue Gegenteil: nicht um den Schutz der Republik durch vorübergehende Einschränkung von Rechten, sondern um die Machtübertragung an die Feinde der Republik. Die Mechanismen, welche die Weimarer Republik zu ihrem Schutz gegen Verfassungsfeinde zur Verfügung hatten, waren im „Gesetz zum Schutz der Republik" vom Juli 1922 festgelegt, das fünf Jahre galt und 1927 für weitere zwei Jahre verlängert wurde. Es verfehlte 1929 die notwendige Zweidrittelmehrheit im Reichstag. Von nun an wollte man gegen antidemokratische Kräfte auf der Basis des Art. 48 der Reichsverfassung vorgehen. Damit hing die abwehrbereite Demokratie vom guten Willen des Reichspräsidenten ab (Niclauß 1998: 203). So wurde das Verbot von SS und SA im gesamten Reichsgebiet, das im April 1932 erlassen worden war, unter der Kanzlerschaft Papens kurzerhand wieder aufgehoben.

Die Demokratien haben starke Abwehrmöglichkeiten gegen ihre Gegner, jedoch

aus Sorge um ihre innere Selbstgefährdung immer wieder gezögert, davon wirksamen Gebrauch zu machen. Zu den Erfahrungen mit der Anwendung dieser Instrumentarien gibt es kaum vergleichende Forschungen. Deshalb ist es in unserem Kontext umso wichtiger, an diesen geschichtlichen Vorlauf zu erinnern. Anders als die instabile Weimarer Republik konnten die gefestigten Demokratien abwehrbereit und wehrhaft reagieren, ohne ihren demokratischen Kern aufzugeben.

3. Furcht vor Osama bin Laden oder vor dem eigenen Justizminister?

Eine der wichtigsten Debatten, die gegenwärtig unter amerikanischen Intellektuellen ausgetragen wird, betrifft den Vorwurf, die westlichen Demokratien würden im Kampf gegen den Terror die Grundlagen ihrer Freiheit gefährden. Unter anderem hat Richard Rorty diesen Vorwurf erhoben. Die größte Wirkung des Terrorismus bestünde nicht in den Anschlägen selbst, sondern in den Maßnahmen, mit denen westliche Regierungen auf den Terror reagierten. Er ging so weit, in der Wochenzeitung DIE ZEIT zu behaupten: „Der weit verbreitete Verdacht, der Krieg gegen den Terror sei potentiell gefährlicher als der Terrorismus selbst, scheint mir vollkommen gerechtfertigt" (Rorty 2004). Er bekannte in diesem Artikel, zu denjenigen zu gehören, die mehr Angst vor dem Justizminister John Ashcroft hätten als vor Osama bin Laden selbst. Für die Zukunft der USA hielt er einen aufgeklärten Absolutismus für möglich. Sein Gegenkonzept sollte darin bestehen, Terrorismus mit Demokratie zu bekämpfen (Rorty 2002; vgl. dazu Reese-Schäfer 2006). Rorty lässt jedoch im Unklaren, wie dies im Einzelnen auszusehen hätte. Denn ein Demokratisierungsprogramm für Afghanistan und den Irak wird ja auch von der republikanischen Regierung verfochten.

Die direkte Gegenposition zu Rorty vertritt Michael Ignatieff, der an der Harvard Universität den Lehrstuhl für Menschenrechtspolitik innehat. Auch Menschenrechtspositionen dürfen nach Ignatieff nicht absolut vertreten werden, sondern müssen Ausnahmen in Notstandssituationen und eine Abwägung nach dem Modell des kleineren Übels zulassen. Seine Problemformulierung enthält jedoch bereits das Paradox: „Wenn Demokratien den Terrorismus bekämpfen, verteidigen sie die These, dass ihr politisches Leben frei von Gewalt sein sollte. Doch ein Sieg über den Terror erfordert Gewalt. Er mag auch Zwang nötig machen, Täuschung, Geheimhaltung und die Verletzung von Rechten. Wie können Demokratien zu diesen Mitteln greifen, ohne die Werte zu zerstören, für die sie stehen? Können sie zu dem kleineren Übel greifen, ohne sich dem größeren zu beugen?" (Ignatieff 2005: 7) Rein logisch gesehen kann

eine Position des kleineren Übels Schritt für Schritt auch die Diktatur legitimieren, deshalb bedarf sie einiger Einschränkungen und Spezifikationen. Dafür gibt Ignatieff drei Kriterien an: Ausnahmen zerstören die Regeln nicht, sondern retten sie unter der Bedingung, dass sie vorübergehend sind, öffentlich gerechtfertigt werden und nur als letztes Mittel eingesetzt werden (Ignatieff 2005: 9).

Dies ist im Folgenden zu explizieren. Demokratische Verfassungen erlauben für Notstandssituationen generell eine Aufhebung von Rechten in jeweils unterschiedlich bestimmten Grenzen. Oft ist eben schnelles Handeln in Notfällen geboten. Grundsätzlich unterliegen solche Maßnahmen aber immer der Notwendigkeit öffentlicher Rechtfertigung, also der nachträglichen Kritik, sowie, selbst wenn sie vom Parlament gebilligt worden sind, einer gerichtlichen Nachprüfung. Wie läßt sich ein terroristischer Notstand, der eine Grundrechtseinschränkung rechtfertigen könnte, definieren? Michael Ignatieff bietet folgende Option an: „Ein terroristischer Notstand ist genau der Fall, bei dem ein lebenswichtiges Interesse der Mehrheit durch individuelle Freiheit bedroht werden kann – die Freiheit zu planen, sich zu verschwören, sich der Entdeckung zu entziehen. Eine Demokratie hat keinen wichtigeren Zweck als den Schutz ihrer Mitglieder, und Rechte sind dazu da, diesen Zweck zu sichern“ (Ignatieff 2005: 19). Die damit verbundene Gefahr, dass der Schutzanspruch der Mehrheit zu einer Tyrannei der Mehrheit missbraucht wird, kann nur durch einen demokratischen Prozess der kritischen Rechtfertigung in Grenzen gehalten werden. Ignatieff betont, dass Demokratie keine Verpflichtung zum eigenen Untergang aus Prinzipientreue beinhaltet. Die „Moral des kleineren Übels“, die er vertritt, beruht auf dem skeptischen Bewusstsein, dass politische Führer immer wieder in Situationen geraten, in denen sie auf der Basis unvollständiger und ungenauer Informationen dennoch weitreichende Entscheidungen treffen müssen; es handelt sich also um eine Moral der situativen Abwägung. Dieses Recht gilt selbstverständlich auch für die demokratische Öffentlichkeit. Und es gibt wohl eine Art Recht der Regierenden, sich aus Vorsicht zu irren. Durch einen vorsichtigen, grundwerteorientierten Konservatismus sollen allzu tief greifende Eingriffe in Grundrechte vermieden werden. Wenn man bedenkt, dass konservative Politiker normalerweise härteres Durchgreifen zu fordern pflegen, versucht Ignatieff diesem Begriff einen etwas verschobenen Sinn zu geben, eher wohl im Sinne dessen, was Ärzte als schonende, konservative Therapie bezeichnen.

Einschränkend vermerkt Ignatieff zugleich, dass eine derartige wertgebundene Zurückhaltung möglicherweise dann aufgegeben werden muss, wenn die Demokratien sich Terroristen gegenübersehen, die über Massenvernichtungswaffen verfügen: Dann, aber auch schon nach einem neuen Terroranschlag mit zahlreichen Opfern, „würde

mit harten Bandagen gekämpft werden" (Ignatieff: 29). Ganz nachvollziehbar ist diese Position nicht, denn die eben errichteten Grenzen werden durch die Konstatierung einer neuen und veränderten Qualität von Nuklearterrorismus sogleich wieder verwischt. Richtig daran ist allerdings die Erwägung, dass demokratische Öffentlichkeiten angesichts einer derartigen Situation nur wenig Geduld haben dürften, anwaltlichen Sophismen Gehör zu schenken. Würden diese dennoch die Grundlagen der Politik bestimmen, bestünde dann in der Tat die Gefahr, dass der Ruf nach einem starken Mann (oder einer starken Frau) sowie nach der Außerkraftsetzung institutioneller Schranken auf breite Zustimmung stieße: eine echte und tatsächliche Gefährdung der Demokratie.

Damit ergibt sich die Frage: Wenn öffentliche Kontrolle erforderlich ist, wie steht es mit der Frage der Geheimoperationen und der Geheimhaltung? Hier schlägt Ignatieff vor, die generelle Entscheidung für Geheimhaltungsmaßnahmen in bestimmten Bereichen selbst nicht als geheim anzusehen, wohl aber die Einzelaktionen. Seine Grenzziehung: „Es ist nie gerechtfertigt, einen Ausländer oder Staatsbürger in Geheimverfahren einzusperren oder auszuweisen" (Ignatieff 2005: 20). Ansonsten aber konstatiert der Menschenrechtstheoretiker kühl: „Entweder wir bekämpfen das Böse mit dem Bösen oder wir unterliegen" (Ignatieff 2005: 39). Kämpfe zwischen Terroristen und dem Staat sind für ihn immer auch Kämpfe um die Meinungsführerschaft. Selbst wenn auf der Seite des Staates – wie man wohl nicht ausschließen kann – Zyniker tätig sind, so ist doch entscheidend, bestimmte Standards zu akzeptieren, um die Loyalität der eigenen Bevölkerung zu erhalten. Auch hier sind Grenzlinien zu beachten, die Ignatieff funktionalistisch zieht: „Öffentliche Desinformation, deren alleiniger Zweck darin besteht, den Feind zu täuschen, kann gerechtfertigt sein, doch die bewusste Irreführung einer demokratischen Wählerschaft mit der Absicht, Risiken zu übertreiben oder als minimal erscheinen zu lassen, darf niemals sein" (Ignatieff 2005: 41).

Die Moral des Notstands kennt eine weitere Grenze: „Ein Terroranschlag kann die Einschränkung von Freiheit nur dann rechtfertigen, wenn die Aufhebung von Freiheitsrechten die Sicherheit tatsächlich erhöht. Wenn dies der Fall ist, sollte es auch rechtens sein, Verdächtige einzusperren und sie ohne Prozess in Haft zu halten, bis die Natur des Risikos, das sie darstellen, bestimmt werden kann. Zudem müssen Häftlinge das Recht auf Verteidigung und eine gerichtliche Überprüfung ihrer Haft behalten" (Ignatieff 2005: 52). Auch hier geht es also um die Einführung von Fristen.

In der amerikanischen Verfassung sind nach Art. 1, Abs. 9 Grundrechtseinschränkungen im Falle von Krieg und Bürgerkrieg möglich. In europäischen Verfassungen sind die Notstandsregelungen normalerweise sehr viel ausführlicher formuliert. Nach dem Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention könnten Staaten die

Menschenrechtsgarantien aussetzen, wenn sie sich „einem Krieg oder einem anderen öffentlichen Notstand gegenübersehen, der das Leben der Nation bedroht". In dieser Formulierung liegt ein erheblicher Spielraum. Allerdings muss eine Rechtfertigung vor Gericht bzw. in Großbritannien vor dem Oberhaus erfolgen, das dort die Funktion des höchsten Gerichts wahrnimmt. Außerdem erlaubt die Konvention es nicht, einige „absolute" Rechte einzuschränken, wozu das Recht auf Freiheit von Folter, außergerichtlicher Tötung, Sklaverei, Zwangsarbeit und Bestrafung ohne ordentliches Gerichtsverfahren gehören.

Die Menschenrechte werden damit eindeutig in eine Hierarchie gebracht: Es gibt fundamentale und nachrangige. Damit wird die Position der Wiener Erklärung von 1993, derzufolge die Rechte unteilbar und allgemeingültig seien, in Frage gestellt. Menschenrechte sind in der praktisch justiziablen Form der europäischen Konvention eben doch nicht jene vollkommen gleichrangigen Rechte der gängigen Menschenrechtsrhetorik (Reese-Schäfer 2000: 347-368).

Lässt man derartige Einschränkungen prinzipiell zu, dann betrachtet man die Menschenrechte als eine Größe in der politischen Auseinandersetzung unter anderen. Gleichrangig treten Erwägungen der Sicherheit oder aber des Siegs und der Niederlage hinzu. Eine absolute Geltung der Menschenrechtsposition müsste ja konsequenterweise implizieren, dass man auch dann an ihr festhält, wenn sie den eigenen Untergang oder den Tod von sehr vielen Menschen zur Folge hätte. Im in absehbarer Zeit zu erwartenden Fall von Nuklearterrorismus beispielsweise hätte man, wenn man streng und ausschließlich auf rechtsstaatliche Mittel setzt, unter Umständen abzuwarten, bis es zur Explosion gekommen ist, weil nur so der tatsächliche Nachweis einer entsprechenden Absicht zu erbringen ist. Der Furor anwaltlicher Menschenrechtsrhetorik ist in Gefahr, sich bis zu dieser Position zu versteigen: Sollen die Staatsorgane doch zusehen, wie sie mit der Bedrohung fertig werden. Michael Ignatieff bescheidet sich mit der schlichten Feststellung: „Wir könnten auch verlieren" (Ignatieff 2005: 210).

Doch auch hier gelten, wie in allen strategischen Situationen, die Abwägungen: Wie könnte der mögliche Gegner aussehen? Welche Ressourcen hat er zur Verfügung? Welche Gegenmittel und welche eigenen Ressourcen können mobilisiert werden? Man sollte sich jedoch nicht von einer Rhetorik der größten Gefahr verführen lassen, wie das meines Erachtens Michael Ignatieff und Benjamin Netanjahu in ihrer Behandlung der Gefahr eines Nuklearterrorismus tun (Ignatieff 2005: 199-132, Netanjahu 1995: 147-156). Netanjahus Argumentation zeigt, dass schon vor dem Anschlag vom 11. September 2001 alle einschlägigen Argumente genannt worden sind. Das spektakuläre Ereignis hat kurzfristig die Bereitschaft zu Gegenmaßnahmen verstärkt.

Es stimmt nicht, dass die Menschenrechtseinschränkungen umso massiver sein dürfen, je größer die Bedrohung ist. Ausnahmen müssen auch dann spezifisch sein, d.h. geeignet sein, genau die bevorstehende und zu erwartende Bedrohung zu reduzieren oder zu verhindern. Auch die größte Gefahr kann keine Blankovollmacht geben. Und auch für den Fall der nuklearen Bedrohung muss dies gelten. Die akute und unmittelbar bevorstehende Androhung eines Angriffs kann durchaus die Unterbrechung jeglicher Kommunikation durch die Behörden rechtfertigen. Eine latente, jahrelange Bedrohung dagegen kann nur allgemeine polizeiliche Überwachungs- und Abhörmaßnahmen zur Gefahrenabwehr legitimieren. Und auch hier gilt, dass die Möglichkeit einer kritischen Überprüfung offengehalten werden muss. Andernfalls würden wir Nordkorea ähnlich, ein Staat, in dem es weder Internet noch Mobiltelefone gibt.

Um Einschränkungen von Grundrechten in den Demokratien politisch wirksam aussprechen zu können, bedurfte es in den 1930er und 1940er Jahren des Schocks der Tyrannis. Mit dem Verblassen der Erinnerung daran ist die öffentliche Diskussion bei uns wieder hinter diesen Erkenntnisstand zurückgefallen. Der klassisch liberale Grundrechtsabsolutismus, der den Staat nicht im Sinne zivilgesellschaftlicher *human-security*-Ideen als Ermöglichungsinstrument individueller Freiheit, sondern als strukturellen Hauptfeind der Freiheit ansieht, bestimmt wieder die öffentliche Debatte in Europa. Der Terrorismus hat trotz der inzwischen auch in vielen europäischen Ländern verübten Großanschläge noch nicht dieses unmittelbare Schockpotential entfalten können. Trotz aller Globalisierung und Europäisierung: Ein Attentat in New York, London oder Madrid wird in Deutschland, Dänemark oder Schweden keineswegs als unmittelbare, handlungsauslösende Bedrohung wahrgenommen. Die Unterdrückung der Meinungs- und Veröffentlichungsfreiheit von Karikaturisten scheint sogar einige Mitglieder der religiösen Rechten wie der multikulturalistischen Linken mit klammheimlicher Zustimmung zu erfüllen (dazu Broder 2006).

Diskussionen über die Vereinbarkeit von nachhaltigen Abwehrmaßnahmen mit den Grundrechten haben uns die ganzen 1970er und 1980er Jahre hindurch begleitet, als wir es mit dem hausgemachten Terrorismus kleiner Gruppen zu tun hatten, welche die marxistisch inspirierten Parolen der Studentenbewegung von 1968 gewaltsam in die Tat umzusetzen versuchten. Unter heftigen Diskussionen und großen Mühen wurde damals der Paragraph eingeführt, der allein schon die Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung strafbar machte, sowie eine Kronzeugenregelung, die Aussagewilligkeit honorierte und es dadurch ermöglichte, den Zusammenhalt und das Schweigegebot innerhalb dieser Gruppen aufzubrechen. Die Kronzeugenregelung des Paragraphen 129a im Strafgesetzbuch wurde 1999 wieder aufgegeben. Im Koalitionsvertrag der Großen

Koalition ist eine Wiedereinführung vorgesehen. Die Strafbarkeit der Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung wurde erst mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22.8.2002 durch die Einfügung des § 129b im Zusammenhang mit dem islamistischen Terror, auch auf ausländische Terrororganisationen ausgedehnt. Dies hatte man in den 1970er Jahren vermieden. Das Argument lautete damals, man könne im Ausland nicht zwischen berechtigten Befreiungsbewegungen und terroristischen Gruppen unterscheiden, weil die jeweiligen Regierungen, insbesondere diktatorische Regimes, ohnehin jeden Widerstand als terroristisch diffamieren würden.

In den klassischen Demokratien hat sich gezeigt, dass Einschränkungen von Grundrechten in Demokratien nach dem Abklingen der Gefahr rasch wieder aufgehoben worden sind, weil der demokratische Kern intakt geblieben war. Die diktatorischen Vollmachten, über die Churchill und Roosevelt im Zweiten Weltkrieg verfügten, wurden nach dem Krieg rasch wieder abgebaut, Churchill wurde sogar unmittelbar nach Kriegsende abgewählt. Im Umgang mit dem marxistisch motivierten Terrorismus der 1970er und 1980er Jahre hat sich in Deutschland, Frankreich und Italien gezeigt, dass ein vollständiger Sieg möglich ist, ohne die verfassungsmäßige Ordnung auszuhebeln. Die Horrorbilder, die zu jener Zeit aus anwaltlicher Perspektive über den Weg in den Überwachungsstaat und aus linker Perspektive über die Gefahr eines autoritären „Genscherfaschismus" (Hans-Dietrich Genscher war damals Innenminister) gezeichnet wurden, sind dann doch nicht Wirklichkeit geworden.

Schon der damalige Typus des Terrors war international organisiert und schaffte es vorübergehend sogar, neue Anhänger durch den Hinweis auf eine zu harte Behandlung der schon verhafteten Terroristen zu rekrutieren. Hier zeigt sich übrigens auch, dass die liberalen politischen Systeme stärker sind, als sie sich selbst wahrnehmen (Ignatieff 2005: 109). Ein Sieg über eine terroristische Bewegung ist also durchaus schon bei nur marginalen Einschränkungen von Rechten im Rahmen der Verfassung und ohne Aufgabe der fundamentalen Menschenrechtsordnung möglich.

4. Das Zögern der Zivilgesellschaft

Die neue terroristische Gefahr seit den Anschlägen vom September 2001 ist noch nicht wirklich im europäischen Bewusstsein verankert. Die erste Reaktion, den NATO-Bündnisfall zu erklären, hat sich mehr als Strohfeuer erwiesen. Obwohl die Bedrohung durch Anschläge nicht nachgelassen hat, die Gefahr also weiterhin klar und gegenwärtig ist, hat sich in Europa die Position durchgesetzt, weniger die militärischen Mittel der Kriegführung, sondern vielmehr die polizeilichen Mittel des Rechtsstaats einzusetzen.

Das Kriegsrecht erlaubt es, Gefangene bis zum Kriegsende festzuhalten, der Rechtsstaat dagegen verlangt, dass es nach angemessener Zeit zu einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung kommen muss. Richtig an der europäischen Position ist, dass ein lang andauernder Kriegszustand die unbegrenzte Aussetzung von Menschenrechten für einige Verdächtige ermöglichen würde. Die amerikanische Regierung hatte schon im September 2001 erklärt, dass der Krieg gegen den Terror voraussichtlich sehr lange dauern würde. Damit aber entfällt das Argument einer vorübergehenden und zeitlich begrenzten Ausnahmeregelung zur Einschränkung von Rechten. Eine Argumentation, die sich realistischerweise auf eine zu erwartende lange Kriegsdauer stützt, steht in direktem Widerspruch zur Rechtfertigung der Aussetzung von Menschenrechten durch zeitlich begrenzte Dauer. Die Ausnahme würde zur Regel. Deshalb ist die europäische Position in dieser Frage in sich schlüssig und konsequent.

Ein lang anhaltender Krieg, der weitgehend an den Rändern der Zivilisation geführt wird, ist ein wesentlich schwächeres Rechtfertigungsargument als eine Krise im Kern des eigenen Verfassungssystems, also z.B. der Wahlerfolg einer verfassungsfeindlichen Partei. Bemerkenswert ist, dass die Bereitschaft, Grundfreiheiten aus Sicherheitsgründen zurückzustellen, durchaus auch so verstanden wird, dass sogar Teile der Zivilgesellschaft zur Selbsteinschränkung der eigenen Freiheiten bereit sind, um so möglicherweise vor terroristischen Reaktionen geschützt zu sein. Die öffentliche Diskussion nach den dänischen Mohammed-Karikaturen hat gezeigt, dass die eigene Meinungs- und Pressefreiheit als nachrangiges Gut betrachtet wird, für die sich das Eingehen eines Risikos oder ein Kampf nicht lohnen. Gesellschaftliche Unterdrückung durch lautstarke Minderheiten wird mit einer bemerkenswerten Bereitwilligkeit hingenommen, die nur wenigen kritischen Beobachtern aufgefallen ist. Henryk M. Broder hat in seinem Pamphlet „Hurra, wir kapitulieren! Von der Lust am Einknicken" gezeigt, dass dieses Verhalten inzwischen eine sehr breite Anhängerschaft in Europa gefunden hat (Broder 2006). Er beklagt insbesondere, in welchem Maße die sich sonst als „kritisch" oder „mutig" präsentierenden Größen des Kulturbetriebs wie Peter Zadek, Günter Grass oder John le Carré die Anpassung und Unterwerfung unter die Drohung mit moslemischen Gewaltakten empfehlen: „In der Politik wird noch beraten, wie man sich ohne allzu viel Gesichtsverlust informell ergeben könnte, in der Kultur wurden die Kapitulationserklärungen schon unterschrieben" (Broder 2006: 137). Selbst die akademische Freiheit wird aufgegeben: „Die Rektoren der holländischen Universitäten (mit Ausnahme der Rijksuniversiteit Groningen und der Vrije Universiteit Amsterdam) einigen sich Anfang Juli darauf, die akademische Freiheit zu begrenzen, um kritische Äußerungen über den Islam zu unterbinden" (Broder 2006: 116). Die Nachrangigkeit

auch der eigenen Freiheit im öffentlichen Bewusstsein gegenüber der Hoffnung auf Sicherheit ist ein klassisches Thema der politischen Ideengeschichte.

Die Gefahr für unsere Menschenrechte, für unsere Freiheit wird also keineswegs nur von einigen allzu energischen Bekämpfungsmaßnahmen des Staates gegenüber Terroristen hervorgerufen, sondern ebenso sehr von einer Nachgiebigkeit und Anpassungsbereitschaft der Zivilgesellschaft gegenüber Gewaltdrohungen. Und es kann durchaus geschehen, dass ein fürsorglicher Staat, wie es der bayerische Ministerpräsident schon gefordert hat, seine Gesetze gegen Religionskritik so verschärft, dass er sich selber zum ausführenden Organ fundamentalistischer Gewalttätigkeit macht. Michael Ignatieff stellt dazu etwas schroff fest: „Wo terroristische Gräueltaten Unterstützung oder passive Komplizenschaft auslösen, werden sie gefährlich" (Ignatieff 2005: 124).

Als letzte Möglichkeit der Abwehr von Grundrechtsverstößen bleiben in liberalen Demokratien immer der zivile Widerstand und der zivile Ungehorsam. Dieser hängt allein vom Willen der Menschen, sowohl der politischen Eliten, der Polizeikräfte wie auch der Allgemeinbürger ab, im Ernstfall für die Demokratie auch zu kämpfen. Dieser Widerstandswille hat sich gegenüber dem islamistischen Terror bislang noch nicht wirklich entwickelt. Davon wird es aber abhängen, ob die Demokratien überleben können. Michael Ignatieff verweist auf die früheren Erfolge: „Selbst in Italien mit seinen relativ schwachen Koalitionsregierungen und einer Bürokratie, die nicht gerade für ihre Effizienz bekannt ist, haben sich Polizei und Militär in den 1970er Jahren beim Kampf gegen den Terrorismus der Roten Brigaden als höchst energisch erwiesen. (…) Theoretiker, die davon ausgehen, dass die liberale Demokratie durch den kapitalistischen Individualismus geschwächt worden sei, unfähig, den Bürgerwillen zum Zusammenstehen zu mobilisieren, sollten sich terroristische Notstandssituationen ansehen und ihren Standpunkt überdenken" (Ignatieff 2005: 109). Dort, wo die Zivilgesellschaft intakt ist, können Demokratien notfalls auch mit Beharrlichkeit und äußerster Härte reagieren, ohne ihre Identität aufs Spiel zu setzen. Dort aber, wo sie sich in einer Identitätskrise befinden, ist ein Reflexionsprozess nötig, der zu einer Wiedergewinnung der eigenen Grundlagen und eines demokratischen Selbstverständnisses führen muss.

Die politische Gesellschaft selbst steht also auf dem Spiel und ist das Gegenbild zu einer Welt des Terrors. Sie ist auf wirkungsvolle Abwehrreaktionen gegen das Eindringen terroristischer Gewalt angewiesen und darf dies keineswegs allein den Spezialisten und Sondereinheiten von Polizei und Militär überlassen, wie das in Algerien der Fall ist, während die verschüchterten Bürger am Spielfeldrand als Zuschauer verharren und selbst das Jubeln und lautstarke Demonstrieren eher den Freunden und Komplizen des Terrors überlassen.

Literatur

Axworthy, Lloyd 1997: Canada and human security: the need for leadership, in: International Journal, Vol. 52, Nr. 2, S. 183-196.

Broder, Henryk M. 2006: Hurra, wir kapitulieren! Von der Lust am Einknicken. Berlin.

Enzensberger, Hans Magnus 2006: Schreckens Männer. Versuch über den radikalen Verlierer. Frankfurt/M.

Ignatieff, Michael 2005: Das kleinere Übel. Politische Moral in einem Zeitalter des Terrors. Hamburg/Berlin.

Loewenstein, Karl 1937: Militant Democracy and Fundamental Rights, in: The American Political Science Review, Vol. XXXI, 1937, Nr. 3, S. 417 ff.; Vol. XXXI, 1937, Nr. 4, S. 638 ff.

Netanjahu, Benjamin 1995: Das Gespenst des Nuklearterrorismus, in: ders.: Der neue Terror. Wie die demokratischen Staaten den Terrorismus bekämpfen können. München, S. 147-156.

Niclauß, Karlheinz 1998: Der Weg zum Grundgesetz. Paderborn u.a.

Reese-Schäfer, Walter 2000: Theorien der Menschenrechte, in: ders.: Politische Theorie heute. Neuere Tendenzen und Entwicklungen. München/Wien, S. 347-368.

Reese-Schäfer, Walter 2006: Richard Rorty zur Einführung. Hamburg.

Rorty, Richard 2004: Feind im Visier, in: DIE ZEIT, Nr. 13 vom 18.3.2004.

Rorty, Richard 2002: Fighting Terrorism with Democracy, in: The Nation, October 21, 2002.

Schmid, Carlo 1946: Vorläufige Volksvertretung für Württemberg-Baden, 8. Sitzung vom 28. Mai 1946, zit. nach Niclauß, Karlheinz: Der Weg zum Grundgesetz. Paderborn u.a. 1998, S. 204.

Tibi, Bassam 2004: Der neue Totalitarismus. „Heiliger Krieg" und westliche Sicherheit. Darmstadt.

Hauke Brunkhorst

Vorrang der Sicherheit?

Eine Replik auf Walter Reese-Schäfers Plädoyer für einen aggressiven Neo-Etatismus

Ist der amerikanische Innenminister John Ashcroft, wie Richard Rorty meint, eine größere Gefahr für Grundrechte und Demokratie als Osama bin Laden oder verhält es sich umgekehrt, wie jener Innenminister und der Autor des vorstehenden Essays meinen? Wie verhalten sich Demokratie und Grundrechte zum Terrorismus?

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland besteht aus zwei Hauptteilen, einem organisationsrechtlichen, in dem es um die Verwirklichung demokratischer und individueller Selbstbestimmung durch die Koordination verschiedener Staatsgewalten geht (Art. 20 ff.), und einer Liste der Grund- und Freiheitsrechte (Art. 1 ff.). Der im Art. 1 geschützte Kernbestand der Grund- und Menschenrechte und das im Art. 20 geschützte Demokratieprinzip sind durch den Art. 79 Abs. 3 organisationsrechtlich gegen Änderungen mit verfassungsbrechender Parlamentsmehrheit immunisiert. Zwischen den beiden höchsten Rechts- und Legitimationsprinzipien des Grundgesetzes, der individuellen Menschenwürde und der demokratischen Selbstorganisation der Gesellschaft gibt es kein Vorrangverhältnis, und das eine kann nur zusammen mit dem andern gewährleistet werden.

Walter Reese-Schäfer behauptet nun, dass der „Schutz des Lebens" das „grundlegendste Menschenrecht" sei und Vorrang gegenüber dem „Recht auf Freiheit" beanspruchen könne und solle. Diese starke These entspricht der Lehre von Thomas Hobbes oder Carl Schmitt. Sie widerspricht jedoch den Verfassungsprinzipien des demokratischen Rechtsstaats, wie sie das Grundgesetz oder jede vergleichbare westliche Verfassung vorschreiben.

Im Grundgesetz gewährleistet der Art. 2 im Abs. 1 die *Gleichheit individueller Selbstbestimmung*, und der Art. 2 Abs. 2 gewährleistet nachstehend nicht den Schutz, sondern das *Recht* auf Leben. Die Schutzpflicht des Staates relativiert sich ausdrücklich am Recht individueller Selbstbestimmung, das – wie schon die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 – der (legislativen und judikativen) Staatsgewalt zuallererst den Schutz der Selbstbestimmung vor der staatlichen Exekutivgewalt vorschreibt.

Hätte der Verfassungsgesetzgeber den von Reese-Schäfer behaupteten Vorrang des Lebensschutzes vorschreiben wollen, so hätte er nicht die *formale* Selbstbestimmung zum ersten Grundrecht erklären dürfen, sondern sich für eine *substanziell* vordefinierte Selbstbestimmung entscheiden müssen. Er hätte nicht jede beliebige Freiheitsausübung, die mit der gleichen Freiheit aller andern kompatibel ist, sondern nur den *richtigen*, lebens-, gemeinschafts- und staatsschützenden Gebrauch der Freiheit erlauben dürfen und jeden anderen verbieten müssen. Das Ergebnis wäre dann aber kein demokratischer, sondern ein autoritärer Rechtsstaat, wie ihn schon der europäische Fürstenstaat des 16. und 17. Jahrhunderts kannte.

Das Grundgesetz, und auch das gilt für die gesamte, aufs späte 18. Jahrhundert zurückgehende Tradition demokratischer Rechtstaaten, schützt nicht jede beliebige Ordnung, die das Leben ihrer Population erhält, noch nicht einmal ihre territorialstaatliche Organisationsform, sondern nur die *freiheitliche* und *demokratische* Ordnung des Grundgesetzes. Ein Staat, der aus Gründen des Lebensschutzes foltert, wäre ein Staat außerhalb dieser Ordnung und deshalb nicht mehr durch das Grundgesetz geschützt. Die Ordnung des Grundgesetzes ist legalistisch, und sie lässt sich nicht auf die „*low intensity democracy*" (Susan Marks) Schumpeters oder Dick Cheneys reduzieren, sondern macht zur Rechtsnorm, was Reese-Schäfer den Schrecken in die Glieder treibt: den „demokratischen Fundamentalismus". Genau das verlangt der Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Dieser Satz besagt, dass die Ordnung des Grundgesetzes weder an die bestehende Organisation repräsentativer Institutionen noch an die Form des Nationalstaats und seine territorialen Grenzen gebunden ist, sondern ausnahmslos jede konkrete Organisation der Staatsgewalt („alle Staatsgewalt") in einer „permanenten legalen Revolution" (Justus Fröbel) zur Disposition stellt, was John Dewey treffend „demokratischen Experimentalismus" genannt hat.

Der demokratische Fundamentalismus des Grundgesetzes ist bei seiner Umsetzung freilich an jenen Reese-Schäfer so verhassten „blinden", „selbstzufriedenen", gar „suizidalen" *Legalismus* (40 f.) und den „anwaltlichen Furor" unteilbarer *Menschenrechte* (46) gebunden. Dieser menschenrechtliche Bezug ist im Art. 20 Abs. 2 Satz 1 schon daran zu erkennen, dass hier ganz unspezifisch vom „Volke" die Rede ist. Mit dem Volk ist hier nicht nur das deutsche Volk, auch nicht nur das Volk mit aktivem und passivem Wahlrecht gemeint, sondern das Volk *aller* (internen *und* externen) Adressaten des jeweiligen Gesetzes. Der Art. 20 Abs. 2 Satz 1 bringt auf diese Weise das Rechtsprinzip grenzüberschreitender *demokratischer Inklusion* zum Ausdruck. Der demokratische spiegelt sich also im menschenrechtlichen Fundamentalismus des Grundgesetzes, der dem Gesetz im Art. 1 explizit vorangestellt ist.

Man muss sich politisch entscheiden, ob man diese Ordnung des Grundgesetzes mit ihren „anwaltlichen Sophismen" (45) will oder eine *andere* Ordnung, die autoritär genug ist, um ohne solche Sophismen auszukommen. Reese-Schäfer hat sich längst entschieden, aber er bemäntelt diese Entscheidung gegen die Demokratie noch mit dem Argument, in der heutigen Weltlage ließe sich der Teufel nur noch mit dem Belzebub austreiben. Nicht die konstitutionelle Form des Rechts, nur noch eine verfassungsfremde „Moral des Notstands" (45) könne im letzten Augenblick die Ordnung des Grundgesetzes gegen dessen Buchstaben retten. Das „Kriegsrecht" (49) als Retter des Abendlands.

Die Gründe, die Reese-Schäfer für eine derartige Selbstenthauptung der Demokratie anführt, sind schwach. Die These zum lehrreichen Vergleich, die Weimarer Republik sei an „legalistischer Selbstzufriedenheit" (41) zugrunde gegangen, ist historisch falsch und durch zahllose Untersuchungen widerlegt. Nicht an der legalistischen Herrschaft des positiven Rechts ist die Weimarer Republik zugrunde gegangen, sondern an jener von Richtern und Repräsentanten des Staats seit 1918 beflissentlich befolgten „Moral des Notstands", die Reese-Schäfer beschwört und die 1933 von denselben Richtern und neuen Repräsentanten gar nicht erst außer Kraft gesetzt, sondern nur fortentwickelt werden musste, um die Republik endgültig loszuwerden.

Politisch brisanter ist das andere Argument, die terroristische Bedrohung stelle den Eintritt des Kriegszustandes dar. Dieses Argument kann sich immerhin auf die Völkerrechtspraxis der Regierung Bush-Cheney und sogar auf eine Reihe von zweideutigen Sicherheitsratsbeschlüssen zum Terrorismus stützen. Dadurch aber wird sie nicht besser und schon gar nicht wahr. Der Terrorismus stellt zweifellos ein erhebliches *Sicherheitsrisiko* dar, aber er ist kein, militärisch auch nur im Entferntesten relevantes, *strategisches Risiko*. Weil die gegenwärtige amerikanische Regierung, die bereits heute fast doppelt so oft zum Notstandsinstrument der präsidentialen Gesetzeseinschränkung gegriffen hat wie alle anderen amerikanischen Regierungen von Washington bis Clinton zusammengenommen, mit ihrer Kriegspolitik, die Reese-Schäfer Europa zur Nachahmung empfiehlt, diese fundamentale Unterscheidung und damit die Unterscheidung von Krieg und Frieden bewusst unkenntlich gemacht hat, stellen Dick Cheney oder John Ashcroft in der Tat eine größere Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat dar als Osama bin Laden und seine Spießgesellen.

Manfred Nowak

Die Aushöhlung des Folterverbots im Kampf gegen den Terrorismus[1]

1. Der 11. September 2001 als Auslöser eines Tabubruchs

Bis zum 11. September 2001 galt das Folterverbot als Tabu. Das heißt keineswegs, dass nicht in vielen Staaten systematisch gefoltert worden wäre. Aber die jeweiligen Diktatoren und Folterknechte waren sich bewusst, dass sie eine schwere Menschenrechtsverletzung begingen. Die Folter fand hinter verschlossenen Türen des Militärs, der Polizei oder Geheimdienste statt, während nach außen vehement gelogen und geleugnet wurde. Das Folterverbot als eines der wenigen absoluten und notstandsfesten Menschenrechte des modernen Völkerrechts wurde zwar häufig gebrochen, aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Natürlich gab es einzelne Ausnahmen. Beispielsweise praktizierten die britischen Sicherheitskräfte in ihrem Kampf gegen den Terrorismus der IRA in Nordirland brutale Verhörmethoden,[2] die in ihrer Kombination von der Europäischen Menschenrechtskommission 1976 als Folter qualifiziert wurden. Auch wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem berühmten Urteil vom 18. Januar 1978 letztlich „nur" einen Verstoß gegen das Verbot der unmenschlichen Behandlung feststellte,[3] so hatte dies dennoch zur Folge, dass diese „*deep interrogation methods*" nicht mehr angewandt wurden. Auch Israel praktizierte ähnliche Verhörmethoden in seinem Kampf gegen den Terrorismus der PLO, die von der „Landau-Kommission" ausgearbeitet und vom Obersten Gerichtshof ursprünglich sogar legitimiert, später aber ausdrücklich als mit der Menschenwürde unvereinbar qualifiziert und verboten wurden.[4]

Nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington hat die Bush-Regierung dem global agierenden Terrornetzwerk der al-Qaida ausdrücklich den „Krieg" erklärt und den Geheimdienst CIA ermächtigt, bei Verhören verdächtiger Terroristen die „Samthandschuhe auszuziehen". Der britische Premierminister Tony Blair betonte wiederholt, dass sich im Kampf gegen den Terrorismus die „Spielregeln" geändert hätten. Diese und ähnliche Aussagen führender Politiker westlicher Demokratien führten zu einer weitgehenden Aushöhlung des völkerrechtlichen Folterverbots in Theorie und Praxis, die mit Recht als Paradigmenwandel und

Tabubruch bezeichnet worden ist.[5] Auch einzelne Wissenschafter wie Alan Dershowitz (2002) oder Winfried Brugger (2000) können für diesen Tabubruch mitverantwortlich gemacht werden, der bewusst auf eine Verwischung klarer Grenzen im internationalen Rechtsstaat und völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz abzielt (vgl. Kozma 2007) und zu einer Verunsicherung von Militärangehörigen und Zivilisten über die ethischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Befugnisse geführt hat. Darüber hinaus hat die Aushöhlung des absoluten Folterverbots in westlichen Demokratien natürlich verheerende Auswirkungen auf all jene Regime, in denen schon bisher systematisch gefoltert wurde. Wenn sogar in der westlichen Führungsmacht, die bisher immer mit dem moralischen Zeigefinger auf Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten gezeigt hat, die Grenzen zwischen erlaubten und verbotenen Verhörmethoden bewusst verwischt werden, dann kann doch „ein bisschen Folter" gegen die eigenen Terroristen, von Tschetschenien über Ägypten oder Sri Lanka bis nach Nepal, nicht gar so schlimm sein! Geradezu unerträglich wird die Scheinheiligkeit der USA, wenn das State Department in seinen jährlichen Berichten über die weltweite Situation der Menschenrechte die Folter in Staaten wie Syrien oder Ägypten anprangert, die CIA aber gleichzeitig verdächtige Terroristen in diese Staaten mittels so genannter „Rendition-Flüge" zum Zweck überstellt, dort unter Anwendung von Folter verhört zu werden.

Im Folgenden sollen unterschiedliche Methoden skizziert werden, mit denen die USA und ihre Verbündeten das absolute Folterverbot im Kampf gegen den Terrorismus ausgehöhlt haben.

2. Die völkerrechtswidrige Einengung der Folterdefinition

Folter als die schwerste Form der Misshandlung ist in Artikel 1 der UN-Konvention gegen die Folter (CAT) klar definiert, und zwar als die vorsätzliche Zufügung schwerer physischer oder psychischer Schmerzen oder Leiden durch oder zumindest mit Zustimmung öffentlicher Organe zu einem bestimmten Zweck, wie der Erpressung eines Geständnisses oder von Informationen über Dritte, zum Zweck der Bestrafung, Diskriminierung etc. In der Literatur wurde als weiteres Definitionsmerkmal die Ohnmacht des Folteropfers, das dem Folterer völlig ausgeliefert ist, hinzugefügt.[6] Folter wird daher in der Regel in der Haft bzw. bei Verhören von Häftlingen durch die Sicherheitskräfte angewendet.

In Reaktion auf die Ereignisse des 11. September hat die US-Regierung unter Berufung auf äußerst dubiose „Rechtsgutachten" aus dem Justizministerium versucht,

den Folterbegriff auf extreme Ausnahmefälle einzuengen (vgl. Nowak 2006). Beispielsweise hat der stellvertretende Generalanwalt im Rechtsbüro des Justizministeriums, Jay S. Bybee, in einem Memorandum an den Rechtsberater von Präsident Bush und späteren Justizminister Alberto Gonzales allen Ernstes behauptet, dass physische Misshandlung nur dann als Folter qualifiziert werden könne, wenn sie zu einer ernsthaften Einschränkung körperlicher Funktionen, Organversagen oder Tod führt. Psychische Misshandlung müsste zu langfristigen psychischen Störungen führen, um als Folter anerkannt werden zu können.

Obwohl diese abenteuerlichen Rechtsgutachten in offensichtlichem Widerspruch zu den von den USA als verbindlich anerkannten Standards der Vereinten Nationen standen und infolge des Folterskandals in Abu Ghraib im Jahr 2004 ausdrücklich zurückgezogen wurden, dienten sie Verteidigungsminister Rumsfeld nachweislich als Rechtsgrundlage für seine berüchtigten Anordnungen brutaler Verhörmethoden im Gefangenenlager Guantánamo Bay. Dass der höchste Jurist in der amerikanischen Marine, Alberto Mora, seinen Vorgesetzten Rumsfeld ausdrücklich davor warnte, dass die Kombination dieser auf Desorientierung gerichteten Verhörmethoden wie stundenlanges Verharren in Stresspositionen ohne Kleidung mit übergezogener Kapuze, Isolationshaft, Schlafentzug, Ausnützung individueller Phobien, extreme Temperaturen, Dunkelheit, Lärm etc. in ihrer Kombination relativ leicht das Ausmaß von Folter im Sinn völkerrechtlicher Standards und Judikatur erreichen können, schien Rumsfeld ebenso wenig zu beeindrucken wie Präsident Bush oder Vizepräsident Cheney. Selbst nach der ausdrücklichen Aufhebung der „Rechtsgutachten" von Jay S. Bybee und des stellvertretenden Direktors des Rechtsbüros im Justizministerium, John Yoo, nach dem Abu Ghraib-Skandal blieben die von Verteidigungsminister Rumsfeld angeordneten Verhörmethoden weiterhin in Kraft.

3. Die Relativierung des Verbots grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Bestrafung

Offiziell behauptete die Bush-Regierung weiterhin, dass die im „Krieg gegen den Terror" angewendeten Verhörmethoden nicht als Folter gewertet werden können und dass das völkerrechtliche Folterverbot folglich nicht verletzt wurde. Hinsichtlich des im Völkerrecht gleichermaßen als absolut geltenden Verbots anderer Formen grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung wurde jedoch behauptet, dass dieses gegenüber den nationalen Sicherheitsinteressen im Kampf gegen den Terror abgewogen

und relativiert werden müsse. Als der Vietnam-Veteran und republikanische Senator John McCain im Herbst 2005 ein generelles Verbot grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung von in US-Gewahrsam befindlichen Terrorverdächtigen weltweit, also auch in Guantánamo Bay, im Irak oder in Afghanistan durchsetzen wollte, versuchten Präsident Bush, Vizepräsident Cheney und CIA-Chef Porter Goss ernsthaft, eine Ausnahme von diesem Verbot für die CIA gesetzlich zu verankern. Auch wenn dieses Ansinnen vom Kongress letztlich verworfen wurde, so enthält der im Dezember 2005 verabschiedet *Detainee Treatment Act* eine Reihe von Einschränkungen, die dem Präsidenten eine Relativierung des Verbots grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung von ausländischen Terrorverdächtigen erlauben, die sich im US-Gewahrsam außerhalb des Territoriums der USA befinden.

4. Das Szenario der „tickenden Bombe“

Der umstrittene Harvard-Professor Alan Dershowitz hat in einer Reihe von Publikationen die These vertreten, dass in Extremsituationen wie dem Szenario der „tickenden Bombe“ Polizisten in der Regel entgegen dem absoluten völkerrechtlichen Folterverbot ohnehin aus ethischen Gründen eine Abwägung zwischen dem Recht auf Menschenwürde von Terroristen und dem potentiellen Schutz vieler unschuldiger Menschenleben treffen und zu Methoden der Folter greifen würden.[7] Statt diese schwierige Entscheidung im Einzelfall den Polizeibeamten zu überlassen, sei es folglich im Interesse der Rechtssicherheit besser, die Anwendung konkreter Foltermethoden gesetzlich zu determinieren und der präventiven Kontrolle unabhängiger Gerichte zu unterwerfen. Obwohl Dershowitz seinen Kritikern die Antwort auf die Frage schuldig blieb, bis zu welchen Ausmaß die Folter im Extremfall der „tickenden Bombe“ für rechtlich zulässig erklärt werden sollte,[8] ist seine Theorie der Aushöhlung des absoluten Folterverbots nicht nur in der amerikanischen Politik und öffentlichen Diskussion auf fruchtbaren Boden gefallen, sondern auch in Europa und anderen vom Terrorismus bedrohten Regionen.

Beispielsweise haben Dershowitz' Thesen in Deutschland Unterstützung durch namhafte Rechtswissenschafter wie Winfried Brugger (2006) erhalten. In der öffentlichen Diskussion hat insbesondere der Fall der Entführung des elfjährigen Jakob von Metzler in Frankfurt großes Aufsehen und Medienecho erzeugt. Als sich der Entführer Magnus Gäfgen in der Gewalt der Frankfurter Polizei befand und den Aufenthaltsort seines Opfers nicht preisgeben wollte, hat der stellvertretende Frankfurter Polizeichef Wolfgang Daschner zum Schutz des Lebens von Jakob von Metzler dem Entführer konkrete Foltermethoden angedroht. Schon die bloße Androhung von Folter hat

letztlich dazu geführt, dass Magnus Gäfgen eingeschüchtert wurde und den Aufenthaltsort seines (zu diesem Zeitpunkt bereits ermordeten Opfers) preisgab. Obwohl breite Kreise der Öffentlichkeit für diese Abwägung Daschners Verständnis zeigten, hat ihn das Frankfurter Amtsgericht schließlich schuldig gesprochen und zu einer bedingten Haftstrafe verurteilt.[9] Interessant ist an diesem aus völker-, verfassungs- und strafrechtlicher Hinsicht zutreffenden Urteil insbesondere, dass in der Frankfurter Polizei offensichtlich keine Bereitschaft bestand, die Weisung zur Androhung oder gar Ausführung von Folterhandlungen zu befolgen. Diese rechtsstaatliche Grundhaltung der Frankfurter Exekutive dürfte jedenfalls die These von Alan Dershowitz widerlegen, dass in derartigen Ausnahmesituationen die meisten Exekutivorgane bereit seien, zum Schutz des Lebens unschuldiger Menschen Foltermethoden anzuwenden.

5. Guantánamo Bay als Symbol für die territoriale Auslagerung der Folter in ein rechtliches Niemandsland

Das Lager für des Terrorismus verdächtige ausländische Personen in der US Marine Basis Guantánamo Bay auf Kuba wurde Anfang 2002 nur zum Zweck errichtet, die Anwendung der amerikanischen Verfassung und völkerrechtlicher Verpflichtungen zu umgehen, was man amerikanischen Staatsbürgern nicht zumuten wollte. Die Begründung der Bush-Administration für die Schaffung eines rechtlichen Niemandslandes beruhte von Anfang an auf irrigen Annahmen, die einer genauen rechtsstaatlichen Überprüfung nicht standhalten konnten. Dass die amerikanische Verfassung mit ihren grundrechtlichen Garantien wie dem Recht auf *habeas corpus* für ein Territorium nicht gelten sollte, dessen Souveränität den USA durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit Kuba aus dem Jahr 1903 übertragen worden war, ist vom Obersten Gerichtshof der USA schon im Urteil Rasul v. Bush vom Juni 2004 klar widerlegt worden.[10] Seitdem steht den dort inhaftierten Personen zumindest das Recht zu, von amerikanischen Anwälten hinsichtlich der Prüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Haft vertreten zu werden.

In Bezug auf die angebliche Nicht-Anwendung völkerrechtlicher Verpflichtungen hat sich die Bush-Administration eine etwas kompliziertere, aber ebenfalls rechtlich völlig haltlose Argumentation einfallen lassen. Zum einen handle es sich beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus um einen internationalen bewaffneten Konflikt, der die Anwendung der international anerkannten und von den USA ratifizierten Menschenrechtsverträge wie dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (CCPR) oder die UN-Konvention gegen die Folter (CAT) ausschlösse. Aber auch das humanitäre Völkerrecht sei nur in äußerst beschränkter

Form anwendbar, weil es sich bei den in Guantánamo inhaftierten Personen, und zwar unabhängig davon, wo sie festgenommen wurden, um „illegale feindliche Kämpfer" („*illegal enemy combatants*") handle, für die selbst die Genfer Konventionen nur in einem sehr beschränkten Maße Schutz böten. Dies führt nach amerikanischer Logik zu dem Ergebnis, dass diese Personen für unbeschränkte Zeit (konkret: bis der „Krieg gegen den Terror" vorüber ist) ohne nennenswerte mindestrechtliche Garantien des humanitären oder menschenrechtlichen Völkerrechts, also quasi in einem rechtlichen Niemandsland, ohne Anklage festgehalten werden könnten.

Während diese Argumentation hinsichtlich des humanitären Völkerrechts bei Kombattanten der Taliban oder al-Qaida, die im bewaffneten Kampf in Afghanistan im Herbst 2001 festgenommen wurden, zumindest ansatzweise nachvollzogen werden kann, ist sie bei anderen Personen (z.B. bei bosnischen Staatsangehörigen algerischer Herkunft, die von US-Soldaten, die im Rahmen der durch das Dayton-Friedensabkommen vorgesehenen Internationalen Friedenstruppe in Bosnien und Herzegowina stationiert waren, im Januar 2002 entführt und mit einem „Rendition-Flug" nach Guantánamo Bay verfrachtet wurden) schlichtweg absurd. Aber selbst wenn man akzeptieren würde, dass es sich beim Kampf gegen den Terror nicht um die Bekämpfung einer bestimmten Form organisierter Kriminalität, sondern um einen unendlichen internationalen bewaffneten Konflikt handelt, so hieße das natürlich noch lange nicht, dass völkerrechtliche Menschenrechtsstandards wie das Verbot der Folter und anderer Formen grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder die Rechte auf persönliche Freiheit und auf ein faires Strafverfahren vor einem unabhängigen Gericht für diese Personen nicht anwendbar seien. Denn internationale Menschenrechtsverträge sind, wie in jedem Lehrbuch nachzulesen ist, nicht nur im Frieden, sondern auch im Krieg anwendbar, sofern sie nicht durch entsprechende Derogationen ausdrücklich eingeschränkt oder gänzlich für eine bestimmte Zeit außer Kraft gesetzt wurden. Wenn Menschenrechte, wie die Bush-Administration bis zum heutigen Tag argumentiert, im bewaffneten Konflikt automatisch ihre Geltung verlören, wären entsprechende Derogationsklauseln in diesen Verträgen, die für Ausnahmesituationen, wie z.B. bewaffnete Konflikte, die ausdrückliche Möglichkeit zur Einschränkung bestimmter Menschenrechte einräumen, sinnlos. Im Unterschied zur britischen Regierung, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hinsichtlich des Rechts auf persönliche Freiheit gemäß den Artikeln 5 und 15 EMRK bzw. den Artikeln 4 und 9 CCPR entsprechende Derogationserklärungen abgegeben hatte, hat sich die US-Regierung dieser Mühe nicht unterzogen. Vielmehr begnügte sie sich mit der ebenso einfachen wie falschen Argumentation, dass die Menschenrechte im „Krieg gegen den Terror"

ohnehin nicht gälten, und schon gar nicht für Ausländer außerhalb des eigentlichen Territoriums der USA. Dass dieses Territorium unter der vollen Souveränität der USA steht, was schließlich bereits vom Obersten Gerichtshof der USA bestätigt wurde, scheint die Juristen der USA nicht sonderlich zu beeindrucken.

Obwohl diese absurde Argumentationskette von einem von fünf unabhängigen ExpertInnen der UN-Menschenrechtskommission erstellten und im Februar 2006 veröffentlichten Bericht zur Situation der Menschenrechte der in Guantánamo inhaftierten Personen im Einzelnen widerlegt wurde,[11] hält die US-Regierung weiterhin an ihrer irrigen Rechtsansicht fest, dass internationale Menschenrechtsverpflichtungen dort eben nicht anwendbar wären. Dass die Rechtsansicht der UN-ExpertInnen auch in der amerikanischen und sonstigen völkerrechtlichen Literatur seit langem vertreten wird und im Lauf des Jahres 2006 vom UN-Ausschuss gegen die Folter[12] und vom UN-Menschenrechtsausschuss[13] anlässlich der Überprüfung amerikanischer Staatenberichte bestätigt wurde, scheint die Bush-Regierung ebenfalls nicht zu beeindrucken. Deswegen werden mehr als 300 Häftlinge weiterhin ohne jeden völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz auf unbestimmte Zeit in diesem rechtlichen Niemandsland festgehalten. Viele davon wurden durch Verhöre oder Disziplinarstrafen gefoltert oder misshandelt, aber den UN-Überwachungsorganen einschließlich des Sonderberichterstatters über die Folter wurde der Zugang zu diesem Lager mit entsprechenden Untersuchungsbefugnissen wie vertraulichen Interviews mit den Häftlingen bisher verwehrt.

6. Abu Ghraib als Symbol für die Privatisierung der Folter

Zusätzlich zu dem berüchtigten Lager in Guantánamo Bay wurden und werden nach wie vor des Terrorismus verdächtige Personen in einer großen Anzahl bekannter als auch geheimer Lager in Afghanistan, Irak und anderen Staaten festgehalten. Besonders bekannt wurde das Abu Ghraib-Gefängnis im Irak, nachdem Fotos von Folter und Erniedrigungen irakischer Häftlinge durch amerikanische Soldaten 2004 veröffentlicht wurden und um die Welt gingen. Bei den darauf einsetzenden Untersuchungen stellte sich unter anderem heraus, dass bei den unter Folter durchgeführten Verhören nicht nur US-amerikanische Soldaten und CIA-Agenten, sondern maßgeblich auch Angestellte privater Sicherheitsfirmen beteiligt waren. Durch diese „Privatisierung der Folter" sollte offensichtlich die strafrechtliche Verantwortung für Folter vermieden werden. Während einzelne untergeordnete US-Soldaten in der Zwischenzeit vor US-amerikanischen Militärgerichten zur Verantwortung gezogen wurden, sind diese Gerichte für private Folterknechte nicht zuständig.

7. „*Extraordinary renditions*“ als Symbol für die Missachtung völkerrechtlicher Mindeststandards für Ausweisung und Auslieferung

Das Völkerrecht sieht für die zwangsweise Auslieferung oder Abschiebung von Menschen von einem Staat in einen anderen im Wesentlichen zwei Rechtsinstrumente vor: die Auslieferung auf Ersuchen des Empfängerstaates zum Zweck der Strafrechtspflege; und die Ausweisung oder Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger aus verschiedenen Gründen, wie dem Schutz der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit im Interesse des ausweisenden oder abschiebenden Staates. Zur konkreten Regelung des Auslieferungs- und Abschiebungsverfahrens gibt es eine Vielzahl bilateraler und multilateraler Abkommen sowie menschenrechtliche Mindeststandards wie das „Refoulement-Verbot“, den Schutz des Familienlebens und jene Mindestgarantien eines rechtsstaatlichen Verfahrens, die beispielsweise in Artikel 13 CCPR niedergelegt sind. Dieser Bestimmung zufolge haben abzuschiebende Personen zumindest das Recht auf ein Verfahren, in dem sie anwaltlich vertreten sind und jene Gründe vorbringen können, die gegen die Rechtmäßigkeit der Abschiebung sprechen. Außerdem steht ihnen das Recht auf Berufung an eine zweite Instanz zu (vgl. Nowak 2005: 317-318).

Der Begriff der „*rendition*“ ist dem Völkerrecht fremd. Unter „*ordinary rendition*“ wurden seit einiger Zeit Entführungen von Kriegsverbrechern oder des Terrorismus verdächtigen Personen, in der Regel durch Geheimdienstagenten auf fremdem Territorium, verstanden, die trotz der Fragwürdigkeit dieser Festnahmen zumindest dem legitimen Zweck dienten, die derart Entführten vor ein zuständiges Strafgericht zu stellen. Der Begriff der „*extraordinary rendition*“ wurde hingegen erst in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September eingeführt und bezeichnet eine systematische Praxis der CIA, des Terrorismus verdächtige Personen irgendwo in der Welt zu kidnappen und mit gecharterten Flugzeugen privater Firmen von einem ihrer Stützpunkte zu einem anderen zu transportieren. Zu diesem Zweck hat die CIA ein weltweites „Spinnennetz“ von Stützpunkten, bekannten, weniger bekannten und geheimen Lagern in vielen Ländern dieser Welt aufgebaut, das durch die Recherchen von Journalisten[14] und die Untersuchungen durch den Europarat[15] und die Europäische Union[16] heute im Großen und Ganzen bekannt ist. Auch viele Einzelfälle wie jene des deutsch-libanesischen Staatsbürgers Khaled El Masri, der in Mazedonien entführt, nach Afghanistan verschleppt, dort gefoltert und später in Albanien wieder freigelassen wurde, oder des kanadisch-syrischen Staatsbürgers Maher Arar, der in New York festgenommen, über Jordanien nach Syrien verschleppt, dort gefoltert und auf Drängen der kanadischen

Behörden schließlich freigelassen wurde, sind durch entsprechende Untersuchungen gut dokumentiert.[17] Wie diese beiden Fälle zeigen, dient diese CIA-Praxis der „*extraordinary rendition*", die jegliche völkerrechtliche Mindeststandards missachtet, nicht selten dem Zweck, diese Personen im Ausland unter Folter zu verhören.

8. Die Umgehung des „Refoulement-Verbots" durch „diplomatische Zusicherungen"

Häufig wird versucht, die Abschiebung des Terrorismus verdächtiger Personen an Staaten, in denen systematisch gefoltert wird, durch so genannte „diplomatische Zusicherungen", in Einzelfällen von der Praxis der Folter Abstand zu nehmen („*diplomatic assurances not to torture*"), zu umgehen. Beispielsweise hat die US-Regierung versucht, die „*rendition*" des eben erwähnten kanadischen Staatsbürgers Maher Arar durch diplomatische Zusicherung seitens der syrischen Regierung, die im jährlichen Menschenrechtsbericht des US State Departments schwerer Folterungen bezichtigt wird, zu legitimieren. Besonders bekannt wurden die Fälle der beiden ägyptischen Staatsangehörigen Ahmed Agiza und Mohammed Alzery, die von den schwedischen Behörden nach entsprechenden Hinweisen durch die CIA festgenommen und nach Einholung diplomatischer Zusicherungen Ägyptens unter aktiver Mitwirkung der schwedischen Polizei mit einem CIA-Rendition-Flug nach Ägypten ausgewiesen worden, wo sie trotz einer gewissen Überwachung durch den schwedischen Botschafter schwer gefoltert wurden. Im Agiza-Fall hat der UN-Ausschuss gegen die Folter und im Alzery-Fall der UN-Menschenrechtsausschuss eine Umgehung und Verletzung des Refoulement-Verbots gemäß Artikel 3 CAT und Artikel 7 CCPR durch Schweden festgestellt.[18]

Die britische Regierung ging sogar so weit, die Umgehung des Refoulement-Verbots durch „diplomatische Zusicherungen" mittels eigener schriftlicher „*Memoranda of Understanding*" (MoU) mit den Regierungen Jordaniens, Libyens und des Libanon abzusichern. Obwohl der UN-Sonderberichterstatter über die Folter,[19] der Kommissar für Menschenrechte des Europarates[20] und letztlich auch das Ministerkomitee des Europarates[21] deutlich zum Ausdruck gebracht haben, dass solche „diplomatische Zusicherungen" und MoU lediglich den Versuch einer Umgehung des Refoulement-Verbots in Artikel 3 CAT und Artikel 3 EMRK darstellen und nicht geeignet sind, die davon betroffenen Personen vor Folter in jenen Ländern zu schützen, in denen regelmäßig gefoltert wird, scheint sich die britische Regierungen von diesen Rechtsmeinungen nicht beirren zu lassen und hat erst kürzlich beschlossen, Abu Qatada auf der Grundlage des MoU mit Jordanien in diesen Staat auszuweisen.

9. Die Praxis des Verschwindenlassens verdächtiger Terroristen in geheimen CIA-Lagern

Dass die CIA bzw. die US-Regierung gewisse des Terrorismus verdächtige Personen auch über lange Zeit in geheimen Lagern festhielt, ist bereits seit langem bekannt.[22] Ob es solche geheime CIA-Lager auch in Europa gab oder noch immer gibt, ist anzunehmen, konnte aber auch durch eigens dafür eingesetzte Untersuchungen des Europarates und des EU-Parlaments nicht mit Sicherheit bewiesen werden.[23] Im Fall der bosnischen Staatsangehörigen algerischer Herkunft, die im Januar 2002 entgegen einer ausdrücklichen Anordnung des Menschenrechtskammer für Bosnien und Herzegowina, d.h. des höchsten bosnischen Gerichts, das auf Grund des Friedensabkommens von Dayton unter Mitwirkung internationaler RichterInnen eingesetzt worden war,[24] von US-Soldaten festgenommen wurden, scheint zumindest erwiesen zu sein, dass diese sechs Personen vor ihrer Überstellung mit einem CIA-Rendition-Flug nach Guantánamo Bay für einige Zeit in einem US-Militärstützpunkt in der Nähe von Tuzla illegal festgehalten wurden.

Dass die CIA geheime Lager unterhält, in denen verdächtige Terroristen zum Teil über mehrere Jahre hindurch festgehalten wurden und folglich als Opfer der Praxis des erzwungenen Verschwindenlassens zu qualifizieren sind, hat Präsident Bush im Herbst 2006 offiziell zugegeben, als er bekannt machte, dass Häftlinge wie Khalid Sheikh Mohammed und weitere 13 angebliche Hauptdrahtzieher der Anschläge vom 11. September 2001 aus einem geheimen Lager nach Guantánamo Bay überstellt wurden. Der begründete Verdacht, dass diese Personen in den geheimen CIA-Lagern gefoltert wurden, wurde durch das kürzlich veröffentlichte umfangreiche, aber letztlich immer noch zensurierte Geständnis von Khalid Sheikh Mohammed erhärtet. Das Ersuchen des Europarat-Ermittlers Dick Marty und des UN-Sonderberichterstatters über Folter, zumindest diese 14 Personen nach ihrer Überstellung nach Guantánamo Bay besuchen und befragen zu dürfen, wurde von der US-Regierung abgelehnt.

10. Die Aushöhlung des Beweisverwertungsverbots in Artikel 15 der UN-Konvention gegen die Folter

Gemäß Artikel 15 CAT sind die Vertragsstaaten dieser Konvention verpflichtet sicherzustellen, dass Geständnisse und sonstige Informationen, die durch Folter erpresst wurden, in keinem formellen gerichtlichen oder Verwaltungsverfahren verwendet werden dürfen. Auch dieses für die Prävention der Folter wichtige Beweisverwer-

tungsverbot wird im Kampf gegen den Terrorismus durch die enge Zusammenarbeit der Geheimdienste zunehmend ausgehöhlt. Beispielsweise war der deutsche Staatsangehörige Mounir El Motassadeq von einem Hamburger Gericht ursprünglich wegen Beteiligung an den Anschlägen vom 11. September 2001 zu einer Haftstrafe von 15 Jahren verurteilt worden, obwohl sich das Gericht dabei vor allem auf vermutlich durch Folter erzwungene Aussagen von Personen wie Khalid Sheikh Mohammed, Ramzi Binalshibh und Mohamad Ould Slahi stützte, die zu diesem Zeitpunkt nachweislich in geheimen CIA-Lagern festgehalten worden waren.[25] Nachdem dieses Urteil vom deutschen Bundesgerichtshof aufgehoben wurde, versuchte das Hamburger Oberlandesgericht vergeblich, von den US-amerikanischen und deutschen Behörden und Geheimdiensten nähere Informationen über das Zustandekommen dieser Zeugenaussagen zu erlangen. Natürlich wurde auch die Einvernahme dieser Zeugen durch die US-Regierung abgelehnt. Da durch die mangelnde Kooperation der US-Behörden nicht mit Sicherheit festgestellt werden konnte, dass die betreffenden Zeugen wirklich in der geheimen CIA-Haft gefoltert worden waren, beschloss das Hamburger Gericht schließlich, dass eine Verwendung dieser Zeugenaussagen dem Artikel 15 CAT nicht widersprechen würde.[26] El Motassadeq wurde vorerst nicht mehr wegen aktiver Beteiligung an den Anschlägen vom 11. September 2001, sondern nur mehr wegen seiner Beteiligung an einer terroristischen Organisation zu einer Haftstrafe von sieben Jahren verurteilt.[27] Im November 2006 hob der Bundesgerichtshof dieses Urteil jedoch wiederum auf und sprach Mounir El Motassadeq neben der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung auch der Beihilfe zum Mord in 246 Fällen schuldig. Das OLG Hamburg bestätigte vor kurzem das ursprüngliche Urteil und setzte das Strafmaß auf 15 Jahre fest.

Eine ähnliche Problematik stellte sich dem britischen *House of Lords*, das darüber entscheiden musste, ob die Verhängung unbegrenzter Präventivhaft durch den britischen Innenminister über ausländischen Personen, die von der CIA des Terrorismus beschuldigt wurden, zulässig war. Auch in diesem Fall wurde behauptet, dass die CIA-Informationen von Aussagen inhaftierter Personen stammten, die unter Folter erpresst worden waren. Die überraschende Rechtsauffassung eines britischen Berufungsgerichts, dass das Beweisverwertungsverbot in Artikel 15 CAT nur dann anwendbar wäre, wenn britische Behörden in die Folterungen involviert gewesen wären, wurde vom *House of Lords* einstimmig zurückgewiesen. Die Mehrheit der Höchstrichter entschied jedoch ähnlich wie im Fall El Motassadeq, dass auch in solchen Fällen, in denen die Tatsache der Folter in geheimen Lagern nie wirklich bewiesen werden kann, keine völlige Beweislastumkehr notwendig sei. In einer überzeugenden abweichenden Meinung

brachte Lord Bingham das Problem eloquent auf den Punkt: „*It is inconsistent with the most rudimentary notions of fairness to blindfold a man and then impose a standard which only the sighted could hope to meet.*“[28]

11. Die Verweigerung des Rechts von Folteropfern auf Entschädigung durch US-amerikanische Gerichte

Die oben erwähnten Opfer von CIA-Rendition-Flügen und damit verbundenen Folterungen in Afghanistan bzw. Syrien, Khaled El Masri und Maher Arar, haben vor US-Gerichten vergeblich versucht, Schadenersatz für die erlittenen Qualen einzuklagen, was ihnen unter anderem durch Artikel 14 CAT völkerrechtlich garantiert ist. Beide Klagen wurden in erster Instanz mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Zulassung solcher Verfahren notwendigerweise zur Preisgabe von Informationen führen müsse, deren strikte Geheimhaltung im nationalen Sicherheitsinteresse der Vereinigten Staaten gelegen sei. Bei der Abwägung dieser nationalen Sicherheitsinteressen mit den reinen „Privatinteressen“ der Kläger müssten ersteren selbstverständlich der Vorzug gegeben werden.[29] Khaled El Masris Entschädigungsklage wurde mittlerweile auch in zweiter Instanz zurückgewiesen, während Maher Arars Fall derzeit noch vor dem Berufungsgericht anhängig ist.[30] In beiden Fällen wird deutlich, dass auch die unabhängige US-Justiz bereit zu sein scheint, die grundlegendsten Menschenrechte gefolterter Menschen, selbst wenn sich herausstellt, dass sie Opfer von Verwechslungen sind und völlig unschuldig festgenommen, verschleppt und gefoltert wurden, dem „Krieg gegen den Terror“ unterzuordnen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die kanadische Regierung im Fall Arar eine unabhängige Untersuchungskommission hinsichtlich der Verwicklung kanadischer Behörden in diesen Entführungsfall eingerichtet hat. Obwohl den kanadischen Behörden nur zu einem geringen Teil eine Mitschuld an diesen tragischen Ereignissen nachgewiesen wurde, war die kanadische Regierung bereit, Maher Arar eine Entschädigung in Höhe von 10,5 Millionen kanadischen Dollars zu gewähren.[31]

12. Bleibt die Aushöhlung des Folterverbots straflos?

Die genannten Fälle und Praktiken sollen nur ansatzweise aufzeigen, wie sehr das absolute und notstandsfeste Folterverbot im Kampf gegen den Terrorismus seit dem 11. September 2001 verletzt und ausgehöhlt wurde. Die Fakten liegen heute weitgehend auf dem Tisch, wurden von vielen NGOs, Medien, nationalen Gerichten und

unabhängigen Experten internationaler Organisationen untersucht und können nicht mehr ernstlich in Frage gestellt werden. Dennoch blieben die Ergebnisse dieser Untersuchungen, vor allem in den USA, weitgehend folgenlos. Trotz einzelner Ankündigungen von Präsident Bush, das Gefangenenlager in Guantánamo schließen zu wollen, wurde dort in der Zwischenzeit ein neues Haftgebäude errichtet. Für den Skandal in Abu Ghraib wurden einzelne niederrangige US-Soldaten strafrechtlich verurteilt, nicht aber deren Vorgesetzten. Anklagen gegen des Terrorismus verdächtige Personen stellen nach wie vor die Ausnahme dar, was den Verdacht zulässt, dass die Beweislage gegen die meisten in Guantánamo und anderen Lagern festgehaltenen Personen trotz jahrelanger Verhöre offensichtlich für eine Anklage nach US-amerikanischem Recht nicht ausreicht. Jene wenigen Personen, die angeklagt werden sollen, müssen sich vor Militärgerichten verantworten, die den Mindeststandards einer unabhängigen Justiz und eines fairen Verfahrens widersprechen.

Die Morde des 11. September 2001 und ähnliche Terroranschläge stellen schwerste Verbrechen und eine enorme Bedrohung der nationalen Sicherheit in den Vereinigten Staaten, Europa, dem Nahen Osten und anderen Regionen unserer globalen Welt dar. Die Verantwortlichen sollen mit aller Härte des Gesetzes verfolgt und bestraft werden. Gerade westliche Demokratien und Rechtsstaaten sollten bei der Bekämpfung des Terrors aber nicht der Versuchung erliegen, alle rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Errungenschaften über Bord zu werfen und diesbezüglich dem Druck der Terroristen nachzugeben. Die Erfahrungen in vielen Staaten der Welt zeigen, dass Terror und ähnliche Formen organisierter international vernetzter Kriminalität im Rahmen des Rechtsstaates und des Völkerrechts effizienter, professioneller und überzeugender bekämpft werden können als mit Folter, Geheimgefängnissen, Verschwindenlassen und einem illegalen „Rendition-Spinnennetzwerk".

Es bleibt zu hoffen, dass nicht nur die Verantwortlichen für den globalen Terror, sondern auch die Verantwortlichen für die Anwendung von Folter und die Aushöhlung des universellen Folterverbots im Kampf gegen den Terror nicht straffrei bleiben werden.

Anmerkungen

1 Der Autor dankt Julia Kozma für das Redigieren des Artikels.

2 Verdächtige IRA-Mitglieder mussten über lange Zeit (mehrere Tage lang) mit über dem Kopf gezogener Kapuze in Stresspositionen ohne Essen und Trinken verharren; sie waren überdies starkem Lärm ausgesetzt und durften keine Minute schlafen.

3 Urteil des EGMR vom 18. Januar 1978 im Fall Irland gegen das Vereinigte Königreich, Serie A Nr. 25.

4 Urteil des Obersten Gerichtshofs Israels vom 6. September 1999.
5 Vgl. Alberto Gonzales, Memorandum for the President, 25. Januar 2002. Siehe auch Roth 2005.
6 Siehe Burgers/Danelius 1988: 120; Ingelse 2001: 211.
7 Siehe Dershovitz 2002 sowie verschiedene Beiträge von Dershovitz: „Painful Moral Questions. German Issue is one for U.S. too: Can Torture, or the Threat of it, be right?", Los Angeles Times, 17. April 2003; „A choice among Evils. Should Mohammed be tortured for Information", Globe and Mail, 5. März 2003; „When All fails, why not torture? The Case for Torture Warrants", The American Legion, 1. Juli 2002.
8 Siehe z.B. die Kontroverse zwischen Dershowitz 2003 und Strauss 2003.
9 Urteil der 27. Strafkammer des Landgerichts Frankfurt/M. vom 20. Dezember 2004.
10 U.S. Supreme Court, Rasul et al. v. Bush, President of the United States, et al., Nr. 03-334, vom 28. Juni 2004.
11 Siehe den Bericht der fünf unabhängigen ExpertInnen an die UN-Menschenrechtskommission: The Situation of Detainees at Guantánamo Bay, vom 27. Februar 2006, UN Doc. E/CN.4/2006/120, S. 6-16.
12 Siehe UN-Komitee gegen die Folter: Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention, Conclusions and Recommendations, United States of America, vom 25. Juli 2006, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2.
13 Siehe UN-Menschenrechtsausschuss: Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding Observations, United States of America, vom 18. Dezember 2006, UN Doc. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1.
14 Siehe insb. Grey 2006 und den Zeitungsbeitrag von Dana Priest: „CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons. Debate Is Growing Within Agency About Legality and Morality of Overseas System Set Up After 9/11", Washington Post, 2. November 2005.
15 Siehe Dick Marty, Rapporteur, Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member States, vom 12. Juni 2006, Doc. 10957.
16 Siehe Giovanni Claudio Fava, Rapporteur, E.U. Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners: Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, vom 26. Januar 2007, Doc. A6-9999/2007.
17 Siehe Giovanni Claudio Fava, Fn. 21, zum Fall Khaled El Masri; Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Bericht vom 18. September 2006.
18 Siehe UN-Komitee gegen die Folter: Decisions of the Committee Against Torture under article 22 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. CAT/C/34/D/233/2003, Communication No. 233/2003, vom 24. Mai 2005, sowie UN-Menschenrechtsausschuss: Views of the Human Rights Committee under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights UN Doc. CCPR/C/88/D/1416/2005, Communication No. 1416/2005, vom 10. November 2006.
19 Siehe z.B. Bericht des UN-Sonderberichterstatters über Folter an die UN-Generalversammlung, UN Doc. A/60/316, vom 30. August 2005, und Bericht an die UN-Menschenrechtskommission, UN Doc. E/CN.4/2006/6 vom 23. Dezember 2005.

20 Siehe Alvaro Gil Robles, Kommissar für Menschenrechte, Europarat: Report on his visit to Sweden, Doc. CommDH (2004) 13, vom 8. Juli 2004.

21 Eine auf Betreiben der britischen, schwedischen und anderer Regierungen eingesetzte Arbeitsgruppe des Ministerkomitees des Europarates, deren Aufgabe darin bestand, eigene Richtlinien für die Zulässigkeit von Abschiebungen in Folterstaaten auf der Grundlage von „diplomatischen Zusicherungen" zu erarbeiten, hat ihre Arbeit letztlich eingestellt, weil die Mehrheit der Europaratsstaaten von der Unzulässigkeit dieser Praxis überzeugt werden konnte. Siehe Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism (DH-S-TER), Meeting Report, Second Meeting, Strasbourg, 29-31 March 2006, Doc. DH-S-TER(2006)005, vom 3. April 2006.

22 Siehe Grey 2006 sowie z.B. Human Rights Watch: List of Ghost Prisoners Possibly in CIA Detention, http://hrw.org/english/docs/2005/11/30/usdom12109.htm [25.3.2007]; Human Rights First: Ending Secret Detentions, http://www.humanrightsfirst.org/us_law/PDF/EndingSecretDetentions_web.pdf [25.3.2007]; Dana Priest, Washington Post: „CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons", vom 2. November 2005; Brian Ross and Richard Esposito, ABC News: „Sources Tell ABC News Top Al Qaeda Figures held In Secret CIA Prison", vom 5. Dezember 2005; International Herold Tribune: „Bush Admits Secret CIA Prisons, says 14 Top Suspects now Moved to Guantánamo", vom 6. September 2006.

23 Siehe Dick Marty, Fn. 15, und Giovanni Claudio Fava, Fn. 16.

24 Siehe den Fall Hadz Boudellaa et al. v. Bosnia and Herzegovina and the Federation of Bosnia and Herzegovina Cases nos. CH/02/8679, CH/02/8689, CH/02/8690 and CH/02/8691, vom 11. Oktober 2002.

25 Siehe z.B. die Beweisaufnahme durch das hanseatische Oberlandesgericht Hamburg im Fall El Motassadeq, aus der klar hervorgeht, dass die USA den Aufenthaltsort der al-Qaida-Verdächtigen Ramzi Binalshibh, Khalid Sheikh Mohammed und Mohamad Ould Slahi nicht preisgeben wollten.

26 Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg: Verwertung der dem Senat vom amerikanischen Justizministerium zugeleiteten Zusammenfassungen von Aussagen der Zeugen Binalshibhs, Sheikh Mohammeds und Ould Slahis ist zulässig, Beschluss vom 14. Juni 2005.

27 Siehe Urteil des Oberlandesgerichts Hamburg vom 19. August 2005.

28 Siehe House of Lords: Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause A and others v. Secretary of State for the Home Department, Doc. [2005] UKHL 71, vom 8. Dezember 2005, para. 59.

29 Siehe United States District Court, Eastern District of Virginia: Ruling in the case of Khaled El Masri v. George Tenet et al., vom 24. Mai 2006; United States District Court, Eastern District of New York: Ruling in the case of Maher Arar v. John Ashcroft et al., vom 16. Februar 2006.

30 Siehe Fourth Circuit Appeals Court, Richmond (Va): Ruling in the case of Khaled El Masri v. United States of America, vom 2. März 2007.

31 Siehe Office of the Prime Minister: „Prime Minister Releases Letter of Apology to Maher Arar and his Family and Announces Completion of Mediation Process", Presseerklärung vom 26. Januar 2007, http://news.gc.ca/cfmx/view/en/index.jsp?articleid=270739& [25.3.2007].

Literatur

Brugger, Winfried 2000: Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter, in: JuristenZeitung, Jg. 55, Nr. 4, S. 165-216.

Brugger, Winfried 2006: Einschränkung des absoluten Folterverbots bei Rettungsfolter?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 36, S. 1-7.

Burgers, Herman/Danelius, Hans 1988: A Handbook on the United Nations Convention against Torture, Dordrecht.

Dershowitz, Alan 2002: Should the Ticking Bomb Terrorist be tortured? A Case Study in how a Democracy should make tragic Choices, in: ders.: Why Terrorism Works, Yale, S. 131-164.

Dershowitz, Alan 2003: The Torture Warrant: A Response to Professor Strauss, in: New York Law School Law Review, Vol. 48, S. 275-294.

Grey, Stephen 2006: Ghost Plane. The true Story of the CIA Torture Program, New York.

Ingelse, Chris 2001: The UN Committee against Torture – An Assessment, The Hague u.a.

Kozma, Julia 2007: Scharfe Verhörmethoden – Unscharfe Grenzen. Vortrag im Rahmen der Tagung „Vernünftiger Umgang mit unscharfen Grenzen", Greifswald, 30. März 2007.

Nowak, Manfred 2005: U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR-Commentary, 2nd revised edition, Kehl/Strasburg/Arlington.

Nowak, Manfred 2006: What Practices Constitute Torture? US and UN Standards, in: Human Rights Quarterly, Vol. 28, Nr. 4, S. 809-841.

Roth, Kenneth 2005: Getting away with torture, in: Global Governance, Vol. 11, Issue 3, S. 389-406.

Strauss, Marcy 2003: Torture, in: New York Law School Law Review, Vol. 48, S. 201-274.

Georg Lohmann

Das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, und die Grenzen des Rechtsstaates

1. Was ist das Problem?

Darf ein Rechtsstaat alles tun, was er kann? Eindeutig nicht; ein Rechtsstaat ist gerade dadurch definiert, dass er nur das tun darf, was durch Recht und Gesetz erlaubt und geregelt ist. Das Vertrauen der Bürger speist sich aus diesem konstitutiven Prinzip des Rechtsstaates. Recht und Gesetz freilich sind änderbar, und ein souveräner Gesetzgeber könnte daher durchaus ein Gesetz so ändern, dass dadurch erlaubt wäre, was vorher als rechtlich verboten galt. Es ist dieser Hintergrund der Änderbarkeit positiven Rechts, der der andauernden Diskussion um die Wiedereinführung der Folter seine Brisanz verleiht. Denn obwohl nach Lage des geltenden Rechts Folter absolut, d.h. ohne jede Ausnahme, verboten ist, wird über die Frage „Darf der Rechtsstaat unter bestimmten Bedingungen foltern?" in der Öffentlichkeit diskutiert.

Auslöser dafür sind zum einen spektakuläre Fälle aufgedeckter Folterungen im Zuge der internationalen Terrorismusbekämpfung. Die Bilder von Folterungen und menschenverachtenden Behandlungen von Gefangenen in Abu Ghraib und in dem Internierungslager von Guantánamo haben freilich nur auf der Seite der US-Administration rechtfertigende Argumentationen für diese Praktiken hervorgebracht, die unter dem Druck einer empörten Weltöffentlichkeit sich zudem gewandelt haben. Zumindest dem Wortlaut nach wird am Folterverbot festgehalten, und die offensichtlichen Folterungen in Abu Ghraib werden strafrechtlich verfolgt, aber auf der anderen Seite wird Folter umdefiniert, so dass gewisse Praktiken nun nicht mehr als Folter bezeichnet werden müssen und also erlaubt scheinen (Danner 2004; Greenberg/Dratel 2005).

Auslöser aber sind zum anderen spektakuläre Fälle in der Wirklichkeit (der Frankfurter „Fall Daschner"; vgl. Hilgendorf 2004), im Film („*Dirty Harry*") oder als Fiktion in wissenschaftlichen Überlegungen („*ticking bomb*", vgl. Luhmann 1993; Brugger 1996). Hier wird überlegt, ob nicht der Staat in Ausnahmesituationen doch, um Menschenleben zu retten, foltern darf. Soll man nun, wie es auch in der Öffentlichkeit gefordert wurde, auch die Diskussion darüber ächten? Ist schon die Diskussion ein Tabubruch? Ich glaube nicht. Gerade wenn ein absolutes Folterverbot gelten soll, müssen in einem Rechtsstaat die Gründe dafür jederzeit öffentlich diskutiert werden

können. Auch ein absolutes Folterverbot gilt nur dann als angemessen, wenn die Gründe dafür jederzeit nachvollziehbar und d.h. auch kritisierbar sind.

WORUM GEHT ES?

Gibt es eine moralische Rechtfertigung einer rechtsstaatlich durchgeführten Folter in bestimmten Ausnahmesituationen? Zum Beispiel im Falle einer Entführung oder eines vermuteten terroristischen Aktes, um durch Folterung einer Person durch Bedienstete des Staates Informationen zur Rettung eines oder vieler Opfer zu bekommen. Es geht also um die mögliche moralische Rechtfertigung einer Vorkehrung im Recht selbst. Demnach soll es unter bestimmten Umständen Bediensteten des Staates erlaubt sein, das sonst geltende Folterverbot aufzuheben und in einer wie auch immer dramatisch zugespitzten Situation, „natürlich" nur zur Rettung des Lebens eines oder vieler unschuldiger Opfer, durch Folter relevante Informationen für die Rettung der Opfer zu bekommen (so genannte „Rettungsfolter").

WORUM GEHT ES NICHT?

Es geht hier nicht um Gewaltanwendung in privaten Fällen, in denen z.B. ich als Vater den Entführer meines Sohnes, den ich zu packen bekomme, verprügele, um herauszubekommen, wo mein Sohn steckt, um ihn so vielleicht retten zu können. Auch das wäre moralisch und rechtlich nicht erlaubt, aber es wäre moralisch und strafrechtlich ein minder schwerer Fall von Verletzung einer moralischen Pflicht und eines Bruchs einer rechtlichen Regelung, weil es durch den Versuch, meinen Sohn zu retten, eventuell aufgewogen wird. Es wäre nach Abwägung aller Umstände jeweils im Einzelfall zu beurteilen, und wahrscheinlich, extreme Gewaltanwendungen ausgeschlossen, als „private Nothilfe […] zulässig" (Hilgendorf 2004: 335).

2. Der Begriff der Folter und das Folterverbot im geltenden Recht

Rechtlich gesehen ist Folter eindeutig verboten, und zwar ausnahmslos. Grundlage dafür ist das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert: „Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden" (AEMR, Art. 5). In mehreren völkerrechtlichen Konventionen ist dieses programmatische Menschenrecht rechtskräftig geworden, zu nennen sind insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPbpR, Art. 7,

vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) 1999: 70 ff.), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung von 1984 (*Convention against Torture,* CAT, vgl. BpB 1999: 137 ff.) und für Europa die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung von 1987 (Europäische Anti-Folterkonvention, ECPT, vgl. BpB 1999: 369 ff.). Unter „Folter" wird, wie in CAT formuliert, verstanden:

Art. 1 (1). „Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck „Folter" jede Handlung, durch die *(1)* einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, *(2)* zum Beispiel um *(2 a)* von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um *(2 b)* sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um *(2 c)* sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder *(2 d)* aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, *(3)* wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnder Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Der Ausdruck umfasst nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind" (Unterteilungen in Klammern von mir; Text vgl. BpB 1999: 138; Reemtsma 1991: 239-263).

Unter *(1)* wird gesagt, was gemacht wird, unter *(2)* zu welchen Zwecken, unter *(3)* von wem. Die einzelnen Punkte dieser Definition sind auslegungsbedürftig. Zunächst wird die Größe der vorsätzlich zugefügten Schmerzen und Leiden betont *(1)*. Diesen Punkt muss man noch, obwohl es explizit in keiner Konvention genannt wird, dahingehend ergänzen, dass durch die Schmerzzufügung der Wille der betreffenden Person gebrochen werden soll (Bruha/Steiger 2006: 28). Erst von daher wird verständlich, dass Folter immer eine schwere Demütigung des Gefolterten impliziert; es soll ihm durch die gegen seinen Willen erfolgte Schmerzzufügung seine Ohnmacht demonstriert werden, d.h. es soll sein freier Wille gebrochen werden. Da die Würde eines Menschen sich aus seiner Fähigkeit, sich selbst überlegt bestimmen und achten zu können, begründet, ist Folter immer auch eine Verletzung der Würde des Gefolterten.

Dass für das Vorliegen von Folter ein bestimmter Zweck definierend ist *(2)*, unterscheidet Folter von den Fällen „unmenschlicher und erniedrigender Behandlung". Die einzelnen Zwecke beziehen sich auf die Geschichte der Folter und zählen gewissermaßen historische Rechtfertigungsgründe für Foltern auf. Wichtig ist, dass unter *(2 d)* auch alle weiteren Abzweckungen, die auf „irgendeiner Art von Diskriminierung" beruhen,

genannt werden. Da es um ein Verbot der Folter geht, werden damit alle historischen und beliebige andere Abzweckungen als Rechtfertigungen ausgeschlossen. Und dass unter *(3)* betont wird, dass die Folter im Auftrag oder mit Duldung staatlicher Stellen durchgeführt werden muss, unterscheidet sie eben von privaten Misshandlungen und macht den Staat verantwortlich. Im Einzelnen und rechtlich gesehen sind durch diese Definition immer noch Fragen offen, die für „die Effektivität des Folterverbots" von Belang sind (Bruha/Steiger 2006: 25 ff.), doch muss sie für die hier anzustellenden Überlegungen ausreichen.

Die unterschiedlichen Folterkonventionen haben unterschiedliche Funktionen: Die UN-Konventionen „sehen *repressive* Maßnahmen vor", die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter von 1987 „verfolgt einen *präventiven* Ansatz" (Bruha/Steiger 2006: 11). Die Frage ist nun, ob das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, wie viele (nicht alle) andere Menschenrechte auch, in Konfliktfällen abgewogen und zugunsten eines anderen, dann vorzuziehenden Rechtes aufgehoben werden kann. Das geltende Völkerrecht entscheidet die Frage der Abwägung eindeutig negativ. Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte wird in Art. 4, Abs. 2 das Folterverbot für gewissermaßen „notstandsfest" erklärt. In der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Art. 15, Abs. 1 und 2, wird betont, dass vom Folterverbot auch im Notstandsfall, wenn das „Leben der Nation" bedroht ist, „in keinem Fall abgewichen werden" darf (BpB 1999: 338). Das heißt insbesondere, dass die gegenwärtig diskutierten Gründe für eine mögliche Wiedereinführung und Erlaubtheit der Folter, um in Konfliktfällen das Leben eines Einzelnen oder das Leben vieler oder gar aller einer Rechtsgemeinschaft zu retten, keinen aufhebenden Grund darstellen können. Damit gilt das Folterverbot, rechtlich gesehen, abwägungsfest und gilt absolut, d.h. es kann nicht zu Gunsten anderer Rechte außer Kraft gesetzt werden. Folter ist, nach Lage des geltenden Rechts, auch in extremen Notsituationen nicht zu rechtfertigen. Das gilt entsprechend auch im deutschen Recht, obwohl es in der Bundesrepublik Deutschland keinen expliziten Straftatbestand der Folter gibt. Aber mit einer Reihe von Paragraphen wird der Sachverhalt erfasst und mit Bezug auf Art. 1 des Grundgesetzes: „Die Würde des Menschen ist unantastbar" wird das absolute Verbot bestätigt (Hilgendorf 2004: 334).

3. Folter – moralisch und rechtsethisch gesehen

Nun ist geltendes Recht, wie wir oben betont haben, immer *auch* abhängig von politischen Entscheidungen und könnte daher anders ausfallen. Eine solche Abhängigkeit

von Entscheidungen gilt für das moralisch Richtige nicht, das dann gilt, wenn es gut begründet ist, und nicht, weil es dafür eine Mehrheitsentscheidung gibt. Welche Gründe also könnte es geben, (staatliche, rechtlich zu erlaubende) Folter moralisch zu rechtfertigen? Dabei werde ich zunächst prinzipielle moralische Überlegungen vorstellen und sie dann auf die mögliche Rechtfertigung einer rechtlichen Regelung beziehen; die Überlegungen sind daher moraltheoretischer und *rechtsethischer* Natur.

Meine erste These lautet, dass es gute moralische und rechtsethische Gründe gibt, auch in den obigen Ausnahmefällen eine rechtlich erlaubte Folter, also die so genannte „Rettungsfolter", nicht zuzulassen. Entscheidend ist, welche Moralkonzeption vertreten wird. Utilitaristische Moralkonzeptionen können Folter dann für gerechtfertigt halten, wenn sich dadurch der Gesamtnutzen für alle vergrößert. Würde man nur das Wohl a der einen Person A, die möglicherweise gefoltert werden soll, gegen das Wohl b der anderen Person B oder der anderen Personen B', deren Leben gerettet werden soll, abwägen, so wäre in der Tat unter Umständen Folter erlaubt, wenn nämlich a kleiner wäre als b. Aber die unbedingte Achtung der Menschenwürde gründet sich nicht im Bezug auf das Wohl einer Person, sondern in Bezug auf die Bedingung, die sie zu einem moralischen Subjekt in Relation zu den anderen moralischen Subjekten macht. Utilitaristische Moralkonzeptionen scheiden daher für eine rechtsethische Begründung in dieser Hinsicht aus, weil sie Menschenrechte überhaupt, nicht bloß das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, nicht angemessen begründen können. Es gelingt ihnen nicht, den unbedingten Anspruch „subjektiver Rechte", den wir mit den Menschenrechten begrifflich verbinden, auszuweisen. Das ist erst in Moralkonzeptionen zu leisten, die in der kantianischen Tradition stehen (Tugendhat 1993: 336 ff.; Lohmann 2000). In dieser Tradition lässt sich auch der für unseren Zusammenhang entscheidende Begriff der Menschenwürde angemessen fassen. Ohne auf die Diskussion um den Begriff der Menschenwürde im Einzelnen einzugehen, möchte ich im Folgenden daher die Frage aus einer kantianischen Tradition heraus verstehen.

In dieser Tradition drücken wir im Begriff der Menschenwürde einen unbedingt (bei Kant: *absolut*) zu achtenden Wert des Menschen als einer sich in überlegender Weise selbstbestimmenden Person (bei Kant: als einer *moralisch autonomen* Person), aus. Entscheidend für unsere Fragestellung ist die Auffassung, dass die Achtung der Menschenwürde sich in *unbedingten negativen* Pflichten zeigt, d.h. alle haben die Pflicht, Verletzungen und Missachtungen der Menschenwürde unbedingt zu unterlassen. Von diesen unbedingten negativen Pflichten (wie „Nicht belügen!", „Nicht foltern!") sind *bedingte positive* Pflichten, wie Hilfe in Notsituationen, Unterstützungspflichten und

Schutzpflichten, zu unterscheiden. Diese Pflichten sind als solche universell begründet, doch hängt es jeweils von zumutbaren und angemessenen Bedingungen ab, welche Handlung mit ihnen verbunden ist. Beispielsweise bin ich als absoluter Nichtschwimmer nicht verpflichtet, in einen reißenden Fluss zu springen, um jemanden vor dem Ertrinken zu retten, aber ich bin verpflichtet, Hilfe zu holen. Soll die Menschenwürde einer Person *geschützt* werden oder soll ihr ein *menschenwürdiges Leben ermöglicht* werden, so sind, die negativen Verpflichtungen vorausgesetzt, dafür positive, und das heißt, von bestimmten Bedingungen (der Zumutbarkeit, der faktischen Geeignetheit und Möglichkeit etc.) abhängige Pflichten nötig. Im Konflikt von negativen Pflichten mit positiven Pflichten ergibt sich für Kant, wie er das am Fall der Notlüge diskutiert hat, immer ein Vorrang der negativen Pflicht. Man kann nun Kants Argumentation im Einzelnen kritisieren, und doch einen *prima facie* Vorrang der negativen Pflichten vor den positiven behaupten (Tugendhat 1993: 149). Das Beurteilungsprinzip aber, mit dem in einem solchen Konfliktfall geprüft wird, ob die grundsätzlich vorrangige negative Pflicht einer positiven Pflicht zu weichen hat, kann nicht ein *ad hoc*-Gesichtspunkt sein, sondern muss das recht verstandene Moralprinzip der Unparteilichkeit sein (Lohmann 2001, 2005).

Im Anschluss an Tugendhat kann man in einer solchen Pflichtenkollision zwei Fragen unterscheiden: a) Welches Gewicht haben die Inhalte der negativen Pflicht bzw. der positiven Pflicht? Diese inhaltliche Gewichtung nehmen wir vor mit Bezug auf die Relevanz einer Handlung/Unterlassung für das Wohl der Betroffenen. Beispielsweise wäre die Lüge eines Arztes bezüglich der Lebenschancen eines Todkranken mit Bezug auf das Wohl des Kranken zu gewichten und dann mit einer entgegenstehenden Fürsorgepflicht dem Todkranken gegenüber zu vergleichen. Diese inhaltliche Gewichtung ist von der zweiten, moralphilosophisch entscheidenden Frage zu unterscheiden: b) Kann es aus einer Unparteilichkeitsperspektive geboten sein, eine „negative Pflicht zugunsten positiver Pflichten zu verletzen?“ (Tugendhat 1993: 332 f.) In unserem Beispiel könnte die Verletzung der negativen Pflicht, nicht zu lügen, die Würde des Kranken unter Umständen nicht wesentlich tangieren. In diesem Falle wäre aus einer Unparteilichkeitsperspektive geboten, dass der Arzt lügt, weil beide Betroffenen in ihrer Würde geachtet bleiben, und deshalb die inhaltliche Bewertung ausschlaggebend sein kann. Es wäre aber auch denkbar, dass der Kranke eindringlich bittet, ihm die Wahrheit zu sagen, weil er auch sonst ohne Lebenslüge gelebt hat und so sterben will; würde der Arzt auch dann noch lügen, dann würde er die Würde des Kranken verletzen. Seine Entscheidung zu lügen wäre dann aber nicht mehr unparteilich begründbar, weil er den Kranken gar nicht mehr als „moralische Partei“ achtet, und ihn daher ungleich

zu seinem eigenen Status behandelt. Aus einer Unparteilichkeitsperspektive geurteilt, darf er daher nicht lügen. Allgemein kann man sagen: Wenn in einer solchen Konfliktsituation die Verletzung der negativen Pflicht inhaltlich eine gravierende Verletzung der Würde einer Person darstellt, dann ist sie, aus einer Unparteilichkeitsperspektive geurteilt, nicht erlaubt. Und zwar nicht, weil dann das Wohl der betreffenden Person verletzt wird, sondern weil nicht mehr unparteilich geurteilt werden kann. Die eine Seite scheidet gewissermaßen als zu berücksichtigende Partei aus der Abwägung aus. Deshalb ist dies ein prinzipielles Argument; wenn der Arzt sich dann anders entscheidet, so kann er dafür keine moralischen Gründe (zumindest im Sinne einer Unparteilichkeitsmoral) beanspruchen. Man könnte natürlich sagen, aber er könnte ja aus Mitleid lügen, und das wäre doch auch eine moralische Motivation. Das ist sicherlich richtig, aber dann bezöge er sich auf eine Moralkonzeption, die ebenfalls den Begriff der Menschwürde und die Achtung von subjektiven Rechten im Sinne der Menschenrechte nicht angemessen begründen kann.

Übertragen wir nun dieses Beispiel auf die Problematik der „Rettungsfolter". Folter ist immer eine gravierende Verletzung der Menschenwürde. Folter beabsichtigt immer oder hat immer eine totale Demütigung der Person zur Folge, weil der Folternde total und absolut beherrschen will und der gefolterten Person so ihre Ohnmacht als willentliche freie Person aufzwingen will (Reemtsma 1991: 7-23; Sussman 2005). Es ist keine tiefergehende Verletzung des sich als modern verstehenden Menschen denkbar, der autonom in seinem Körper existiert. Mit dem Begriff der Menschenwürde fassen wir die Achtung und Schutzwürdigkeit der ganzen Person in ihrem Körper zusammen. Hegel formulierte in seiner Rechtsphilosophie dieses historisch gewordene Selbstverständnis des modernen Menschen: „Für *andere bin* ich wesentlich ein Freies in meinem Körper, wie ich ihn unmittelbar habe." „Nur weil ich als Freies im Körper lebendig bin, darf dieses lebendige Dasein nicht zum Lasttiere mißbraucht werden. […] *Meinem Körper* von anderen angetane Gewalt ist *Mir* angetane Gewalt". (Hegel 1976, § 48) Es ist diese Einheit von willentlicher, sich selbst bestimmender Person und ihrem Körper, die zur systematischen Grundlage des neuzeitlichen Rechts- und Staatsverständnisses wird. Die wechselseitige Achtung der Menschenwürde in diesem Sinne ist Grundlage sowohl der universellen Achtungsmoral wie der Rechtsmoral. Selbst der scheußlichste Schwerverbrecher behält aus diesem rechtsethischen Grunde seine Menschenwürde. Kant betont daher zu Recht, dass selbst die auf Grund eines Kapitalverbrechens zum Tode verurteilte Person (wenn man einmal die Rechtmäßigkeit der Todesstrafe unterstellt, was Kant tut) auch im Vollzug der Hinrichtung noch in ihrer Würde geachtet werden muss (Kant 1968: 333. Zur Todesstrafe vgl. Lohmann 2002). Die Achtung

der Menschenwürde wird daher zugleich auch höchstes Rechtsprinzip. Im deutschen Grundgesetz zeigt sich das in der herausgehobenen und rechtsnormierenden Stellung, die Art. 1, Absatz 1 hat: „ Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" (Kunig 1992; Lohmann 2004a). Alles andere positive Recht hat dieser obersten Rechtsnorm zu genügen. Rechtsethisch gesehen entsprechen der Achtung der Würde nun *negative, unbedingte* Verpflichtungen, Würdeverletzungen zu unterlassen, während die Verpflichtungen zum Schutz der Würde *positive,* mithin im genannten Sinne „bedingte" Pflichten sind.

Die rechtsethische Frage ist daher, ob im genannten Fall die unbedingte Achtung der Menschenwürde von Person A in rechtsethischer, d.h. unparteilicher Beurteilung der positiven Verpflichtung zur Rettung des Lebens oder zum Schutz der Würde von Person B nachgeordnet werden kann. Eine *rein utilitaristische* Argumentation scheidet aus den oben genannten Gründen aus. Der Fall der Folter ist vielmehr der zweiten Version der Lüge *ähnlich*, die eine bewusste Missachtung der Würde der anderen Person darstellt, freilich mit dem gravierenden Unterschied, dass durch Folter die in der Person selbst angelegte subjektive Bedingung ihrer Würde nicht bloß missachtet, sondern zerstört wird. Eine erlaubte Folter würde diese Bedingung für die Person A verletzen, während diese Bedingung für die andere Seite unberührt bliebe, auch wenn diese dadurch dem Risiko ausgesetzt ist, ihr Leben zu verlieren. Die erlaubte Folter würde daher die rechtsethische und rechtskonstitutive Bedingung für die eine Partei achten, für die andere Partei nicht. Die Abwägung wäre daher nicht unparteilich, und ebendeshalb ist Folter auch in dieser Konfliktsituation *rechtsethisch gesehen* nicht erlaubt. Man kann diese Argumentation auch so ausdrücken, dass die „Achtungspflicht […] entweder stets Vorrang vor der Schutzpflicht (hat), oder aber sie begrenzt von vornherein den Inhalt der Schutzpflicht" (Hong 2006: 34). Innerhalb des unparteilich gerechtfertigten Rechts kann daher eine Entscheidung für eine erlaubte Folter nicht vertreten werden.

4. Zur Geschichte der Folter

Nun wird man vielleicht sagen, dass diese moralphilosophischen und rechtsethischen Überlegungen zu theoretisch erscheinen, um wirklich den Bürger, der ja nicht sein Engagement und seine Ansichten in Philosophieseminaren gewinnen will und muss, überzeugen zu können. Aber die philosophischen Argumentationen sind nicht im Wolkenkuckucksheim entstanden, sondern Ergebnisse eines historischen Lernprozesses, in dem sich sowohl die Moral- und Rechtskonzeptionen wie insbesondere das Selbstverständnis des Menschen als Menschen gewandelt haben. Meine zweite These

ist, dass die moralischen Gründe gegen die „Rettungsfolter" durch Einsichten aus der historischen Erfahrung mit der Folter gestützt werden.

Um die gegenwärtige Diskussion um die erwogene Wiedereinführung der Folter richtig verstehen zu können, ist es hilfreich, sich die Geschichte der Folter in Erinnerung zu rufen. Das kann ich hier nur in kurzen Andeutungen. (Ich folge dabei weitgehend den beeindruckenden Darlegungen von Schmoeckel 2000.)

FOLTER UND GESTÄNDNIS

Um die Bedeutung und Stellung der Folter im römischen und mittelalterlichen Strafrecht zu verstehen, ist besonders die Rolle des Geständnisses im *Ius Commune* zu verdeutlichen (Schmoeckel 2000: 237 f.). Ein Geständnis war entscheidend für den Strafprozess, weil es einmal als Rückführung des reuigen Sünders in die Rechtsgemeinschaft angesehen wurde, und dann, weil es wichtige beweisrechtliche Aspekte erfüllte: Durch ein Geständnis wurden Verfahrensfehler geheilt und gleichsam der bedeutendste Beweis für die Schuld des Straftäters erbracht. Die Folter wurde nun eingesetzt, um ein Geständnis zu erhalten und galt so selbst als Beweis. Zwar wusste man von den Bedenken gegen die Wahrheit von Aussagen unter Folter, auch war klar, dass die Folter grausam war, aber dennoch galt unter den obigen Bedingungen die Folter als ein rationales Mittel zur Erkenntnis der Wahrheit. Dabei sollten die Gefolterten eher körperliche Qualen oder sogar den Tod hinnehmen als zu lügen, denn das eine betraf nur das irdische Leben, das andere das ewige Leben und das Seelenheil. Man folterte den Körper, um die Seele zu retten oder zu reinigen.

FOLTER UND STRAFVERFAHREN

Eine weitere Rechtfertigung der Folter ergab sich aus dem Interesse an Strafe. Um Regelverstöße einzudämmen, musste Strafe sein, um zu strafen, musste es eine Verurteilung geben, die ihrerseits eben vom Geständnis abhing. Dieses wiederum war, wenn es nicht freiwillig erfolgte, eben durch Folter zu erreichen. Also: Ohne Folter gefährdete man die gesellschaftliche Ordnung, wer auf Folter verzichtete, verzichtete auf Strafverfolgung (Schmoeckel 2000: 241).

REGELUNGEN DER FOLTER

Die Folter selbst, obwohl häufig sadistische Freude am Quälen und Lust der eigenen Machtfülle ihre Motive waren, war auch rechtlichen Regeln unterworfen. Es bedurfte eines vorhergehenden beweiskräftigen Verdachtsmoments; wurde gefoltert ohne ausreichende Indizien, durfte das erfolterte Geständnis nicht verwendet werden; wer

unberechtigt folterte, war mit Gottes Gericht und ewiger Strafe bedroht (Schmoeckel 2000: 258).

Bevor gefoltert wurde, erfolgte in der Regel die nochmalige Ermahnung auszusagen, und man schritt zur Territion, d.h. Schreckung, indem man die Folterwerkzeuge zeigte und anlegte (Schmoeckel 2000: 260). Gefoltert wurde dann durch Zufügung von Schmerzen, *tortura*, im Beisein des Richters, der zugleich darauf schauen musste, dass nicht zu stark gefoltert wurde, damit der Inquirierte noch aussagen konnte und die Aussage auch noch glaubwürdig blieb. Bei zu harter Folter erschien das Geständnis unglaubwürdig. Die Befragung, *quaestio*, durfte nicht suggestiv sein, und man glaubte die Freiwilligkeit des Geständnisses unterstellen zu können, indem man *tortura* und *quaestio* zeitlich trennte, aber eben auch, bei Nichterreichen eines Geständnisses, wiederholen und verstärken konnte. Insgesamt also war die Durchführung der Folter durchaus Regeln unterworfen; wurden sie nicht eingehalten, galt ein belastendes Geständnis als nicht verwertbar, und der Beschuldigte musste freigesprochen werden. Ebenso erwirkte ein Schweigen eine Entlassung. Die mittelalterliche Folter unterlag festen Regeln, und der Angeklagte konnte daher auch gewinnen, wie Michel Foucault betont hat (Schmoeckel 2000: 266).

MOMENTE AUS DER GESCHICHTE DER ABSCHAFFUNG DER FOLTER

Die Geschichte der Abschaffung der Folter ist wesentlich als eine verfahrensrechtliche und strafrechtliche Aufklärung zu verstehen. Schon in der Antike, bei Aristoteles und später Cicero, wurde der Wahrheitswert von Aussagen unter Folter bestritten, sie sei ein untaugliches Beweismittel. Das erkenntnispraktische (-theoretische) Argument erhält erst mit der neuzeitlichen Aufklärung und den neuen objektiven empirischen Erkenntnisstandards neues Gewicht und ist dann ganz allgemein, z.B. bei Montaigne, von durchschlagendem Gewicht.

Ebenso wandelt sich die ehemals christliche Vorstellung vom sündigen Körper, durch dessen Qual die Seele aber gerettet werde, in die aufklärerische Vorstellung des Körpers als Privateigentum der freien Person (John Locke), der daher nicht gegen das autonome Gewissen und den freien Willen einer Person zu einem Mittel gemacht werden darf (Pierre Bayle, vgl. Schmoeckel 2000: 158). Die neue Achtung der freien Person, die als solche nun in ihren Menschenrechten zu schützen ist, kann auch als Achtung ihrer Würde verstanden werden. Sie zeigt sich auch in den neuen strafrechtlichen Prinzipien: Niemand darf gezwungen werden, sich selbst zu beschuldigen. Niemand darf für schuldig erklärt werden, außer durch ein ordentliches Gerichtsverfahren (die Unschuldsvermutung). Es gilt der Grundsatz: „Im Zweifel für den Angeklagten".

Schlagkräftig waren auch zu allen Zeiten Argumente, die sich gegen die Grausamkeit der Folter wandten. In der Aufklärung aber bekommt dieses humanitäre Argument symbolische Kraft: Gegen die Grausamkeiten des dunklen mittelalterlichen Folterkellers wird die Kraft der aufhellenden Vernunft gesetzt, die Aufklärung ist wesentlich ein „Weg von der Folter!" In Deutschland argumentiert so Christian Thomasius 1728 in Halle (Wesel 2005).

Die Aufklärung setzte so die Abschaffung der Folter als ein rechtsstaatliches Instrument durch. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts galt sie in den europäischen Staaten als abgeschafft (Hilgendorf 2004: 332 f.).

ZUR GESCHICHTE DES WIEDERAUFKOMMENS DER FOLTER

Die Folter tritt aber, zu Beginn des 20. Jahrhunderts, wieder als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele auf, als ein Werkzeug des totalitären Staates. Sie ist nicht mehr durch das Gesetz bestimmt, sondern tritt zuerst „am Rande" des Rechts auf, durch Sonderkommandos, die, im Zuge von Kriegsführung und im militärischen und polizeilichen Geheimdienst, nicht mehr öffentlich, sondern heimlich agieren und gleichwohl Schrecken verbreiten. Die Folterpraktiken der Sowjets, der Nazis bis zu den Folterungen in den französischen Algerienkriegen zeigen, dass jeweils die Ziele der Folter geblieben sind: absolute Vernichtung und Bemächtigung einer Person, die Mittel aber modernisiert worden sind. Bemerkenswert bei den Rechtfertigungen der Wiedereinführung der Folter ist, dass diese dann immer zugleich eine gebremste, gezügelte und geregelte Art von Folter sein soll. Entsprechend gab es „Vorschriften für die Anwendung der Folter", die ihre ordnungsgemäße Durchführung regeln sollten (vgl. Peters 1991: 226 f.).

5. Folterverbot und die Grenzen des Rechtsstaates

WIE GLAUBWÜRDIG IST EIN KAMPF GEGEN DIE FOLTER?

Offiziell hat sich Folter als eine rechtsstaatlich erlaubte Praxis nicht durchgesetzt. Im Gegenteil, die völkerrechtliche Ächtung (siehe oben) ist allgemein und nach Lage des Rechts und der Moral auch (bislang) ausnahmslos. Nun wird aber, wie allgemein bekannt, in vielen Ländern der Welt heute dennoch gefoltert (Reemtsma 1991). Aber in diesen Fällen sind es in der Regel diktatorische Regime, die auch sonst die Menschenrechte ihrer Bürger geringachten. Im öffentlichen und glaubwürdigen Kampf gegen diese inhumanen Folterpraktiken ist es von großer Bedeutung, dass in rechtsstaatlichen Demokratien nicht gefoltert wird. Deshalb ist es so besorgniserre-

gend, wenn nun im Zuge der Terrorismusbekämpfung auch in Demokratien, z.B. in Israel (Hilgendorf 2004: 333) und in den USA (Danner 2004; Greenberg/Dratel 2005), gefoltert wird oder aber Folterungen in anderen Staaten veranlasst werden, um angebliche und wirkliche Staatsfeinde zu bekämpfen (McCoy 2005). Eine wenn auch partielle und auf Ausnahmefälle beschränkte, rechtsstaatlich erlaubte Folterpraxis würde die Argumentation gegen Folter in diktatorischen Regimes unglaubwürdig machen und den Kampf gegen die Folter entscheidend schwächen.

RECHTSSTAATLICHE ARGUMENTE GEGEN DIE FOLTER

Deshalb will ich zum Abschluss die rechtsstaatlichen Argumente für eine ausnahmslose Ächtung der Folter noch einmal zusammenfassen und vertiefen. Denn in der ausnahmslosen Ächtung der Folter drückt sich die Verarbeitung qualvoller eigener historischer Erfahrungen aus, auf die das absolute Folterverbot die Antwort ist.

Das Rechtsverständnis des modernen Rechtsstaates ist nicht ein positivistisches, sondern ein normatives. Aber die normative Basis des modernen Rechts ist nicht eine externe religiöse oder weltanschauliche Wertekonzeption, sondern diese Basis ist den konstitutiven Strukturen und Prozessen des Rechts selbst eingeschrieben. Das Recht selbst verfügt nur über Verfahren der Rechtfertigung, in denen sich der moralische Gehalt einer universellen Achtungsmoral ausdrückt (Habermas 1992). Aus diesem Grunde nun bekommt das strikte Folterverbot eine herausragende Bedeutung.

Meine dritte These ist, dass sich aus den skizzierten moralischen und historischen Überlegungen die normativen Grundlagen des modernen, liberalen und pluralen Rechtsstaates bilden. Da der moderne Rechtsstaat sich nicht mehr auf allumfassende, von allen geteilte starke weltanschauliche oder religiöse Werte stützen kann, bekommt das unbedingte Folterverbot eine konstitutive Bedeutung für die Legitimität des Rechtsstaates und damit ein über einzelne Wertabwägungen hinausgehendes Gewicht.

Das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, schützt den einzelnen Menschen in seiner Rolle als Teilnehmer am Rechtsprozess oder als Bürger eines Rechtsstaates fundamental. Was damit gemeint ist, will ich zumindest andeuten. In weltanschaulich pluralen Gesellschaften, wie den unseren, kann keine Religion oder Weltanschauung beanspruchen, für alle Bürger verpflichtend zu sein. Das Recht solcher Gesellschaften muss sich daher weltanschaulich „neutral" rechtfertigen, es darf nicht bestimmte weltanschauliche Wertungen als verbindlich für das Rechtssystem selbst voraussetzen. In dieser Situation wird die Legitimität des Rechts oder des Rechtsstaates selbst prozedural, d.h., ob eine Rechtsentscheidung legitim ist oder nicht, kann nur im Rahmen von formalen Verfahren, die alle Bürger als gleichberechtigt behandeln müssen, geklärt werden. Eine

im Rechtsstaat selbst angesiedelte, rechtliche Erlaubnis zu foltern wäre eine Zerstörung genau der Prämissen, unter denen dem einzelnen Bürger eine freiwillige Teilnahme an diesem prekären System des modernen Rechts zugemutet werden kann. Wer eine Person (unter bestimmten Umständen) legal foltern darf, hebt das Folterverbot für alle (unter diesen Umständen) auf. Die Legitimität des ganzen Rechtssystems würde zusammenbrechen, wenn im Recht selbst eine juridische Folterpraxis gerechtfertigt werden könnte (vgl. auch Reemtsma 2005: 124 ff.; Brunkhorst 2006).

ARGUMENTE DER „SCHIEFEN EBENE" GEGEN EINE RECHTLICH ERLAUBTE FOLTER

Wenn einmal ein Bruch der rechtsstaatlichen Grundlagen legitimen Rechts eingeräumt wird, drohen Prozesse der „schiefen Ebene", d.h. es kann nicht ausgeschlossen werden (und nach den historische Erfahrungen muss es befürchtet werden), dass sich immer neue und weitergehende „Begründungen" einfinden, um rechtliche Ausnahmen vom Folterverbot zu fordern und insgesamt eine größere Ausdehnung von „Ausnahmen" *vom* Recht zu etablieren (Frankenberg 2006). Zudem ist die Abgrenzung zwischen bloßer Gewaltanwendung und Folter begrifflich sehr schwer zu ziehen und in concreto durchzuhalten. Eine leichte oder kommode Form des Folterns ist nicht durchzuhalten und widerspricht auch der inneren Logik des Folterns: Wenn einmal Folter als erlaubt gilt, dann muss sie auch als Mittel optimal eingesetzt werden. Die bessere Art zu foltern ist aber immer die verschärfte Art; es liegt in der Logik des Folterns, dass sie auf Steigerung der Schmerz zufügenden Handlung angelegt ist. Die Folterpraxis selbst ist immer schon ein schrittweises Vorgehen gewesen: Zur Folter gehört als erster Schritt das Androhen der Folter, dann als nächstes das Zeigen der Folterinstrumente, dann das Anlegen der Instrumente und dann erst die eigentliche Folterung. Begrifflich ist daher schon das Drohen mit Gewalt ein Bestandteil der Folter. Aus diesem Grunde sind auch Versuche, den Folterbegriff selbst so umzuinterpretieren, dass er gewissermaßen entschärft wird, bedenklich und laufen auf eine bewusste Verharmlosung hinaus (Lukes 2005: 9 ff.). Schließlich müssten im Falle einer rechtsstaatlich erlaubten Folter auch die Mittel und Verfahren, mit denen gefoltert werden soll, und die Personen, die foltern sollen, rechtsstaatlich bereitgestellt, geregelt und letztere geschult werden. Schon die Vorstellung einer rechtsstaatlichen Schulung für Folterer zeigt aber, dass der Rechtsstaat damit seine eigene Kultur widerrufen würde (Reemtsma 2005: 119 ff.). Der Rückfall in die Barbarei, zu deren Ächtung gerade das absolute Folterverbot dienen sollte, stände bevor.

FOLGERUNGEN

Auch angesichts der widerstreitenden moralischen Intuitionen: Hilfe in Not, Rettung von Leben und Schutz der Würde der Person des Opfers vs. Unverletzlichkeit der Würde des Täters – Folter bleibt auch im extremen Einzelfall rechtsethisch nicht rechtfertigbar (Hong 2006). Der diskutierte Fall der „Rettungsfolter" könnte aber als „außergesetzlicher Notstand" gedeutet werden (Reemtsma 2006: 74). Eine Entschuldigung für rechtswidriges Foltern und eine entsprechende Strafmilderung bei tragischen Konflikten wäre zu diskutieren. Aber das kann nicht mit einem Augenzwinkern geschehen und als stillschweigende Rechtfertigung verstanden werden. Die moralische, rechtsethische und für den Rechtsstaat konstitutive Ablehnung der Folter bleibt ja bestehen; und das heißt, dass jemand, der sich angesichts einer tragischen Situation anders entscheidet, die moralische und rechtliche Verurteilung akzeptieren und sich verantworten muss.

Dabei kann eine Moralkonzeption durchaus ihre eigene Begrenztheit reflektieren, und sich bewusst machen, dass sie nicht allumfassend ist und mit absoluter Gewissheit Lösungen für alles begründen kann, sondern dass es Grenzen des Moralischen gibt, und die Moral zugleich noch innerhalb der Moral auf nichtmoralische Umstände Rücksicht nehmen kann (Lohmann 2003). Und auch der moderne Rechtsstaat ist nicht perfekt, hat keine rechtsimmanente perfekte und absolute Lösung für alles, und kann insbesondere seine Ziele, nämlich Schutz und Gewähr für die Freiheit und für Leib, Leben und Wohl seiner Bürger da zu sein, nicht absolut gewährleisten.

Aber auch die Anerkennung der Grenzen von Moral und Recht, und die Bereitschaft, Entschuldigungen zu erwägen, entheben uns nicht der Verpflichtung, um unsrer selbst willen alles zu tun, damit Folter prinzipiell geächtet bleibt.

Ich danke Arnd Pollmann, Henning Moritz und Regina Kreide für Hinweise und Kritik.

Literatur

Beestermöller, Gerhard/Brunkhorst, Hauke (Hrsg.) 2006: Rückkehr der Folter, München.

Brugger, Winfried 1996: Darf der Staat ausnahmsweise foltern?, in: Der Staat, Bd. 35, 1, S. 67-98.

Bruha, Thomas/Steiger, Dominik 2006: Das Folterverbot im Völkerrecht, Stuttgart.

Brunkhorst, Hauke 2006: Folter, Würde und repressiver Liberalismus, in: Beestermöller, Gerhard/Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Rückkehr der Folter, München S. 88-100.

Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) (Hrsg.) 1999: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn.

Danner, Mark (ed.) 2004: The Logic of Torture: America, Abu Ghraib and the War on Terror, in: The New York Review of Books, Bd. 51, 11, S. 70.

Frankenberg, Günter 2006: Folter, Feindstrafrecht und Sonderpolizeirecht. Anmerkungen zu Phänomenen des Bekämpfungsrechts, in: Beestermöller, Gerhard/Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Rückkehr der Folter, München, S. 55-68.

Greenberg, Karen J./Dratel, Joshua L. (eds.) 2005: The Torture Papers: The Road to Abu Ghraib, New York.

Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt/M.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1976: Grundlinien der Philosophie des Rechts, Frankfurt/M.

Hilgendorf, Eric 2004: Folter im Rechtsstaat? in: JuristenZeitung, Vol. 59, 7, S. 331-339.

Hong, Mathias 2006: Das grundgesetzliche Folterverbot und der Menschenwürdegehalt der Grundrechte – eine verfassungsjuristische Betrachtung, in: Beestermöller, Gerhard/Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Rückkehr der Folter, München, S. 24-35.

Kant, Immanuel 1968: Die Metaphysik der Sitten, in: ders.: Kants Werke, Akademie-Ausgabe, AA, Bd. VI, Berlin.

Kunig, Philip 1992: Art. 1 (Würde des Menschen, Grundrechtsbindung), in: von Münch, Ingo/Kunig Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 1, Präambel bis Art. 20, München, 4. Aufl., S. 80 ff.

Lohmann, Georg 2000: Die unterschiedlichen Menschenrechte, in: Fritzsche, Klaus Peter/Lohmann, Georg (Hrsg.): Menschenrechte zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Würzburg, S. 9-23.

Lohmann, Georg 2001: Unparteilichkeit in der Moral, in: Günther, Klaus/Wingert, Lutz (Hrsg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas, Frankfurt/M., S. 434-455.

Lohmann, Georg 2002, Überlegungen zur Todesstrafe aus philosophischer Sicht, in: Boulanger, Christian u.a. (Hrsg.): Zur Aktualität der Todesstrafe. Interdisziplinäre und globale Perspektiven, Berlin, S. 25-44.

Lohmann, Georg 2003: Verzeihen, in: Diersmeier, Claus (Hrsg.): Die Ausnahme denken. Festschrift zum 60. Geburtstag von Klaus Michael Kodalle in zwei Bänden, 1. Band, Würzburg, S. 193-202.

Lohmann, Georg 2004a: Unantastbare Menschenwürde und unverfügbare menschliche Natur, in: Angehrn, Emil/Baertschi, Bernard (Hrsg.): Menschenwürde. La Dignité de l'être humain, Studia Philosophica Vol. 63, Jahrbuch der schweizerischen philosophischen Gesellschaft, Basel, S. 55-75.

Lohmann, Georg 2004b: Freiheit durch Sicherheit ohne Freiheit: Die Problematik der Terrorismusbekämpfung, in: Kirchschläger, Peter G. u.a. (Hrsg.): Menschenrechte und Terrorismus, 1. Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF) 2004, Bern, S. 139-141.

Lohmann, Georg 2005: Sympathie ohne Unparteilichkeit ist willkürlich, Unparteilichkeit ohne Sympathie ist blind. Sympathie und Unparteilichkeit bei Adam Smith, in: Fricke, Christel/Schütt, Hans-Peter (Hrsg.): Adam Smith als Moralphilosoph, Berlin, S. 88-99.

Luhmann, Niklas 1993: Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?, Heidelberg.

Lukes, Steven 2005: Liberal Democratic Toture, in: British Journal of Political Science, Vol. 36, S. 1-16.

McCoy, Alfred W. 2005: Foltern und foltern lassen. 50 Jahre Folterforschung und -praxis von CIA und US-Militär, Frankfurt/M.

Peters, Edward 1991: Folter. Geschichte der peinlichen Befragung, Hamburg.
Reemtsma, Jan Philipp (Hrsg.) 1991: Folter. Zur Analyse eines Herrschaftsmittels, Hamburg.
Reemtsma, Jan Philipp 2005: Folter im Rechtsstaat?, Hamburg.
Schmoeckel, Mathias, 2000: Humanität und Staatsraison. Die Abschaffung der Folter in Europa und die Entwicklung des gemeinen Strafprozeß- und Beweisrechts seit dem hohen Mittelalter, Weimar u.a.
Stobbe, Heinz-Günther 2006: Die Unmenschlichkeit der Folter, in: Beestermöller, Gerhard/Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Rückkehr der Folter, München, S. 36-44.
Sussman, David 2005: What's Wrong with Torture?, in: Philosophy & Public Affairs, 33, No.1, S. 1-33.
Tugendhat, Ernst 1993: Vorlesungen über Ethik, Frankfurt/M.
Wesel, Uwe 2005: Das Fiasko des Strafrechts, in: DIE ZEIT, Nr. 49 vom 1.12.2005.

HINTERGRUND

Abdullahi A. An-Na'im

Die kulturelle Vermittlung der Menschenrechte[1]

1. Das „Projekt" der Universalität ernstgenommen

Wegen des unmittelbaren und lokalen Charakters eines jeden Falles von Menschenrechtsverletzung oder -verteidigung ist es für die dauerhafte Anerkennung der Universalität dieser Rechte meines Erachtens entscheidend, auch die Vorstellung ihrer kulturellen Vermittlung zu akzeptieren und zu berücksichtigen. Wie alle normativen Systeme muss sich das System der Menschenrechte unbedingt auf den besonderen kulturellen Rahmen der jeweiligen Gesellschaft in ihrem jeweiligen historischen Kontext stützen können (zu dem philosophische und religiöse Sichtweisen ebenso gehören wie die materiellen Lebensumstände). Mit anderen Worten: Es geht nicht nur darum, wie man überhaupt lokale kulturelle Quellen für ein „gegebenes und kulturell neutrales" System der Menschenrechte findet. Da sich jedes denkbare Rechtssystem notwendig und definitionsgemäß von bestimmten kulturellen Quellen herleitet, geht es vielmehr darum, auf welche Quellen ein System der „universellen" Menschenrechte eigentlich zurückgreifen kann (oder sollte). In diesem Zusammenhang muss man die offensichtliche Paradoxie angestrebter Universalität in Rechnung stellen: Wie kann ein universal gültiger und universal anwendbarer Katalog besonderer Menschenrechte und besonderer Mechanismen zu ihrer Durchsetzung etabliert werden, wenn doch Rechte mit Kultur organisch verwoben sind und sich menschliche Kulturen so stark voneinander unterscheiden?

Ausgangspunkt für mein Projekt der Konstruktion eines universellen Menschenrechtsregimes, wie ich es nenne, ist die Überzeugung, dass sich das gegenwärtige System internationaler Menschenrechte historisch gesehen natürlich aus den kulturellen Perspektiven des Westens entwickelt hat. Diese wurden dann im Zuge kolonialer und postkolonialer hegemonischer Prozesse, die wiederum mit dem grundlegenden kollektiven Menschenrecht auf Selbstbestimmung unvereinbar sind, „universalisiert".[2] Aus verschiedenen Gründen sollte das existierende System trotzdem als gut geeigneter,

wenngleich nicht unbedingt endgültiger Rahmen für wahre und dauerhafte Universalität der Menschenrechte betrachtet werden. Denn erstens hat es sich als Antwort auf bestimmte nationale und internationale politische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche Gegebenheiten in den westlichen Gesellschaften entwickelt, die durch dieselben kolonialen und postkolonialen hegemonischen Prozesse ebenfalls „universalisiert" wurden. Wie Yash Ghai gezeigt hat, sind ostasiatische Gesellschaften weder immun gegen diese Art von wirtschaftlichen, politischen und sozialen Phänomenen oder eine durch die westlichen Menschenrechtsnormen ausgelöste Erschütterung traditioneller Werte und Institutionen, noch rechtfertigt die „staatliche" Behauptung einer religiösen und kulturellen Andersartigkeit die relativistischen Prioritäten, die Regierungen setzen (Ghai 1994: 10-12).

Zweitens stimme ich mit jenen Wissenschaftlern überein, die der Ansicht sind, dass eine mangelhafte Verwirklichung individueller Menschenrechte, wie z.B. der Rechte auf freie Meinungsäußerung und auf Vereinigungsfreiheit, die Existenz der Gemeinschaft, in deren Namen ein autoritäres Regime herrscht, letztlich schwächt (Bell 1995). Ich bin auch mit der Behauptung einverstanden, dass grundlegende Verbesserungen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Effizienz und der Sicherheit, wie sie von ostasiatischen Staaten angestrebt werden, nicht weniger, sondern mehr Konstitutionalismus, Rechtsstaatlichkeit und einen entschiedeneren Schutz bürgerlicher und politischer Menschenrechte erfordert (Elster 1995: 209-226; Jones 1995). Diese Argumente bestärken meines Erachtens die weithin anerkannte Theorie einer wechselseitigen Abhängigkeit aller Menschenrechte – der bürgerlichen und politischen ebenso wie der ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte, und zwar individueller und kollektiver Rechte gleichermaßen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich die These vertreten, dass das gegenwärtige internationale System der Menschenrechte nicht nur den Bedingungen, die zur Zeit in vielen nicht-westlichen Gesellschaften vorherrschen, angemessen ist, sondern auch für die Schaffung eines politischen und sozialen „Raums" notwendig zu sein scheint, der eine Mitwirkung an der kulturellen Vermittlung der Menschenrechte auf nationaler wie auf internationaler Ebene ermöglichen könnte. Denn selbst der radikalste Kulturrelativist würde des Schutzes seiner Rechte auf freie Meinungsäußerung und Vereinsfreiheit bedürfen, um sich für eine stärkere Berücksichtigung lokaler kultureller Traditionen bei der Formulierung und Durchsetzung von Menschenrechtsnormen stark zu machen.

Drittens würde ich die Tatsache hervorheben, dass nicht-westliche Ansätze bereits in großem Maße zur Formulierung und Durchsetzung des gegenwärtigen internationalen Systems der Menschenrechte beigetragen haben, und zwar nicht nur durch

die Arbeit der verschiedenen Organe der Vereinten Nationen, sondern auch auf Nicht-Regierungs-Ebene. Trotz der Schwierigkeiten und der Einschränkungen, die sie als ein zwischen Regierungen stattfindender „diplomatischer" Prozess mit sich bringt (An-Na'im/Deng 1990: 345-355), hat die internationale Anerkennung der Menschenrechte de facto ein größeres Maß an kulturübergreifender Legitimität für diese Rechte geschaffen und ihre Bedeutung für konkrete soziale und wirtschaftliche Bedingungen auf der ganzen Welt vergrößert. Welche Visionen und Absichten die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verfolgt haben mögen, als sie 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ratifizierten, dieses Gründungsdokument und nachfolgende Verträge wurden seither von Völkern auf der ganzen Welt im Dienst ihrer eigenen, lokal definierten Ziele übernommen, angepasst, erweitert und fortentwickelt. Für eine breitenwirksamere Anerkennung und Operationalisierung der Menschenrechte muss noch viel getan werden, doch kann man sich nicht mehr ernsthaft auf den Standpunkt stellen, diese Rechte seien nach wie vor ausschließlich das Produkt westlicher Gesellschaften.

Diesen Argumenten möchte ich noch die praktische und strategische Überlegung hinzufügen, dass es vorteilhafter ist, ein bestehendes Regime zu verbessern, und sei es auch nur als Ausgangspunkt und Rahmenbedingung für weitere Kritik, als es zu zerstören und durch ein neues Regime zu ersetzen. Da das gegenwärtige internationale System in westlichen Gesellschaften immer schon als legitim anerkannt war und es auch für ein nicht-westliches Umfeld zunehmend vertrauter wird und an Bedeutung gewinnt, muss man es als bestmöglichen Kandidaten für die vorgeschlagene Universalität der Menschenrechte betrachten. Vor diesem Hintergrund plädiere ich für eine Strategie, die den kulturinternen Diskurs und den kulturübergreifenden Dialog fördert, damit ein breiter und stabiler Konsens für die kulturelle Grundlegung der Menschenrechte gefunden werden kann. Je mehr Struktur und Gehalt eines Menschenrechtssystems auf dem Weg innerkultureller Selbstverständigung als gültig anerkannt werden, desto wahrscheinlicher wird seine Durchsetzung in einer bestimmten Gesellschaft – insbesondere, wenn es in anderen Kulturen auf vergleichbare Akzeptanz trifft.[3] So ließe sich die *prima facie*-Universalität des gegenwärtigen internationalen Systems der Menschenrechte meines Erachtens nach und nach auf eine gemeinsam errichtete kulturelle Basis gründen, welche die oben angesprochene scheinbare Paradoxie mildern würde, dass einerseits eine organische Verbindung zwischen Kultur und Rechten existiert und andererseits die globale kulturelle Vielfalt real und dauerhaft ist.

Diesem Projekt wird aber voraussichtlich kein Erfolg beschieden sein, wenn nicht alle Völker ernsthaft seine Bedeutung und Anwendbarkeit auf ihre eigenen Kulturen

erkennen, wenn es, anders gesagt, nur als eine Aufgabe angesehen wird, die nichtwestliche Kulturen erfüllen müssen, um einem etablierten „Club" europäischer und nordamerikanischer Länder beizutreten. Jede Gesellschaft wird sicherlich auf Probleme stoßen, sobald sie ihre eigenen Menschenrechtskonzeptionen mit den gegenwärtigen internationalen Formulierungen vergleicht – ob dies nun für westliche Gesellschaften im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder auf eine Konzeption kollektiver Rechte, für islamische Gesellschaften im Hinblick auf die Rechte von Frauen und religiösen Minderheiten oder für Hindu-Kulturen im Hinblick auf Menschen aus niederen Kasten der Fall ist. Die Universalität von Menschenrechten ernst zu nehmen, bedeutet für jede Gesellschaft, ihre eigenen Schwierigkeiten mit der Theorie und Praxis des internationalen Systems zu durchleuchten, um sich die moralische Autorität zu verschaffen, mit der sie Gleiches von anderen Gesellschaften einfordern kann. Außerdem muss das Projekt der Universalität auch mit der Bereitschaft und Offenheit verfolgt werden, jede vorausgesetzte „Hierarchie sozialer Werte" zu hinterfragen und neu zu verhandeln, statt sich ihrer nur zu bedienen, um das vorhandene Schema politischer, wirtschaftlicher, sozialer und/oder religiöser Machtbeziehungen und Hierarchien zu bekräftigen und zu legitimieren. Ein solcher Prozess dürfte nach meiner Überzeugung überaus lehrreich sein, und zwar nicht nur in dem Sinne, dass er die Schwierigkeiten und die Dynamik der Selbstkritik vor Augen führt – insbesondere, wenn wir gezwungen sind, eine Sichtweise aufzugeben, die wir aus unserer eigenen ethnozentrischen Perspektive für selbstverständlich halten –, sondern auch in dem Sinne, dass wir lernen, andere davon zu überzeugen, dasselbe zu tun.

2. Drei Argumente für einen kultursensiblen Menschenrechtsansatz

Um meine These genauer zu erläutern, werde ich sie nun mit der folgenden Typologie von Argumenten für einen im Hinblick auf Ostasien kultursensiblen Menschenrechtsansatz in Beziehung setzen (Bell 1996: 643 ff.)

1. Den situationsspezifischen Rechtfertigungen für eine zeitweise Beschneidung bestimmter Menschenrechte kann nur durch Erwerb substanziellen lokalen Wissens entgegengewirkt werden, von dem ausgehend sich dann zeigen lässt, dass eine Behauptung im jeweiligen konkreten Fall unbegründet ist.
2. Ostasiatische kulturelle Traditionen stellen genügend Ressourcen bereit, um die lokale Akzeptanz von Werten und Praktiken zu rechtfertigen und zu befördern, die im Westen typischerweise durch ein System der Menschenrechte erreicht wird.

3. In Anbetracht der Grenzen des westlichen liberalen Universalismus mag es insbesondere aus einer ostasiatisch-kommunitaristischen Perspektive notwendig sein, alternative Rahmenbedingungen in Betracht zu ziehen, die legitimen Bedürfnissen nach staatlichem Schutz und staatlicher Förderung partikularistischer Konzeptionen der grundlegenden menschlichen Interessen gegenüber sensibler sind.

Als Kommentar zu diesen Argumenten möchte ich zunächst einmal bemerken, dass angebliche Rechtfertigungen von Menschenrechtsverletzungen oft von herrschenden Eliten gemacht oder „angeeignet" werden, die versuchen, ihre repressive Politik mit wenig oder ohne echte Rücksicht auf Fragen der Menschenrechte zu rechtfertigen. Doch meiner Ansicht nach unterminiert dieser bedauerliche Umstand an sich noch nicht die Gültigkeit und die Bedeutung, die diese Argumente in ernst gemeinten Auseinandersetzungen zwischen Menschenrechtsaktivisten und -theoretikern haben können. Die herrschenden Eliten versuchen von diesen Argumenten in Wirklichkeit gerade deshalb einen so opportunistischen Gebrauch zu machen, weil sie glauben, dass sie bei jenen Teilen der Bevölkerung, die sie zu beeinflussen trachten, gut ankommen. Das soll nicht unbedingt heißen, staatliche Stellen dürften sich solcher Argumente nicht bedienen, doch sollte ihr guter Wille auch durch die politische Linie der Regierung demonstriert werden. Keiner ostasiatischen oder anderen Regierung wird man ernsthaft abnehmen, Kultur und Gemeinschaft gegen den „kulturellen Imperialismus" westlicher Menschenrechtskonzeptionen schützen zu wollen, wenn die Politik einer solchen Regierung eben die Kultur und Gemeinschaft untergräbt und missachtet, in deren Namen sie angeblich spricht.

Außerdem schließen sich diese drei Argumentationsmuster für einen kultursensiblen Ansatz nicht unbedingt gegenseitig aus. Je nachdem, wie man ihre Reichweite und ihre Implikationen beurteilt, überschneiden sie sich sowohl in ihren Zielen als auch in ihren Begründungen. Sofern etwa das zweite Argument heute eher als international anerkannte Rechtfertigung der Menschenrechte denn als Vorschlag eines alternativen Systems auf der Grundlage eingeborener „Protoideen" betrachtet wird, läuft es ebenso wie das erste Argument auf eine Anerkennung der gegenwärtigen Formulierung dieser Rechte hinaus. Würde man das zweite Argument nun eher als Vorschlag für ein alternatives Paradigma denn als alternative Rechtfertigung der internationalen Menschenrechte ansehen, dann wäre es dem dritten Argument ähnlicher. Doch selbst in dem Maße, wie man im zweiten und dritten Argument Versuche erkennt, die Reichweite westlicher Menschenrechtskonzeptionen im Einklang mit ostasiatischen Auffassungen der grundlegenden menschlichen Interessen zu begrenzen bzw. zu erweitern, können sie Menschenrechtsnormen gegenüber als Ausdruck eines „minimalen

universellen Moralcodes", den Ostasien mit westlichen und anderen Gesellschaften teilt, dennoch offen bleiben.

Der erste Typ von Argument entspricht eher der Strategie eines Menschenrechtsaktivismus, der in jedem beliebigen Teil der Welt entfaltet werden kann. Er würde nur insofern eine lokale kulturelle Dimension beinhalten, als die Kultur vom Täter für die Rechtfertigung einer begrenzten, als solcher anerkannten Menschenrechtsverletzung in Anspruch genommen wird. Dieser Typ von Argument versucht also lediglich, den Rechtfertigungsanspruch durch eine Mobilisierung lokalen Wissens über die eingeborene Kultur in Frage zu stellen. Denn diese Kultur wird vom Täter dazu benutzt, die kurzfristige Beschneidung eines bestimmten Menschenrechts im Dienst eines öffentlichen oder nationalen Ziels zu legitimieren, nicht aber, um die Geltung des Menschenrechts an sich in Frage zu stellen. Neben Zweifeln an der Behauptung, die lokale Kultur rechtfertige die „zeitweilige" Verletzung, lassen sich auch Zweifel an der Möglichkeit formulieren, den zeitlichen Rahmen angemessen abstecken oder der Verletzung zu gegebener Zeit etwas entgegensetzen zu können. Angenommen, es gäbe gute Gründe für eine zeitweilige Verletzung bestimmter Menschenrechte, wie ließe sich entscheiden, wann die Verletzung nicht weiter gerechtfertigt wäre? Und könnte man sichergehen, dass die staatlichen Sicherheitskräfte zum fraglichen Zeitpunkt dann auch wirklich von weiteren Verletzungen Abstand nähmen?

Wo die Kultur als solche etwa dafür herhalten muss, die Diskriminierung von Frauen oder die körperliche Züchtigung von Kindern im Einklang mit lokalen Vorstellungen des „Kindeswohls" zu rechtfertigen (An-Na'im 1994: 62-81), wäre die Behauptung kultureller Besonderheit weit radikaler und unbestimmter. Eine solche Behauptung betrifft das fragliche Menschenrecht in seinem Kern, und zwar dauerhaft; sie versucht nicht nur, die Beschneidung eines akzeptierten Menschenrechts für eine begrenzte Zeit zu rechtfertigen. In diesem Fall muss man die Gültigkeit der Behauptung in Frage zu stellen versuchen, es gäbe hier überhaupt kein Menschenrecht, weil die eingeborene Kultur eine entsprechende Behandlung von Frauen und Kindern erfordere. Für den Fall, dass die lokale Kultur dafür herhalten soll, die Existenz eines Menschenrechtes generell zu bestreiten, muss man grundsätzlich anders reagieren als für den Fall, dass lediglich die zeitweilige Verletzung eines anerkannten Rechtes begründet werden soll.

Eine kulturelle Antwort auf so radikale Behauptungen kann unter der Rubrik des zweiten Argumenttyps entwickelt werden. Man muss dann zeigen, dass die betreffende Kultur in Wahrheit von der Gleichheit der Frau ausgeht und sie keinesfalls zurückweist, genau wie sie die körperliche Züchtigung von Kindern tatsächlich ablehnt. Damit dieser Typ von Argument aber in der Lage ist, den Anspruch auf

kulturelle Zurückweisung eines Menschenrechts effektiv zu kontern, muss er durch eine kohärente und umfassende Methodologie des innerkulturellen Diskurses ergänzt werden. Diese wiederum muss die vorherrschenden Konzeptionen der eingeborenen Kultur zugunsten der vorgeschlagenen Menschenrechtsnormen in Frage stellen können. So wie die Behauptung, eingeborene Kulturen könnten einer Rechtfertigung und Verstärkung der lokalen Akzeptanz von Menschenrechtsnormen dienen, heute normalerweise zum Ausdruck gebracht wird, ist sie allerdings weit davon entfernt, der gesamten Bandbreite internationaler Menschenrechtsstandards als Grundlage zu dienen. Außerdem erweist sich diese Position im Hinblick auf die Menschenrechtsnormen, für die sie nach lokalen Wurzeln sucht, als höchst wählerisch, weil sie sich nicht mit dem Problem derjenigen Menschenrechtsnormen auseinandersetzt, die die lokale Kultur nach allgemeiner Überzeugung ablehnt.

So sind Bezugnahmen auf den Islam als Quelle der Menschenrechte normalerweise auf wenige Rechte beschränkt. Sie tragen auch nicht der Tatsache Rechnung, dass selbst diese wenigen Rechte unter der gegenwärtig akzeptierten *Scharia* (der traditionellen Formulierung islamischen Rechts und islamischer Ethik) auf sexuelle und religiöse Unterscheidungen gegründet und keinesfalls als unveräußerliche Rechte abgesichert sind, die allen Menschen kraft ihres Menschseins zukommen. Es ist also missverständlich, von der unter der *Scharia* bestehenden Freiheit der Familiengründung zu sprechen, ohne das religiös begründete Heiratsverbot zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen zu berücksichtigen.[4] In Anbetracht des untergeordneten Status von Nicht-Muslimen unter der *Scharia* und der Tatsache, dass einem Muslim, der seinem islamischen Glauben abschwört, egal, ob er einen anderen Glauben annimmt oder nicht, die Todesstrafe droht, ist es ebenfalls irreführend, von Religionsfreiheit zu sprechen (El-Awa 1982: 40-56). Meines Erachtens können diese Schwierigkeiten, die einer Grundlegung der Menschenrechte durch die *Scharia* entgegenstehen, durch die moderne Reformulierung islamischen Rechts beseitigt werden, doch hat sich diese Sichtweise in islamischen Gesellschaft bis jetzt noch nicht durchgesetzt. Eine radikale Reform des Islam wird sich, mit anderen Worten, voraussichtlich einem ähnlichen kulturellen Widerstand ausgesetzt sehen wie die Idee universeller Menschenrechte selbst. Ein solcher Widerstand ist immer dann zu erwarten, wenn die Interessen der Hüter des Status quo in Gefahr sind – ob nun durch kulturelle Herausforderungen (wie z.B. eine Reform des Islam) oder durch das Einklagen von Menschenrechten, insbesondere, wenn ersteres im Dienste des letzteren geschieht. Doch gibt es keine Alternative zur Entwicklung einer kohärenten und umfassenden Methodologie des innerkulturellen Diskurses, wenn man die herrschenden Vorstellungen eingeborener

Kultur zugunsten des vorgeschlagenen Systems der Menschenrechte in Frage stellen und modifizieren möchte.

Jene Lesart des zweiten Argumenttyps unserer Typologie, derzufolge die Menschenrechte in traditionellen Kulturen bereits anerkannt und respektiert wurden, muss im folgenden Sinne näher qualifiziert werden: Das gegenwärtige Verständnis der Menschenrechte entstand in Opposition zu bestimmten Formen der Unterdrückung und des Machtmissbrauchs, die mit den Kontrollinstanzen des modernen Nationalstaats in Verbindung gebracht werden. Da der Nationalstaat heute trotz seiner europäischen Wurzeln und Geschichte eine globale Realität ist, werden Menschenrechte überall gebraucht, um Menschen vor Unterdrückung und dem Machtmissbrauch derer zu schützen, die den Staat kontrollieren. Aus der Tatsache, dass viele traditionelle Kulturen „funktionale Äquivalente" für vor-nationalstaatliche Gesellschaften besaßen, kann man weder automatisch schließen, dass Menschenrechte in modernen Zusammenhängen überflüssig wären, noch, dass Menschenrechte im modernen Sinne selbstverständlich akzeptiert und verteidigt würden, nur weil sie sich auf vormoderne Vorläufer in der lokalen Kultur stützen können. Da die gegenwärtigen Bestrebungen, Menschenrechte auf vormoderne kulturelle Normen und Institutionen zu gründen, außerdem so selektiv und unorganisiert sind, werden sie wahrscheinlich kein umfassendes System begründen können, das imstande wäre, auf aktuelle Gegebenheiten wie den zentralisierten Staat, die soziale Entwurzelung aufgrund massiver Verstädterung oder die wirtschaftlichen Konsequenzen der globalisierten freien Marktwirtschaften zu reagieren. So wird man traditionelle chinesische Verfahrensrichtlinien beispielsweise kaum zum Ausgangspunkt für ein modernes Strafrechtssystem im überbevölkerten und zunehmend urbanisierten China von heute machen können. Traditionelle islamische Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit mit dem Vorrang der *Scharia* vor politischer Zweckmäßigkeit erfordern wirksame Mechanismen der Rechtsdurchsetzung, die in der *Scharia* als einem für kleine traditionale Gemeinschaften (und gerade nicht für so etwas wie die unpersönlichen Metropolen heutiger islamischer Gesellschaften) gedachten System immer schwach waren.

Es ist sinnvoll und wichtig, traditionelle kulturelle Fundamente für die Werte und Institutionen der Menschenrechte ausfindig zu machen. Um eine tragfähige Verbindung zu schaffen, muss allerdings mehr getan werden. Eine Möglichkeit, die sich hier meines Erachtens anbietet, ist, davon auszugehen, dass traditionelle Normen und Mechanismen zum Schutz vor Machtmissbrauch oder zur Erlangung irgendeines „menschenrechtlichen Gutes" wie z.B. zur Verwirklichung wirtschaftlicher oder sozialer Rechte auf Ernährung und Unterkunft im gegenwärtigen Zusammenhang

der Nationalstaaten und ihres globalen Umfelds von sich aus auf die Notwendigkeit verweisen, die international anerkannten Menschenrechte als angemessenere Antwort auf diese Bedürfnisse zu betrachten. Um dieses Argument aber überzeugend vorbringen zu können, muss man über die Methodologie verfügen, um jene Aspekte traditioneller Kulturen diskutieren zu können, die von einer modernen menschenrechtstheoretischen Position aus gesehen abträglich sind, und um eine Transformationen der positiven Aspekte traditioneller Kulturen unterstützen zu können, die sie an die zeitgenössischen Lebensumstände anpasst.

Wenn schließlich der letzte Argumenttyp unserer obigen Typologie auf eine vollständige Ablehnung des Menschenrechtsparadigmas und auf dessen Ersetzung durch ein Modell der eingeborenen „grundlegenden Interessen" hinausläuft, dann ist die Frage, ob Letzteres tatsächlich ein guter Ersatz für Ersteres in dem Sinne sein kann, dass es die Herausforderungen, die das Leben in einem modernen Nationalstaat und dessen globalem Umfeld bereithält, effektiv zu beantworten weiß. Die Ablehnung des gegenwärtigen Menschenrechtsparadigmas mag für einige Menschen eher so etwas wie ein Glaubensartikel darstellen, als dass sie Gegenstand einer vernünftigen Debatte sein könnte. Diese Perspektive wird üblicherweise einigen fundamentalistischen religiösen Gruppen (egal, ob christlichen, jüdischen, islamischen oder hinduistischen) zugeschrieben; sie passt aber ebenso gut zu manchen Nationalisten oder Anhängern einer „Ideologie der wirtschaftlichen Entwicklung". Meine grundlegende Schwierigkeit mit diesem Ansatz lässt sich einfach auf die Frage zuspitzen: Wie sollte man die „grundlegenden Interessen" identifizieren, und wer sollte dies tun können? Wie kann die gegenwärtig herrschende „Hierarchie sozialer Werte" jemals in Frage gestellt oder verändert werden, solange das System grundlegender menschlicher Interessen selbst nicht die Rechte auf freie Meinungsäußerung und Vereinsfreiheit beinhaltet, die das Menschenrechtsparadigma anvisiert? Wie können die Verfechter dieser Theorie ohne jene Freiheiten wissen, dass die im Namen ihrer Kultur vertretenen alternativen Konzeptionen menschlicher Lebensbedürfnisse wohlbegründet und verkehrsfähig sind?

Um diesen Abschnitt zu beschließen, möchte ich deshalb betonen, dass diejenigen, die die Universalität der Menschenrechte auf ein kulturelles Fundament stellen wollen, bereit und in der Lage sein müssen, die vorherrschenden Konzeptionen der betreffenden Kultur bei Bedarf in Frage zu stellen. In allen Kulturen findet sich ein bestimmtes Maß an Ambivalenz, das es erlaubt, die vorherrschenden Wahrnehmungsweisen anzuzweifeln und sie möglicherweise auf dem Weg eines innerkulturellen Diskurses durch neue oder ehemals unterdrückte Konzeptionen zu ersetzen. Ein solcher Diskurs würde sich an den für eine bestimmte Kultur maßgeblichen Begrif-

fen orientieren und mit ihren eigenen Legitimitätskriterien im Einklang stehen. Im Hinblick auf unsere Thematik lässt sich deshalb festhalten, dass muslimische Gelehrte der Gegenwart imstande sind, aufgrund einer Neuinterpretation des *Korans* und der *Sunna* des Propheten eine islamische Alternative zur überlieferten Gestalt der *Scharia* zu formulieren, denn schließlich wurde die *Scharia* ja von den frühen muslimischen Gelehrten vor tausend Jahren selbst aufgrund einer Interpretation dieser Quellen geschaffen (An-Na'im 1990: Kap. 3 und 7).

3. Kulturelle Vermittlung und die Universalität der Menschenrechte

Wenn ich Menschenrechtsvertreter dazu aufrufe, das Argument der kulturellen Legitimation nachzuvollziehen und dadurch anzuwenden, dass sie ihr Ziel auf dem Weg einer kulturellen Vermittlung der Menschenrechte verfolgen, möchte ich ihnen folgende Fragen nahelegen: Wie, von wem und mit welchem Ziel werden soziale Werte definiert und in der Praxis bevorzugt? Von den Voraussetzungen einer relativistischen Perspektive aus gesprochen: Wer legt die Maßstäbe der Übereinstimmung mit kulturellen Werten und „nationalen" Zielen fest? Welche Chancen und Konsequenzen kann man einer Infragestellung der vorherrschenden Wahrnehmung sozialer Werte und Prioritäten und deren Folgen für die Menschenrechte realistischerweise einräumen? Was, genauer gesagt, können Menschenrechtsvertreter gegen die Fähigkeit der herrschenden Eliten tun, angeblich spontane Prozesse sozialen Aufruhrs mit dem Zweck zu manipulieren, ihr Vorgehen der Öffentlichkeit ihres Landes gegenüber zu legitimieren und regionale und international Akteure zu Komplizen zu machen?

Damit die kulturelle Vermittlung der Menschenrechte überhaupt funktionieren kann, muss eine größtmögliche Vielfalt von Stimmen und Perspektiven gewährleistet sein, die sich über die Bedeutung und Folgen kultureller Normen und Institutionen austauschen. Sonst werden die herrschenden Eliten und ihre Verbündeten das Verhältnis von Kultur und Menschenrechten monopolisieren und manipulieren und dadurch die kulturelle Rechtfertigung ihrer Menschenrechtsverletzungen behaupten, statt die kulturellen Grundlagen dieser Rechte zu schützen.

Ein wirklicher und dauerhafter globaler Konsens über das Prinzip und den Gehalt der Universalität der Menschenrechte lässt sich auf dem Wege der Anerkennung permanenter kultureller Vielfalt in einer zunehmend globalisierten Welt erreichen. Darüber hinaus bin ich der Ansicht, dass ein solcher Ansatz zur Entwicklung und Bewahrung eines überlappenden Konsenses im Hinblick auf eine Reihe sozialer Werte

als Grundlage für die Verständigung über Begriff und Inhalt der Menschenrechte wegen des notwendigerweise lokalen und kulturellen Kontextes für den praktischen Schutz der Menschenrechte die einzige Möglichkeit darstellt, Universalität zu verwirklichen. Wer sich dieser Ansicht anschließt, muss sich natürlich dessen bewusst sein, dass dieser Prozess weder risikolos noch gegen Rückschläge gefeit ist. Das Engagement für den Prozess einer kulturellen Vermittlung der Menschenrechte beinhaltet das Risiko, eine (alte oder neue) Hierarchisierung sozialer Werte akzeptieren zu müssen, die man selbst als den universellen Menschenrechten zuwiderlaufend betrachtet. So könnte dieser Prozess möglicherweise zu einer Befürwortung der Todesstrafe oder der Prügelstrafe führen, obwohl manche Menschenrechtsvertreter diese als grausame, entwürdigende und unmenschliche Behandlung oder Bestrafung betrachten. Unter der Voraussetzung, dass alle, die die öffentliche Meinung in diesen Fragen umstimmen wollen, die Möglichkeit des Widerspruchs behalten, müssen solche Ergebnisse als legitime Manifestationen der kulturellen Vermittlung „akzeptiert" werden. Mein Ansatz stützt sich mit anderen Worten darauf, dass dieser Prozess für eine Infragestellung und Umwertung offenbleibt, die es den Menschenrechtsvertretern erlaubt, die Situation zugunsten ihrer Perspektive zu „korrigieren". Dennoch wäre es irreführend zu behaupten, dies sei auf Anhieb leicht zu erreichen oder vergangene Erfolge müssten in dieser Hinsicht für die Ewigkeit bestehen.

Zum Schluss möchte ich betonen, dass die Suche nach lokalen kulturellen Quellen in Ostasien und der gesamten Welt trotz seiner Risiken und Ungewissheiten fortgesetzt werden muss. Hier geht es meines Erachtens nicht darum, zwischen einer kulturellen Vermittlung und anderen Arten des Umgangs mit der Universalität der Menschenrechte zu wählen. Es besteht vielmehr gar keine Alternative zum Ansatz der kulturellen Vermittlung, will man für die wirkliche und nachhaltige Universalität der Menschenrechte sorgen.

Anmerkungen

1 Dies ist die deutsche Erstveröffentlichung des gekürzten englischen Originaltextes, der unter dem Titel „The Cultural Mediation of Human Rights: The Al-Arqam Case in Malaysia" in dem von Joanne R. Bauer und Daniel A. Bell 1999 herausgegebenen Band „The East Asian Challenge for Human Rights" im Cambridge University Press-Verlag erschienen ist. Mit der Übersetzung, die durch die großzügige finanzielle Überstützung des Amtes für Lehrerbildung (Hessen) ermöglicht wurde, möchte das Herausgeber- und Redaktionsteam der zfmr der deutschen Leserschaft einen Text nahe bringen, der nach wie vor hoch aktuell ist.

2 Wie es heutzutage jeweils in Artikel 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und

kulturelle Rechte und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (beide von 1966) und anderen internationalen Bestimmungen festgehalten ist.

3 Als Beispiel für eine theologische und rechtliche Begründung internationaler kultureller Legitimation in einem islamischen Kontext vgl. allgemein An'Na-im 1990.

4 Dem islamischen Scharia-Recht entsprechend, wie es in der muslimischen Welt überall anerkannt und praktiziert wird, kann eine muslimische Frau keinen nicht-muslimischen Mann heiraten, während ein muslimischer Mann eine Frau aus dem „Volk der Schrift" (in der Hauptsache Christen und Juden) heiraten darf, doch nicht eine nach den Kriterien der Scharia Ungläubige; vgl. Fyzee 1974: 96-99.

Literatur

An-Na'im Abdullahi A. 1966: Islamic Foundations for Religious Human Rights, in: John Witte, Jr./Johan van der Vyver (eds.): Religious Human Rights in Global Perspectives. Religious Perspectives, Dordrecht, S. 337-360.

An-Na'im Abdullahi A. 1986: The Islamic Law of Apostasy and Its Modern Applicability. A Case from Sudan, in: Religion, Vol. 16, S. 197-223.

An'Na-im, Abdullahi A. 1990: Toward an Islamic Reformation. Civil Liberties, Human Rights and International Law, Syracuse, NY.

An-Na'im, Abdullahi A. (ed.) 1992: Human Rights in Cross Cultural Perspectives. Quest for Consensus, Philadelphia.

An-Na'im, Abdullahi A. 1994: Cultural Transformation and Normative Consensus on the Best Interest of the Child, in: International Journal of Law and the Family, Vol. 8, S. 62-81; wiederabgedruckt in: Philip Alston (ed.) 1994: The Best Interest of the Child. Reconciling Culture and Human Rights, Oxford, S. 62-81.

An-Na'im, Abdullahi A./Deng, Francis M. (eds.) 1990: Human Rights in Africa. Cross-Cultural Perspectives, Washington, DC.

Bell, Daniel A. 1995: A Communitarian Critique of Authoritarianism, in: Society, Juli/August.

Bell, Daniel A. 1996: The East Asian Challenge to Human Rights. Reflections on an East-West Dialogue, in: Human Rights Quarterly, Vol. 18.

Chan, Joseph 1995: The Asian Challenge to Human Rights. A Philosophical Appraisal, in: Tang, James T. H. (ed.): Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region, New York.

El-Awa, Mohammed S. 1982: Punishment in Islamic Law, Indianapolis.

Elster, Jon 1995: The Impact of Constitutions on Economic Performance, in: Proceedings of the Annual World Bank Conference on Economic Development. Washington.

Fyzee, Asaf A. A. 1974: Outlines of Muhammadan Law, 4. Aufl., Delhi.

Ghai, Yash 1994: Human Rights and Governance. The Asia Debate, in: Occasional Paper No. 4, The Asia Foundation's Center for Asian Pacific Affairs.

Jones, Sydney 1995: The Impact of Asian Economic Growth on Human Rights, in: Asia Project Working Paper Series, New York.

Mahathir, Mohamad 1996: New Straits Times, 24. Juli 1996, S. 14 und 16 f.

Mayer, Ann E. 1995: Islam and Human Rights. Tradition and Politics, 2. Aufl., Boulder, CO.

Übersetzung von Bettina Engels

Constanze A. Schimmel

Der Einsatz privater Militärunternehmen – völkerrechtliche Einordnung, Regulierung und Verantwortlichkeiten

Im April 2004 gingen die Bilder von vier getöteten Angestellten des US-amerikanischen Sicherheitsunternehmens *Blackwater Security Consulting* um die Welt. Die in Falludschah (Irak) von einem Mob geschändeten Leichen lenkten die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Privatisierung des Krieges. Tatsächlich floriert das Geschäft der privaten Sicherheitsunternehmen im Krieg und beschert milliardenschwere Umsätze. Die Entwicklung transnational operierender Unternehmen, die Kunden mit nötigem Kleingeld innerhalb kürzester Zeit eine einsatzbereite und hoch spezialisierte kleine Armee mit modernster Waffentechnik zur Verfügung stellen können, nahm ihren Anfang am Ende des Kalten Krieges, als ein ganzes Heer ehemaliger Berufssoldaten auf den internationalen privaten Arbeitsmarkt drängte.

So genannte private Militärunternehmen (*Private Military Companies*) sind eine der interessantesten und auch umstrittensten Entwicklungen im Bereich der modernen Kriegsführung. Sie unterscheiden sich im besonderen Maße durch die Vielfalt ihres Angebots: Neben Logistik, Versorgung, strategischem und operativem Training sowie Beratungstätigkeiten werden auch Dienstleistungen angeboten, von denen der Schritt zum direkten Kampfeinsatz oft nur noch sehr klein ist (Singer 2004a: 95 ff.). Der Einsatz solcher Unternehmen ist umstritten: Neben der Gefahr des Missbrauchs von übermitteltem Wissen[1] und einer möglichen Einflussnahme der Unternehmen auf die Innenpolitik instabiler Länder[2] wird auch die fehlende Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen kritisiert.[3] Das hängt damit zusammen, dass Angestellten von privaten Militärunternehmen teilweise straf- und/oder zivilrechtliche Immunität im Einsatzland bereits vor Beginn der Mission zugesagt wird und sie damit praktisch einen Freibrief erteilt bekommen.[4] Den Opfern entsprechender Menschenrechtsverletzungen steht in der Praxis oft nur der Gang zu den Zivilgerichten offen.[5] Gleichwohl wird die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes solcher Unternehmen hervorgehoben und in Anlehnung an das Selbstverteidigungsrecht die höhere Effizienz privater Dienstleistungen gegenüber der herkömmlichen Armee behauptet. Dem ehemaligen US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld zufolge stellt jede Funktion, die vom privaten

Sektor übernommen werden kann, keine Kernfunktion der Regierung dar, und kann folglich privatisiert werden. Im Zeitalter der Globalisierung erscheint der zunehmende Einsatz von privaten Militärunternehmen lediglich als eine weitere Konsequenz des weltweiten Trends zur Privatisierung.

Militärgerichtsbarkeit und militärische Disziplin versagen bei Privatpersonen, die zwar traditionelle militärische Aufgaben übernehmen, aber nicht in den Anwendungsbereich von Militärgesetzen fallen. Die regulären Regeln des Zivilrechts wiederum sind nicht auf die spezifischen Umstände einer Kriegs- oder Konfliktssituation zugeschnitten. Das heutige Phänomen der privaten Militärunternehmen steht damit im starken Widerspruch zum herkömmlichen gesetzgeberischen Leitbild, nach dem sich vornehmlich Kombattanten in einer Konfliktssituation gegenüberstehen. Ausgehend von dieser Feststellung geht der vorliegende Artikel der Frage auf den Grund, welche Stellung private Militärunternehmen im Völkerrecht einnehmen, welche Rechte und Pflichten sich hieraus für sie und ihre Angestellten ergeben und welche Probleme damit verbunden sind. Besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Frage gelegt, welche Mechanismen dem Völkerrecht zur Verfügung stehen, um präventiv Menschenrechte zu schützen und Menschenrechtsverletzungen zu ahnden. Dabei wird gezeigt, dass das Völkerrecht in seiner heutigen Gestalt nicht ausreicht, um die Aktivitäten dieser Unternehmen und ihrer Angestellten zu regulieren.

1. Völkerrecht und private Militärunternehmen: Altbekanntes oder Kategorie *sui generis*?

MODERNE SÖLDNER IM SINNE DES VÖLKERRECHTS?

Angestellte von Militärunternehmen werden oft als moderne Söldner bezeichnet (Shearer 1998: 17). Viele von ihnen weisen diese Bezeichnung entrüstet von sich. Betrachtet man aber diejenigen Dienstleistungen, die einem direkten Kampfeinsatz ähneln (z.B. die Bedienung weitreichender Waffensysteme Hunderte von Kilometern entfernt vom tatsächlichen Kampfgeschehen), so liegt der Vergleich mit modernen Söldnern doch nicht so fern. Das Völkerrecht verfügt zwar über spezifische Söldnerdefinitionen[6], diese haben sich aber aufgrund ihrer hohen Anforderungen schon bei traditionellen Söldnern als praxisuntauglich erwiesen. Diese Inflexibilität zeigt sich auch bei einer beispielhaften Anwendung des Art. 47 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls der Genfer Konventionen (ZP I) auf Angestellte von Militärunternehmen (Unternehmen selbst werden hiervon nicht erfasst, da die Definition nur auf natürliche Personen anwendbar ist):

„Als Söldner gilt, a) wer im Inland oder Ausland zu dem besonderen Zweck angeworben ist, in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen, b) wer tatsächlich unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt, c) wer an Feindseligkeiten vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn teilnimmt und wer von oder im Namen einer am Konflikt beteiligten Partei tatsächlich die Zusage einer materiellen Vergütung erhalten hat, die wesentlich höher ist als die den Kombattanten der Streitkräfte dieser Partei in vergleichbarem Rang und mit ähnlichen Aufgaben zugesagte oder gezahlte Vergütung, d) wer weder Staatsangehöriger einer am Konflikt beteiligten Partei ist, noch in einem von einer am Konflikt beteiligten Partei kontrollierten Gebiet ansässig ist, e) wer nicht Angehöriger der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei ist und f) wer nicht von einem nicht am Konflikt beteiligten Staat in amtlichem Auftrag als Angehöriger seiner Streitkräfte entsandt worden ist."

Um als Söldner im Sinne dieser Vorschrift zu gelten, müssen alle sechs Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt sein. Bereits das Merkmal der unmittelbaren Teilnahme ist in seiner Auslegung angesichts von Spionagedienstleistungen oder dem Unterhalten von Waffensystemen prekär (Heaton 2005: 179 ff.). Allgemeine Aussagen über die Einordnung bestimmter Arten von Dienstleistungen sind nur schwer zu treffen. Vorwiegend wird auf Kriterien wie die räumlichen Nähe zum Kampfgebiet und die Bedeutung für den Verlauf einzelner Aktionen abgestellt (McDonald 2005: 239 ff.). Infolgedessen liegen nur Tendenzen vor: Während die Angestellten von Firmen, die primär sowohl Planung als auch Umsetzung anbieten, grundsätzlich in die Nähe der Söldnerdefinition rücken, ist dies bei den Angestellten reiner Logistikfirmen nicht der Fall. Ursprünglich war es auch die Absicht der Vertragsstaaten, ausländische Ratgeber und militärische Techniker nicht als Söldner zu qualifizieren (Pilloud/De Preux 1989: 589). Doch auch wenn das Tatbestandsmerkmal der unmittelbaren Teilnahme erfüllt ist, kann eine rein formale Eingliederung der Angestellten in die Armee oder eine befristete Einbürgerung die Anwendbarkeit der Söldnerdefinition aushebeln. Von Söldnern im völkerrechtlichen Sinn kann folglich bei Angestellten privater Militärunternehmen in der Regel nicht gesprochen werden.

2. Private Militärunternehmen und allgemeines Völkerrecht

Das Völkerrecht verfügt über keine speziellen Normen für private Militärunternehmen oder deren Angestellte. Es stellt sich die Frage, wie die allgemeinen Normen des humanitären Völkerrechts, des Völkerstrafrechts und der internationalen Menschen-

rechtspakte diese Akteure einordnen, auch wenn diese noch von einem überwiegend traditionellen Erscheinungsbild des Krieges ausgehen.

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Wie eingangs dargelegt, sind kaum alle Tatbestandsmerkmale der Söldnerdefinition in Art. 47 Abs. 2 ZP I für Angestellte von Militärunternehmen erfüllt. Ist dies jedoch der Fall, knüpft das humanitäre Völkerrecht drastische Rechtsfolgen daran: Die Person verliert dann den Kombattantenstatus und das Recht, den Kriegsgefangenenstatus für sich zu beanspruchen (Art. 47 Abs. 1 ZP I). Im Einzelfall kann das die Entscheidung über Leben und Tod bedeuten. Sind die Merkmale der Söldnerdefinitionen nicht erfüllt, dann muss bestimmt werden, ob es sich bei der Person um einen Zivilisten, d.h. Nichtkombattanten, oder Kombattanten handelt. Dies ist in dreifacher Hinsicht bedeutsam (Dinstein 2005: 30 f.):

1. Zivilisten können angegriffen werden, wenn und solange sie an direkten Feindseligkeiten teilnehmen. Sie verlieren also ihren besonderen Schutzstatus (Artikel 51 Abs. 3 ZP I).
2. Außerdem können sie für ihr Verhalten strafrechtlich verfolgt werden. Umstritten ist, inwiefern die reine Beteiligung als unrechtmäßiger Kombattant schon allein zu einer Anklage wegen Kriegsverbrechen führen kann (Schmitt 2005: 519 f.). Die zusätzlichen Handlungen, die nicht lediglich zur Folge haben, dass die jeweiligen Personen den Schutz als Zivilisten verlieren, können nach regulärem innerstaatlichem oder internationalem Strafrecht verfolgt werden.
3. Des Weiteren verlieren unrechtmäßige Kombattanten das Recht, den Kriegsgefangenstatus für sich zu beanspruchen. Dies war vor allem im Einsatzgebiet Kolumbien und Irak für Angestellte von privaten Militärunternehmen fatal (Michaels 2004: 1024 ff.).

Die Erfordernisse des rechtmäßigen Kombattantenstatus werden in der Regel von privaten Angestellten von Militärunternehmen nicht erfüllt. So sind sie weder *de jure*-Kombattanten im Sinne von Artikel 4 A Abs. 1 Genfer Abkommen von 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen (GK III; d.h. Angehörige von Milizen und Freiwilligenkorps, die zu den regulären Streitkräften gehören) noch *de facto*-Kombattanten nach Art. 4 A Abs. 2 GK III (d.h. Angehörige anderer Milizen und Freiwilligenkorps). *De jure*-Kombattanten müssen eine formale Anbindung an die Streitkräfte haben, die über eine bloße vertragliche Bindung hinausgeht. Dies ist in der Regel nicht der Fall, weil private Militärunternehmen gerade deswegen angestellt werden, um außerhalb der regulären Strukturen Aufgaben zu übernehmen. Auch ein

de facto-Kombattantenstatus[7] besteht in der Regel aufgrund der fehlenden äußerlichen Unterscheidbarkeit zu Zivilisten oder rechtmäßigen Kombattanten nicht. Angestellte von Militärunternehmen im Irak sind lediglich an ihrem *tough guy*-Erscheinungsbild (Sonnenbrille, kugelsichere Weste, Camouflage) zu erkennen. Außerdem war diese Kategorie eigentlich dafür vorgesehen, unabhängige Gruppen zu erfassen. Hingegen sind Militärunternehmen zur Erfüllung ihrer Vertragspflichten gerade auf reguläre Streitkräfte angewiesen (Schmitt 2005: 529, 532).

Fast jede Armee auf der Welt verfügt über ziviles Personal, das direkt an die Streitkräfte angebunden ist. Lassen sich Angestellte von Miliärunternehmen möglicherweise als ziviles Begleitpersonal ansehen? Um die Schutzvorschriften des Genfer oder Haager Rechts für diese Personengruppe auszulösen, müsste eine direkte Verbindung zwischen den Streitkräften und den Zivilisten bestehen (Heaton 2005: 186 ff.). Genau diese Anbindung fehlt jedoch bei den Angestellten von Militärunternehmen, da der Vertragspartner der Angestellten eben nicht das Militär, sondern ein privates Unternehmen ist. Dieses hat wiederum in der Regel mit einer anderen staatlichen Behörde als dem Militär einen Vertrag geschlossen.

Insgesamt hat das Kriegsvölkerrecht die Privatisierung des Krieges bisher noch nicht ausreichend reflektiert. In naher Zukunft ist auch nicht mit einer Änderung des *Corpus Juris* zu rechnen, obwohl das humanitäre Völkerrecht in seiner heutigen Gestalt sowohl in präventiver als auch in repressiver Hinsicht unangemessen ist:

Die Signalwirkung, die von dem regelmäßig vorliegenden Status des unrechtmäßigen Kombattanten ausgeht, ist nicht eindeutig genug, um eine effektive Prävention zu bewirken. Das Diktum, dass Nichtkombattanten nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen haben, steht der Wirklichkeit auf vielen Kriegsschauplätzen der Welt diametral entgegen. Tatsächlich werden Zivilisten gerade hierfür angestellt. Auch für reguläre Nichtkombattanten kann diese Behandlung von Angestellten privater Militärunternehmen negative Konsequenzen haben: Es besteht die Möglichkeit, dass sich die fehlende Unterscheidbarkeit auf militärische Entscheidungen bei der Auswahl von Zielen und der Einschätzung der Nutzung von Objekten auswirken wird. Eine Konsequenz ist, dass damit tendenziell der Schutz der Zivilbevölkerung geschwächt wird. Gleichwohl obliegt die Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts zunächst den Vertragsstaaten. Damit kann auch das repressive Instrumentarium als nicht vielversprechend angesehen werden.[9] Die übrigen negativen Konsequenzen, die aus der Teilnahme an unmittelbaren Feindseligkeiten herrühren, knüpfen darüber hinaus nicht an die Frage an, ob die jeweilige Person Menschenrechte verletzt hat.

VÖLKERSTRAFRECHT

Das Völkerstrafrecht ist das völkerrechtliche Gebiet, das am eindeutigsten präventiv und repressiv wirken könnte. Bis heute fanden zwar noch keine Strafprozesse gegen Angestellte privater Militärunternehmen vor internationalen Gerichtshöfen oder Tribunalen statt. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es nicht Vorkommnisse gegeben hat, die eigentlich in den Wirkungskreis solcher Instanzen reichten: Ein Beispiel hierfür ist die Anklage dreier kroatischer Generäle wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufgrund ihrer Beteiligung an der „*Operation Storm*". Die Rolle des Militärunternehmens MPRI sowohl in der Vorbereitung als auch in der Ausführung dieser Operation wurde mehrfach in Zeugenvernehmungen angesprochen.[10]

Die temporäre Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) erstreckt sich auf alle Verbrechen, die nach dem 1. April 2002 begangen wurden. Die territoriale Zuständigkeit ist nur gegeben, wenn das fragliche Verhalten oder dessen Ergebnis auf dem Staatsgebiet eines Vertragsstaates stattgefunden hat, eingetreten ist oder, wenn dies nicht der Fall ist, das Verbrechen von einem Staatsangehörigen eines Vertragsstaates begangen wurde (Art. 12 Abs. 2 IStGH-Statut). Es gibt keinen spezifischen Söldnertatbestand im Statut. Zwar wurde das Problem des Söldnerwesens auf den vorbereitenden Sitzungen und der Staatenkonferenz diskutiert, allerdings nur in Bezug auf die Definition des Tatbestandes des Angriffskrieges. Auch wenn das personenbezogene Merkmal des Söldners (noch) nicht ausdrücklich im Statut erwähnt ist, kann ein solches Merkmal in der Praxis des Strafgerichtes strafverschärfend berücksichtigt werden.[11] Die *rationae personae*-Zuständigkeit des IStGH umfasst alle natürlichen Personen, ohne Berücksichtigung ihres Status. Obwohl juristische Personen eigentlich nicht als solche verfolgbar sind, könnte eine Unternehmensstrafbarkeit über die Figur der Vorgesetztenstrafbarkeit praktisch durchgesetzt werden.

Für eine strafrechtliche Ahndung der Handlungen von Angestellten privater Militärunternehmen sind vor allem die Tatbestände der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedeutsam. Zu den Kriegsverbrechen zählen u.a. gravierende Verstöße gegen die Genfer Konventionen und andere schwerwiegende Verletzungen der auf (nicht-)internationale bewaffnete Konflikte anwendbaren Regeln. Das fragliche Verhalten muss im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt aufgetreten sein. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind systematische Menschenrechtsverletzungen in größerem Umfang, wie z.B. Inhaftierung, Folter oder Vergewaltigung. Bedingung ist, dass diese im Laufe eines umfassenden und systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung stattgefunden haben müssen (Art. 7 Abs. 1 IStGH-Statut).

Aber wann kann ein Unternehmen praktisch aufgrund von fehlerhaftem Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden? Das kann nur dann der Fall sein, wenn das Unternehmen selbst direkt in die Feindseligkeiten involviert ist oder war (Carbonnier 2001: 958). Die „Vorgesetztenstrafbarkeit" ergänzt die individuelle Strafbarkeit des unmittelbaren Täters. Vorgesetzte können strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie ihre Kontroll- oder Aufsichtspflicht in schuldhafter Weise verletzt haben. Solche Pflichten können auch Privatpersonen in Unternehmen treffen.

Allerdings muss für die Vorgesetzten tatsächlich die Möglichkeit bestanden haben, die Begehung von Verbrechen zu verhindern oder zu bestrafen (Werle 2005: 132). Konnte ein Verbrechen nicht verhindert werden, ist der Vorgesetzte dazu verpflichtet, das Verhalten zu sanktionieren oder es den jeweiligen Behörden zu melden. Welche Verpflichtungen Vorgesetzte im Einzelnen besitzen, wird nach humanitärem Völkerrecht bestimmt (Werle 2005: 135 f.). Über diese Figur der Vorgesetztenverantwortlichkeit besteht damit die Möglichkeit, führende Angestellte oder Manager strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen (Carbonnier 2001: 959).

Kurzum: Das IStGH-Statut ist auf Angestellte privater Militärdienstleister anwendbar. Für weniger schwerwiegende Delikte ist jedoch die Möglichkeit einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach Völkerstrafrecht nicht gegeben. In diesem Falle sind insbesondere nationale Strafverfolgungsbehörden in ihrer Umsetzung des (Völker-)Strafrechts gefragt. Für eine Strafbarkeit nach IStGH-Statut muss das fragliche Verhalten in einem Kontext systematischer Gewaltanwendung größeren Ausmaßes stehen. Ob sich jedoch der IStGH tatsächlich mit einem konkreten Fall befasst, hängt davon ab, welcher Konflikt gerade bearbeitet wird. Damit handelt es sich beim Völkerstrafrecht (zumindest bei dessen Durchsetzung auf internationaler Ebene) gewiss um kein Instrument, das ausreicht, um Menschenrechtsverletzungen durch Angestellte von Militärunternehmen allgemein vorzubeugen oder zu verfolgen. Vor dem Hintergrund, dass Militärunternehmen auch gezielt in kleineren Konflikten unterhalb der Schwelle des humanitären Völkerrechts tätig werden und der IStGH nur die schwerwiegendsten Rechtsverletzungen abdeckt, wird deutlich, dass das Völkerstrafrecht lediglich ergänzend, jedoch nicht ausschließlich herangezogen werden kann.

INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSSTANDARDS

Neben den altbekannten dogmatischen Streitfragen über die unmittelbare Drittwirkung der Menschenrechte und den Pflichtenstatus von Privatpersonen und Unternehmen

nach internationalen Menschenrechtsstandards (vgl. u.a. Shaw 2003: 232 ff.), stellt sich insbesondere die praxisrelevante Frage der Zurechnung von Menschenrechtsverletzungen und der Staatenverantwortlichkeit. Grundsätzlich steht ein Staat nicht völkerrechtlich für das Handeln von Privatpersonen (z.B. seiner Staatsangehörigen im Ausland) ein. Unter gewissen eng umrissenen Voraussetzungen, die die Internationale Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (*International Law Commission*, ILC) in ihrem Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit[12] festgelegt hat, kann dies jedoch ausnahmsweise geschehen. Die ursprünglich allein für die Frage der Verletzung der Rechte von Staaten gedachte Kodifizierung geltenden Völkergewohnheitsrechts kann aufgrund ihrer allgemeinen und grundsätzlichen Bedeutung für das Völkerrecht auch auf die Zurechnung von Menschenrechtsverletzungen angewandt werden (vgl. Schwarzenberger 1955: 350).

Die ILC geht in ihrem Kommentar ausdrücklich auf die Verantwortlichkeit des Staates ein, der eine private Sicherheitsfirma einstellt.[13] Grundsätzlich können daher dem anstellenden Staat die von Angestellten privater Militärunternehmen begangenen Menschenrechtsverletzungen zugerechnet werden, wenn z.B. Privatpersonen bestimmungsgemäß öffentliche Gewalt ausüben (Art. 5 des Entwurfes) oder wenn das Verhalten der Privatpersonen vom Staat gelenkt oder kontrolliert wird (Art. 9 des Entwurfes).

Bei der Verantwortlichkeit des Sitzstaates, d.h. des Staates, in dem der Firmensitz registriert ist, muss die Frage beantwortet werden, ob überhaupt und in welchem Umfang der Sitzstaat Tätigkeiten von Militärunternehmen, die von seinem Territorium aus operieren, regulieren muss. Eine grundsätzliche Verpflichtung, dass dieser Raum nicht komplett rechtsfrei sein darf, ergibt sich aus den Bestimmungen des internationalen Neutralitätsrechts in Verbindung mit den Generalklauseln des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtspakte. Allerdings gibt das Völkerrecht nicht vor, ob spezifische Regulierungen vorhanden sein oder welchen Inhalt oder Umfang die Normen umfassen müssen. Einige Vorgaben lassen sich dem Völkerrecht jedoch entnehmen: Das internationale Neutralitätsrecht verpflichtet neutrale Staaten zum Beispiel dazu, die Formierung von Gruppen für militärische Expeditionen, die gegen einen anderen Staat gerichtet sind, auf dem Gebiet des neutralen Staates zu verhindern ist.[14] Erhöhte Pflichten entstehen dann, wenn dabei ehemalige Militärangehörige des neutralen Staates involviert sind. Ein neutraler Staat hat die Pflicht, auch Waffenlieferungen von seinem Territorium aus zu verhindern, die für eine der Parteien des Konfliktes gedacht sind (David 1977: 37 ff.). Diese engen, auf den Anwendungsbereich des internationalen Neutralitätsrechts

beschränkten, Verpflichtungen werden durch die Generalklauseln des gemeinsamen Artikels 1 der Genfer Konventionen und der Menschenrechtspakte ergänzt. Es lassen sich aus diesen, zugegeben sehr schwammigen, Formulierungen keine konkreten Regulierungspflichten herleiten. Sie erteilen jedoch auch der Möglichkeit eine klare Absage, diesen Sektor komplett rechtsfrei zu belassen.

Die Menschenrechtsdogmatik erscheint also im Hinblick auf die Pflichtenstellung der Unternehmen und ihrer Angestellten als relativ schwach. Jedoch können die Regeln über die Zurechenbarkeit völkerrechtswidrigen Verhaltens zumindest in diesem Punkt eine Staatenverantwortlichkeit und damit eine Haftung begründen. Dass deren Durchsetzung vor nationalen Gerichten oft problematisch ist, hat der erst kürzlich entschiedene Vavarin-Fall des Bundesgerichtshofes gezeigt.[15] Wie internationale Menschenrechtsgremien hiermit umgehen werden, muss die Zukunft zeigen.

2. Fazit und Ausblick

Das Völkerrecht in seiner heutigen Form bietet durchaus Möglichkeiten, Menschenrechtsverletzungen durch Angestellte privater Militärunternehmen vorzubeugen oder eine Verantwortlichkeit für diese herzustellen. Allerdings kann bisher nur ein geringer Teil der Verbrechen direkt vom Völkerstrafrecht erfasst werden. Da es sich, abgesehen von Handlungen im direkten Kampfeinsatz, in der Regel nicht um Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit handelt, sondern um Milieukriminalität, die nur anlässlich eines Konfliktes begangen wird, kann dieses Ergebnis nicht zufrieden stellend sein.

Ein Verbot bestimmter Dienstleistungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verspricht wenig Erfolg, weil einzelne einflussreiche Staaten (insbesondere die USA und Großbritannien) diesen Sektor offen unterstützen. Auf nationaler Ebene wirkt ein solches Verbot aufgrund der Mobilität der Unternehmen und des transnationalen Charakters der angebotenen Dienstleistungen nur geringfügig. Eine mögliche Antwort darauf könnten regionale Initiativen und Harmonisierungsprozesse bestehender Regelungen sein. Aber auch eine Regulierung ist problematisch. Daher müssen erneut grundsätzliche systematische und strategische Erwägungen angestellt werden.

Auf internationaler Ebene steht paradoxerweise die stark ablehnende Haltung einiger UN-Organe gegenüber traditionellen Söldnern einer Einigung über die Stärkung bestehender Regelwerke oder einer Verhandlung eines neuen internationalen Instruments entgegen. Private Militärunternehmen werden immer noch allzu leicht

mit Söldnern gleichgesetzt. Angesichts der Mängel der bestehenden Söldnerkonventionen und der Schwierigkeiten, neue Verträge auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts zu verhandeln, wäre jedenfalls eine eigenständige Konvention für die Anbieter von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen anzustreben. Kommt es weder zu einem Verbot noch zu übergreifenden Regulierungen auf diesem Sektor, so müssen die bereits bestehenden Möglichkeiten, Täter von Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen, gestärkt werden. So könnten Menschenrechtsorganisationen Sammelklagen von Opfern initiieren, unterstützen und die finanziellen Belastungen, die mit einem zivilrechtlichen Vorgehen verbunden sind, abfangen. Daneben müssten die Strafverfolgungspolitiken bezüglich im Ausland begangener Menschenrechtsverletzungen durch Angestellte von Militärunternehmen drastisch geändert werden.

Dass sich an der jetzigen Situation etwas ändern muss, ist augenscheinlich. Private Militärunternehmen und ihre Angestellten arbeiten in einem Bereich, der für unkontrollierte Gewaltanwendung und Menschenrechtsverletzungen äußerst anfällig ist. Das zeigen bereits die wenigen Jahre der Praxis dieser Unternehmen. Die Militärgesetze der einzelnen Nationen sind nicht anwendbar. Strafverfolgungsbehörden werden weder im Einsatz- noch im Sitzstaat tätig. Unverbindliche, selbst auferlegte Verhaltensregeln, deren Einhaltung nicht erzwungen werden kann, sind ebenso wie das Vertrauen auf die unsichtbare Hand des Marktes keine Lösung. Die Staaten sind nach internationalem Recht verpflichtet, die rechtliche Unsicherheit auf diesem Sektor nicht weiterhin wissentlich zu ignorieren und sich diesem Problem endlich zu stellen. Sicherlich werden private Militärunternehmen nicht schnell von den Kriegsschauplätzen dieser Welt verschwinden – es wird Zeit, dem nun Rechnung zu tragen.

Anmerkungen

1 Bereits reine Trainings- und Beratungstätigkeit können große Auswirkungen auf die militärische Schlagkraft einer Armee und den Verlauf eines Konfliktes oder einer einzelnen Kampagne haben. Die kroatische Armee änderte zum Beispiel 1995 ihre Militärstrategie in der „Operation Storm" auffallend, nachdem sie von dem US-amerikanischen Unternehmen MPRI beraten worden war. Während der Durchführung dieser Kampagne kam es zu massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen, die später zu der Anklage dreier kroatischer Generäle vor dem Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien führten (gemeinsame Anklage gegen Cermak, Markac und Gotovina, Nr. IT-06-90-PT).

2 Dies zeigt der Einsatz von Sandline International und Executive Outcomes 1990 in Papua-Neuguinea, als der dortige Premierminister ohne politische Unterstützung der restlichen Regierung mit Hilfe der ausländischen Unternehmen eine Rebellion niederschlagen wollte. Unabhängig

von den Interessen möglicher Klienten kam es 2004 zum Putschversuch in Äquatorial-Guinea durch Mitarbeiter einer südafrikanischen Sicherheitsfirma, angeblich um die Wirtschaftspolitik des Staates zu beeinflussen.

3 Keiner der Berater der kroatischen Armee wurde im Zusammenhang mit der „Operation Storm" angeklagt. Beschuldigungen lagen auch gegen Dyncorp-Angestellte wegen des illegalen Handels mit Waffen, gefälschten Dokumenten und Frauen (in Kosovo und Afghanistan) und konkrete Anschuldigungen gegen Mitarbeiter des gleichen Unternehmens wegen Vergewaltigung und Unterhaltens eines Sexsklavenrings in Bosnien vor. Nach derzeitigem Erkenntnisstand kam es wegen keinem der angeblichen Vorkommnisse zu einem Strafermittlungsverfahren. Die US-amerikanische Armee ließ verlautbaren, dass in 36 % der gemeldeten Menschenrechtsverletzungen im Irak Angestellte von Militärunternehmen verwickelt gewesen wären (Singer 2004b: 13).

4 Ebenso war das Vorgehen der (Übergangs-)Regierungen im Irak und in Kolumbien. Eine solche Immunität muss, wenn sie für schwerwiegende Verbrechen wie Folter oder Kriegsverbrechen verliehen wurde, nach internationalem Recht als nichtig angesehen werden (Werle 2005: 65).

5 Nach dem Abu Ghraib-Skandal und den angeblichen Verwicklungen von Angestellten der US-amerikanischen Unternehmen Titan Corp. Inc. und CACI international folgten zivilrechtliche Schadensersatzklagen einiger Opfer vor US-amerikanischen Gerichten (z.B. Al Rawi et al. v. Titan Corp. et al., Ibrahim v. Titan Corporation, Saleh v. Titan Corporation).

6 Vergleiche dazu im Völkervertragsrecht Artikel 47 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls der Genfer Konventionen (ZP I), Artikel I Abs. 1 der OAU-Konvention zur Ausrottung des Söldnerwesens in Afrika und Artikel 1 der Internationalen Konventionen gegen die Rekrutierung, den Gebrauch, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern (UN-Söldnerkonvention).

7 Hierfür müssen sieben Voraussetzungen erfüllt sein: Unterordnung unter eine für ihre Untergebenen verantwortliche Person, Tragen eines bleibenden und von weitem erkennbaren Zeichens, offenes Tragen der Waffen, Einhaltung der Gesetze und Gebräuche des Krieges, Organisation, Zugehörigkeit zu einer Konfliktpartei und keinerlei Verpflichtung gegenüber der Gewahrsamsmacht (vgl. Dinstein 2005: 37 f.).

8 Beispielsweise qualifiziert auch die Bundesrepublik Deutschland die Angestellten von privaten Militärunternehmen nicht a priori als Kombattanten (Antwort der Bundesregierung, Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben an nichtstaatliche Stellen, Drucksache 15/5824, 24.06.2005, S. 13 ff.).

9 Für die Verfolgung von Kriegsverbrechen gelten besondere Regeln, vgl. die Ausführungen zum Völkerstrafrecht.

10 Dazu vergleichend auch die folgende Aussage im Prozess gegen Milosevic: „But we also saw instructors from that company during the Storm operation in the territory of the Krajina, especially in Knin. And this was stated unambiguously by Canadian soldiers who were in Knin at the time" (Zeugenvernehmung Patrick Barriot, Protokoll 54, vom 12.1.2005, S. 34901 f., Quelle: www.un.org/icty/transe54/050112IT.htm, Stand: 1.1.2007).

11 Obwohl auch hier gilt, dass Angestellte von Militärunternehmen nicht zu schnell mit Söldnern auf eine Stufe gestellt werden sollten.

12 Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN Doc A/56/10 (2001).

13 „For example in some countries private security firms may be contracted to act as prison guards and

in that capacity may exercise public powers such as powers of detention and discipline pursuant to a judicial sentence or to prison regulations" (Kommentar der ILC 2001, UN Doc. A/56/10, Art. 5, S. 92). Wenn dies für solche Sicherheitsfirmen gilt, dann erst recht für Militärunternehmen, die in noch sensibleren Bereichen arbeiten.

14 Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im Falle eines Landkrieges (1907).

15 Pressemitteilung des Bundesgerichtshof Nr. 151/09, Quelle: www.bundesgerichtshof.de, Stand: 1.1.2007.

Literatur

Binder, Martin 2004: Der Einsatz von Söldnerfirmen durch gewählte Regierungen – eine „Antinomie des demokratischen Friedens"?, Tübingen.

Carbonnier, Gilles 2001: Corporate Responsibility and Humanitarian Action, in: International Review of the Red Cross, Vol. 83, S. 947-968.

David, Eric 1977: Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens, Brüssel.

Dinstein, Yoram 2005: The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, Cambridge.

Heaton, J. Ricou 2005: Civilians at War: Reexamining the Status of Civilians Accompanying the armed forces, Air Force Law Review, Vol. 57, S. 179-208.

Ipsen, Knut 2004: Völkerrecht, München.

McDonald, Avril 2005: The Legal Status of Military and Security Subcontractors, in: Arnold, Roberta/Hildbrand, Pierre-Antoine (Hrsg.): International Humanitarian Law and the 21st Century's Conflicts, Changes and Challenges, Lausanne et al., S. 215-253.

Michaels, Jon D. 2004: Beyond Accountability: The Constitutional, democratic, and strategic problems with privatizing war, in: Washington University Law Quarterly, Vol. 82, S. 1001-1127.

Pilloud, Claude/De Preux, Jean/Sandoz, Yves/Zimmermann, Bruno/Eberlin, Philippe/Gasser, Hans-Peter/Wenger, Claude F. (Hrsg.) 1986: Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 949, Geneva.

Schaller, Christian 2005: Private Sicherheits- und Militärunternehmen in bewaffneten Konflikten. Völkerrechtliche Einsatzbedingungen und Kontrollmöglichkeiten. SWP-Studie. Berlin. Quelle: www.swp-berlin.org/de/common/ get_document.php?asset_id=2415 (Stand: 1.1.2007).

Schmitt, Michael N. 2005: Humanitarian Law and Direct Participation in Hostilities by Private Contractors or Civilian Employees, in: Chicago Journal of International Law, Vol. 5, S. 519-546.

Schwarzenberger, Georg 1955: The fundamental principles of international law, in: Recueil des Cours, Vol. 87, S. 185-385.

Shaw, Malcolm N. 2003: International Law, Cambridge.

Shearer, David 1998: Private Armies and Military Intervention, in: Adelphi Paper Vol. 316.

Singer, Peter Warren 2004a: Corporate warriors. The rise of the privatized military industry, New York.

Singer, Peter Warren 2004b: The Private Military Industry and Iraq: What have we learned and where to next? Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Quelle: www.dcaf.ch/_docs/PP4_Singer.pdf (Stand: 1.1.2007).

Singer, Peter Warren 2004c: War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law, in: Columbia Journal of Transnational Law 42, S. 521-549.
Werle, Gerhard (ed.) 2005: Principles of International Criminal Law, Den Haag.

FORUM

„Kein Menschenrechtsrabatt in der Terrorismusbekämpfung“

Ein Gespräch mit Günter Nooke, Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung im Auswärtigen Amt, über die Möglichkeiten und Grenzen des Menschenrechtsschutzes in Zeiten der Terrorbekämpfung

zfmr: Terrorismus und Menschenrechte werden gegenwärtig in der Wissenschaft und in der Öffentlichkeit unter dem Titel „Relativismus von Menschenrechte“ diskutiert. Inwiefern trifft das auch für Ihre Arbeit als Menschenrechtsbeauftragter zu und wie kann ein verstärktes Engagement von staatlichen Stellen in diesem Bereich aussehen?

Nooke: Relativismus der Menschenrechte ist ein herausforderndes Thema. Jedoch bevor wir über eine Relativierung sprechen muss klar sein, dass vorstaatliches Recht, in dem Fall beispielsweise die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 und die völkerrechtlichen Verträge, immer die Grundlage der Politik sein müssen. Hier kann kein Relativismus stattfinden. Die Staatengemeinschaft hat sich auf diese internationalen Werte und Normen geeinigt und meine Aufgabe als Menschenrechtsbeauftragter im Auswärtigen Amt ist es, einen Beitrag dazu zu leisten, dass die anonyme „Internationale Staatengemeinschaft“ gestärkt wird, wenn sie Druck auf einzelne Staaten ausüben will, die diese Werte und Normen missachten.

zfmr: Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Aufgaben des Menschenrechtsschutzes angesichts der terroristischen Bedrohung?

Nooke: Bei der Einhaltung der Menschenrechte und dem so genannten Kampf gegen den Terrorismus sind die Probleme nicht nur formaler völkerrechtlicher Natur. Als politische Entscheidungen und Aktivitäten staatlicher Akteure haben sie reale Konsequenzen für die Gesellschaft. Regierungen stehen hier in der Verantwortung, die

internationalen Menschenrechtsstandards unmittelbar anzuerkennen und sich daran zu halten. Sie sind aber auch verpflichtet, die Sicherheit ihrer Bürger zu garantieren. Hinzu kommt in demokratischen Gesellschaften der Einfluss der realen oder veröffentlichten Mehrheitsmeinung zu diesen Themen.

Ich sage gern, es gibt „keinen Menschenrechtsrabatt" bei der Terrorismusbekämpfung. Damit sind aber nicht alle Fragen beantwortet und ich will auch nicht der Moralapostel der Regierung sein. Es geht darum, die Realitäten anzuerkennen und Wege zu finden, wie Menschenrechte tatsächlich eingehalten und ihr Schutz gefördert werden können. Können wir Staaten zwingen, Menschenrechte beim Kampf gegen den Terrorismus einzuhalten? Wie viel Wert haben unsere Selbstverpflichtungen innerhalb der EU und dem Europarat? Wir sind beim Kampf gegen Terrorismus beispielsweise auch damit konfrontiert, dass Terroristen keine staatlichen Akteure sind und im Untergrund arbeiten. Wenn Staaten diese Terroristen bewusst beherbergen und terroristische Straftaten nicht verfolgen, entsteht daraus die Frage, ob wir mit dieser Bedrohung leben lernen müssen oder was wir dagegen tun können. Wie viel gilt die Souveränität von Staaten, die Terrorismus in gewisser Weise zulassen und fördern?

Dann ist da noch die Frage, inwiefern Staaten terroristische Aktivitäten rechtzeitig erkennen und überwachen. Daraus entsteht noch ein anderer Konflikt: Ab wann sollte ein Staat die „Freiheit des anderen", gleich ob es sich um Meinungsfreiheit für menschenverachtendes Gedankengut oder um Bewegungsfreiheit von vermuteten Terroristen, handelt, einschränken? Wir in der Bundesrepublik haben da strenge Gesetze, die beispielsweise die Leugnung von Auschwitz oder des Holocausts nicht zulassen und derartige Äußerungen strafrechtlich verfolgen. In vielen anderen Ländern gibt es derartige Gesetze nicht. Prinzipiell gilt natürlich das Grundrecht auf Meinungsfreiheit. Lax gesprochen heißt das: Wie viel Hetze ist erlaubt? Wenn terroristische Gruppen mit ideologischen Parolen die Auslöschung anderer Gruppierungen fordern, hat das wenig mit Meinungsfreiheit, sondern wohl eher mit dem Straftatbestand der Volksverhetzung zu tun. Das ist aber nicht in allen Ländern so geregelt.

Wie gehen wir mit Äußerungen des iranischen Präsidenten Ahmadinedschad um, der 2006 die Auslöschung Israels forderte? Das führt bei uns zu einem Handlungskonflikt, der mit den grundlegenden Freiheitsrechten zu tun hat: Wie viel Freiheit ist erlaubt, und wann darf der andere meine Freiheit einschränken? Wir sind damit wieder bei der eingangs gestellten Frage nach der „Relativierung" der Menschenrechte beim Kampf gegen den Terrorismus. Wobei das Wort „Relativierung" in Deutschland gelegentlich ideologisch verwendet wird. Im Grunde besagt es nichts, denn schon zwei Aussagen oder Sachverhalte bilden eine „Relation", es sei denn, wir redeten über das Absolute,

womit sich Theologen und Philosophen befassen können. Zurück zum Konkreten: Die völkerrechtlichen Schwierigkeiten mit der dritten und vierten Genfer Konvention ergeben sich, weil das Völkerrecht diese Konfliktsituationen aus dem „Krieg gegen den Terror" meines Erachtens nicht erfasst und wahrscheinlich auch nicht erfassen kann.

zfmr: Was kann ein Menschenrechtsbeauftragter denn dann überhaupt tun?

Nooke: Als Menschenrechtsbeauftragter dringe ich darauf, dass Staaten internationale Menschenrechtsstandards und Völkerrecht in nationale Gesetzgebung umsetzen. Wie das erfolgen soll, müssen die verantwortlichen Regierungen und der Gesetzgeber in und mit der betroffenen Gesellschaft aushandeln. In Demokratien ist das ein offener, öffentlicher Prozess, wo es sogar sein kann, dass die Mehrheit zu verfassungswidrigen Ergebnissen kommt. So demokratisch organisiert sind aber nur wenige Staaten. Ich halte dennoch an der Prämisse fest, dass in allen Staaten die gleichen Menschenrechtsstandards umgesetzt werden müssen, auch wenn konkrete Umstände zu spezifischen Lösungen führen können.

In freiheitlich demokratischen Staaten wie der Bundesrepublik garantieren die Verfassung, bzw. das Grundgesetz, und die Justiz die Einhaltung der Menschenrechte. In Diktaturen dagegen garantiert niemand die Einhaltung von Menschenrechtsstandards. Das macht die Diskussion innerhalb der Staatengemeinschaft so schwierig. Was sollen wir über die Feinabstimmung zur Einhaltung der Menschenrechte beim Kampf gegen den Terrorismus streiten, wenn die Grundrechte von vielen Staaten schon im Normalfall nicht eingehalten werden.

Wer denkt, diese Fragen lassen sich rein juristisch lösen, irrt. Wir haben kein Weltgericht und es bestehen auch berechtigte Zweifel, ob das überhaupt eine angemessene Lösung sein könnte. Deshalb müssen wir politische Antworten suchen. Aber das hat nichts mit der oft beklagten Politisierung der Menschenrechtsdebatte in multilateralen Gremien zu tun. Natürlich sind Menschenrechtsfragen auch Machtfragen. Keiner soll glauben, dass ich mich als Beauftragter für Menschenrechtspolitik weder bei Besuchen im Ausland, bei Menschenrechtsdialogen mit anderen Staaten oder z.B. auch in Genf beim Menschenrechtsrat naiv über den Tisch ziehen lasse. Weder die Rhetorik anderer noch unsere eigenen Bemühungen um Freundlichkeit dürfen uns vom Kern verantwortlicher Menschenrechtspolitik und des damit verbundenen universalen Konzepts abbringen.

zfmr: Welche Position kann die Bundesregierung zum Fall Guantánamo beziehen und wie stehen Sie als Menschenrechtsbeauftragter dazu?

Nooke: Wenn wir über die USA und die Rolle des Gefangenenlagers auf Guantána-

mo sprechen, dann ist ganz klar, dass auch im heißen Kampf gegen den Terrorismus Guantánamo keinen Platz hat und besser heute als morgen geschlossen werden sollte. Das sagen Kanzlerin, Außenminister und ich immer wieder. Besonders schmerzt mich, dass unter dem Fortbestand von „Guantánamo" die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtspolitik der USA und auch die von uns Europäern leidet.

Dennoch bleibt auch bei Guantánomo die Frage bestehen, unter welche Genfer Konvention die dortigen Gefangenen fallen: als Kriegsgefangene unter die III. Genfer Konvention oder als Zivilpersonen unter die IV. Klar ist, dass jeder Gefangene ein Recht darauf hat, entweder als Kriegsgefangener eingestuft, vor ein Gericht gestellt oder freigelassen zu werden. Wenn Außenminister Steinmeier erklärt, man wollte den Gefangenen Kurnaz nicht zurücknehmen, weil er in seiner Sicht ein Sicherheitsrisiko dargestellt hat, bleibt die Frage, nach welchem Recht das festgestellt wurde. Gibt es wirklich beim Thema Terrorismus und Menschenrechte eine so genannte „Dritte Kategorie" zwischen Kriegs- und Zivilrecht? Die USA wollten nach dem 11. September 2001 schnell Erfolge vorzeigen und haben Terrorverdächtige oft recht zufällig ausgewählt und festgenommen. Eine strafrechtliche Verurteilung dieser Personen war schwierig und die USA argumentierten mit einer nach geltendem Völkerrecht neuen Kategorie von Gefangenen. Es kann aber nicht sein, dass die USA hier versuchen, im Alleingang neues Völkerrecht zu schaffen. Darin läge eine große Gefahr für die Menschenrechte. Aber die Argumentation im Fall Kurnaz zeigt, dass auch die Rot-Grüne Bundesregierung Orientierungsprobleme hatte, weil in der Tat das Feld zwischen Menschenrechten und Terrorismusbekämpfung unübersichtlich ist.

zfmr: Beim Thema Terrorismus und Menschenrechte fällt einem nicht nur Guantánamo ein, sondern auch Russland und die rigide Politik von Präsident Vladimir Putin bei der so genannten innerstaatlichen Terrorismusbekämpfung, dem Krieg in Tschetschenien und die Diskriminierung der Tschetschenen in Russland.

Nooke: Hierzu ist zunächst einmal festzuhalten, dass Russland aus seiner politischen und kulturellen Tradition heraus ein großes Interesse an Europa haben muss. Es gibt gemeinsame Werte und eine gemeinsame Geschichte, die Kunst, die Kultur, wie Präsident Putin es selber in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag 2001 erwähnt hatte. Russland muss sich hier seiner eigenen Wurzeln bewusst sein. Das ist die Grundlage auf der wir argumentieren müssen, wenn wir in Russland Gespräche führen.

Russland hat sich, wie alle Europäische Staaten, internationalen Menschenrechtsstandards und völkerrechtlichen Verträgen unterworfen. Das Land ist Mitglied des Europarats und erkennt damit die Europäische Menschenrechtskonvention an.

Daraus ergeben sich Verpflichtungen. Russland ist leider eines derjenigen Länder, von denen die meisten Fälle von Menschenrechtsverletzungen vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg verhandelt bzw. noch anhängig sind. Russland muss seine eigenen Gesetze internationalen Standards anpassen und – was viel wichtiger ist – sich daran halten. Gerade in solchen Ländern herrscht ja kein Mangel an Gesetzestexten, sondern an Gesetzesvollzug.

Die Menschenrechtssituation in Russland ist in den letzten Jahren schlechter geworden. Rechte, insbesondere der von nationalen Minderheiten werden systematisch ausgehebelt. Der Mord an der Journalistin Anna Politkowskaja in Moskau brachte Russland in die aktuellen Meldungen und zeigt, wie gefährlich Kritiker des „Systems" leben. Auch beim Thema Georgien wird deutlich, wie Russland mit Konflikten umgeht. So werden, wie mir Menschenrechtsaktivisten berichteten, beispielsweise Georgier in Russland aufgrund ihrer Nachnamen benachteiligt und sogar in Schulen offen diskriminiert. Das Gleiche findet mit Tschetschenen statt. Da gibt es eine kollektive Verdächtigung von Tschetschenen als Terroristen, was natürlich inakzeptabel ist. In meiner Funktion als Menschenrechtsbeauftragter kann ich gar nicht anders, als das offen und scharf zu kritisieren.

Der russischen Regierung wird es auf Dauer nicht egal sein, wie sie international dasteht. D.h. das Öffentlichmachen von Unrecht und Menschenrechtsverletzungen in Russland über die Ländergrenzen hinaus übt durchaus Druck auf die russische Regierung aus. Inwieweit diese entsprechend gegen ihr schlechtes Image ankämpft, sieht man beispielsweise bei ihren Bemühungen, in der G8-Runde eine wichtigere Rolle zu spielen. Das wiederum ist der Hebel, über den man den Menschenrechtsschutz in Russland stärken kann. Gleichzeitig müssen wir in unseren diplomatischen Gesprächen die Einhaltung von Menschenrechten direkt ansprechen. Wir müssen in den Gesprächen mit Russland eine Doppelstrategie verfolgen: die gemeinsamen Werte und die gemeinsame Geschichte betonen und gleichzeitig die Fakten und Menschenrechtsverletzungen in Russland klar benennen. Das Wort der Kanzlerin oder des Ministers zählen hier natürlich ganz anders als das des Menschenrechtsbeauftragten.

In meinen Gesprächen mit Verantwortlichen aus der Russischen Föderation erscheint eine Frage besonders wichtig: Was können diese Verantwortlichen selbst mehr tun für den Schutz der Menschenrechte in Russland und wie sieht eine effiziente Unterstützung der Zivilgesellschaft aus?

zfmr: Deutschland hat gegenwärtig die EU-Ratspräsidentschaft inne. Welche Rolle spielen da die Menschenrechte und können Sie in Ihrer Funktion die Präsidentschaft nutzen, um die Menschenrechte in Europa und darüber hinaus zu fördern?

Nooke: Ja, ein Beispiel sind die Menschenrechtsdialoge, z.B. mit Usbekistan. Während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands vom Januar bis Juni 2007 soll solch ein Dialog auf den Weg gebracht werden. Außenminister Steinmeier hat bereits alle fünf Zentralasiatischen Staaten besucht und dort unter anderem einen Dialog über Menschenrechte begonnen. Die Schwierigkeit bei einem solchen Dialog besteht darin, die andere Seite aus einer Verteidigungs- und Rechtfertigungshaltung heraus zu einem echten Dialog mit verbindlichen und kontrollierbaren Zusagen zu bringen. Außerdem besteht natürlich immer die Gefahr, dass er zu einer Alibiveranstaltung wird. Entsprechend muss durch konkrete und verbindliche Festlegungen für das Gegenteil gesorgt werden.

Menschenrechte sind auch unter der EU-Ratspräsidentschaft ein integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. So kann die Präsidentschaft, in diesem Fall in meiner Person, auch regelmäßig bei Menschenrechtsdebatten im Europäischen Parlament in Straßburg präsent sein.

Eine weitere Möglichkeit, Akzente in der Menschenrechtspolitik der EU zu setzen, bietet die von der Präsidentschaft geleitete Ratsarbeitsgruppe zu Menschenrechten, COHOM. Hier werden alle operativen Fragen der europäischen Menschenrechtspolitik verhandelt, wie z.B. der Ausbau der existierenden EU-Menschenrechtsleitlinie im Bereich Kinderrechte. EU-Menschrechtsleitlinien existieren bereits zu Kindern in bewaffneten Konflikten; zu Menschenrechtsverteidigern und zu den Themen Folter und Todesstrafe.

Bei der Gestaltung der Menschenrechtsleitlinien sind wir um klare Formulierungen bemüht und um Einigkeit mit unseren europäischen Partnern. Wichtig ist, dass solche Leitlinien und unsere Menschenrechtsklauseln in den Partnerschafts- und Kooperationsverträgen mit anderen Ländern kontrolliert und eingehalten werden. Prosa gibt es schon genug im Menschenrechtsbereich.

zfmr: Welche Chancen sehen Sie in der EU-Ratspräsidentschaft Deutschland für das Thema Menschenrechte im neuen UN-Menschenrechtsrat?

Nooke: Die EU-Ratspräsidentschaft bietet auch die Chance, die Rolle der EU bei dem neuen UN-Menschenrechtsrat *(UN-Human Rights Council)* zu stärken. Bislang hat die EU während der Ratssitzungen oft nur mit der Stimme der Präsidentschaft gesprochen. Aber so wie ich dieses Gremium erlebe, ist es wichtig, dass möglichst viele Stimmen, vielleicht mit unterschiedlichem Dialekt, aber in der Sache einheitlich, sich zu Wort melden und so auch quantitativ unsere Stärken deutlich werden. Wir versuchen, Aufgaben deshalb zu verteilen und so möglichst viele der 27 EU-Staaten einzubeziehen.

Die Grundprobleme im Menschenrechtsrat liegen aber woanders. Die EU ist als einzige Staatengemeinschaft in der Lage, ein Gegengewicht zu anderen Gruppen wie der OIC (Organisation der Islamischen Konferenz) oder der Arabischen Liga zu bilden. Den Vorsitz für die 118 nichtpaktgebundenen Staaten hat derzeit Kuba inne. Da kann man sich vorstellen, dass Menschenrechte auch dort oft sehr einseitig interpretiert werden. Die menschenrechtsfreundlichen Staaten sind folglich eindeutig in der Minderheit, womit in der Verteidigung der Menschenrechte der EU eine zentrale Rolle zukommt.

Wer aus einer Minderheitenposition heraus etwas erreichen will, muss konfliktbereit sein. Das mit 27 EU-Staaten zu organisieren, ist für die Diplomaten vor Ort nicht einfach. Die Geschlossenheit der EU ist dabei kein Wert an sich, aber ohne eine solche Geschlossenheit hätten wir in Genf keine Chance. Das hat auch die letzte Auseinandersetzung zu Darfur wieder gezeigt.

Wer die Haltung der EU im Menschenrechtsrat kritisiert, hilft meist den Staaten, die ohnehin kaum Interesse an effizienten Verfahren zum Menschenrechtsschutz haben. Der Westen ist dort mehrfach strukturell benachteiligt, weil berechtigte oder unberechtigte Kritik von NGOs an der EU auch deshalb erfolgt, weil wir darauf regieren wollen und müssen. Diktaturen berichten über Kritik an anderen Staaten, können aber auf Grund eingeschränkter Presse- und Meinungsfreiheit die massiven Vorwürfe zu eigenen Menschenrechtsverletzungen verschweigen

Wir versuchen als EU natürlich auch Brücken in andere Regionalgruppen hinein zu bauen, insbesondere in die afrikanische und asiatische, die mit jeweils 13 Stimmen gemeinsam schon über eine solide Mehrheit der 47 Mitglieder im Menschenrechtsrat verfügen. Bei allem rechnen, Stimmen zählen und Kompromisse schließen muss aber klar sein, dass letztlich Substanz und Inhalt zählen und es darum geht, die Menschenrechtslage vor Ort zu verbessern und Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu helfen.

zfmr: Was halten Sie von der EU-Menschenrechtsagentur?

Nooke: Die EU-Grundrechtsagentur in Wien ist beschlossene Sache. Mit welchen Kompetenzen sie ausgestattet werden sollte, darüber waren und sind sich in der EU nicht alle Staaten einig. Wichtig ist aber, dass die Agentur keine Konkurrenz zum Europarat und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg sein darf. Der Europarat darf nicht geschwächt werden, denn dieser sowie der Gerichtshof sind ein wichtiges und starkes Menschenrechtsinstrument in Europa, z.B. für die Durchsetzung der Menschenrechte in Russland. Eine Schwächung des Europarates können wir uns nicht leisten. Daher muss die Agentur ihren Aufgabenbereich finden.

Das Gespräch führte Anja Mihr

Das Paradox der Menschenrechte und die mangelnde Sensibilität im Umgang mit der Vergangenheit in Peru

Ein Gespräch mit Miguel Guisti, Professor für Philosophie und Leiter des *Centro de Estudios Filosóficos* an der Pontificia Universidad Católica del Perú in Lima

zfmr: Die Menschenrechte sind gegenwärtig mit einer paradoxen Entwicklung konfrontiert: Noch nie gab es in der historischen Entwicklung des internationalen Rechts so viele völkerrechtlich bindende Konventionen und juridische Kontrollinstanzen – etwa den Internationalen Strafgerichtshof. Und doch scheinen diese Abkommen und Institutionen zur „formal-rechtlichen Fassade" zu verkommen, deren Gültigkeit selten öffentlich bestritten, aber stetig ausgehöhlt wird: Entscheidende Weichenstellungen in den internationalen Beziehungen – Beispiel Irak – laufen den Menschenrechtsabkommen zuwider. Wie schätzen Sie die gegenwärtige Menschenrechtsentwicklung ein?

MG: Das Paradoxon, von dem Sie sprechen, steckt meines Erachtens im Begriff, d.h. in der theoretisch-politischen Auffassung der Menschenrechte selbst, und die gegenwärtige internationale politische Entwicklung lässt nur zu Tage treten, was dort bereits unter der Oberfläche immer am Werke gewesen ist. Die formal-rechtliche Dimension der Menschenrechte verschleiert eine tieferliegende, kultur- und politisch-philosophische Auseinandersetzung zwischen ihren Anhängern oder ihren vermeintlichen Verteidigern. Es dürfte in diesem Sinne keineswegs unbedeutend sein, dass der von den USA geführte Krieg gegen den Terrorismus, oder gegen den Irak, wenn nicht direkt, doch mindestens indirekt im Namen der Menschenrechte unternommen worden ist. Die gängigen sprachlichen Äußerungen vieler westlicher Politiker, allen voran die des amerikanischen Präsidenten, die die Verteidigung der Freiheit und der *okzidentalen Werte* bzw. die Einführung der Demokratie in anderen Ländern versprechen, trivialisieren im Endeffekt die Sache der Menschenrechte. Sie offenbaren die Doppelzüngigkeit der betroffenen Regierungen und Politiker.

zfmr: Menschenrechte sind vor allem ein politisches Instrument – und ein zahnloses überdies?

MG: Mir geht es darum, in Bezug auf Ihre Frage zu betonen, dass die gegenwärtige Entwicklung der Menschenrechte auf der internationalen Bühne eigentlich nicht so paradox ist, wie sie scheint. Es ist immer verdächtig gewesen, wie leicht Einstimmigkeit in diesen Fragen erzielt werden konnte. Ihr Abstraktionsgrad hat sicherlich dabei geholfen. Was wir heute sehen, ist jedoch keineswegs bloß eine Inkonsequenz zwischen Theorie und Praxis von Seiten einiger Staaten. Es ist leider etwas viel Schlimmeres, denn, wie der Fall der USA und mehrerer europäischer Länder in der Terrorismus-Krise gezeigt haben: Die völkerrechtlichen Konventionen werden mit gutem Gewissen und im Namen ethischer Prinzipien verletzt. Mein Eindruck ist, dass die theoretische Debatte Lehren aus dieser Entwicklung gezogen hat, indem sie sich auf strittigere, genauere, hintergründigere Fragestellungen konzentriert hat, etwa auf Fragen danach, wie internationale Gerechtigkeit aussehen könnte, welche politische Bedeutung Globalisierung hat, wer die Verantwortung für die Armut auf der Welt trägt und dergleichen.

zfmr: Viele „asiatische" Staaten bzw. deren Repräsentanten geben der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang vor der Berücksichtigung der Menschenrechte, insbesondere vor den politischen Rechten: Die Menschenrechte folgen dem wirtschaftlichen Wachstum. Ist das ein Ansatz, der für die Armutsbekämpfung hilfreich ist?

MG: Diese Frage ist eng verwandt mit der zuvor angesprochenen Vielschichtigkeit der Sprache, wenn es um Menschenrechte geht. Die von Ihnen erwähnte, sogenannte „asiatische" entwicklungspolitische Lösung stellt eigentlich die Kehrseite der bereits kommentierten aggressiven, sicherheitsorientierten Politik der USA und anderer westlichen Mächte dar. Beide Konstellationen spiegeln sozusagen die moralische Schizophrenie wider, mit der die meisten Menschen und Staaten auf dieser Welt aufgrund der Systemzwänge der Globalisierung leben müssen, und an der wir alle auch leiden. Die einen, nämlich die „asiatisch" orientierten Staaten, auch Peru und viele andere lateinamerikanische Länder, geben heutzutage meistens, wie Sie sagen, der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang vor der Berücksichtigung der Menschenrechte. Das ist natürlich keine spontane Entscheidung. Dazu werden sie von den entsprechenden internationalen Instanzen ohne Berücksichtigung der „menschenrechtlichen" Auswirkungen gezwungen. Es wird einfach hingenommen, dass es jenseits aller möglichen moralischen Reserven keine andere Wahl gibt, um den marktbedingten Zwängen des internationalen wirtschaftlichen Systems Rechnung zu tragen. Die anderen, nämlich die führenden Industrieländer, tragen auch das ihrige zu der erwähnten moralischen Schizophrenie bei. Sie genießen die Vorteile eines offensichtlich ungerechten internationalen Wirtschaftssystems, ohne Berücksichtigung der „menschenrechtlichen" Auswirkungen.

Für sie gilt gleichfalls die Prämisse, dass es keine andere realistische Alternative zum gegenwärtigen Globalisierungsprozess gibt. In beiden Fällen lebt man unter moralisch, insbesondere in bezug auf die Menschenrechte unakzeptablen Bedingungen, die man jedoch als Preis der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen hinnimmt. Wenn auf einer so grundlegenden Ebene die Lage dermaßen schizophren ist, darf man sich nicht wundern, dass es überall moralisch perverse Reaktionen geben kann.

zfmr: Auch für Peru unter Fujimori schien das zu gelten. Umfragen zufolge glaubt noch immer eine Mehrzahl der Peruaner, dass sich die Demokratie nicht bewährt hat.

MG: Über die Lage meines Landes unter Fujimori und das Misstrauen der peruanischen Bevölkerung gegenüber der Demokratie ließe sich vieles sagen. Ich möchte hier nur bemerken, dass Fujimori zwar eine frühere Erscheinung der antidemokratischen, links- oder rechtsorientierten neopopulistischen Regierungen der letzten Jahre in Lateinamerika gewesen ist, dass er jedoch auch einen Sonderfall darstellt. Das Besondere an ihm liegt an der Rolle, die seine Regierung im Kampf gegen die terroristische Bewegung „Der leuchtende Pfad" („*Sendero Luminoso*") gespielt hat, und dies führt uns noch einmal direkt zur Frage des Umgangs mit den Menschenrechten in Lateinamerika. Fujimori konnte jahrelang mit einer breiten Unterstützung der peruanischen Bevölkerung rechnen, weil er dem Terror ein Ende setzte und den Frieden im Lande, mit welchen Mitteln auch immer, wieder herstellte. Ihm wurde sozusagen ein Freibrief erteilt, um seinen wirtschaftlich neoliberalen Reformkurs durchzusetzen. Eine solche Politik wurde bekanntlich nur wegen eines großen Korruptionsnetzes im ganzen Lande möglich. Die gesamte Konstellation war für die Sache der Menschenrechte fatal, denn diese wurden in allen Fronten verletzt: im Krieg gegen *Sendero Luminoso*, in der Destabilisierung der demokratischen Institutionen, in der Umwälzung der moralischen Prioritäten und nicht zuletzt auch in der Einführung einer neoliberalen Wirtschaftspolitik.

zfmr: Mehr als 30 000 Menschen fielen vor allem während der 1980er Jahre den militärischen Auseinandersetzungen zwischen dem „Leuchtenden Pfad" und der damaligen Regierung Perus zum Opfer. 2003 erschien der Bericht der „Wahrheits- und Versöhnungskommission Peru". Ein Schwerpunkt des Berichts sind Wiedergutmachungsforderungen für die Opfer. Sie selbst haben bei der Arbeit der Kommission mitgewirkt. Der Bericht jedoch wurde in der peruanischen (und der Welt-) Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Wie schätzen Sie die Bedeutung der Kommission für Peru ein?

MG: Man sollte vielleicht zunächst einiges über die Besonderheiten der peruanischen Wahrheitskommission sagen. Sie wurde erst von der nach Fujimoris Flucht gewählten

Übergangsregierung im Jahre 2001 ins Leben gerufen, und das heißt, *nachdem* der *Sendero Luminoso* besiegt und das autoritäre Regime beseitigt war. Wenn man bereits über die meisten Wahrheitskommissionen häufig sagt, sie wären dem Dilemma ausgesetzt, nur dann gegründet zu werden, wenn sie nicht mehr nötig sind, dann gilt dies insbesondere, mindestens *prima facie*, auch für die peruanische Kommission. Daran liegt meines Erachtens einer der Gründe, warum die peruanische Öffentlichkeit eine distanzierte Haltung gegenüber der Kommission im Laufe ihrer zweijährigen Arbeit und anschließend auch gegenüber ihrem Bericht gezeigt hat. Die meisten Menschen, allen voran die betroffenen Politiker haben das Gebot der Stunde nicht erkannt und die Notwendigkeit einer solchen Kommission nicht mehr eingesehen. Leider ist dies vor allem in bezug auf die Kultur der Menschenrechte der Fall gewesen, denn wir Peruaner hatten dabei eine unvergleichbare Chance, um über die tieferen Gründe eines so grausamen und blutigen Krieges nachzudenken. In der Tat hat die Kommission ihre Aufgabe so verstanden: als eine anspruchsvolle, breitangelegte Reflexion über die unterschiedlichen Formen der Ungerechtigkeit in unserer Geschichte, die zu einem solchen Krieg geführt haben, und über die Art der Verantwortung, die allen Mitgliedern der Gesellschaft zugesprochen werden kann.

zfmr: Ein Bericht nur für die Schublade…?

MG: Die geschilderte Blindheit ist keine gute Verteidigung gegen die schlimmen Erscheinungen. Der Mangel an Sensibilität für die Ergebnisse der Untersuchung von Seiten vieler Peruaner, vor allem derer, die die Vorteile der neoliberalen Reformen genießen, hat verhindert, einen echten Umdenkprozess in Gang zu setzen. Und so kam es im Laufe von wenigen Jahren beinahe erneut zu einer sozialen Revolte – diesmal anlässlich der letzten Präsidentschaftswahlen. Interessant war dabei allerdings, dass der nun doch überall gespürte Alarm viele dazu geführt hat, auf den Bericht der Wahrheitskommission zurückzukommen. Das ist, glaube ich, eine wichtige und langfristige Funktion dieser Kommission: Sie wird als moralische Instanz und als Reflexionsstoff für die politische Kultur unseres Landes immer mehr an Bedeutung gewinnen, man wird den Bericht immer wieder aufgreifen – und sei es nur, um sich der ungelösten sozialen Probleme zu vergegenwärtigen.

zfmr: Im April 2006 wurde in Peru der Sozialdemokrat Alan García zum zweiten Mal zum Präsidenten gewählt. Die erste Amtszeit war desaströs und durch Hyperinflation, Korruptionsaffären und Menschenrechtsverbrechen gekennzeichnet. García aber will, ähnlich wie Uribe in Kolumbien, die guten Beziehungen zu den USA fortsetzen; in Kürze wird über ein Freihandelsabkommen entschieden. Venezuelas Präsident Hugo

Chávez hat mit seinem bolivianischen Kollegen Evo Morales und dem Kubaner Fidel Castro einen „Handelsvertrag der Völker" geschlossen, der wirtschaftliche Kooperation sichern, aber auch politische Signale setzen soll. Wie wird sich Peru in zwischen Kolumbien einerseits und Venezuela und Bolivien andererseits zukünftig verorten?

MG: Das ist wirklich eine schwierige, aber zugleich auch eine wichtige und lehrreiche Frage, denn sie offenbart die Komplexität und zugleich auch die Farce der politischen Bedingungen in Lateinamerika. Wie Sie sagen, ist Alan García nicht nur wegen Korruption und einer desaströsen Wirtschaftspolitik während seiner ersten Amtszeit bekannt, sondern auch wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen. Die peruanische Wahrheitskommission konnte ihm zweifelsfrei wenigstens eine indirekte Beteiligung an der Ermordung von Gefangener nachweisen, die sich nach einer Meuterei in Lima bereits freiwillig ergeben hatten. Die Festnahmen geschahen übrigens während eines Treffens der Sozialistischen Internationale, bei der Willy Brandt anwesend war. Da der politisch listige García jedoch von dem distanzierten Gefühl der Bevölkerung gegenüber der Wahrheitskommission, sowie von dem Unbehagen im Militär wusste, hat er diese Stimmung in der Wahlkampagne zu seinen Gunsten ummünzen wollen. So hat er einen ehemaligen Marineoffizier – genau den, der für die angesprochene Ermordungsoperation verantwortlich war – als Kandidaten für den Posten des ersten Vizepräsidenten ernannt, mit der Absicht, mit einem Streich den Ruhm der Armee und seine eigene Reputation wiederherzustellen und dabei gleichzeitig eine Art Schlussstrich unter die Geschichte zu setzen. Dieser Kalkül ist aufgegangen, auch wenn der Preis dafür mit Blick auf die Aufarbeitung der nationalen, traurigen Vergangenheit sehr hoch gewesen ist. Auf der anderen Seite muss man sagen, dass García ein alter, *linker* Sozialdemokrat bleibt, wenn auch einer von denen, die wie viele andere in Europa und Lateinamerika, in den letzten Jahren eine *rechte*, anscheinend realistische Wirtschaftspolitik betreiben. In politischer Hinsicht ist das auch kein schlechtes Kalkül: Linke Politiker mit einer rechtsorientierten Politik stehen für mehr Stabilität – in Europa und in Südamerika. Das heißt aber, dass García genauso wie der brasilianische Lula oder die Chilenin Bachelet, und besonders Kolumbiens Uribe, keinesfalls eine antiamerikanische Politik betreiben werden, und dass sie somit früher oder später – García sicher sehr früh – in Konfrontationskurs gegen Venezuela oder Bolivien treten werden. García versucht sich dabei sogar politisch als Befürworter einer südamerikanischen Allianz gegen die neue Gefahr eines „Andenfundamentalismus" zu profilieren. In einer solchen Szene sind aber noch viele politische Möglichkeiten offen, auch für die Zukunft der Menschenrechte.

Das Gespräch führte Regina Kreide

TOUR D'HORIZON

Michael Krennerich

Von der Menschenrechtspolitik hin zu einer Politik der Menschenrechte

Noch ein Jahr, dann wird allerorten das 60-jährige Bestehen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gefeiert. Die Menschenrechtserklärung kann, so schrieb der italienische Politikwissenschaftler Norbert Bobbio, „… als der bisher größte historische Beweis für den *consensus omnium gentium* hinsichtlich eines bestimmten Wertesystems erachtet werden". Erstmals in der Geschichte der Menschheit seien grundlegende Prinzipien des menschlichen Zusammenlebens weltweit anerkannt worden. Die Rechte der 1948 verabschiedeten AEMR wurden knapp 20 Jahre später im UN-Zivilpakt und dem UN-Sozialpakt rechtsverbindlich verankert, die inzwischen von der Mehrheit der Staaten ratifiziert wurden. Zusammen mit der AEMR bilden die beiden Pakte die Grundlage weiterer universeller Menschenrechtsabkommen, welche diese Rechte inhaltlich ausdifferenzieren und auf besonders gefährdete Zielgruppen beziehen, etwa auf Frauen, Kinder oder WanderarbeiterInnen. Seit dem 13. Dezember 2006 liegt nun auch die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Ratifikation aus.

Dass mit der Normsetzung noch lange nicht die Normdurchsetzung gewährleistet ist, liegt auf der Hand. Eine Reihe jüngerer politikwissenschaftlicher Studien setzt an der nur vorderhand erstaunlichen Beobachtung an, dass zahlreiche Staaten wichtige Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben, aber die Menschenrechte weiterhin verletzen. Mitunter wird sogar eine „radikale Entkoppelung" der Ratifikation und der Umsetzung von Menschenrechtsabkommen festgestellt und die Frage aufgeworfen, ob das Abschließen solcher Verträge überhaupt einen Unterschied mache. Umgangssprachlich lässt sich die akademische Verwunderung in der Frage verdichten, ob Menschenrechtsabkommen mehr sind als ein „Papiertiger". Das sind sie, würden viele MenschenrechtlerInnen ohne Umschweife antworten, denn solche Abkommen

sind wichtige normative Bezugspunkte menschenrechtlichen Engagements. Wenn die Staaten und die Staatengemeinschaft die Menschenrechte völkerrechtlich anerkennen, können sie beim Wort genommen worden: Forderungen nach Einhaltung, Schutz und Umsetzung der Menschenrechte haben dadurch nicht nur eine ethische, sondern auch eine rechtliche Grundlage. Allerdings fängt mit der Normsetzung die eigentliche Menschenrechtarbeit erst an. Die Frage lautet daher, auf welche Weise und unter welchen Bedingungen sich die Menschenrechte tatsächlich umsetzen lassen. Trotz mancher aufschlussreicher Studie ist diese Frage empirisch noch nicht hinreichend untersucht.

Von dicken Büchern mit neuen Kapiteln

Weltweit wird viel getan für die Menschenrechte. Nicht nur Laien können leicht den Überblick über die vielfältigen Institutionen und Akteure verlieren, die sich auf internationaler und nationaler Ebene der Menschenrechte annehmen. Ein Buch „*Who is who?*“ oder gar „Wer macht was?“ in Sachen Menschenrechte wäre ein dicker Wälzer, so sehr hat sich inzwischen die Menschenrechtspolitik ausdifferenziert.

Ein jüngeres Kapitel in diesem Buch müsste dem 2006 errichteten UN-Menschenrechtsrat gewidmet werden, der die weithin diskreditierte UN-Menschenrechtskommission ersetzte. Die Gründung des Menschenrechtsrats hat zwar den Menschenrechtsschutz innerhalb der Vereinten Nationen im Prinzip aufgewertet, doch ist abzuwarten, ob die angeschobenen Reformen auch tatsächlich greifen. Trotz großer Hoffnungen und institutioneller Neuerungen deuten erste Erfahrungen darauf hin, dass auch im Menschenrechtsrat grundlegende Probleme der alten Kommission bestehen bleiben: die Politisierung und die Blockbildung, die in der Vergangenheit zu selektivem Vorgehen, doppelten Standards und politisch motivierten Handlungsblockaden selbst bei schweren Menschenrechtsverletzungen führten. Auch die Europäer tun noch wenig, um ihrerseits das politische Lagerdenken innerhalb des Menschenrechtsrates zu überwinden.

Wie die Vereinten Nationen auf universeller Ebene verfügt der Europarat auf regionaler Ebene über ein umfangreiches menschenrechtliches Instrumentarium, das in den vergangenen Jahren noch weiter entwickelt wurde. Viele der fast 200 Verträge des Europarates haben direkt oder indirekt Menschenrechte zum Inhalt. Zu allgemeinen Abkommen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder der Europäischen Sozialcharta gesellten sich im Laufe der Zeit etliche spezielle Abkommen, wie etwa die Konvention gegen Menschenhandel von 2005, die bis März 2007 von

fünf Staaten ratifiziert (bei zehn Ratifikationen tritt sie in Kraft) und von weiteren 29 Staaten zumindest gezeichnet wurde. Passend dazu hat der Europarat 2006 eine Kampagne gegen den Handel mit Menschen ins Leben gerufen. Das Herzstück des europäischen Menschenrechtsschutz ist und bleibt jedoch die EMRK, einschließlich des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Im April 2006 hat die Bundesrepublik das Protokoll Nr. 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert, das eine Reform des chronisch überlasteten Gerichtshofes vorsieht.

Auch auf der Ebene der EU geschieht viel, wie die jährlichen Menschenrechtsberichte belegen sollen. Stark umstritten war zuletzt die – nunmehr beschlossene – Aufwertung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu einer EU-Agentur für die Beobachtung der Grundrechte in Europa, die allerdings nur mit beschränkten Kompetenzen ausgestattet sein wird. Zu den aktuellen menschenrechtlichen Problemfeldern der EU gehören u.a. die Probleme der Terrorismusbekämpfung (Stichwort: *rendition flights*), die EU-Flüchtlingspolitik oder auch der Umgang mit sog. „Illegalen", die 2006 beispielsweise zu Tausenden auf den Kanarischen Inseln strandeten. Sie zeigen im Umkehrschluss, wie wichtig eine kohärente und glaubhafte EU-Menschenrechtspolitik ist. Entsprechende Menschenrechtsforderungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft des ersten Halbjahres 2007 reihten sich in eine Vielzahl anderer politischer Forderungen ein, die in ihrer Gesamtheit wohl nicht alle erfüllt werden (können).

Innerhalb Deutschlands fand Angela Merkel nach ihrem Amtsantritt deutliche Worte der Kritik gegenüber den Großmächten Russland, China und den befreundeten USA. Ein grundlegender Wandel der Menschenrechtspolitik erfolgte im ersten Amtsjahr der schwarz-roten Regierung jedoch nicht. Substanz und Bandbreite der menschenrechtlichen Aktivitäten blieben auch 2006 weitgehend erhalten, mit allen Stärken und Schwächen. Trotz aller Bekundungen stellen die Menschenrechte noch immer keine echte Querschnittspolitik dar. Die vielfach eingeforderte menschenrechtliche Kohärenz politischen Handelns leidet bereits darunter, dass die politisch Verantwortlichen die Menschenrechte nicht immer „auf dem Bildschirm" haben oder die menschenrechtlichen Folgen ihres Handelns nicht seriös abschätzen (können). Hinzu kommen handfeste außen-, sicherheits- oder handelspolitische Interessenskonflikte, die oft auf Kosten der Menschenrechte gehen. Selbst in den (wenigen) Ministerien, in denen die Menschenrechtsarbeit in Form von Beauftragten oder Arbeitsgruppen institutionalisiert ist, haben die Verantwortlichen für Menschenrechte oft einen schweren Stand und müssen gegen die Trägheit vieler Ministerialbürokraten ankämpfen, die ihrer Ansicht nach Wichtigeres zu tun haben als die Menschenrechte zu schützen.

Das eigentlich Neue betrifft *in puncto* Menschenrechte daher die alte Regierung: Bestätigen sich die Vorwürfe, dass die rot-grüne Regierung die Rückkehr des in Deutschland aufgewachsenen und lebenden Türken Murat Kurnaz aus Guantánamo jahrelang verhindert hat, dann ist ihre Kritik an dem US-Gefangenenlager auf Kuba mit einem Streich *ad absurdum* geführt. Selbst eingedenk sicherheitspolitischer Bedenken ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar, dass die rot-grüne Regierung Murat Kurnaz in Guantánamo seinem Schicksal überließ und eine Einreisesperre gegen ihn erwirkte.

Die beste Menschenrechtspolitik nützt wenig, wenn …

So wichtig eine glaubwürdige und effektive Menschenrechtspolitik auf nationaler und internationaler Ebene auch ist, sie allein bestimmt nur bedingt den Zustand der Menschenrechte. Die beste Menschenrechtsarbeit nützt wenig, wenn die übergreifenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen den Menschenrechten abträglich sind und sich die wichtigen Akteure ansonsten nicht menschenrechtskonform verhalten. Das Thema ist daher umfassender zu diskutieren, und es sind Problemlagen und Verhaltensweisen zu identifizieren, die den Schutz der Menschenrechte erschweren oder konterkarieren. Diese gibt es zuhauf.

Ein bereits benanntes Problem besteht beispielsweise im internationalen Terrorismus. Weltweite Terrorakte stellen nicht nur schwerste Menschenrechtsverbrechen dar, sondern auch eine – zum Teil politisch oder medial verstärkte – Bedrohungslage, die dem Menschenrechtsschutz in hohem Maße abträglich ist. Gerade aus diesem Grund widmet sich die vorliegende Ausgabe der **zfmr** dem Thema „Menschenrechte und Terrorismus". „Sicherheit *versus* Freiheit" heißt es nunmehr, wo es doch „Sicherheit *und* Freiheit" heißen müsste. Selbst in gestandenen liberalen Demokratien werden im Rahmen der Terrorismusbekämpfung international anerkannte Menschenrechte missachtet, verletzt oder eingeschränkt. Die völkerrechtswidrigen Praktiken der US-Regierung sind weithin bekannt. Und auch in Großbritannien wurden rechtsstaatliche Prinzipien und liberale Traditionen der Sicherheit geopfert. Unter der Überschrift „Big Brother ist wirklich ein Brite", äußerte DIE ZEIT vom 11. Januar 2007 etwa die Ansicht, dass sich das Mutterland der Demokratie in „den rabiatesten Überwachungsstaat der westlichen Welt" verwandle. Vor deutschem Hochmut sei jedoch wohlweislich gewarnt. Im Falle eines verheerenden Anschlages hierzulande wären ebenfalls gravierende Einschnitte in die Rechte und Freiheiten von Menschen zu erwarten. Schon jetzt bedurfte es eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts

von 2006, um das umstrittene Luftsicherheitsgesetz zu stoppen, das den Abschuss eines entführten Passagierflugzeuges erlaubte, wenn dieses für einen Terroranschlag missbraucht worden wäre.

Noch immer fällt es westlichen Demokratien schwer, auf den Terror und die Terrorgefahr menschenrechtskonform zu reagieren. Und was Demokraten vermeintlich dürfen, können Diktatoren schon allemal. Autokratische Herrscher in Usbekistan oder anderswo berufen sich nur allzu gerne auf den Kampf gegen den Terrorismus, um die Opposition zu unterdrücken.

Der Menschenrechtsschutz benötigt Staaten

Ein anderes, grundlegendes Problem besteht in dem prekären Zustand etlicher Staaten. Der internationale und nationale Menschenrechtschutz, so wie er heute angelegt ist, beruht auf der Vorstellung funktionierender Staaten. Das „Staatsdilemma" des Menschenrechtsschutzes ist hierbei bekannt: Zum einen stellen die Menschenrechte Abwehrrechte gegenüber dem Staat dar. Zum anderen ist der Staat vonnöten, um die Menschenrechte zu schützen und die Bedingungen zu schaffen, damit diese Rechte umgesetzt werden können. Doch was ist zu tun, wenn der Staat weniger eine Ordnungsmacht ist als vielmehr eine Quelle der Gesetzwidrigkeit, der Regellosigkeit und des Normwiderspruchs? Oder wenn Regierungen nur begrenzt fähig oder willens sind, ihr Staatsgebiet zu kontrollieren und den darauf lebenden Menschen Sicherheit, Freiheit und ein Mindestmaß an materieller Grundversorgung zu gewährleisten? Vielerorts sind Menschen schutzlos massiven und unberechenbaren Bedrohungen ihrer physischen Sicherheit und Integrität ausgesetzt und weit davon entfernt, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können, frei von Unterdrückung, Grausamkeit, Erniedrigung und sozialer Not.

Besonders brisant sind die menschenrechtlichen Probleme in zerfallenden oder bereits zerfallenen Staaten, die verschiedentlich in Afrika, aber auch in anderen Weltregionen vorzufinden sind. Aus der Menschenrechtsperspektive ist Staatszerfall, zumal wenn er mit innerstaatlichen oder grenzüberschreitenden Kriegen einhergeht, ein Schauerszenario. Skrupellose Kriegsherren und Kriegstreiber waren und sind verantwortlich für schwerste Menschenrechtsverbrechen und flächendeckende humanitäre Katastrophen. Noch fehlt der internationalen Staatengemeinschaft ein überzeugendes Konzept, wie sie mit fragilen, kollabierenden und von gewaltsamen Konflikten zerrissenen Staaten umgehen soll. Die Erfahrungen in Afghanistan, im Irak und im Libanon sind ernüchternd, diejenigen in Haiti, Somalia und dem Kongo

ebenso. Und auch auf dem Balkan stellt sich die Staaten- und Nationenbildung als ein schwieriger Prozess dar.

Armut: Frontalangriff auf die Menschenwürde

Als drittes und letztes Beispiel sei das weltweite Problem der Armut erwähnt. Armut ist ein Haupthindernis für die Verwirklichung der Menschenrechte, da sie diskriminierend wirkt, viele Menschen in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht ausgrenzt und ihnen die Voraussetzung nimmt, ein Leben in Freiheit und Sicherheit zu führen. Armut hindert unzählige Menschen an der gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftspolitischen Leben und der angemessenen Teilhabe an lebensnotwendigen Gütern. Sie ist ein Frontalangriff auf die Menschenwürde. Zugleich ist Armut aber auch ein Ergebnis der unzureichenden Umsetzung von Menschenrechten: Diskriminierung, Ausgrenzung und Gewalt tragen wesentlich dazu bei, dass Menschen in Armut leben müssen und sich nicht aus sozialen Notlagen befreien können. Das Armutsrisiko steigt erheblich, wenn Menschen beispielsweise verfolgt und vertrieben werden, sich nicht angemessen bilden, organisieren und für ihre Rechte eintreten können oder wenn sie daran gehindert werden, sich selbstständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren und sich vor Gesundheitsschäden zu schützen.

Während die menschenrechtlichen Probleme von Armut entwicklungspolitisch inzwischen ein hoch aktuelles Thema sind, kommt der wiederbelebte Armutsdiskurs hierzulande noch weitgehend ohne Menschenrechtsbezüge aus. In Deutschland besteht eine gewisse Scheu, die Überwindung sozialer Missstände und struktureller Benachteiligungen als eine menschenrechtliche Verpflichtung auszuweisen. Nun ist sicherlich nicht alles, was sozialpolitisch erwünscht ist, auch aus menschenrechtlicher Sicht geboten. Doch es gibt in Deutschland soziale Problemlagen, welche die Menschenrechte betreffen und wo der Staat, aber nicht nur dieser, menschenrechtlich gefordert ist. Aktuelle Themen sind hier etwa die prekäre Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung, die verminderten Bildungschancen für Kinder aus sozial benachteiligten Familien, Missstände in der Pflege älterer Menschen oder auch die Lage von Alleinerziehenden, denen es an Betreuungsmöglichkeiten und an existenzsicherndem Einkommen fehlt. Nicht zu vergessen: die schwierige Situation von Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel, die aus Angst vor Ausweisung vielfach nicht zum Arzt gehen, ihre Kinder nicht in die Schule schicken oder Familienangehörige nicht außer Haus lassen.

Menschenrechtliche Probleme treten – im Kleinen wie im Großen – meist nicht

isoliert auf, sondern sind Teil umfassender Lebens- und Problemlagen. Die Politik ebenso wie die Politikwissenschaft und ihre benachbarten Disziplinen sind angehalten, über die Menschenrechtspolitik im engen Sinne hinaus die übergreifenden Bedingungen in den Blick zu nehmen, die der Umsetzung der Menschenrechte förderlich oder abträglich sind. Erst so gewinnen die Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wirklich an Bedeutung. Und erst so werden neue Herausforderungen deutlich: etwa die menschenrechtliche Bindung der Wirtschaft, die nach wie vor aussteht, oder die Eindämmung schwerer Umweltprobleme und -konflikte, die viele Menschen existentiell bedrohen. Aus einer Menschenrechtspolitik wird, so verstanden, eine umfassende Politik der Menschenrechte.

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Basisthemen Politik

Lange Schatten

Bewältigung von Diktaturen

Die Geschichte des 20. Jahrhunderts ist geprägt von Versuchen, auf diktatorischem Wege neue Gesellschaften schaffen zu wollen. Insofern ist „Vergangenheitsbewältigung" kein ausschließlich deutsches Phänomen. Diktaturen als Gegenmodelle des demokratischen Verfassungsstaates sind für demokratisch legitimierte Nachfolgestaaten ein „konstitutives Gründungsereignis". Zum ersten Mal wird hier in einem internationalen Vergleich aus der Sicht zahlreicher namhafter Autoren mit Bezug auf Diktaturen in Afrika und Lateinamerika, den Nationalsozialismus und die DDR ein breiterer Zugang zum Thema eröffnet.

Autorinnen und Autoren: Peter Steinbach, Peter I. Trummer, Claudia Kraft, Harald Schmid, Wolfgang Schuller, Angela Borgstedt, Elisabeth Schmidle, Heike C. Mätzing, Michael Stolle

978-3-9974335-7, 240 S., € 16,80

Die offene Gesellschaft

Zuwanderung und Integration

Die Bundesrepublik tat sich mehr als 50 Jahre mit dem Begriff „Einwanderungsland" schwer. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes hat sich allem Anschein nach die Einsicht durchgesetzt, dass die Bilanz der Zu- und Einwanderung positiv zu bewerten ist. Die Beiträge des vorliegenden Bandes münden letztlich in die Frage, wie ein Integrationskonzept zu gestalten ist, das nicht nur die ökonomische, sondern auch die kulturelle und soziale Dimension berücksichtigt und wie das Zusammenleben von Menschen verschiedener Herkunft gelingen kann.

Autorinnen und Autoren: Maria Böhmer, Herbert Brücker, Christoph Butterwegge, Siegfried Frech, Inken Keim, Karl-Heinz Meier-Braun, Matthias Micus, Dieter Oberndörfer, Rosemarie Tracy, Thomas Straubhaar, Franz Walter, Andreas M. Wüst

978-3-9974326-5, 256 S., € 16,80

www.wochenschau-verlag.de

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

BUCHBESPRECHUNGEN

Gerhard Beestermöller/Hauke Brunkhorst (Hrsg.): Rückkehr der Folter. Der Rechtsstaat im Zwielicht? München 2006 (C. H. Beck), 195 Seiten, 12,90 €

Laut amnesty international wird heute in 150 Ländern der Welt gefoltert. Nach der Folterandrohung gegen den Mörder des Bankiersohns Jakob von Metzlers durch den Vizepräsidenten der Frankfurter Polizei 2002 ahnen wir, dass die unmenschliche Gewalt auch vor unserer Haustür kein Tabu mehr bleiben muss. Werden die Bemühungen um die Menschenrechte als Heuchelei entlarvt, nun, da Staaten wie Menschen wieder in Freund und Feind unterschieden werden? Ist die Möglichkeit der Folter nur eines der ersten öffentlich diskutierten Verbote, dem bald weitere Aufweichungen der Menschenrechte folgen werden? Die durchweg männlichen Autoren des Sammelbandes „Rückkehr der Folter. Der Rechtsstaat im Zwielicht?" geben keine Antworten auf diese Fragen und sie tun gut daran, nicht die Auspizien der Politik von morgen lesen zu wollen. Die Stärke ihrer Texte besteht stattdessen darin, Hintergründe und Rechtfertigungen zu liefern, um die Debatte über die vermeintliche Aktualität der Folter verstehen und führen zu können.

Welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen heute in der Bundesrepublik zu foltern, oder Folter zu rechtfertigen? Die Antwort von Mathias Hong auf diese Frage fällt klar aus: keine. Der Autor begründet seine Position auf drei verschiedenen Stufen der Rechtsordnung. Auf der ersten Stufe konstatiert er schlicht die Abwesenheit von „Foltergesetzen" hierzulande. Gemäß

WOCHEN SCHAU VERLAG

... ein Begriff für politische Bildung

Thema: Menschenrechte

Siegfried Frech, Michael Haspel (Hrsg.)

Menschenrechte

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 markiert einen wichtigen Schritt in der Entwicklung der Menschenrechtsidee. Allerdings gibt es keinen Zustand weltweiter Akzeptanz, geschweige denn einen Konsens über Inhalt und Reichweite der Menschenrechte. Der Band vermittelt solides Grundwissen, gibt aber auch einen Überblick über die aktuellen Diskurse nach dem 11. September 2001 sowie über Probleme des Menschenrechtsschutzes und erörtert das relativ neue Konzept der Menschenrechtsbildung.

Autorinnen und Autoren: Elmar Brähler, Michael Edinger, Siegfried Frech, K. Peter Fritzsche, Michael Haspel, Wolfgang S. Heinz, Florian C. Knab, Matthias Koenig, Barbara, Anja Mihr, Gert Sommer, Jost Stellmacher, Sonja Tillmann, Frauke Weber, Anna Würth

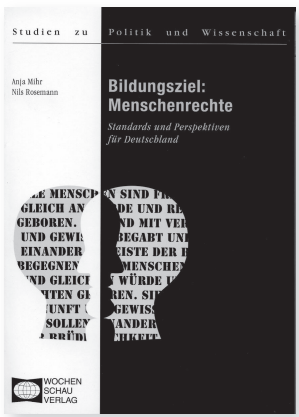
978-3-89974218-3, 184 S., € 16,80

Anja Mihr, Nils Rosemann

Bildungsziel: Menschenrechte

Standards und Perspektiven für Deutschland

Menschenrechtsbildung ist in den letzten Jahren ein Thema für die breite Öffentlichkeit und die Wissenschaft geworden. Spätestens seit der UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995-2004) ist klar, dass dieses Thema alle gesellschaftlichen Zielgruppen und Schichten betrifft. Doch was unternehmen Politik, Wissenschaft oder Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, damit Menschenrechtsbildung alle gesellschaftlichen Gruppen und Interessierten erreicht? Diese Studie soll darauf eine Antwort geben.



978-3-89974105-6, 94 S., € 12,80

www.wochenschau-verlag.de

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

dem im bundesdeutschen Recht geltenden Parlamentsvorbehalt bedürfen Eingriffe in die Grundrechte jedoch der ausdrücklichen Ermächtigung durch den Gesetzgeber. Im Verfassungsrecht, der zweiten von Hong untersuchten Stufe, steht das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG) gegen die staatliche Schutzpflicht für das Leben seiner Bürger. Da jedoch der Grundsatz gilt, dass die speziellere Rechtsnorm der allgemeineren gegenüber Vorrang besitzt, stehen der Durchsetzung von Folter die grundgesetzlichen Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung (Art. 104 GG) entgegen. Diese verfassungsrechtliche Hürde wird zudem durch die klare Position des Völkerrechts zur Folter gestützt. Auf der dritten Stufe fragt Hong schließlich nach der rechtsethischen Sicherung der Menschenwürde. Hierbei unterscheidet er die Alternativen, Menschenwürde entweder als eine deontologische Achtungspflicht oder als eine konsequentialistische Schutzpflicht zu verstehen. Er ist sich mit dem Gros der weiteren Beiträge über die Deutung als Achtungspflicht einig, begibt sich damit jedoch bereits auf philosophisches Terrain. Die Frage, die sich dadurch anschließt, lautet also: Gibt es ethische Gründe dafür, foltern zu dürfen?

Diese Frage klingt zunächst kontraintuitiv. Tatsächlich nehmen aber die meisten Beiträge Bezug auf eine genau solche Position, die in Deutschland prominent von Winfried Brugger vertreten wird. Brugger rechtfertigt die Folter im Rechtsstaat durch das Gedankenexperiment der sogenannten „Rettungsfolter". Dieser Überlegung, die (wie in dem eingangs erwähnten Frankfurter Fall geschehen) auf die Rettung der Leben Unschuldiger hofft, lassen sich nun zwei verschiedene Typen von Einwänden entgegensetzen. Zuerst zur sittlichen Perspektive, die in zwei sehr lesenswerten Beiträgen von Heinz-Günther Stobbe und Jan Philipp Reemtsma verteidigt wird. Reemtsma betont, in welchem hohen Maß das Selbstverständnis unseres Gemeinwesens von der Rechtsfähigkeit des Subjekts seinen Ausgang nimmt. Der dieser Überzeugung entspringende „Rechtsstaat garantiert dem von seinen Maßnahmen Betroffenen [deswegen, S.M.] stets ein Minimum an Resistenzmöglichkeit" (72). Werden die Rechtssubjekte dieser Möglichkeit durch die Folter beraubt, steht damit nichts weniger als unser zivilisatorisches Erbe auf dem Spiel. Stobbe vertieft diese Einsicht noch, indem er ein Licht auf die psychischen Deformationen wirft, die die Folter im Gefolterten wie auch im Folterer selbst hinterlässt.

Der Folter liegt die Logik zugrunde, das Opfer in eine totale Abhängigkeit von seinem Peiniger zu bringen. Erst wenn die Welt der Gefolterten gleichsam zerstört wurde, wenn sie jeden Sinn für ihre Qualen verloren haben, werden sie die Forderungen ihrer Folterknechte erfüllen. Um die Gott gleiche Position im Leben eines anderen Menschen einnehmen zu können, muss

der Folterer selbst seine Achtung vor den Menschen aufgeben und durch eine perverse Technik der Unmenschlichkeit ersetzen. Es steht zu bezweifeln, ob ein Rechtsstaat seine Beamten dieser Gefahr aussetzen kann.

Darüber hinaus lassen sich gegen die Folter auch rechtfertigungstheoretische Gründe anführen. Hauke Brunkhorst argumentiert, dass das demokratische Recht in seinem Kern nach Freiheitsverwirklichung strebt, während das vordemokratische Recht des Konstitutionalismus die Stabilität des Staates über die politische Freiheit gestellt hatte. Es strebte nach Frieden durch Freiheitseinschränkung. Die Bundesrepublik kennt dagegen keine Ansprüche mehr, die den Staat zu außerordentlichen Befugnissen jenseits der grundgesetzlichen Ordnung legitimieren könnten. Die Raison des demokratischen Staates ist mit seiner Verfassung vielmehr identisch und ein verfassungsunterminierendes „Bekämpfungsrecht", mit Günter Frankenberg gesprochen, damit prinzipiell nicht zu rechtfertigen.

Ein ähnliches Argument verteidigt auch Gerhard Beestermöller, wenn er auf das Recht auf Begründung verweist, das jedem Menschen durch seine Vernunftnatur zukomme. Erst aus diesem formalen Recht würden weitere inhaltliche Rechte abgeleitet. Folter wäre aus dieser Perspektive nur dann zu rechtfertigen, wenn ein Mensch „begründeterweise seine Zustimmung dazu geben könnte, der Verantwortung für ein bestimmtes, bewusst vollzogenes Handeln gewaltsam beraubt zu werden" (125). Diese Zustimmung kann ein Mensch aber freilich nur unter der Bedingung geben, dadurch seine moralische Personalität einzubüßen. Welche Konsequenzen aus dieser Entscheidung folgen, hatte aber bereits die sittliche Kritik an der Folter gezeigt.

Die Herausgeber haben es vermieden, den klugen Absagen an die Folter Texte ihrer Befürworter gegenüberzustellen. Die Positionen des bereits genannten Brugger sowie von Günther Jakobs erfährt der Leser deshalb nur indirekt. Ethisch bezieht der Band so zwar eine klare und überzeugende Stellung. Jedoch lässt sich mit seiner Hilfe die wissenschaftliche Debatte nicht vollständig rekonstruieren. Es lässt sich darüber hinwegsehen, dass sich einige andere Texte von den bereits skizzierten zum Teil stark abheben, entweder weil sie Folter nur indirekt diskutieren oder weil sie sich an ein außeruniversitäres Publikum richten. Gleichwohl haben die Herausgeber einen Band zusammengestellt, der sehr empfehlenswerte Beiträge umfasst.

Stefan Militzer, M.A.
E-Mail: stefan.militzer@web.de

Andrea Liese: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik. Wiesbaden 2006 (VS Verlag für Sozialwissenschaften), 309 Seiten, 34,90 €

In der 2006 erschienenen und überarbeiteten Version ihrer Doktorarbeit legt Andrea Liese eine innovative Studie zum Einfluss international anerkannter Menschenrechtsnormen auf die nationale Menschenrechtspolitik vor. Ausgangspunkt ihrer Untersuchungen ist die Frage nach der Ursache für die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normachtung: Auf der einen Seite ist das 20. Jahrhundert durch eine Erweiterung des globalen Menschenrechtsregimes geprägt, die sich in vermehrten Ratifizierungen von Konventionen durch Staaten zeigt. Auf der anderen Seite werden die eigentlich bereits anerkannten Normen immer häufiger verletzt. Von einer parallelen Entwicklung der Regelanerkennung und Regelbefolgung kann offenbar keine Rede sein. Das aber ist gerade in letzter Zeit von einigen Studien zu Menschenrechten in den internationalen Beziehungen behauptet worden. Liese unternimmt mit ihrer Arbeit den Versuch, dem in der Politikwissenschaft bekannten „Spiralmodell" der Menschenrechtspolitik, bei der Frage, warum menschenrechtsverletzende Staaten den Menschenrechtsabkommen überhaupt zustimmen, seine Grenzen aufzuzeigen.

Lieses systematischer Durchgang durch die theoretisch relevanten Kontexte des Modells und seine empirische Unterfütterung sind streckenweise durchaus weitschweifig, nichtsdestotrotz sehr lesenswert. Im ersten Kapitel legt Liese den theoretischen Rahmen für ihre Untersuchungen fest, indem sie zunächst die Debatte bezüglich der Wirkung internationaler Institutionen, vor allem die Dichotomie zwischen konstruktivistischen und rationalistischen Ansätzen beschreibt. Sie geht dann auf verschiedene, für ihre Arbeit besonders wichtige, theoriesynthetisierende Modelle ein und hier eben vor allem auf das Spiralmodell von Thomas Risse, Stephen Ropp und Kathryn Sikkink. Der Prozess der internationalen Normwirkung wird auf Basis verschiedener Länderstudien von den Autoren in fünf Phasen eingeteilt. Dabei sind Staatshandlungen in den ersten drei Phasen, die vor

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

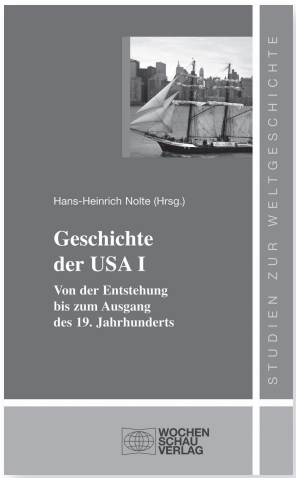
Studien zur Weltgeschichte

Geschichte der USA

Von der Entstehung bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts

hrsg. v. Hans-Heinrich Nolte

Dokumentiert wird die Entstehungsgeschichte der mächtigsten und wirtschaftlich stärksten Macht der Welt. Wer die Welt heute verstehen will, muss den Weg der USA in die Moderne verstehen. In diesem Taschenbuch legen Historikerinnen und Historiker wichtige Voraussetzungen für diesen einzigartigen Aufstieg von einer Kolonie an der Peripherie Europas ins Zentrum intellektueller, ökonomischer und politischer Entscheidungsgewalt auf dem Globus offen. Geeignet für Oberstufenkurse und Universität.
Mit Beiträgen von Hans-Heinrich Nolte, Adelheid von Saldern, Ulrike Schmieder, Karl-Heinz Schneider



3-89974219-2, 128 S., € 9,80

Transformationen in Osteuropa und Zentralasien

Polen, die Ukraine, Russland und Kirgisien

hrsg. v. Hans-Heinrich Nolte

Der Band vereint knappe Darstellungen der Entwicklungen nach dem Ende des Kommunismus in Osteuropa und Zentralasien mit der Einordnung in übergreifende Vorgänge – das Scheitern der Planwirtschaft, autoritäre Lösungsversuche und globale Demokratisierungsprozesse, Kontinuität oder Neuentwicklung klientelistisch und/oder gewaltbereit geprägter Strukturen in den behandelten Ländern sowie deren Positionen im internationalen System. Quellen und Statistiken sowie eine Bibliographie erhöhen den Studiencharakter des Bandes.

Mit Beiträgen von Carsten Goehrke, Gerhard Simon, Christophe v. Werdt, Beate Eschment, Hannes Hofbauer, Dariusz Adamczyk, Burkhard Breslauer, Klaus Kremb und Hans-Heinrich Nolte.

3-89974322-7, 144 S., € 9,80

www.wochenschau-verlag.de

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

der Normanerkennung liegen, von einer Logik der Zweckrationalität gekennzeichnet, während die letzten zwei Phasen (Normanerkennung und Normachtung) von einer Logik der Angemessenheit geprägt sind. Das zweite Kapitel umfasst eine grundlegende Analyse des internationalen Menschenrechtsregimes und seiner Entwicklung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Insbesondere wird die oben genannte Diskrepanz zwischen steigender internationaler Normanerkennung ohne gleichzeitige Normachtung mit Makro-Daten belegt. Im dritten Kapitel geht Liese näher auf das entscheidende Konzept ihrer Analyse ein, nämlich das des „Anprangerns". Sie konkretisiert das Anprangern als *publik machen* und *kritisieren* von Menschenrechtsverstößen bestimmter Staaten und sieht darin die wohl gängigste Taktik, politischen Druck auf Staaten auszuüben, wobei diese Methode vor allem aus einem Mangel an vollstreckbaren Bestrafungsmöglichkeiten nutzbar gemacht werde. Kapitel vier und fünf sind das Herzstück der Arbeit, da sie die Ergebnisse der eigenen empirischen Untersuchungen umfassen. Wie aber gestaltet sich nun die Interaktion zwischen den anprangernden Akteuren und den am Pranger stehenden Staaten? Und welche Rolle spielen die politischen, institutionellen Kontexte?

Um Antworten auf diese Fragen zu erhalten, konzentriert Liese sich auf das Menschenrecht „Schutz vor Folter", dessen Anerkennung sie in Fallstudien zu Ägypten, Israel, zur Türkei und dem Vereinigten Königreich hinsichtlich der Dynamik zwischen Normanerkennung, Anprangern und staatlicher Reaktionsweisen auch über einen längeren Zeitraum untersucht. Die Autorin kommt zu einem klaren, wenn auch nicht ganz überraschenden Ergebnis: Je undemokratischer ein Staat ist, desto ineffizienter ist das Anprangern, da er sich leichter der Kontrolle entziehen kann. Aber auch ein undemokratischer Staat kann sich im Anprangerungsverfahren verstricken und „gefügig" werden: Je höher nämlich der Grad der Unterwerfung eines Staates unter die schon bestehende internationale Kontrolle, desto effizienter ist das Anprangern, da die Druckmechanismen bereits greifen können. Demnach ist im Vereinigten Königreich die Regelbefolgung bezüglich des Folterverbots *de jure* und *de facto* am höchsten, in Ägypten am niedrigsten. Im Vergleich zu Israel schneidet die Türkei etwas normachtender ab. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass der Grad der Kontrollunterwerfung einen stärkeren Einfluss auf die Effizienz des Anprangerns hat als der Grad der Demokratisierung. Das ist nun doch überraschend, zumindest, wenn man davon ausgeht, dass Demokratie und Menschenrechte eigentlich zusammengehören. Jedoch muss im Fall der Türkei auch die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft und die damit einhergehenden Reformbemühungen als externer Faktor einbezogen werden.

WOCHEN SCHAU VERLAG

... ein Begriff für politische Bildung

NEU **WOCHEN SCHAU WISSENSCHAFT**

3-89974158-7, 248 S., € 26,80

Stefan Rappenglück

Europäische Komplexität verstehen lernen

Den Kern der Untersuchung bildet die Darstellung und Analyse europabezogener Planspiele. Spielerisches Handeln eignet sich nämlich sehr gut zur Vermittlung politischer Zusammenhänge.

Auf der Basis lerntheoretischer und systemtheoretischer Ansätze sowie einer umfangreichen Befragung von jungen Erwachsenen in Rahmen von bundesweit durchgeführten Simulationen wird analysiert, ob der spielerische Ansatz der Planspielmethode das komplexe und unübersichtliche Themenfeld „Europa" den Bürgerinnen und Bürgern transparenter machen kann.

Weitere Titel:

Klaus Ahlheim, Bardo Heger: **Wirklichkeit und Wirkung.** Eine empirische Untersuchung in Nordrhein-Westfalen
3-89974287-7, 356 S., € 19,80

Kemal Bozay: **„... ich bin stolz, Türke zu sein".** Ethnisierung gesellschaftlicher Konflikte im Zeichen der Globalisierung
3-89974208-7, 392 S., € 29,80

Maritta Groß: **Pädagogik als persönliche und berufliche Perspektive.** Subjektive Lernbegründungen
3-89974269-9, 272 S., € 29,80

Gerhard Himmelmann: **Leitbild Demokratieerziehung**
3-89974269-9, 232 S., € 24,80

Ingo Juchler: **Demokratie und politische Urteilskraft.** Überlegungen zu einer normativen Grundlegung der Politikdidaktik
3-89974177-3, 316 S., € 32,80

Anette Kniephoff-Knebel: **Internationalisierung in der Sozialen Arbeit.** Eine verlorene Dimension der weiblich geprägten Berufs- und Ideengeschichte
3-89974284-2, 188 S., € 19,80

Susanne Lang: **Die ‚illegitimen Anderen'.** Befunde über Selbst- und Fremdwahrnehmungen Jugendlicher
3-89974100-5, 300 S., € 29,80

Bettina Pauli: **Kooperation von Jugendarbeit und Schule.** Schwierigkeiten und Chancen
3-89974228-1, 180 S., € 19,80

Katrin Späte: **Hauptsache Gesellschaft.** Westdeutsche Soziologie im Kontext schulischer politischer Bildung
3-89974160-9, 218 S., € 24,80

Heinz Stübig: **Nationalerziehung.** Pädagogische Antworten auf die „deutsche Frage" im 19. Jahrhundert
3-89974230-3, 352 S., € 36,00

WOCHEN SCHAU WISSENSCHAFT

Die neue Reihe WOCHENSCHAU WISSENSCHAFT bietet eine Plattform für ausgewählte wissenschaftliche Untersuchungen, Studien und Forschungsberichte. Alle Arbeiten werden vor Veröffentlichung durch das Lektorat intensiv geprüft, so dass ein hohes Niveau garantiert ist. Die Ausstattung der Bücher zeichnet sich durch modernes Design und professionellen Satz aus. Damit hebt sich die Reihe auch formal von zahlreichen Printveröffentlichungen ab: Form und Inhalt bilden eine Einheit.

www.wochenschau-verlag.de

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

Die genauere Analyse des Anprangerprozesses zeigt überdies, dass dieser keineswegs nur zu normgeleitetem Verhalten führt. Dabei legt Liese besonderen Nachdruck auf die stetig steigende Wichtigkeit von (inter-)nationalen NGOs. Die Kontrollorgane sind vor allem entscheidend in der Rechtsauslegung, während die NGOs den wesentlichen Anteil der Tatsachenermittlung übernehmen. Diese beiden Akteursgruppen bilden ein transnationales Netzwerk, das Normen bildet als auch überwacht. Die strukturellen Reaktionsweisen aller Staaten ähneln dabei einander – auch wenn sie sich in Rhetorik, Implementierung und Gegenstrategien stark unterscheiden. Und diese Unterschiede sind für die Erklärung der Normbefolgung von entscheidender Bedeutung: Ohne sie könnte man nicht verstehen, wieso einige Staaten früher, andere später auf eine Menschenrechtspolitik einschwenken.

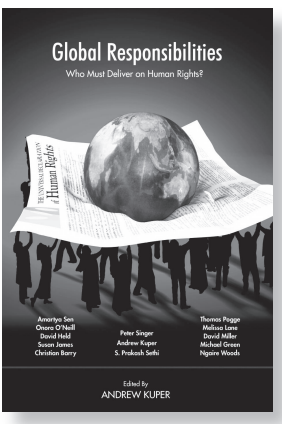
Die Schlussfolgerung, die Liese aus ihrer Arbeit für die Theoriedebatte zieht, ist ein Plädoyer für eine Anerkennung von theoretischer Parallelität zwischen Staaten, die Menschenrechte verletzen, und solchen, die diese Verletzung thematisieren. Sowohl angeprangerte Staaten als auch anprangernde Akteure kombinieren nämlich die Handlungslogik der Zweckrationalität mit der der Angemessenheit. So ist die internationale Anerkennung von Normen mit der Logik der Angemessenheit zu begründen. Jedoch stellt die Einhaltung dieser Normen nur *eine* Möglichkeit staatlichen Handelns dar, welche sich auch nach der Normanerkennung deutlich an der Logik der Zweckrationalität orientiert. Das trifft auf das Spiralmodell nicht zu. Liese weist hier auf die terroristische Bedrohung bzw. die nationale Sicherheit hin, die für alle vier Staaten teilweise in einem unvereinbaren Gegensatz zur Aufrechterhaltung des Folterverbots zu stehen scheint. In Zeiten, in denen ein Staat seine nationale Sicherheit weniger in Gefahr sieht, scheint er eher nach der Logik der Angemessenheit zu handeln und das Folterverbot zu achten.

Aber es gibt auch gute Nachrichten. Abschließend greift die Autorin den Ausgangspunkt ihrer Forschung, die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normachtung, wieder auf und weist darauf hin, dass Menschenrechtsverletzungen *de facto* mit steigender Normanerkennung auch zurückgehen. Gleichwohl werden durch die Ausdifferenzierung der Menschenrechtspolitik stets mehr Fälle aufgedeckt, wodurch ein gegenteiliger Eindruck entsteht. Denkt man diesen Ansatz weiter, so würde natürlich ihre gesamte Studie in Frage gestellt. Dass die Lage aber nicht so einfach ist, zeigt sich, wenn sie auf Konzept der Entkopplung („*de-coupling*“) zu sprechen kommt. Demnach werden Normanerkennung und Normachtung im öffentlichen Diskurs voneinander getrennt und können Staaten scheinbar eine Norm gleichzeitig anerkennen und

missachten. Dieser Mechanismus führt zu einer Schwächung der Anprangermethode. Zur Lösung schlägt Liese vor, die Entkopplung von Normanerkennung und Normachtung zu entlarven und diese anzuprangern, um Staaten zu einer erhöhten Menschenrechtsachtung zu bewegen. Mit dieser Strategie bietet die Autorin einen potentiellen Anprangermechanimus an, der als Politikansatz überzeugt.

Laura Block
Department of Political Science
Universiteit Maastricht, Niederlande

Andrew Kuper (ed.): Global Responsibilities. Who must deliver on Human Rights? New York 2005 (Routledge), 283 Seiten, 29,95 $



Der Begriff der Verantwortung steht derzeit hoch im Kurs. Dementsprechend wird auch die politikphilosophische Diskussion um „*global justice*" nun unter dem Titel „*global responsibilities*" weitergeführt. Auch wenn sich nicht alle der 13 Beiträge der von Andrew Kuper herausgegebenen Aufsatzsammlung explizit auf diesen Begriff beziehen, sind sie doch alle verschiedenen Aspekten des Themas der Verantwortung für die Realisierung einer gerechten Weltordnung gewidmet.

Die Beiträge von Thomas Pogge, Onora O'Neill und Amartya Sen im ersten der insgesamt vier Teile versuchen den keineswegs klar bestimmten Begriff der globalen Verantwortung genauer zu fassen. „*What are our responsibilities in regard to the massive and avoidable underfulfillment of human rights abroad* " (5) ist Pogges zentrale Frage, die ihm zufolge in bisherigen Entwürfen zu einer Erklärung der Menschenrechte unzureichend beantwortet sei und die die Uneinigkeit über den genauen Gehalt der Menschenrechte zweitrangig werden lasse. Die Verantwortung, die bestehende Weltordnung gerechter zu gestalten, sieht er vor allem bei den Regierungen prosperierender Staaten. O'Neill betont, dass in schwachen oder korrupten Staa-

ten auch nichtstaatliche Akteure gerade aufgrund ihrer weniger beschränkten Handlungsmöglichkeiten Verantwortung zu übernehmen hätten. Damit sieht sie auch die Unterscheidung in primäre und sekundäre Akteure der Gerechtigkeit verwischt, da in diesen Staaten Gerechtigkeit nur durch die Beteiligung verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Fähigkeiten und entsprechenden Verpflichtungen realisiert werden könne. Sen schlägt alternativ zu John Rawls Entwurf einer *geschlossenen Unparteilichkeit* eine *offene Unparteilichkeit* vor, die verlange, die Sichtweise Anderer zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob sie der eigenen Bezugsgruppe angehören.

Im zweiten Teil erörtern neben Susan James und Michael Green auch David Miller und Christian Barry die Zuweisung von Verantwortung. Dass für Rechtsverletzungen immer ein verantwortlicher Akteur zu identifizieren ist, vertritt Miller in seinem luziden Beitrag – ohne dass immer klar sei, wie dies geschehen könnte. Er führt den Begriff der „*remedial responsibilities*" (Verantwortung, Abhilfe zu schaffen) ein und unterscheidet vier mögliche Träger: die tatsächlichen Verursacher (1), die moralisch Verantwortlichen (2), besonders Befähigte zur Behebung der Rechtsverletzung (3) oder die bereits mit dem Opfer Verbundenen (4). Seine „*connection theory of remedial responsibility*" identifiziert als Verantwortlichen zunächst denjenigen, der bereits mit dem Opfer verbunden ist, und sucht, falls mehrere über eine solche Bindung verfügen, ausfindig zu machen, wessen Band am stärksten ist. Nach Barry ist das Alltagsverständnis von Verantwortung durch das „*contribution principle*" geprägt, nach dem wir verantwortlich sind „*for addressing acute depriviations when they have contributed or are contributing, to bringing them about*" (135). Für die Frage ethischer Verantwortung fordert Barry jedoch andere Anwendungsstandards als im Rechtskontext, da angesichts der aktuellen Weltordnung und angesichts unseres beschränkten Wissens, nicht eindeutig ausgemacht werden könne, dass jemand nicht zu einem Mangel beigetragen habe.

Im dritten Teil befassen sich Kuper und Peter Singer mit der Frage individueller Verantwortung. Während Singer dazu auffordert, anstatt Luxusgüter zu konsumieren, für die Armen zu spenden, argumentiert Kuper anstelle solcher „*ad hoc suggestions of charity*" (177) bedürfe es einer politischen Philosophie, um die Weltordnung fundamental reformieren zu können.

Die Beiträge des vierten Teils von S. Prakash Sethi, David Held, Melissa Lane und Nigaire Wood schließlich behandeln die Verpflichtungen von Weltwirtschaftsinstitutionen und die Möglichkeiten, diese zur Rechenschaft zu ziehen. Held betont, dass die Wirtschaft und das Handeln von Korporationen langfristig nicht ohne kosmopolitische soziale Standards

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Praxisratgeber

Thorben Prenzel

Handbuch Lobbyarbeit konkret

Gute Lobbyarbeit ist ein Prozess auf vielen Ebenen: Veranstaltungen und Aktionen organisieren, Politik und Verwaltung bearbeiten, die Presse mit Artikeln versorgen, Geld und Sachmittel auftreiben ... und nicht zuletzt muss der eigene Verband in dies alles mit einbezogen werden. Nur: wie kann eine effektive Lobbyarbeit neben den sonstigen alltäglichen Verpflichtungen aussehen? Dieses Buch liefert das nötige Handwerkszeug – Tipps und Tricks, Basiswissen und Hintergrundinformationen. Es ist für diejenigen gedacht, die sich als Teil ihres Berufslebens oder ehrenamtlich mit dem Problem beschäftigen, ihren Verband, ihren Verein, ihre Initiative oder Gruppe in der Öffentlichkeit platzieren zu müssen. Klappern gehört zum Handwerkszeug des Lobbyisten – mit diesem Buch lernen Sie, den richtigen Ton zu treffen.

978-3-89974304-3, 192 S., € 14,80

Paul Ackermann

Bürgerhandbuch
Basisinformationen und 66 Tipps zum Tun

Was kann der Bürger tun, um seine Rechte in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit durchzusetzen? Politische Basisinformationen und konkrete Handlungsvorschläge. Zum Beispiel bei Wahlen mitbestimmen, bei Abstimmungen mitwirken, eigene Interessen durchsetzen, Umgang mit Verwaltung. Ein Handbuch, das jeder, der sich aktiv an der Demokratie beteiligen will, haben sollte.

„Ein famoses Staatsbürgerhandbuch aus der Praxis für die Praxis."
Forum Politikunterricht

978-3-89974095-0, 3. Auf., 208 S., € 12,80

www.wochenschau-verlag.de

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

auskommen könnten. Dies würde auch eine entsprechende Umgestaltung von Marktspielregeln sowohl auf regionaler als auch globaler Ebene bedeuten. Lane unterscheidet in dem einzigen bisher noch unveröffentlichten Beitrag der Aufsatzsammlung drei Aspekte von *accountability* – legale, soziale und moralische – und untersucht ihre jeweilige Rolle beim *zur Rechenschaft ziehen* von Korporationen. Dabei verteidigt Lane das Hauptmerkmal moralischer Verantwortung, die Betonung der Selbstverantwortung anstelle von außen auferlegter Sanktionen und schlägt darüber hinaus prozedurale und substantielle Prinzipien zur eindeutigeren Festlegung des Inhalts moralischer Verantwortungen von Korporationen vor. Woods stellt schließlich die Frage, wie die Verantwortlichkeit multilateraler ökonomischer Institutionen zu verbessern sei. Sie erkennt Defizite auf konstitutioneller, politischer, finanzieller und organisatorischer Ebene und schlägt Reformen zur Schaffung angemessener Verantwortlichkeiten vor wie die Einführung eines „*Economic and Social Security Council*" (258).

Wie Kuper einleitend herausstellt, gelingt es Nationalstaaten in der zunehmenden Globalisierung nicht mehr ausreichend, eine gerechte Weltordnung zu etablieren. Seines Erachtens liefert der Verantwortungsansatz für die Menschenrechtsfragen bisher fehlende Begrifflichkeiten, um über pauschale Kritik oder konventionelle Mitleidsforderungen hinaus zu gelangen. Durch die Einführung des Verantwortungsbegriffes könnten gerechtfertigte und praktikable Rechtsansprüche formuliert und gleichzeitig Akteure identifiziert werden, die für die Erfüllung dieser zur Rechenschaft gezogen werden können. Mag man kritisieren, dass es sich mit einer Ausnahme bei allen Kapiteln um bereits veröffentlichte Artikel handelt, spricht doch für ihre Neupublikation in einem Band deren Differenziertheit und die Tatsache, dass sich aus der wechselseitigen Bezugnahme weitere interessante Perspektiven eröffnen.

Eva Buddeberg
Maison des Sciences d l'Homme, Paris
E-Mail: buddeber@msh-paris.fr

du kannst.

Mag sein, dass Sie kein Blut sehen können. Aber Sie können dafür genau hinschauen, wo welches vergossen wird.

Helfen Sie uns als Mitglied oder mit einer Spende: Konto 80 90 100, Bank für Sozialwirtschaft Köln, BLZ 370 205 00
www.amnesty.de

du kannst.

ai
amnesty international
FÜR DIE MENSCHENRECHTE

Walter Kälin/Jörg Künzli: Universeller Menschenrechtsschutz. Basel 2005 (Helbing & Lichtenhahn), 501 Seiten, 49,90 €

Der Versuch, eine universelle Erklärung der Menschenrechte zu formulieren, die sowohl Grund- und Bürgerrechte als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfasst, ist 1948 gescheitert. Seither fußt der internationale Menschenrechtsschutz auf einer Vielzahl von Rechtsquellen, die jeweils spezifisch einzelne Menschenrechte kodifizieren. Deren universelle Gültigkeit ist Gegenstand permanenter interkultureller Debatten. Walter Kälin und Jörg Künzli liefern in dem nun vorgelegten Band „Universeller Menschenrechtsschutz" eine (Zwischen-)Bilanz des Systems des internationalen Menschenrechtsschutzes, seiner vertraglichen Grundlagen, seiner Durchsetzung und seiner inhaltlichen Ausgestaltung. Sie entwerfen ein Gesamtsystem der Menschenrechte jenseits ihres historischen Entstehungskontextes und analysieren die heute am Menschenrechtsschutz beteiligten Organe und Implementationsmechanismen. Der Menschenrechtskanon selbst wird im dritten Teil des Bandes nach Rechtsbeständen inhaltlicher Art analysiert, nicht nach der gängigen, aber wenig aussagekräftigen Einteilung in die drei Generationen von Menschenrechten. Die gesamte Darstellung ist auf die konkrete Praxis des internationalen Menschenrechtsschutzes und die Auslegung eines universell gültigen Menschenrechtskanons fokussiert.

Im ersten Teil erklären die Autoren die Herkunft des heutigen internationalen Menschenrechtsschutzes aus der geistesgeschichtlichen Tradition der Menschen- und Bürgerrechte und aus den Bemühungen um den Schutz vor den Auswirkungen roher Gewalt im Krieg. Sie bilanzieren die bisher erfolgte Umsetzung des Menschenrechtsschutzes und liefern eine knappe, aber präzise Abhandlung zur universellen Gültigkeit der Menschenrechte. Sie geben außerdem einen Überblick über die entsprechenden Völkerrechtsquellen und beleuchten die Reichweite der jeweiligen völkerrechtlichen Verträge und gewohnheitsrechtlichen Normen hinsichtlich ihres Geltungsbereichs, ihres inhaltlichen Umfangs und ihres Verpflichtungscharakters. Dies umfasst sowohl die Menschenrechte selbst wie auch das humanitäre Völkerrecht.

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Thema: Fremdenfeindlichkeit

Klaus-Peter Hufer

Argumente am Stammtisch

Erfolgreich gegen Parolen, Palaver und Populismus

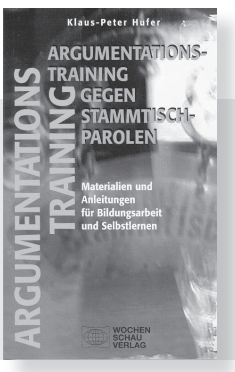
Der Autor stellt Merkmale, Muster und Handlungsmöglichkeiten bei der Konfrontation mit „Stammtischparolen" dar. Mit dem Buch sollen Menschen ermutigt werden, im Alltag couragiert einzugreifen, wenn sie mit Parolen und Propagandasprüchen konfrontiert werden. Inhaltlich spannt sich der Bogen vom allgemeinen Politikverdruss über antidemokratische Ressentiments, Sexismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zum Rechtsextremismus. Die Ratschläge für die Gegenstrategien beruhen auf wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen.

ISBN 978-3-89974245-9, 144 S., € 10,00

Vom gleichen Autor:

Argumentationstraining gegen Stammtischparolen

Materialien und Anleitungen für Bildungsarbeit und Selbstlernen. Wem ist es nicht schon einmal begegnet? Onkel Albert wettert beim Familienfest, der freundliche Nachbar bringt starke Sprüche am Gartenzaun, das Publikum beim Fußball skandiert Parolen – was kann man dazu eigentlich sagen?



ISBN 978-3-87920-054-2,
128 S., € 10,00

www.wochenschau-verlag.de

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

Die Implementierung der Menschenrechte ist Gegenstand des zweiten Teils. Behandelt werden zunächst die Durchsetzung der Menschenrechte auf innerstaatlicher und auf internationaler Ebene sowie ihre Kontrolle durch die internationale Strafgerichtsbarkeit und den internationalen Gerichtshof. Als Kontrollverfahren auf internationaler Ebene werden das Staatenberichtsverfahren des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie das Individualbeschwerdeverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vorgestellt. Als Organe, die die Durchsetzung der Menschenrechte einerseits und des humanitären Völkerrechts andererseits auf internationaler Ebene vorbereiten, überwachen und sanktionieren, werden die UNO-Menschenrechtskommission und der Sicherheitsrat hervorgehoben.

Schließlich fassen die Autoren in Teil drei die international geschützten Bestandteile des Menschenrechtskanons thematisch zusammen und erkennen dabei neun Schwerpunkte: den Schutz der menschlichen Existenz, den Schutz der menschlichen Integrität, den Schutz der menschlichen Identität, einschließlich des Diskriminierungsverbots und des Minderheitenschutzes, den Schutz des Privatlebens, den Schutz der intellektuellen und spirituellen Sphäre, den Schutz des Menschen in der wirtschaftlichen Sphäre, den Schutz Angeklagter und Gefangener, den Schutz der Teilnahme am politischen Leben sowie den Schutz während der Migration, Vertreibung und Flucht.

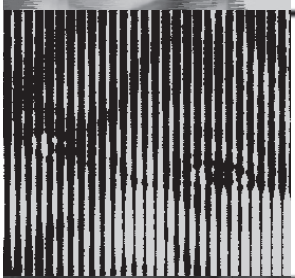
Die ausgewogene Zusammenführung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht im ersten Teil, der systematische Überblick über die Verfahrensmechanismen im zweiten Teil und die im dritten Teil vorgenommene thematische Synopse machen die Stärke des Buches aus. Unterschiedliche Rechtsquellen werden kenntnisreich zusammengeführt, Überschneidungen und offene Fragen aufgedeckt. Umso erstaunlicher ist es, dass die Autoren nur wenig über die aktuellen Probleme und Herausforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes sagen. Die Frage, ob Menschenrechte auch durch Gewaltmittel verteidigt werden dürfen oder gar müssen, wie es die Verteidiger der „humanitären Intervention" reklamieren, wird nur äußerst knapp gestreift. Die Einschränkungen der Gültigkeit und Reichweite von Menschenrechten durch Abwehrmaßnahme gegen einen transnational agierenden Terrorismus auf staatlicher Ebene oder durch Phänomene prekärer Staatlichkeit werden nicht diskutiert. Gerade in jenen Zonen, in denen staatliche Strukturen nicht (mehr) funktionieren oder Staaten selbst gegen Menschenrechte verstoßen, müsste jedoch ein funktionierendes internationales Schutzsystem einspringen. Ob das hier vorgestellte System des universellen Menschenrechtsschutzes diese Aufgabe leisten kann – diese Antwort bleiben die

Deutscher

Menschenrechts-Filmpreis 2008

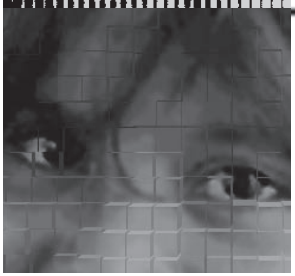
www.menschenrechts-filmpreis.de

Der **Deutsche Menschenrechts-Filmpreis** zeichnet herausragende Filme in den Kategorien Amateurfilm, Filmhochschule und Profifilm aus. Einsendeschluss für den Wettbewerb ist der 13.9.2008. Die Preisverleihung findet am 6.12.2008 statt.



www.menschenrechtsfilme.de

Die prämierten **Menschenrechtsfilme** stellt der Deutsche Menschenrechts-Filmpreis für den Einsatz in Schule und Bildung zur Verfügung. Über die Website können Sie die Filme bestellen und Arbeitsmaterial downloaden.



Kontakt

Deutscher Menschenrechts-Filmpreis
Hummelsteiner Weg 100
90459 Nürnberg
Tel.: 0911 - 4 30 42 11
Mail: info@menschenrechts-filmpreis.de

Autoren schuldig. Anknüpfungspunkt könnte hier ein Blick auf das System des internationalen Strafrechts, seine Stärken und Schwächen liefern. Dieses wird zwar in Kapitel zwei in Abgrenzung zu den Menschenrechten einerseits und dem humanitären Völkerrecht andererseits eingeführt, ihm wird jedoch kein eigenes Kapitel eingeräumt. Auch eine kritische Würdigung des bisher erreichten Standes des Menschenrechtsschutzes wird nicht vorgenommen. Angesichts der großen Sachkenntnis, die die Autoren insgesamt unter Beweis stellen, hätte man sich eine kritische Erfolgsbilanz und eine zusammenführende Analyse der Lücken und Leerstellen des Menschenrechtsschutzes aus ihrer Warte gewünscht. Daraus hätten sich Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Menschenrechtsregimes entwickeln können.

Nichtsdestoweniger haben die Autoren eine präzise und nachvollziehbare Bestandsaufnahme vorgelegt, die auf einer profunden Kenntnis der Dokumente und illustrierenden Beispiele beruht. Gut gewählte Quellenauszüge, übersichtliche Tabellen und Grafiken sowie eine klare, schnörkellose Sprache tragen zur Verständlichkeit bei. Zu Beginn jedes Kapitels finden sich weiterführende Literaturangaben, die mit den umfangreichen Anmerkungen in den Fußnoten einen Fundus für die eigenständige Vertiefung der angesprochenen Themen bieten. Insgesamt stellt der Band ein gut aufgearbeitetes und leicht verständliches Werk dar, das den Bestand des internationalen universellen Menschenrechtsschutzes erfreulich systematisch aufarbeitet. Es ist sowohl einem Fachpublikum wie auch interessierten Laien zur Lektüre zu empfehlen.

Sonja Grimm, M.A.
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“
E-Mail: grimm@wzb.eu

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Wörterbuch

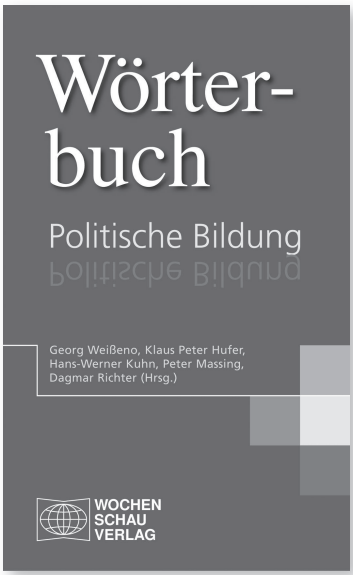
Georg Weißeno, Klaus-Peter Hufer, Hans-Werner Kuhn, Peter Massing, Dagmar Richter (Hrsg.)

Wörterbuch Politische Bildung

Das Wörterbuch entfaltet mit seinen ca. 450 Verweisstichwörtern die zentralen Begriffe der politischen Bildung und Politikdidaktik. Die Themen werden multiperspektivisch erschlossen.

Die Aspekte der politischen Jugend- und Erwachsenenbildung und der Politikdidaktik wurden dabei so weit möglich zusammengeführt, wobei jedoch auch die unterschiedlichen Entwicklungslinien sichtbar werden.

Ein wissenschaftliches Nachschlagewerk für alle, die in der politischen Bildung arbeiten und ein aktueller Beitrag zur Standortbestimmung des Faches.



ISBN 978-3-89974248-0, 464 S., Hardcover, € 19,80
Subskriptionspreis bis 30.09.07: € 16,80

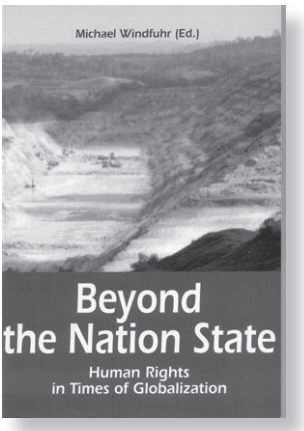
Autorinnen und Autoren: Gotthard Breit | Paul Ciupke | Joachim Detjen | Peter Faulstich | Veronika Fischer | Benno Hafeneger | Christa Henze | Klaus-Peter Hufer | Ingo Juchler | Jens Korfkamp | Hans-Werner Kuhn | Peter Massing | Norbert Reichling | Dagmar Richter | Carla Schelle | Achim Schröder | Ulrich Steuten | Georg Weißeno

Inhalt: Arbeitstechniken | Beutelsbacher Konsens | Bezugswissenschaften | Bildung | Bildung, interkulturelle | Bildungspolitik | Bildungsstandards | Demokratie | Erwachsenenbildung | Evaluation | Fachintegration | Gender | Gesellschaftsanalyse | Gespräch/Diskussion | Handlungskompetenz | Inhaltsfelder | Institutionen | Jugendbildung | Kompetenzmodell | Lehrerbildung | Lehr-Lern-Forschung | Lerner/-in | Lernform, außerschulische | Lernort | Lernstandserhebung | Lernweg | Massenmedien | Mikromethode/Makromethode | Orientierungen | Partizipation | Planung Erwachsenenbildung | Politik | Politikdidaktik | Präsentation | Prinzipien Erwachsenen- und Jugendbildung | Professionalisierung | Qualitätsentwicklung | Rechtsextremismus | Schulfach | Schulformen | Service Learning | Sozialformen | Sozialisation | Unterrichtsforschung | Unterrichtsmedium | Unterrichtsplanung | Urteilskompetenz, politische | Werkstatt | Werte | Wissen | Ziele | Zugangsweise

www.wochenschau-verlag.de

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

Michael Windfuhr (ed.): Beyond the Nation State: Human Rights in Times of Globalization. Uppsala 2005 (Global Publications Foundation), 275 Seiten, 19,90 €



Beyond the Nation State: Human Rights in Times of Globalization ist ein Buch, dessen Lektüre sich in mehrfacher Hinsicht lohnt. Die an dem Sammelband beteiligten Autoren und Autorinnen greifen eine Thematik auf, die in Diskussionen über den internationalen Menschenrechtsschutz nach wie vor stiefmütterlich behandelt wird: die Rolle wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (wsk-Rechte). Dabei gibt die fortschreitende Globalisierung allen Grund, diese Rechte ernst zu nehmen, und das nicht nur, weil die damit einhergehende Deregulierung und Privatisierung den Schutz dieser Rechte erschwert, sondern auch, weil sie deren Garanten, also die Staaten, vor gänzlich neue Herausforderungen stellt: Zum einen haben national-staatlich formulierte Politiken zunehmend insofern „extra-territorriale Effekte", als sie sich negativ auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der BürgerInnen eines anderen Staates auswirken können. Zum anderen sehen sich vor allem Regierungen in Entwicklungsländern häufig mit der Tatsache konfrontiert, aufgrund von multilateralen Programmen und strukturellen Anpassungsmaßnahmen den Bedürfnissen ihrer BürgerInnen nicht mehr Rechnung tragen zu können. Diese neuen Herausforderungen sind Ausgangspunkt der einzelnen Beiträge.

Der Sammelband ist in vier Teile gegliedert: Im ersten Teil, überschrieben mit dem Titel „*Survey of the Landscape",* wird die Problematik wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Zeitalter der Globalisierung skizziert und die völkerrechtliche Verankerung dieser Rechte dokumentiert. Im zweiten und dritten Teil widmen sich die Beiträge der Frage, welcher Stellenwert diesen Rechten sowohl in internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO) oder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als auch in regionalen Institutionen wie der Europäischen Union (EU) oder der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) andererseits zukommt. Im letzten Teil schließlich wenden sich die Autoren

und Autorinnen multinationalen Konzernen zu, diskutieren die Möglichkeiten, diese für Menschenrechte zu sensibilisieren und bewerten das Potenzial von Verhaltenskodexen wie beispielsweise dem der „Corporate Social Responsiblity". Was das Buch neben seiner thematischen Brisanz auszeichnet, ist der Hintergrund der Autoren und Autorinnen, die nicht nur SozialwissenschaftlerInnen und JuristInnen sind, sondern in den meisten Fällen auch PraktikerInnen (darunter die ehemalige Präsidentin der Republik Irland und ehemalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson), die aus den unterschiedlichsten Regionen der Welt stammen.

Was lässt sich aufgrund der Beiträge über den Status wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sowie über die Bereitschaft sowohl von Staaten als auch multilateralen Institutionen, diese zu berücksichtigen, folgern? „Have Human Rights come in from the Cold?", fragt eine der Kapitelüberschriften des Bandes. Die gute Nachricht ist, dass den wsk-Rechten mittlerweile mehr internationale Beachtung zukommt und sich viele der *Global Players* der negativen Auswirkungen ihres Handelns bewusst sind oder zumindest die Möglichkeit solcher Auswirkungen einräumen. Die schlechte Nachricht ist, dass es diese Rechte in vielen internationalen Organisationen bislang, um bei dem eben erwähnten Bild zu bleiben, lediglich bis zur Türschwelle geschafft haben und manche gar noch etwas weiter davon entfernt sind. Woran es nach wie vor mangelt, sind verbindliche Zusagen seitens der Staaten und privater Konzerne, für den Schutz dieser Rechte einzutreten. Hinzu kommt der Mangel wirksamer Instrumente, die es ermöglichen, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen oder sie gar davon abzuhalten, Menschenrechtsverletzungen zu begehen. Letzteres zu realisieren, darin sind sich die Autoren und Autorinnen einig, ist ein schwieriges, wenn nicht gar unmögliches, Unterfangen. Denn die Globalisierung und die daraus resultierenden Interdependenzen entzieht Staaten selbst bei vorhandenem politischen Willen, für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einzutreten, die Handlungsgrundlage oder aber liefert ihnen eine willkommene Ausrede für die eigene Untätigkeit.

Der Sammelband leistet einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über Menschenrechte. Dies tut er nicht nur, weil die Mitwirkenden in detektivischer Kleinarbeit den gegenwärtigen Ist-Zustand bezüglich der wsk-Rechte beschreiben, sondern auch, weil sie die Möglichkeiten für deren effektiveren Schutz eruieren und Vorschläge dazu unterbreiten. Was das Buch allerdings ein Stück weit vermissen lässt, ist die kritische Auseinandersetzung mit Fragen, die die zunehmende Ausdifferenzierung der Menschenrechte betreffen: So wäre u.a. zu klären, inwiefern die Übertragung des Menschenrechtsschutzes

auf Institutionen wie die WTO oder die Weltbank die Schlagkraft der Menschenrechte als solcher unterwandert oder inwiefern eine gesonderte Betrachtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unabhängig von politischen und zivilen Rechten denjenigen Argumente liefert, die bereits jetzt die Unteilbarkeit der Menschenrechte anzweifeln. Diese Feststellung ändert allerdings nichts an der Bedeutung des Buches an sich, dessen Beiträge eine längst überfällige Debatte anstoßen.

PD Dr. Jutta Joachim
Institut für Politische Wissenschaft
Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
E-Mail: joachim@ipw.uni-hannover.de

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

Rechts-extremismus

Stefan Glaser/Thomas Pfeiffer (Hrsg.)

Erlebniswelt Rechtsextremismus

Menschenverachtung mit Unterhaltungswert

Hintergründe • Methoden
• Praxis der Prävention

Aktionen und Erscheinungsformen des Rechtsextremismus sind heute weder altbacken noch ewiggestrig – eine Szene im modernen Gewand fordert die politische Bildung heraus. Jugendliche sind die Zielgruppe Nummer eins: Websites als interaktives Medium zur Ansprache, kostenlose Musik-CDs als Köder, ein breites Bekleidungssortiment als Ausdruck eines rechtsextremistischen Lifestyles, Konzerte, Demonstrationen und Sonnenwendfeiern als Events mit Unterhaltungswert – all dies steht für eine neue Qualität rechtsextremistischer Propaganda. Feindbilder und Identitätsangebote sind in dieser Erlebniswelt allgegenwärtig. Gerade an Jugendliche richtet die Szene ihre wichtigsten Werbebotschaften: „Kameradschaft“ und Zusammenhalt in unsicheren Zeiten. Gleichzeitig nehmen Tarnungstendenzen zu: Aktivisten hüllen menschenverachtende Vorstellungen in Andeutungen und verbannen einschlägige Symbole zugunsten unverdächtiger Codes in die Schublade.

Der Band und die begleitende CD-ROM gehen den Strategien nach, die hinter der Erlebniswelt stehen, und analysieren vor allem Musik und Websites der Szene. Zugleich werden Methoden und pädagogische Ansätze vorgestellt, mit denen in der Bildungsarbeit mit Jugendlichen der kritische Blick auf den Rechtsextremismus geschärft werden kann. 15 Projektskizzen aus der schulischen und außerschulischen Praxis liefern Anregungen und machen Mut, Elemente zu erproben, sie mit eigenen Ideen zu kombinieren und bestehende Ansätze fortzuentwickeln.

ISBN 978-3-89974359-3, 240 S., € 24,80
inkl. CD-ROM

www.wochenschau-verlag.de

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

AUTORINNEN, AUTOREN UND INTERVIEWPARTNER

George Andreopoulos,
Professor für Politikwissenschaft an der City University of New York; Direktor des Center for International Human Rights, New York.

Abdullahi A. An-Na'im,
Charles Howard Candler Professor of Law an der Emory University in Atlanta.

Heiner Bielefeldt,
PD Dr. phil., Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin.

Hauke Brunkhorst,
Dr. phil., Professor am Institut für Soziologie der Universität Flensburg.

Miguel Giusti,
Professor für Philosophie und Leiter des Centro de Estudios Filosóficos an der Pontificia Universidad Católica del Perú in Lima.

Michael Krennerich,
Dr. phil., Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg; Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums.

Georg Lohmann,
Dr. phil., Professor für Praktische Philosophie an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Günter Nooke,
Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Berlin.

Markus Nowak,
Dr. iur., Professor für Internationale Menschenrechte an der Universität Wien, Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Wien; UN-Sonderberichterstatter über Folter.

Politikhungrig?

Lesen Sie die Blätter –
die Monatszeitschrift mit Biss.

Probeheft auf www.blaetter.de.

Walter Reese-Schäfer,
Dr. phil, Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Göttingen.

Martin Scheinin,
Professor für Verfassungs- und Internationales Recht sowie Direktor des Institute for Human Rights an der Åbo Akademi University, Finnland. UN-Sonderberichterstatter zum Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus.

Constanze A. Schimmel,
Dipl.-Juristin der Universität Tübingen, LL.M. der University of Nottingham; zurzeit Rechtsreferendariat in Baden-Württemberg.

zeitschrift für menschenrechte
journal for human rights

Fordern Sie das aktuelle Heft
als kostenloses Probeheft an ...

... oder abonnieren Sie
die neue Zeitschrift.*

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

*Unser Agebot für Referendarinnen und Referendare, Studentinnen und Studenten: Sie erhalten alle Fachzeitschriften des Wochenschau Verlages im Abonnement zum halben Preis!

zeitschrift für menschenrechte
journal for human rights

Probeheft zum Testen

❒ Ja, ich möchte gern ein kostenloses Probeheft der *zeitschrift für menschenrechte / journal for human rights.* Nur wenn ich Ihnen innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt des Probeheftes keine gegenteilige Mitteilung schicke, erhalte ich die Zeitschrift regelmäßig zum günstigen Abo-Preis.

Ort/Datum/Unterschrift

Studienabonnement

❒ Ich bin Referendar/in bzw. Student/in und abonniere zum halben Jahresabopreis die *zeitschrift für menschenrechte / journal for human rights* (€ 12,80).

Abonnement

❒ Ich abonniere die *zeitschrift für menschenrechte / journal for human rights.*

Vertrauensgarantie

Die Vereinbarung kann ich innerhalb einer Woche schriftlich widerrufen. Mit meiner Unterschrift bestätige ich diese Vereinbarung.

Ort/Datum/Unterschrift

Lieferanschrift

Name / Vorname

Straße

PLZ / Ort

Datum / Unterschrift

Mein Zahlungswunsch:

❒ Lieferung gegen Rechnung
❒ Bankeinzugsverfahren

Bankleitzahl

Konto-Nummer

Geldinstitut