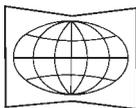

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Menschenrechte und Staatlichkeit

Mit Beiträgen von

Heike Alefsen
Wolfgang Benedek
Alison Brysk
Jean L. Cohen
Daniel Lambach
Anja Mihr
Friederike Tschampa
Annette Weber
Susanne Zwingel

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*)
Prof. Dr. Heiner Bielefeldt (*Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin*)
Prof. Dr. Marianne Braig (*Freie Universität Berlin*)
Prof. Dr. Horst Fischer (*Ruhr-Universität Bochum*)
Prof. Dr. Rainer Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Prof. Dr. Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Dr. Brigitte Hamm (*Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg*)
Dr. Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*)
Prof. Dr. Paul Martin (*Human Rights Center, Columbia University*)
Prof. Dr. Uta Ruppert (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Prof. Dr. Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Universität Hannover*)
Dr. Beate Wagner (*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)
Prof. Dr. Annette Zimmer (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*)
- Redaktionsanschrift:** Redaktion Zeitschrift für Menschenrechte
c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum
Adlerstr. 40 • 90403 Nürnberg
E-Mail: zfmr@menschenrechte.org

Das Auswärtige Amt unterstützt dieses zweite 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 Rechnung 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 978-3-89974393-7



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

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

INHALT

Editorial..... 7

Menschenrechte und Staatlichkeit

Daniel Lambach / Friederike Tschampa: Fragile Staaten und Menschenrechte: Probleme und Handlungsoptionen 8

Wolfgang Benedek: Auswirkungen der Globalisierung auf die Staatlichkeit: Folgen für die Menschenrechte 21

Jean L. Cohen: Demokratie, Menschenrechte und Souveränität im Zeitalter der Globalisierung neu denken 39

Alison Brysk: Making Values Make Sense: The Social Construction of Human Rights Foreign Policy 69

Annette Weber: Somalia: Der blinde Fleck beim Menschenrechtsschutz 81

Hintergrund

Susanne Zwingel: Welchen Staat brauchen internationale Frauenrechte? Umsetzungspraktiken am Beispiel der *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) 95

Heike Alefsen: Der neue VN-Menschenrechtsrat und die Überprüfung seiner Sonderverfahren 111

Forum

Menschenrechtspolitik – eine Querschnittsaufgabe!
Ein Interview mit Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin 128

Menschenrechte und Staatlichkeit
Ein Gespräch mit Prof. Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat 136

Tour d'Horizon

<i>Anja Mihr</i> : Ruanda: Ruhe, aber kein Frieden – 13 Jahre nach dem Völkermord	142
---	-----

Buchbesprechungen

Wilfried Hinsch/Dieter Janssen: Menschenrechte militärisch schützen (von Karsten Malowitz)	152
Bernd Overwien/Annedore Prengel (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen (von Janna Greve)	157
Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland (von Michael Krennerich)	162
Daniel A. Bell/Jean-Marc Coicaud (Hrsg.): Ethics in Action. The Ethical Challenges of International Human Rights Nongovernmental Organizations (von René Gabriëls)	166
Autorinnen, Autoren und Interviewpartner	172

EDITORIAL

Die Diskussionen auf den Weltgipfeln der Vereinten Nationen wurden in den letzten 15 Jahren von der Frage geprägt, welche Funktion Menschenrechte in einer Welt schwindender staatlicher Kompetenzen, einem zunehmenden Einfluss privater nichtstaatlicher Akteure und einer wachsenden Anzahl schwacher, fragiler und kollabierter Staaten haben. Die Vereinten Nationen, völkerrechtlich anerkannte Hüterin der Menschenrechte, haben jedoch gegenwärtig selbst einen schweren Stand, sich gegenüber der einzig verbliebenen Supermacht in den internationalen Beziehungen zu behaupten. Nicht zuletzt sind es diese Entwicklungen, die eine Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Menschenrechten und Staat erforderlich machen. Eine Reihe neuer theoretischer und empirischer Probleme ist hierbei zu reflektieren.

Noch aber sind „alte“ Probleme, die das ohnehin gespannte Verhältnis zwischen Menschenrechten und Staat bestimmen, keinesfalls gelöst. So besteht nach wie vor das Paradox, dass Staaten für die Einhaltung der Menschenrechte zuständig sind – davon hängt die Legitimität eines Staates ab –, und zugleich Menschenrechte vor der Willkürherrschaft staatlicher Institutionen und ihrer Repräsentanten schützen sollen. Neu aber ist, dass sich vor dem Hintergrund der eingeschränkten Wirkungsmächtigkeit von Nationalstaaten und den nachdrängenden, neuen internationalen Akteuren (NGOs, INGOs und transnationale Unternehmen) weitere Probleme abzeichnen, die es nicht mehr ohne Weiteres zulassen, nur noch vom Verhältnis von Menschenrechten und *Staat* zu sprechen, sondern die Rede vom Verhältnis von Menschenrechten und „Staatlichkeit“ nahe legen.

Neue Formen des Regierens schließen *staatsähnliche Arrangements* auf überstaatlicher Ebene und, bei zerfallenden Staaten, auch unterhalb der Staatsebene mit ein. Sie gilt es daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie menschenrechtskompatibel und damit legitim, oder aber menschenrechtsverletzend und kaum begründungsfähig sind. In diesem Zusammenhang stellt sich etwa die Frage, inwieweit funktional differenzierte Privat- und Verwaltungsrechtsabkommen inzwischen bereits die Rolle der Exekutive eingenommen haben, ob regionale und internationale Menschenrechtsgerichtshöfe eine akzeptable transnationale Judikative darstellen und neue Formen der „*Konstitutionalisierung*“ internationalen Rechts in adäquater Weise legislative Aufgaben übernehmen. Die Autor/innen des Heftes gelangen zu ganz unterschiedlichen Einschätzungen.

Eine Antwort auf den Kompetenzverlust der Nationalstaaten und die fehlende Legitimität transnationalen Regierens ist seit längerer Zeit die Forderung eines „starken Staates“. Geprägt ist diese Debatte dadurch, dass es im Prozess der Globalisierung und Fragmentierung des Rechts offen ist, ob eine Stärkung des Nationalstaates wünschenswert ist und ob sie überhaupt verwirklicht werden kann (so der Beitrag von Wolfgang Benedek in dieser Ausgabe). Für Jean Cohen ist es ein fataler Irrtum kosmopolitischer Ansätze, dass sie den internationalen Menschenrechtenschutz einer Organisation (den Vereinten Nationen) überlassen, die den internationalen Machtspielen mehr oder weniger ausgeliefert ist. So werde die Staatensouveränität, die eine Bedingung für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit darstellt, untergraben. Und Alison Brysk analysiert in ihrem Beitrag, warum und auf welche Weise Staaten als „moralische Normunternehmer“ fungieren können und die internationale Politik, trotz der gegebenen Machtkonstellationen, im Sinne einer internationalen Menschenrechtspolitik beeinflussen können.

Doch obgleich die Erkenntnis, dass staatliche Strukturen für die Anerkennung, Förderung und Einhaltung von Menschenrechten eine Grundvoraussetzung darstellt, relativ unumstritten ist, kann nicht geleugnet werden, dass heute nach wie vor zu viele Länder dieser Welt diese Voraussetzungen nicht erfüllen können oder wollen. Hier ist die Rede von *schwachen* (z.B. Georgien), *fragilen* (z.B. Irak) oder gar *kollabierten Staaten* (z.B. Demokratische Republik Kongo). Sie stellen uns vor die Herausforderung, Antworten auf die Fragen zu finden, wie Rechtsstaatlichkeit aufrechterhalten und Menschenrechte geschützt werden können, wenn grundlegende staatliche Strukturen, wie eine funktionierende Verwaltung, eine unabhängige Gerichtsbarkeit und eine demokratische Rechtssetzung nicht vorhanden sind oder versagen – oder der Staat durch und durch korrupt ist.

Die Chancen für die in irgendeiner Weise nicht voll funktionsfähigen Staaten, menschenrechtsschützende Strukturen aufzubauen, sehen unterschiedlich aus, wie aus dem Beitrag von Daniel Lambach und Friederike Tschampa hervorgeht. Bei diesen schwachen oder kurz vor dem Zerfall stehenden Staaten geht es zunächst darum, alle Kräfte für den Aufbau der politischen Ordnung und Gewaltenteilung zu bündeln. Am Beispiel von Somalia zeigt Annette Weber, in welchem Ausmaß Menschenrechtsschutz und staatliche Funktionsweisen in einem kollabierten Staat von einander abhängig sind.

Die vorliegende Ausgabe der „Zeitschrift für Menschenrechte“ zum Thema „Menschenrechte und Staatlichkeit“ widmet sich den hier nur kurz skizzierten Diskussionen aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Allen Artikeln gemein ist die Annahme, dass

staatliche Strukturen eine notwendige, aber nicht hinreichende Grundvoraussetzung sind, damit Menschenrechte geachtet, geschützt und gewährleistet werden. Wie diese aber angesichts eines fragmentierten Rechts und transnationalen Regierungsformen auf der einen und fragilen Staaten auf der anderen Seite aussehen sollten und könnten, ist umstrittener Gegenstand dieses Heftes.

Wir danken den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und dem Auswärtigen Amt für die finanzielle Unterstützung der ersten beiden Ausgaben der **zfmr**.

Unseren Leserinnen und Lesern wünschen wir eine anregende Lektüre!

Ihre Redaktion der Zeitschrift für Menschenrechte

Daniel Lambach / Friederike Tschampa

Fragile Staaten und Menschenrechte: Probleme und Handlungsoptionen

1. Einleitung

Das Thema „fragile Staatlichkeit“ ist in der internationalen Politik seit einigen Jahren ein heiß diskutiertes Problemfeld. Diesem verbreiteten Interesse zum Trotz ist der Frage, welche Auswirkungen fragile Staatlichkeit auf den Schutz der Menschenrechte hat, relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Dieser Artikel soll einen Beitrag leisten, diese Lücke zu schließen, indem er die Berührungspunkte zwischen fragiler Staatlichkeit und der Menschenrechtslage aufzeigt. Darüber hinaus werden Optionen diskutiert, wie externe Akteure (zivilgesellschaftliche, staatliche und supranationale) zum Schutz der Menschenrechte in fragilen Staaten beitragen können, ohne dafür zum Mittel der militärischen Intervention greifen zu müssen.¹

Zunächst soll jedoch das Konzept fragiler Staatlichkeit kurz vorgestellt werden. Dieses beschreibt einen Zustand, in dem staatliche Institutionen – Regierung, Verwaltung, Sicherheitsorgane – nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um ihren Aufgaben nachzukommen. Zu diesen Aufgaben gehören die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, die Schaffung allgemein verbindlicher Regeln in Form von Gesetzen, die Erhebung verpflichtender Abgaben sowie die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung (Bildung, Gesundheit, Trinkwasser usw.) – anders ausgedrückt der Respekt, der Schutz und die Erfüllung von Menschenrechten. Fragilität bedeutet, dass dieses Defizit nicht durch politische Präferenzen oder aufgrund von schlechter Regierungsführung (*bad governance*) entsteht, sondern durch die mangelnde Leistungsfähigkeit staatlicher Organe bedingt ist.

Vereinfachend gesprochen können verschiedene Grade von Fragilität unterschieden werden (vgl. Rotberg 2003): In *schwachen Staaten* ist nur ein gewisses Maß an staatlicher Kapazität vorhanden. Die meisten staatlichen Stellen gehen ihrer Arbeit zumindest teilweise nach, werden jedoch durch Korruption, Vetternwirtschaft, fehlende Institutionen und Kapazitäten oder einer unzureichende materielle Ausstattung an der vollständigen Umsetzung ihrer Ziele und Aufgaben gehindert. Zu dieser Kategorie gehören viele Länder der so genannten „Dritten Welt“ wie z.B. Indonesien oder Südafrika. *Versagende Staaten* weisen bereits größere Defizite auf: Politische

Entscheidungen werden nur sporadisch umgesetzt und der Staatsapparat gleicht eher einem „Selbstbedienungsladen“ für Eliten und Beamte. Der Verfall des Staates wird durch eine schlechte Finanzlage weiter verschärft. In diese Gruppe gehören Staaten, die eine tiefe politische Krise durchleben (z.B. Guinea) oder die sich in einer noch jungen Postkonfliktphase befinden (z.B. Afghanistan oder Osttimor). Als letztes sind die *kollabierten Staaten* zu nennen, in denen offizielle Stellen jegliche zielgerichtete Arbeit eingestellt haben und nur noch eine Fassade von Staatlichkeit aufrechterhalten. Zu diesen Staaten, die oft unter schweren Bürgerkriegen leiden, gehörten lange Zeit Liberia und die Demokratische Republik Kongo.

Im Laufe ihres Daseins können Staaten unterschiedliche Grade von Fragilität aufweisen, meist ist die Zugehörigkeit zu einer dieser drei Typen jedoch relativ konstant. Die Ausnahme sind Transformationsphasen wie z.B. der Umbruch in den osteuropäischen Ländern 1989/90 – in diesen Situationen kann die Fragilität eines Staates relativ rapide zu- oder abnehmen. Dabei sei auch darauf hingewiesen, dass Demokratisierung zu einer kurz- bis mittelfristigen Destabilisierung des politischen Systems beitragen kann, die auch in fragiler Staatlichkeit und gewalttätigen Konflikten münden kann.

2. Die Verbindung von fraglier Staatlichkeit und Menschenrechten

Fragile Staatlichkeit ist in den letzten Jahren in mehreren Politikfeldern heiß diskutiert worden. In der Sicherheitspolitik ist es seit der US-Amerikanischen Sicherheitsstrategie 2002 sowie der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 ein Gemeinplatz, dass zerfallende Staaten eine ernste Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellen. Dieser Position hat sich auch die deutsche Bundesregierung angeschlossen, die im jüngst erschienenen Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums schreibt, Staatsversagen könne „zur Destabilisierung ganzer Regionen beitragen und die internationale Sicherheit nachhaltig beeinträchtigen“ (BMVG 2006: 22).

Auch in der Entwicklungspolitik ist fragile Staatlichkeit seit Beginn des Jahrzehnts zum Gegenstand einer teilweisen Neuausrichtung der Geberbemühungen geworden. Statt sich weiterhin auf „*good performer*“ zu konzentrieren, die gute Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung mitbringen, hat die internationale Gemeinschaft jetzt auch die fragilen, von Kriegen und Misswirtschaft zerrütteten Staaten wiederentdeckt (Debiel/Lambach 2007). Weitere Felder wie die Polizeiarbeit (Dupont/Grabosky/Shearing 2003) sowie die Justiz (Cuellar 2003, Gros 2003) beschäftigen sich ebenfalls mit den Herausforderungen, die fragile Staatlichkeit mit sich bringt.

STAND DER FORSCHUNG

Demgegenüber ist das Interesse an den menschenrechtlichen Auswirkungen von fragiler Staatlichkeit bislang relativ gering, sowohl auf politischer als auch auf wissenschaftlicher Ebene. Die Staatszerfallforschung konzentriert sich eher auf die Zusammenhänge von fragiler Staatlichkeit, Gewaltkonflikten und internationalen Interventionen (Rotberg 2004, Schneckener 2006) sowie auf die Rolle fragiler Staaten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus (Simons/Tucker 2007).

Zu den wenigen Ausnahmen gehört das Jahrbuch Menschenrechte 2002, das sich explizit dem Thema „Menschenrechte und Staatszerfall“ widmete. Dabei hoben die verschiedenen Beiträge mehrmals die Problematik fragiler Staatlichkeit für einen effektiven Menschenrechtsschutz hervor, wobei sie insbesondere auf Rechtsverletzungen durch nichtstaatliche Akteure verwiesen. Stellvertretend sei hier nur Katja Wiesbrock angeführt, die zu folgendem Urteil kommt: „Die Folgen des Zerfalls staatlicher Strukturen sind [...] eindeutig und im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte für die betroffene Bevölkerung verheerend. In zerfallenen Staaten haben die Menschen zwar weniger Eingriffe seitens der geschwächten oder gänzlich erloschenen staatlichen Macht zu befürchten, um so mehr sind sie aber durch Verletzungen ihrer Freiheitsrechte seitens privater Akteure gefährdet.“ (Wiesbrock 2001: 45-46)

In seinem Beitrag benennt Andreas Mehler (2001: 72-73) mehrere Mechanismen, über die fragile Staatlichkeit zur Bedrohung der Menschenrechte werden könnte. Erstens sei ein Zerfall staatlicher Strukturen oft durch Bürgerkriege und andere Gewaltkonflikte begleitet, die unmittelbare Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen. Zweitens sei die Durchsetzung entsprechender Gesetze ohne eine funktionierende Rechtsprechung und Polizeiarbeit faktisch unmöglich. Drittens entfele in zerfallenen Staaten der Staat als handlungsfähiges Rechtssubjekt und somit auch der verantwortliche Ansprechpartner für internationale Konventionen. Viertens sei die Menschenrechtsarbeit internationaler NGOs und der VN durch die Verschlechterung der Sicherheitslage und die damit einhergehende Gefährdung der Mitarbeiter in Frage gestellt (vgl. auch Hannum 2006: 6).

Jenseits dieses Bandes gibt es jedoch kaum Literatur, die sich direkt mit dem Problem befasst, das fragile Staatlichkeit für den Schutz der Menschenrechte darstellt. In gewissem Sinne ist dies nachvollziehbar, wenn man den Hinweis von Messelech Worku (1998) berücksichtigt, die darauf hinweist, dass in den fragilen Staaten Afrikas die Frage der Menschenrechte unauflöslich in einem Zusammenhang mit Fragen von Entwicklung, Demokratie und gesellschaftlicher Heterogenität gesehen wird. Auf diesem

Wege ist die Menschenrechtsfrage in fragilen Staaten mit breiter angelegten Fragen zur Qualität staatlicher *Governance* verbunden (vgl. exemplarisch Reno 1998).

MENSCHENRECHTE UND STAATLICHKEIT

Die Menschenrechte sind jedoch in theoretischer, juristischer und ideengeschichtlicher Hinsicht nicht vom Konzept des modernen Nationalstaats zu trennen (König 2005: 41). Insofern ist es nur logisch, dass ein fragiler Staat weniger in der Lage ist, die Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten (selbst wenn die Regierung dies wollte) als ein stärker konsolidierter Staat. Durch den Rückzug des Staates entstehen „gewaltoffene Räume“ (Elwert 1997: 86), in denen private Akteure Gewalt anwenden können, ohne staatliche Sanktionen befürchten zu müssen.

In diesen Räumen kommt es zu einer Vervielfältigung von privaten Gewaltakteuren (z.B. Banden, Milizen, Rebellen). Während die meisten dieser Gruppen irgendwelche politischen oder wirtschaftlichen Ziele verfolgen, nehmen manche Gewaltakteure auch eine Schutzfunktion für bestimmte Bevölkerungsgruppen wahr, z.B. in Form von Selbstverteidigungs- oder Vigilantengruppen (Godoy 2002, Baker 2006, Heald 2006). Deren Wert für den Schutz der Menschenrechte sollte jedoch nicht zu hoch angesetzt werden: Erstens sind diese Gruppen oft nur von begrenzter Effektivität, zweitens spielt die Achtung der Menschenrechte in ihrer Aktivität oft keine Rolle, wie z.B. bei der Ausübung von *mob justice* und anderen Formen der Selbstjustiz.

Neben der verstärkten Verletzung von Menschenrechten werden auch die juristischen Möglichkeiten ihres Schutzes beschnitten. Ein ineffektives Parlament wird keine entsprechenden Gesetze beschließen oder internationale Abkommen ratifizieren, eine ausgehöhlte Polizei Verbrecher unbehelligt lassen und eine zerstörte Justiz machtlos gegen Rechtsbrüche sein. Aufgrund dieser Problemlage ziehen die Herausgeber des Jahrbuchs Menschenrechte 2002 das Fazit: „An der Stärkung der für den Menschenrechtsschutz zentralen Staatsfunktionen führt [...] vorerst kein Weg vorbei.“ (von Arnim et al. 2001: 11-12) Somit scheint der Staat als Schutzmacht seiner Bürger weiterhin eine unverzichtbare Instanz zum Schutz der Menschenrechte zu sein, allen Tendenzen zu ihrer völkerrechtlichen Absicherung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zum Trotz. Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, internationale Konventionen zum Schutz vor Folter, Völkermord und anderen Verbrechen und das im Entstehen befindliche Völkerstrafrecht haben viel erreicht, doch all diese Rechtsakte benötigen eine Durchsetzungsinstanz, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur aus den Staaten des internationalen Systems bestehen kann.

Menschenrechtsverletzungen können jedoch nicht nur Folge, sondern auch Ursache

von fragiler Staatlichkeit sein. Diese Behauptung ist bislang kaum wissenschaftlich untersucht worden, sie ist jedoch theoretisch gut nachvollziehbar: Die Gewährung von Bürgerrechten und politischen Partizipationsmöglichkeiten erhöht die Legitimität der Obrigkeit in der Bevölkerung und trägt somit ihrer Stabilität bei (Huntington 1969). Beispielsweise führt Robert Rotberg (2003: 3) bürgerliche Freiheitsrechte und politische Partizipationsmöglichkeiten als einige der wichtigsten öffentlichen Güter an, die Bürger von ihrem Staat erwarten. Eine Gewährung dieser Rechte, so Rotberg, könne daher zur Stabilisierung des politischen Gemeinwesens beitragen. Auch auf anderen Ebenen können Menschenrechte stabilisierend wirken, indem sie die Legitimität des Staates in den Augen seiner Bürger verbessern. Wiesbrock (2001: 51-52) äußert ferner die Hoffnung, dass Staaten, die völkerrechtlich abgesicherte Schutzpflichten vernachlässigen, durch das internationale Menschenrechtsregime dazu gebracht werden können, sich mit Problemen frühzeitig auseinanderzusetzen, solange diese noch behandelbar sind.

STAATLICHKEIT, GEWALT KONFLIKTE UND MENSCHENRECHTE

Die Beziehung zwischen fragiler Staatlichkeit und Menschenrechtsverletzungen ist jedoch nur indirekt; das Versagen staatlicher Institutionen schafft lediglich den Raum, in dem diese Verletzungen begangen werden. Der entscheidende Mechanismus ist die physische Gewalt, die in fragilen Staaten nicht selten in Form größerer, offen ausgetragener Konflikte bis hin zum Bürgerkrieg auftritt.

Dass Gewaltkonflikte zu Menschenrechtsverletzungen führen, ist allseits bekannt. Zur Frage, ob die Kausalität möglicherweise auch in die andere Richtung wirken könnte, herrscht unter politischen Akteuren ein Grundkonsens, den Mary Robinson, die frühere VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, wie folgt zusammenfasst: „(T)oday’s human rights violations are the causes of tomorrow’s conflicts.“ (zit. in: Jongman 2001) Ähnliche Standpunkte werden u.a. in der Afrikanischen Union (Murray 2001), der EU (Patten 2001) und im VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (Carnegie Commission 1998: 91) vertreten und sind auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen wie den Kirchen (Raiser 2001) und Amnesty International (Lochbihler 2006) verbreitet.

Sicherlich lassen sich viele Beispiele finden, die diese These unterstützen, jedoch sollte kein entsprechender Automatismus angenommen werden. Beispielsweise verweist John Stremlau (1998) zu Recht darauf, dass nicht jedes Beispiel massiver Menschenrechtsverletzungen zu einem Gewaltkonflikt führe. Viele Staaten in Osteuropa und Südamerika sind beredte Beispiele relativ friedlicher Transitionen. Diese Beobachtungen werden durch die quantitative Bürgerkriegsforschung bestätigt. James Fearon und

David Laitin (2003) konnten in ihrer umfassenden Analyse keine Korrelation zwischen der Verweigerung bürgerlicher Rechte und dem Ausbruch von internen Konflikten feststellen. Anscheinend wird die kausale Wirkung von Menschenrechtsverletzungen entweder überschätzt, oder sie ist Teil einer komplexeren Wirkungskette, deren genaue Funktionsweise allenfalls im Einzelfall zu rekonstruieren ist.

Als Zwischenfazit lässt sich somit festhalten, dass ein deutlicher Zusammenhang zwischen fragiler Staatlichkeit, Gewaltkonflikten und Menschenrechtsverletzungen besteht. Damit unterscheidet sich diese Problemlage jedoch von den klassischen Herausforderungen der Menschenrechtsarbeit, die sich in erster Linie mit gezielten Menschenrechtsverletzungen durch Regierungen oder andere staatliche Agenten befasst. Zwar geschehen derartige Übertretungen auch in fragilen Staaten, jedoch werden viele Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern durch nicht-staatliche Akteure begangen bzw. können durch staatliche Stellen nicht verhindert werden.

Um diesen Unterschied zu verdeutlichen, ist es lehrreich, auf eine Unterscheidung zurückzugreifen, die sich seit kurzem in der Entwicklungszusammenarbeit durchgesetzt hat und die eingangs bereits angedeutet wurde: Danach werden die Politikoptionen der Geberländer dahingehend vorstrukturiert, ob das Partnerland a) über die notwendige institutionelle Kapazität verfügt und b) ein ausreichender politischer Reformwille vorhanden ist. Diese Unterscheidung von institutioneller Kapazität und politischem Willen lässt sich gut auf die Frage des Menschenrechtsschutzes übertragen, wo Übertretungen bestehender Schutzverpflichtungen ebenfalls durch fehlenden politischen Willen oder eine unzureichende institutionelle Kapazität entstehen.

Schlechte Regierungsführung und geringe staatliche Kapazität sind jedoch nicht unabhängig voneinander, sondern stehen in einer Wechselbeziehung. In fragilen Staaten ohne gut funktionierende Institutionen wird eigeninteressiertem Verhalten von Regierungen durch den Mangel an Kontrollmechanismen Tür und Tor geöffnet. Im Gegenzug kann *bad governance* zu einer Schwächung des Staates beitragen, indem staatliche Institutionen – zum Teil gezielt – ausgehöhlt und delegitimiert werden (Reno 1998).

3. Ansatzpunkte für Menschenrechtsarbeit

Innerhalb dieser Kausalzusammenhänge kann die Menschenrechtsarbeit an allen Punkten ansetzen. Zu den „klassischen“ Elementen dieser Arbeit gehören Maßnahmen, die sich direkt gegen die Täter richten. Auf staatlicher Seite gehören dazu rechtliche Maßnahmen, die sich auf internationale Konventionen oder das Völkerstrafrecht

stützen, während zivilgesellschaftliche Akteure die nationale und internationale Öffentlichkeit über den Fall informieren können. Jenseits der Konzentration auf die unmittelbaren Täter sind Anstrengungen zur Bekämpfung von *bad governance* eine weitere Option. Dazu gehören auf staatlicher Seite diplomatische Bemühungen sowie das Setzen finanzieller Anreize sowie auf zivilgesellschaftlicher Seite „*Naming and Shaming*“-Kampagnen sowie die direkte Unterstützung von Aktivisten vor Ort.

Berücksichtigt man fragile Staatlichkeit als Problemstellung für die Menschenrechtsarbeit, erweitert sich deren Tätigkeitsspektrum um zwei Bereiche. Erstens ist die Konfliktbearbeitung zu nennen, welche die friedliche Beilegung und Transformation von Konflikten sowie die Konfliktprävention zum Ziel hat. Zweitens beinhaltet dies den Ausbau staatlicher Kapazitäten (*Capacity-building* bzw. *State-building*). Diese Felder liegen außerhalb des Aufgabenspektrums klassischer Menschenrechtsarbeit, weswegen entsprechende Akteure sie auch nur mit Bedacht angehen sollten, da sie oft weder über ausreichende Ressourcen, das notwendige Mandat oder die entsprechende Expertise verfügen, um eigene Initiativen zu unternehmen. Daher wird es für die Mehrzahl der Akteure in der Menschenrechtsarbeit eher sinnvoll sein, die Relevanz der Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Bearbeitung dieser Problemstellungen zu unterstreichen und Kooperationen mit gleichgesinnten Organisationen in diesen Bereichen anzustreben, um auf diesem Wege den Schutz der Menschenrechte auf die Agenda zu bringen.

DIE GRENZEN MILITÄRISCHER INTERVENTIONEN

Der internationale Umgang mit fragilen Staaten und internen Konflikten war in den letzten 15 Jahren großen Veränderungen unterworfen. Unter anderem kam es im Zuge der Debatten um „humanitäre Interventionen“, den „Krieg gegen den Terror“ und die „*Responsibility to Protect*“ zu einer Relativierung staatlicher Souveränität, die heutzutage – zumindest für arme und unterentwickelte Staaten – nicht mehr derart absolut gilt wie noch vor zwei Jahrzehnten. Dies führte u.a. zu einer starken Zunahme von (zumeist VN-mandatierten) Militärmissionen, die eine Reihe von Aufgaben zwischen *Peacekeeping* (Friedenserhaltung) und *Peace Enforcement* (Friedensdurchsetzung) zu erfüllen hatten. Neben dieser Zunahme von Militärinterventionen wurde auch das nicht-militärische Aufgabenspektrum im Interventionsfall immer größer: In Kambodscha übernahm die VN Anfang der 1990er Jahre faktisch die Verwaltung des gesamten Landes. Ähnliche weitreichende Interventionen fanden später auch in Ostslawonien, Osttimor, Bosnien und im Kosovo statt.

Ein Schlagwort, das die Zielsetzung dieser und anderer Missionen beschreibt,

lautet *State-building*, also die (Wieder-)Herstellung einer effektiven und legitimen öffentlichen Gewalt in Form eines staatlichen Regierungs- und Verwaltungsapparates. Dies umfasst üblicherweise den Aufbau eines Militär- und Polizeiwesens, einer funktionierenden Justiz, eines demokratischen Parlaments und einer arbeitsfähigen Bürokratie (Paris 2005). Die exakten Maßnahmen unterscheiden sich dabei von Fall zu Fall, einerseits aufgrund der Verschiedenheit der Rahmenbedingungen, andererseits weil die internationale Gemeinschaft rapide Lernprozesse durchmacht und *best practice*-Standards schnell veralten und durch neue Paradigmen ersetzt werden. Nicht zuletzt aufgrund dieser fundamentalen Unsicherheit über die Möglichkeiten und Grenzen von Interventionen werden die militärischen Komponenten derartiger Missionen oft überbetont und mit Aufgaben versehen, die sie nicht oder nur schlecht ausführen können. Die Möglichkeiten ziviler Interventionen werden dagegen unterschätzt, insbesondere im präventiven Bereich.

Hinzu kommt, dass militärische Interventionen anscheinend dauerhafte Friedenslösungen eher zu behindern scheinen. Laut einer Untersuchung von Michael Greig und Paul Diehl (2005) werden während *Peacekeeping*-Missionen weniger Versuche unternommen, Friedensverträge zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln, und diese Verhandlungen führen seltener zu einem erfolgreichen Abschluss als in Konflikten, in denen eine militärische Intervention unterblieb. Die Gründe für diese zunächst paradox anmutende Feststellung konnten bislang nicht exakt identifiziert werden, zwei Hypothesen sind jedoch naheliegend. Einerseits könnte sich das strategische Kalkül der internationalen Gemeinschaft verändern: Anstelle einer Friedenslösung, die alle Beteiligten einschließt, könnten die Interventionsmächte nun versucht sein, viel stärker eigene Interessen durch die selektive Unterstützung bestimmter Parteien zu verfolgen. Andererseits könnte auch die Kompromissbereitschaft der Kriegsparteien sinken: In der durch die Militärintervention stabilisierten Situation könnten sie durch unerreichbare Maximalforderungen den Rückhalt in ihren Unterstützerkreisen aufrechterhalten und gleichzeitig „auf Zeit spielen“, d.h. sich militärisch auf die Phase nach dem erwarteten Abzug der internationalen Truppen vorbereiten.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass Militärintervention keineswegs eine optimale Lösung für die Beilegung innerstaatlicher Konflikte sind. Zwar haben Peacekeeper meist einen zunächst positiven Einfluss, indem sie der Gewalt ein vorläufiges Ende setzen, jedoch ist die Nachhaltigkeit dieses fragilen Friedens unter Umständen geringer als in vergleichbaren Fällen, in denen man von einer Intervention abgesehen hat. Wo Peacekeepingmissionen scheitern (wie z.B. in Somalia), sind die Aussichten nach Greig und Diehl sogar noch schlechter als in allen anderen Fällen. Dies legt

Advokaten militärischer Interventionen eine zusätzliche Rechtfertigungspflicht auf, die nicht nur strategische (Mit welchem Interesse wird interveniert?) und normative (Wie ist diese Intervention legitimiert?), sondern auch funktionelle Fragen (Ist eine militärische Intervention überhaupt ein geeignetes Mittel zur Erreichung der Ziele?) umfasst. Daher sollten Entscheidungsträger immer zur Beachtung der langfristigen Implikationen ihrer Maßnahmen angehalten und daran erinnert werden, dass sie durch eine militärische Intervention andere Optionen verlieren, die einer dauerhaften Friedenslösung möglicherweise zuträglicher wären.

NICHT-MILITÄRISCHE HANDLUNGSOPTIONEN

Jenseits militärischer Interventionen gibt es eine Reihe von zivilen Optionen, den Menschenrechtsschutz in fragilen Staaten zu verbessern. Diese zielen insbesondere auf eine Veränderung der problematischen Rahmenbedingungen, die in diesen Staaten vorhanden sind. Konkret verfolgen diese Maßnahmen drei Ziele:

1. Stärkung der Herrschaft des Rechts (*rule of law*)
2. Aufbau bzw. Stärkung effektiver und legitimer Institutionen des Staates (*Capacity-building*)
3. Prävention bzw. Überwindung bewaffneter Konflikte

Dabei können sie außerdem anhand des Zeitpunkts unterschieden werden, zu dem sie in fragilen Staaten in den Konfliktzyklus eingreifen (vgl. Tab. 1).

Entwicklungspolitische Maßnahmen können durch die gezielte Stärkung staatlicher Institutionen eine wichtige Rolle in der Verhinderung von Staatszerfall spielen. Dazu gehören *Capacity-building*-Projekte in Justiz- und Strafvollzugsbehörden, Polizeikräften, Parlamenten sowie Verwaltungen, um auf diese Weise die Setzung und Implemen-

Tabelle 1: Zivile Eingriffsmöglichkeiten

Ziele	Prävention	Laufender Konflikt	Post-Konflikt
Stärkung der <i>Rule of Law</i>	Entwicklungspolitische Maßnahmen Unterstützung demokratischer Regime		<i>State-building</i> in Postkonfliktstaaten Monitoring Polizeimissionen
<i>Capacity-building</i>	Entwicklungspolitische Maßnahmen		<i>State-building</i> in Postkonfliktstaaten Polizeimissionen
Konfliktbearbeitung	Konfliktprävention	Krisendiplomatie	Monitoring

Quelle: Eigene Darstellung

tation rechtstaatlicher Prinzipien zu fördern. Auch Maßnahmen zur Unterstützung demokratischer Regime haben einen präventiven Charakter, da ein demokratisches System den bestmöglichen Rahmen für den Menschenrechtsschutz bietet. Gleichwohl sind „junge“ Demokratien besonders von Instabilität und Zerfall bedroht. Hier kann externe Unterstützung einen wichtigen Beitrag für das langfristige Überleben dieser Regime leisten. Eine weitere Option sind Maßnahmen zur Konfliktprävention. Dieses Ziel wird rhetorisch auch von einer Vielzahl von Staaten und internationalen Organisationen unterstützt, praktisch folgt jedoch auf *early warning* nur selten *early action*, da zumeist das politische Risiko oder die Kosten scheitern werden, sich außerhalb akuter Krisen in fernen Weltregionen zu engagieren.

Ist ein Konflikt erst einmal offen ausgebrochen, sind die Möglichkeiten deutlich eingeschränkt; jenseits humanitärer Nothilfe kann lediglich die Krisendiplomatie als taugliches Mittel gelten. Diese dient der Öffnung von Gesprächskanälen, der Vermittlung und der Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien. Die Beteiligung neutraler Parteien verbessert die Chancen auf einen positiven Ausgang von Friedensgesprächen und sorgt für eine größere Bindungswirkung entsprechender Abkommen. Die Stärkung der *rule of law* oder *Capacity-building* sind während eines laufenden Konfliktes beinahe unmöglich.

Nach Beendigung eines Konflikts erhöht sich die Zahl der möglichen Instrumente wieder. Dazu gehören zunächst *State-building*-Maßnahmen, die für einen schnellen (Wieder-)Aufbau staatlicher Institutionen und Infrastruktur sorgen sollen. Inhaltlich weist *State-building* in Postkonfliktländern deutliche Ähnlichkeiten zum entwicklungspolitischen *Capacity-building* auf, findet jedoch unter größerem Zeitdruck statt, so dass hier ähnliche Aufgabenfelder bearbeitet werden. Weiterhin kommen zwei Interventionsmöglichkeiten in Frage: Monitoring und Polizeimissionen. Ersteres umfasst die Entsendung von Beobachtern zur Überwachung eines Waffenstillstands und anderer Abmachungen zwischen den Vertragsparteien. Dies kann durchaus auch eine Kontrolle der Menschenrechtslage beinhalten, wie z.B. bei der Aceh Monitoring Mission. Letzteres bedeutet die Entsendung von Polizisten in ein Postkonfliktland, um dort für öffentliche Sicherheit zu sorgen und einheimische Polizeikräfte auszubilden. Beide Interventionsformen benötigen jedoch die Zustimmung der Konfliktparteien; in einem weiter schwelenden Konflikt werden sie nur wenig bewirken können.

4. Zusammenfassung

Fragile Staatlichkeit und Gewaltkonflikte stellen gravierende Probleme für den Schutz der Menschenrechte dar. Gleichzeitig spielt der Menschenrechtsschutz in der aktuellen Bearbeitung dieser Probleme noch eine untergeordnete Rolle. Dabei bietet die Berücksichtigung der Menschenrechte insgesamt in allen Phasen und Erscheinungsformen Ansatzpunkte sowohl für die Analyse der komplexen Wechselwirkungen zwischen fragiler Staatlichkeit, schlechter Regierungsführung, Gewaltkonflikten und Menschenrechtsverletzungen als auch bei der Erarbeitung und Verfeinerung wirksamerer Handlungsansätze – in direkter und indirekter Weise. So kann durch die explizite Berücksichtigung von Menschenrechtsmonitoring ein Beitrag sowohl zur mittel- bis langfristigen Stabilisierung als auch zur Verbesserung der Menschenrechtslage geleistet werden. Durch die Berücksichtigung von Menschenrechtsstandards bei internationalen Polizeieinsätzen würde nicht nur deren Glaubwürdigkeit und Legitimität gestärkt, sondern auch ein verantwortungsvolles polizeiliches Handeln vorgelebt, das auch nach Abzug der internationalen Kräfte seine Wirkung entfalten könnte. Bei vielen entwicklungspolitischen Akteuren gehört es mittlerweile schon zum Standardrepertoire, bei der Bearbeitung von Defiziten im Leistungsbereich der betroffenen Staaten – in menschenrechtlicher Sicht die Erfüllungspflichten der Akteure – Ergebnisse von VN-Menschenrechtsorganen einzubeziehen oder gar Menschenrechte insgesamt als Querschnittsthema zu berücksichtigen (s. Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit oder „*human rights mainstreaming*“ bei UNDP).

Andere Fragen könnten noch weiter erforscht werden. So ist noch zu prüfen, ob die Erkenntnisse von Menschenrechtsorganisation bereits ausreichend bei der Krisenfrühwarnung berücksichtigt werden. Die zunehmende Bearbeitung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die Überprüfung des Umgangs mit nicht-staatlichen Akteuren, insbesondere die Formulierung von Menschenrechtsstandards für Wirtschaftsakteure – beides aktuelle Themen und künftige Arbeitsschwerpunkte von Menschenrechtsorganisationen – können sicherlich auch noch zu Erkenntnissen führen, die für die Bearbeitung fragiler Staatlichkeit insgesamt relevant und hilfreich sind.

Sicherlich sind Akteure der Menschenrechtsarbeit noch nicht ausreichend auf diesen Arbeitsbereich eingestellt und sehen sich mit der Herausforderung konfrontiert, wie sie angesichts knapper Ressourcen und begrenzter öffentlicher Aufmerksamkeit mit diesen Problemen umgehen sollen. Mit Blick auf die hohe Relevanz der Thematik für den Schutz und die umfassende Realisierung der Menschenrechte wäre es jedoch

sinnvoll, sich mit fragiler Staatlichkeit zu befassen, nicht um die Arbeit anderer Disziplinen und Akteure zu duplizieren, sondern um die eigene Expertise ins Spiel zu bringen. Die Arbeit hat damit – erst – begonnen.

Anmerkungen

1 Die Erarbeitung der Hintergrundstudie wurde von amnesty international e.V. Deutschland unterstützt. Der Beitrag gibt die persönlichen Meinungen der Autoren wieder. Eine Notiz zum Sprachgebrauch dieser Studie: Als „Intervention“ werden grundsätzlich alle Einwirkungen externer Akteure auf einen bestimmten Staat bezeichnet, ob mit oder ohne dessen Zustimmung und unabhängig von der Art der Mittel (diplomatisch, militärisch, finanziell). Damit weicht dieses Papier vom völkerrechtlichen Sprachgebrauch ab, wo nur diejenigen Aktionen als „Intervention“ bezeichnet werden, die gegen den Willen eines Staates stattfinden. Damit vermeidet diese Studie jedoch sprachliche Mehrdeutigkeiten ebenso wie aufgeladene Begriffe wie „Friedensmission“.

Literaturverweise

- Baker, Bruce 2006: Beyond the State Police in Urban Uganda and Sierra Leone, in: *Afrika spectrum*, Vol. 41, Nr. 1, S. 55-76.
- BMVG 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1998: Preventing Deadly Conflict. Final report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, New York.
- Cuellar, Mariano-Florentino 2003: The Mismatch Between State Power and State Capacity in Transnational Law Enforcement. Stanford Law School, Public Law Working Paper Nr. 70, November 2003.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel 2007: From „aid conditionality“ to „engaging differently“. How development policy tries to cope with fragile states, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Vol. 23, Nr. 4, i.E.
- Dupont, Benoît/Grabosky, Peter/Shearing, Clifford 2003: The Governance of Security in Weak and Failing States, in: *Criminal Justice*, Vol. 3, Nr. 4, S. 331-349.
- Elwert, Georg 1997: Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt, in: von Trotha, Trutz (Hrsg.): *Soziologie der Gewalt. Sonderheft Nr. 37 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen, S. 86-101.
- Fearon, James D./Laitin, David D. 2003: Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: *American Political Science Review*, Vol. 97, Nr. 1, S. 75-90.
- Godoy, Angelina S. 2002: Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala. Implications for human rights, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 24, Nr. 3, S. 640-661.
- Greig, J. Michael/Diehl, Paul F. 2005: The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 49, Nr. 4, S. 621-646.
- Gros, Jean-Germain 2003: Trouble in Paradise. Crime and collapsed states in the age of globalization, in: *British Journal of Criminology*, Vol. 43, Nr. 1, S. 63-80.

- Hannum, Hurst 2006: Human Rights in Conflict Resolution. The role of the office of the High Commissioner for Human Rights in UN peacemaking and peacebuilding, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, Nr. 1, S. 1-85.
- Heald, Suzette 2006: State, Law and Vigilantism in Northern Tanzania, in: *African Affairs*, Vol. 105, Nr. 419, S. 265-283.
- Huntington, Samuel P. 1969: *Political Order in Changing Societies*. New Haven.
- Jongman, Albert J. 2001: Mapping Dimensions of Contemporary Conflict and Human Rights Violations, in: PIOOM: World Conflict and Human Rights Map 2001/2002. Quelle: http://www.goalsforamericans.org/gallery/d/35-14/atf_world_conf_map.pdf (Stand: 23.10.2006).
- König, Matthias 2005: *Menschenrechte*. Frankfurt/M.
- Lochbihler, Barbara 2006: Sicherheitspolitik versus Menschenrechtsschutz?, in: *Sicherheit + Frieden*, Vol. 24, Nr. 2, S. 99-103.
- Mehler, Andreas 2001: Staatszerfall und Menschenrechte in Afrika, in: von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2002*. Frankfurt/M., S. 68-76.
- Murray, Rachel 2001: Preventing Conflicts in Africa. The need for a wider perspective, in: *Journal of African Law*, Vol. 45, Nr. 1, S. 13-24.
- Paris, Roland 2005: *At War's End. Building peace after civil conflict*. Cambridge.
- Patten, Chris 2001: Role of Human Rights and Democratisation in Conflict Prevention and Resolution. Rede beim Human Rights Forum, Brüssel, 28.-29. Mai 2001. (Quelle: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/patten/speech01_243.htm, Stand: 20.10.2006).
- Raiser, Konrad 2001: Gewalt überwinden durch Verteidigung der Menschenrechte?, in: von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2002*. Frankfurt/M., S. 130-142.
- Reno, William 1998: *Warlord Politics and African States*. Boulder.
- Rotberg, Robert I. 2003: Failed States, Collapsed States, Weak States. Causes and indicators, in: Rotberg, Robert I. (Hrsg.): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D.C., S. 1-25.
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.) 2004: *When States Fail. Causes and consequences*. Princeton.
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.) 2006: *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden.
- Simons, Anna/Tucker, David 2007: The Misleading Problem of Failed States. A ‚socio-geography‘ of terrorism in the post-9/11 era, in: *Third World Quarterly*, Vol. 28, Nr. 2, S. 387-401.
- Strelau, John 1998: *People in Peril. Human rights, humanitarian action, and preventing deadly conflict*. Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, New York, May 1998. Quelle: <http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/peril/frame.htm> (Stand: 20.10.2006).
- von Arnim, Gabriele et al. 2001: Editorial, in: von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2002*. Frankfurt/M., S. 9-14.
- Wiesbrock, Katja 2001: Die Durchsetzung menschenrechtlicher Schutzpflichten als Mittel im Kampf gegen den Staatszerfall – reine Theorie oder realistische Perspektive, in: von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2002*. Frankfurt/M., S. 45-55.
- Woroku, Messelech 1998: Menschen- und Minderheitenrecht in Afrika. Ein Widerspruch zu den Traditionen?, in: Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.): *Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung?* Bonn, S. 230-248.

Wolfgang Benedek

Auswirkungen der Globalisierung auf die Staatlichkeit: Folgen für die Menschenrechte

1. Einleitung und Problemstellung

Die Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf die Staatlichkeit, insbesondere auf die Fähigkeit des Staates, seine traditionellen Aufgaben zu erfüllen, wurde in den letzten 15 Jahren breit diskutiert (z.B. Habermas 1998; Leibfried/Zürn 2006a; Grande et al. 2006). Während zumindest in den westlichen Industrieländern bis in die 1980er Jahre die Idee des Sozialstaates zu einer Ausweitung der sozialpolitischen Maßnahmen des Staates führte, trat mit der Globalisierung und dem durch sie verstärkten Wettbewerbsdruck eine Phase der Deregulierung und Privatisierung ein, in der sozialpolitische Leistungen überprüft und teilweise zurück genommen wurden, um im internationalen Wettbewerb besser bestehen zu können.

Die auf Grund des technologischen Fortschritts, etwa hinsichtlich der Transportkosten, der Liberalisierung der Finanzmärkte und des internationalen Handelsregimes zwecks Erleichterung der Produktion für globale Märkte und der wachsenden Zwischenabhängigkeit beruhende Globalisierung (Schirm 2006) wurde den Bürgern meist als unbeeinflussbares Faktum internationalen Wandels dargestellt, dem sich alle anzupassen hätten (Pikalo 2007: 19 f.).

Die Globalisierung hat wesentlich zur wachsenden wirtschaftlichen Ungleichheit innerhalb und zwischen den Staaten beigetragen. Nach dem Bericht des UNDP über die menschliche Entwicklung 2002 hat die Globalisierung der Welt auch die Unterschiede zwischen den Staaten vergrößert. So betragen die Einkommen der reichsten fünf Prozent der Weltbevölkerung das 114-fache des Einkommens der ärmsten fünf Prozent (UNDP 2002: 23). Auf diese Problematik wurde jüngst auch verstärkt durch die Weltbank in ihrem World Development Report 2006 über „*Equity and Development*“ und das UNDP in seinem Bericht über die menschliche Entwicklung 2005 hingewiesen (World Bank 2005; UNDP 2005: 65 ff.). Dazu gehören Einkommensunterschiede in verschiedenen Ländern ebenso wie geschlechtsspezifische Unterschiede. Besonders stark ist das Wachstum dieser Unterschiede in Transformationsländern, südlichen Entwicklungsländern und auch in China. Die Folge von Marktversagen und der Ungleichheiten hinsichtlich wirtschaftlicher und politischer Macht sind Chancenun-

gleichheiten der betroffenen Menschen sowie die Entwicklung von Institutionen, die die Ungleichheiten perpetuieren (World Bank 2005: 7).

Die Ergebnisse der Handelsliberalisierung sind meistens ebenfalls ungleich verteilt und erfordern daher Ausgleichsmaßnahmen des Staates, die in Entwicklungsländern meist ausbleiben. So zeigt eine von der Weltbank zitierte Studie große regionale Unterschiede der Wohlfahrtsgewinne mexikanischer Haushalte nach der Handelsliberalisierung der 1990er Jahre durch das Freihandelsabkommen mit den USA, die zwischen null und zwei Prozent im Süden und mehr als fünf Prozent im Norden liegen (World Bank 2005: 15).

Eine wichtige Rolle des Staates liegt somit darin, diese Ungleichheiten zu verringern, insbesondere in dem der Zugang zu Gesundheitsdiensten und Bildung erleichtert wird, Gebühren reduziert sowie die Rechenschaftspflicht des Staates verbessert werden (UNDP 2005: 80). Dies entspricht auch den Millenniumsentwicklungszielen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verabschiedet wurden. Sie betreffen teilweise soziale Menschenrechte, wie etwa das Recht auf Bildung, auf Gesundheit und auf soziale Sicherheit. Die für die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten verantwortlichen Ungleichgewichte politischer und wirtschaftlicher Macht können durch eine Verbesserung des Rechtssystems, etwa im Bereich der Justiz und durch einen erleichterten Zugang zur Infrastruktur und Dienstleistungen für alle reduziert werden (World Bank 2005: 14). Ein allgemeiner Sozialabbau lässt sich zumindest in den europäischen Ländern nur beschränkt feststellen: So umfassen in einem Land wie Österreich die Sozialausgaben ca. 29 Prozent seiner Wirtschaftsleistung, die Staatsausgaben insgesamt 49 Prozent (Eurostat 2007).

Auch wenn die Globalisierung weltweit hohe Wachstumsraten für Handel und Wirtschaft hervorbrachte, zeigten sich doch auch ihre Schattenseiten in Form von neuer Ausbeutung und Verstärkung der weltweiten Ungleichheit. Die globalen Institutionen im Finanz- und Handelsbereich wie Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Welthandelsorganisation (WTO), die die wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse unterstützen, wurden zu Zielscheiben der Kritik, die auch von prominenten ehemaligen Vertretern dieser Institutionen kam (Stiglitz 2002). Eine Antiglobalisierungsbewegung, getragen durch eine Vielzahl von Organisationen der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft entwickelte sich, zeigte die Fehlentwicklungen und Bedrohungen sozialer Anliegen auf (z.B. ATTAC 2007) und entwickelte – wie etwa im Rahmen des erstmals in Porto Alegre organisierten Weltsozialforums unter dem Slogan „eine andere Welt ist möglich“ – Alternativentwürfe (Weltsozialforum 2007).

Seit Konzerne und Kapitalfonds aus Russland, China und anderen Ländern des

Südens westliche Unternehmen aufkaufen beziehungsweise über Beteiligungen Einfluss gewinnen, wurde jedoch auch die Sensibilität westlicher Regierungen für die Nachteile der Globalisierung verstärkt. So stammen heute 20 der 500 weltgrößten Konzerne aus China, 12 aus Südkorea, 6 aus Indien und je 5 aus Mexiko und Russland, während 1995 nur drei aus China gezählt wurden (Fortune Global 500 2007). Die Fernostländer weisen auch die höchsten Wachstumsraten auf. Somit werden einige Fragen sichtbar, die in diesem Beitrag geklärt werden sollen. Erfordert die Globalisierung mehr oder weniger Staatlichkeit? In welche Richtung verändert sich die Staatlichkeit aufgrund der Globalisierung? Worin liegt die Rolle des Staates im Zeitalter der Globalisierung?

2. Folgen der Globalisierung für den Staat

Die Auswirkungen der Globalisierung auf den Staat wurden zuerst als eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Staates wahrgenommen, der im Zeitalter der Globalisierung Souveränitätseinbußen hinzunehmen habe und an wirtschaftlicher Steuerungsfähigkeit verliere (Cable 1995; Sassen 1996). Der souveräne, territoriale Nationalstaat, der sich seit dem Westfälischen Frieden herausgebildet hat, ist nicht mehr in der Lage, alleine wesentliche Dimensionen traditioneller Staatsgewalt, wie insbesondere die Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung, aufrecht zu erhalten. Leibfried und Zürn (2006b: 42 ff.) sehen die Veränderung der Staatlichkeit v.a. in der Ressourcendimension, im Gewalt- und Steuermonopol. Während die europäischen Staaten Kompetenzen an die Europäische Union abgeben, übrigens auch im ganzen Bereich der Handelspolitik und der Wettbewerbspolitik, zeichnen sich fragile Staaten oder gar „*failed states*“ durch den Verlust des Machtmonopols aus, indem nicht-staatliche Akteure wie *warlords* die Kontrolle übernehmen. Immer mehr Dienstleistungen, selbst im Bereich der Sicherheit, werden privatisiert. Strukturen organisierter Kriminalität können sich auch im politischen Bereich etablieren. Insgesamt führt die internationale Konkurrenz zu einem Wettbewerb von Steuervorteilen, Investitionsbedingungen etc., dem v.a. die Entwicklungsländer relativ ungeschützt ausgeliefert sind.

Nach dem UNDP-Bericht 2000 über die menschliche Entwicklung wird aufgrund der fortschreitenden globalen Integration der Wirtschaft der Handlungsspielraum von Staaten immer kleiner (UNDP 2000: 99). Dazu tragen auch die multilateralen Übereinkommen im Rahmen der WTO, die Verpflichtungen des Internationalen Währungsfonds oder die große Zahl von Investitionsübereinkommen bei, die die Handlungsfreiheit der Staaten beschränken.

Die Globalisierung wurde in Europa vor allem als ein Angriff auf die (europäi-

schen) Wohlfahrtsstaaten gesehen, da der Globalisierungsdruck zur Einschränkung von Sozialleistungen führe (Appelt/Weiss 2001). Dementsprechend befasste sich ein Teil der Diskussion mit der neuen sozialen Verantwortlichkeit des Staates in einer Welt im Prozess der Globalisierung (Europarat 2003).

Damit verbunden stellt sich auch die Frage nach den Folgen dieser Entwicklung für die Menschenrechte, und zwar auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Der Staat als der Hauptverantwortliche für die Verwirklichung der Menschenrechte kann dieser Rolle im Zeitalter der Globalisierung allein immer weniger gerecht werden. Es muss daher der Blick über die Grenzen des Staates hinaus auf die globale Ebene gerichtet werden (Windfuhr 2005). In diesem Zusammenhang bedarf die Verantwortlichkeit internationaler Wirtschaftsorganisationen ebenso wie die soziale Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen für die Einhaltung der Menschenrechte angesichts der Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung einer Klärung (Benedek/De Feyter/Marella 2007).

Eine Erweiterung des Blickfeldes über die – starken – westlichen Leistungsstaaten hinaus zeigt, dass durch die Globalisierung die Entwicklungsländer, und dort wieder schwache, sogenannte fragile Staaten besonders betroffen sind. Die Entwicklungsländer waren zwar in ihrer Mehrheit schon länger der Erfahrung der Globalisierung ausgesetzt, etwa durch Imperialismus und Neokolonialismus sowie durch die vom Internationalen Währungsfonds verordneten Strukturanpassungsprogramme. In den Vordergrund des internationalen Diskurses traten nun jedoch die Problematik der Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen aufgrund der Globalisierung sowie die Bekämpfung der Korruption, des organisierten Verbrechens sowie des Terrorismus in fragilen Staaten, die für diese Phänomene besonders günstige Rahmenbedingungen bieten. Folglich spielt der Staatstypus für die Betroffenheit durch die Globalisierung und für Maßnahmen gegen deren negative Auswirkungen eine besondere Rolle. So zeigt der erste *Human Security Report* auf, dass seit den 1980er Jahren zwar die Anzahl autokratischer Regime zurückgegangen ist. Dies hat jedoch nicht nur zu einem Anstieg der Demokratien, sondern auch der so genannten „*anocracies*“ geführt. Als solche werden Regime verstanden, die weder Autokratien noch Demokratien sind und besondere Unsicherheit mit sich bringen (Human Security Centre 2005: 151).

Für die Erfüllung wesentlicher Staatsfunktionen wie des Schutzes der BürgerInnen und der Gewährleistung der Menschenrechte bedeutet daher eine Erosion des Staates ebenso eine Gefahr wie das Bestehen repressiver autoritärer Staaten. Folglich wurde seit Ende der 1990er Jahre die These der Entmachtung des Staates durch die Globalisierung in der Literatur zunehmend hinterfragt, ja gar als Mythos kritisiert

(Weiss 1997; Pikalo 2007). Sie war in der Praxis vor allem hinsichtlich schwacher Staaten von Bedeutung.

Der moderne Staat wird unter den Bedingungen der Globalisierung auch in seiner Funktion der wirtschaftlichen Interessensverfolgung für seine BürgerInnen und Unternehmen wieder stärker gefordert. Der Wohlfahrtsstaat transformiert sich zu einem „demokratischen Rechts- und Interventionsstaat“ (Leibfried/Zürn 2006b: 21). Dies wirft die Frage auf, wie der Staat für die neuen Aufgaben im Zeitalter der Globalisierung gestärkt werden kann, insbesondere in seiner Funktion als Garant der Rechtsordnung, als Leistungsträger, in seiner Ausgleichsfunktion und in der Teilhabe an der globalen Governance (Benedek 2006a).

Nicht zuletzt aufgrund der Bedrohung der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 und das organisierte Verbrechen, das heute große Gewinne aus dem internationalen Menschenhandel, dem internationalen Drogenhandel und der globalen Schlepperei von Flüchtlingen und MigrantInnen erzielt, geht die Tendenz in Theorie und Praxis wieder hin zu einem stärkeren Staat, der seine Gemeinwohlfunktion in der Daseinsvorsorge (Schweitzer 2001) im weiteren Sinne durch öffentliche Dienstleistungen erfüllt.

3. Bedeutung des Staates für die Umsetzung der Menschenrechte

Hauptverantwortlicher für die Umsetzung der Menschenrechte ist der Staat, ob als Verantwortlicher für die Umsetzung verfassungsrechtlich garantierter Grundrechte und Grundfreiheiten oder als Vertragspartei von völkerrechtlichen Verträgen, die Menschenrechte auf internationaler Ebene garantieren. So heißt es etwa in Artikel 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu“.

Folglich baut das System der Erfüllung dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen auf einer funktionierenden Staatsgewalt auf, die den Menschenrechtsschutz in der Praxis verwirklicht. Dies impliziert das Vorhandensein effektiver Institutionen der Justiz, den Menschenrechten verpflichtete Sicherheitskräfte, insbesondere eine auch im Menschenrechtsbereich ausgebildete Polizei und eine demokratische Verfassung zur Kontrolle der Sicherheitsorgane. Damit kann die persönliche Sicherheit der Menschen gewährleistet werden, die auch die Einhaltung der Menschenrechte beinhaltet (Benedek/Kettemann 2007).

Auch die Aufgabe der Entwicklung und Erfüllung der sozialen Funktionen des Staates, wie der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, setzt ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit voraus, die wiederum auf grundlegenden bürgerlichen Menschenrechten beruht. Die Praxis vieler Staaten in der Welt, darunter auch etlicher in Europa, sieht jedoch anders aus. Schlecht verdienende RichterInnen, VerwaltungsbeamtInnen und PolizistInnen sind auf ein Nebeneinkommen angewiesen und der Staat wie auch seine BürgerInnen, insbesondere die darin lebenden AusländerInnen, können die Menschenrechte im Alltag kaum durchsetzen. Schwache Staaten, sogenannte „*fragile states*“, sind auch kaum in der Lage, effiziente Partner für Entwicklungsprojekte zu sein, da auch hier aufgrund von Korruption und Misswirtschaft die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit oft „versickern“. Das Anliegen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Menschenrechte als Bestandteile von „*good governance*“, einer guten Regierungsführung, wird seit Jahren diskutiert; im Sinne eines „*rights-based approach*“ (UNDP 2000: 139) werden entsprechende Forderungen an die Regierungen der im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als auch der Ostzusammenarbeit unterstützten Staaten erhoben. Diese willigen meist auch gerne ein und errichten eigene Ministerien oder Staatssekretariate für Menschenrechte, die jedoch in der Praxis mangels Ressourcen wenig bewirken können. Der Engpass, der größere Fortschritte verhindert, liegt in der Regel in der mangelnden Kapazität der Staaten, ihre Aufgaben und internationalen Verpflichtungen zu erfüllen.

Dies gilt für Entwicklungsländer ebenso wie für Ost- und Südosteuropa, insbesondere jedoch den Kaukasus und Zentralasien als Nachbarregionen der Europäischen Union. Somit liegt das Problem nicht nur am Mangel an gutem Willen der Regierenden, sondern auch am Mangel der Fähigkeit der Staaten in einer globalisierten Welt die gestiegenen Anforderungen zu erfüllen. Die Stärkung dieser Fähigkeiten, das so genannte „*capacity-building*“ tritt damit in den Vordergrund, ob es sich nun um Beitrittskandidaten der EU oder um Entwicklungsländer handelt, deren Fähigkeit zu „*good governance*“ verstärkt werden soll (Austrian Development Agency 2006), insbesondere wenn sie Nachkriegsgesellschaften sind (GTZ 2005).

4. Das Problem der „fragilen Staaten“

Als Problem wurden folglich die fragilen Strukturen schwacher Staaten erkannt, die im Extremfall einen „*failed state*“, einen fehlgeschlagenen (oder gescheiterten) Staat, der seine Aufgaben gar nicht mehr erfüllen kann, zur Folge haben können (Büttner 2004; Geiß 2005). Derartige Staaten werden meist von rivalisierenden Clans regiert,

bieten fundamentalistischen Strömungen Raum und entziehen sich internationalen Verpflichtungen. Sie bieten jedoch ideale Bedingungen für die Entwicklung des global organisierten Verbrechens und des Terrorismus und stellen somit nicht nur ein hohes Risiko für die menschliche Sicherheit der schutzlosen Bevölkerung, sondern auch ein internationales Sicherheitsrisiko ersten Ranges dar.

Das Phänomen der fragilen Staaten wurde in den letzten Jahren verstärkt durch die internationalen Entwicklungsorganisationen aufgegriffen. So hat die amerikanische Agentur für internationale Entwicklung (USAID) eine Strategie für die Stärkung fragiler Staaten entworfen (USAID 2005), und die Entwicklungshilfeorganisation der britischen Regierung (DFID) hat die Reform der Regierungsführung in fragilen Staaten zu einem prioritären Ziel ihrer Arbeit gemacht (DFID 2005). Der Entwicklungshilfausschuss der OECD hat eine Gruppe über fragile Staaten eingerichtet, die „*OECD-DAC Fragile States Group*“, in welche als Ko-Vorsitzende auch die Weltbank eingebunden ist. An ihrer Zusammensetzung ist bemerkenswert, dass Experten aus verschiedenen Bereichen wie Regierungsführung (*governance*), Konfliktverhütung und Wiederaufbau sowie der Entwicklungszusammenarbeit mitwirken, denn sie hat zur Aufgabe, aufgrund eines umfangreichen Arbeitsprogramms einen politischen Konsens über die internationale Behandlung fragiler Staaten aufzubauen. Dabei geht es vor allem um Fragen der Effizienz der Entwicklungshilfe sowie um verstärkte Koordination der Geber und Kohärenz der entsprechenden Politiken.

Ein erstes Ergebnis waren die „Prinzipien für ein gutes internationales Engagement in fragilen Staaten“ (OECD-DAC 2005) von 2005. Sie sollen zum Aufbau legitimer, effektiver und tragfähiger staatlicher Institutionen beitragen. Um der Interdependenz von (sicherheits-) politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen Rechnung zu tragen, wurde ein „*whole-of-government approach*“, ein ganzheitlicher Regierungsführungsansatz entwickelt, der eine Kooperation der für Sicherheit, politische und wirtschaftliche Angelegenheiten, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe zuständigen Stellen in den Geberländern zwecks Erzielung einer höheren Kohärenz vorsieht (OECD 2006). Die OECD-Ansätze scheinen noch sehr auf Fragen der Effizienzsteigerung durch eine bessere Koordination der Geberorganisationen konzentriert. Die inhaltliche Frage nach den konkreten Zielvorstellungen und Reformansätzen wird in diesem Kontext nicht erörtert. Dabei kann jedoch auf für die Ziele der nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen relevante Studien zurückgegriffen werden, die die Bedeutung von Menschenrechten, von Demokratie und menschlicher Sicherheit für die menschliche Entwicklung belegen.

Dies waren die Hauptthemen der Berichte über die menschliche Entwicklung

des UNDP von 2000 und 2002. Die Rolle der Menschenrechte für die menschliche Entwicklung und die Stärkung der Menschen im Kampf gegen die Armut (UNDP 2000: 91 ff.) liegt in ihrer „*empowerment*“-Funktion: Sie erweitern menschliche Freiheiten und befähigen Menschen, ihre Rechte einzufordern, in erster Linie vom Staat, aber auch von Unternehmen, etwa über die Bildung von Gewerkschaften auf Grundlage der Vereinigungsfreiheit. So können mittels bürgerlicher und politischer Rechte auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erkämpft werden, wobei der Zivilgesellschaft eine führende Rolle zukommt. Der Staat hat dabei nicht die Rolle alle Bedürfnisse, wie etwa Wohnraum, abzudecken, sondern vor allem die notwendigen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, wie etwa Eigentumsrechte, Nichtdiskriminierung und Beseitigung der Obdachlosigkeit (UNDP 2000: 96 f.). Die allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beschreiben detailliert die Verpflichtungen des Staates im Hinblick auf die Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Deutsches Institut für Menschenrechte 2005).

5. Staatliche Mitsprache in internationalen Wirtschaftsorganisationen

Die Globalisierung hat zur Folge, dass in internationalen Wirtschaftsorganisationen getroffene Beschlüsse und Übereinkommen verstärkt unmittelbare Auswirkungen auf die Staaten haben. Dabei werden bestehende Machtungleichgewichte wirtschaftlich wirksam, etwa was die Bedingungen des internationalen Handels, der internationalen Finanzierung etc. betrifft. Dies wirft auch ein Demokratieproblem auf, da kleinere Staaten ihre Interessen aufgrund ihrer geringeren wirtschaftlichen Bedeutung nur eingeschränkt durchsetzen können. Internationale Wirtschaftsorganisationen werden von den großen Wirtschaftsmächten, die sich wie etwa in der G7 (8) oder OECD außerhalb der Vereinten Nationen koordinieren, zur Implementierung ihrer Vereinbarungen benutzt. Dies hat den Ruf nach einer „Demokratisierung“ internationaler Wirtschaftsorganisationen verstärkt (Benedek 2004).

Staaten sind somit nicht mehr alleinige Entscheidungsträger; nicht-staatliche Akteure wie internationale Nichtregierungsorganisationen und transnationale Unternehmen sind, gemeinsam mit internationalen zwischenstaatlichen Organisationen, ebenfalls aktiv, mit der Folge, dass „*multi-stake holder*-Prozesse“ vielfach die zwischenstaatlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsstrukturen abgelöst haben (UNDP 2002: 127). Infolge dieser Entwicklung haben etwa NGOs, die sich als Vertreter einer internatio-

nenal Zivilgesellschaft verstehen, von der Welthandelsorganisation (WTO) verbesserte Informations- und Partizipationsrechte verlangt, ein Anliegen, das jedoch die kleinen Entwicklungsländer, die Mitglieder der WTO sind, zuerst für sich verwirklicht sehen wollen. Die WTO hat auf die internationale Kritik durch transnationale Kampagnen reagiert und die Transparenz ihrer Tätigkeit stark verbessert. Wenn es jedoch zur Frage von Partizipationsrechten kommt, haben die Mitgliedsstaaten der WTO, insbesondere die Entwicklungsländer, eine Öffnung für internationale NGOs abgelehnt. Erste Ansätze in diese Richtung, wie das Recht „*amicus curiae-briefs*“ (Stellungnahmen als Freunde des Gerichts) an die Streitschlichtungspanels bzw. das Berufungsgremium der WTO zu schicken, wurden nach anfänglichem Widerstand von diesen akzeptiert, stießen jedoch ebenfalls auf die Ablehnung großer Teile der Entwicklungsländer, die ihre staatliche Souveränität als Mitglieder der Organisation durch die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure gefährdet sahen (Benedek 2007a).

Dennoch haben sowohl die internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds als auch die WTO zusätzliche Elemente verstärkter Rechenschaftspflicht akzeptiert (UNDP 2002: 133 ff.), um angesichts internationaler Kritik ihre unter Beschuss stehende Legitimität zu stärken. In der WTO wurden die ursprünglich sehr exklusiven informellen Beschlussverfahren für die Teilnahme zumindest der großen Entwicklungsländer geöffnet. Durch Gruppenbildung, etwa die Gruppe der 20 Schwellenländer oder der 90 Entwicklungsländer, konnten diese in der WTO ihren Einfluss wesentlich verstärken.

Die von verschiedener Seite, etwa der Kommission für Globale Governance in ihrem Bericht „Unsere globale Nachbarschaft“ von 1995 (Commission on Global Governance 1995) geforderte und zuletzt auch vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) wieder ins Gespräch gebrachte Einrichtung eines „wirtschaftlichen Sicherheitsrates“ (UNDP 2002: 140) hat angesichts des Bestehens der G8, die faktisch eine ähnliche Rolle beanspruchen, ohne dafür irgendeine demokratische Grundlage zu besitzen, keine Chance. Wo es um globale wirtschaftliche Interessen geht, stoßen Vorschläge einer „Demokratisierung“ internationaler Entscheidungsprozesse an enge Grenzen.

Nach der Satzung der Vereinten Nationen wäre eigentlich diese für die Koordination der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zuständig, wofür auch der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen eingerichtet wurde. In der Praxis konnte dieser seine Aufgabe nie wirklich erfüllen. Die internationalen Finanzinstitutionen wurden zwar Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, hatten aber von Anfang an eine besonders weitreichende Autonomie und die geplante internationale

Handelsorganisation (ITO) kam angesichts des Widerstands im US-amerikanischen Kongress erst gar nicht zustande. So übernahm das GATT auf vorläufiger Basis einen Teil ihrer Aufgaben, die den Handelsbereich im engeren Sinne betrafen.

Während das GATT jedoch noch als *De-facto*-Sonderorganisation der Vereinten Nationen einen engeren Bezug zu den Vereinten Nationen aufwies, hat die 1995 aufgrund der Beschlüsse der Uruguay Runde errichtete WTO sich außerhalb der Organisation der Vereinten Nationen positioniert. Die damit angestrebte vollständige Unabhängigkeit von den Vereinten Nationen hatte jedoch auch zur Folge, dass die WTO sich vom VN-System und dem dort geführten Diskurs isolierte und damit ins Zentrum der Kritik internationaler Globalisierungsgegner wie z.B. ATTAC geriet, was ihre Handlungsmöglichkeit nicht unwesentlich beeinträchtigte (Benedek 2007a: 139 f.). So konnte die WTO in den Verhandlungen im Bereich der von den Globalisierungsgegnern besonders kritisierten Aktionsfelder der Dienstleistungen (GATS) und der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) bisher kaum Verhandlungsfortschritte erzielen.

6. Einschränkungen öffentlicher Dienstleistungen aufgrund der Globalisierung

Eine wesentliche Funktion des Staates ist die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Sicherheit, Gesundheit, Bildung und anderer sozialer Leistungen. Durch die Globalisierung sind Staaten unter Druck geraten, einen Teil dieser Dienstleistungen zu privatisieren und den Markt privaten Anbietern zu öffnen. Durch die Mitgliedschaft in der WTO sind die Mitglieder automatisch auch an die Verpflichtungen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) gebunden, das eine fortschreitende Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels anstrebt. Entwicklungsländer müssen daher im Bereich der Finanzdienstleistungen oder der Telekommunikation auch ausländische Dienstleister zulassen und sollen sukzessive auch andere Dienstleistungsmärkte öffnen.

Die Entlastung der meist überforderten Staatshaushalte durch die Privatisierung von Dienstleistungen wird häufig von internationalen Wirtschaftsorganisationen empfohlen und von Regierungen in Entwicklungsländern als Ausweg gesehen. Besondere Probleme ergeben sich im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung oder Trinkwasserversorgung, die auch sozialen Menschenrechten entsprechen. Hier hatte die Privatisierung vielfach zur Folge, dass Leistungen eingeschränkt oder teurer wurden, wodurch v.a. die ärmere Bevölkerung vom Genuss dieser Dienstleis-

tungen ausgeschlossen wurde. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wirft somit besondere Probleme der Menschenrechte auf, die von der Zivilgesellschaft, den Vereinten Nationen und auf akademischer Ebene in den letzten Jahren heftig diskutiert wurden (Unterkommission für Menschenrechte 2001; De Feyter/Isa 2005).

Im Zentrum der Kritik standen einerseits internationale Wirtschaftsorganisationen wie die WTO, andererseits die Regierungen von Entwicklungsstaaten, denen vorgeworfen wurde, öffentliche Aufgaben unter internationalem Druck zu vernachlässigen (Fritz/Scherrer 2002). Freilich stehen hinter der WTO die interessierten Staaten und hinter diesen die Unternehmen, die weltweit ihre Dienstleistungen anbieten wollen. Gelingt dies nicht über multilaterale Übereinkommen, dann wird es auf bilateralem Wege versucht, wie eine Reihe von bilateralen Handelsabkommen der USA und der Europäischen Gemeinschaft mit süd- und zentralamerikanischen sowie asiatischen Entwicklungsländern zeigen. In diesen Abkommen mussten die Entwicklungsländer meist über die multilateralen Verpflichtungen hinausgehende Zugeständnisse in den Bereichen der Dienstleistungen und der geistigen Eigentumsrechte machen, die als GATS Plus bzw. TRIPS Plus bezeichnet werden.

Die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen ist eine der Hauptaufgaben des Staates im Rahmen der Daseinsvorsorge. Wie die Unterkommission der Vereinten Nationen für Menschenrechte feststellt, hat der Staat diese Verpflichtung auch aufgrund der internationalen Menschenrechtsübereinkommen, etwa von Artikel 2 des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, der das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung enthält. Freilich wird darin festgehalten, dass die Staaten diese Rechte nur „nach und nach“ voll zu verwirklichen haben, sie müssen dabei aber von allen Möglichkeiten, vor allem gesetzgeberischen Maßnahmen, Gebrauch machen. Auch dürfen sie keine Diskriminierung im Genuss dieser Rechte zulassen. Dies betrifft etwa die Gewährleistung einer kostenlosen, verpflichtenden Grundschulausbildung oder die Gesundheitsversorgung, die ohne jede Diskriminierung anzubieten sind.

Für die Verpflichtung zur Gesundheitsversorgung, etwa zur „Schaffung der Voraussetzungen, die für jedermann im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen“ (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe d des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), ergeben sich zusätzliche Probleme beim Zugang von Entwicklungsländern zu erschwinglichen Medikamenten, da viele Medikamente aufgrund des Patentschutzes für Menschen in Entwicklungsländern zu teuer sind. Dafür wurde wiederum die WTO verantwortlich gemacht, da das Übereinkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte

(TRIPS) von den Mitgliedsstaaten der WTO verlangt, die Patente innerstaatlich rechtlich zu verankern und damit die Einhebung der Lizenzgebühren abzusichern.

Es ist weitgehend der internationalen Zivilgesellschaft zu verdanken, dass durch eine breite Kampagne die im TRIPS-Übereinkommen enthaltenen Flexibilitäten für Ausnahmeregelungen zugunsten bedürftiger Entwicklungsländer genutzt wurden, indem durch Beschlüsse der WTO-Organe im Interesse der öffentlichen Gesundheit etwa die Produktion von unentbehrlichen Medikamenten zur Bekämpfung von Epidemien durch Zwangspatente ermöglicht wurde (Ovett 2007). Bei der Geltendmachung der Menschenrechte waren auf das Recht der internationalen Handelsbeziehungen spezialisierte NGOs wie 3D (*Trade – Human Rights – Equitable Economy*) eine treibende Kraft. Dies wirft die Frage nach dem Verhältnis zwischen der (internationalen) Zivilgesellschaft und den Staaten, v.a. den Entwicklungsländern, auf.

7. Das Verhältnis zwischen der globalen Zivilgesellschaft und den Entwicklungsstaaten

Wie geschildert, bestand auf Seiten der Entwicklungsländer gegenüber internationalen NGOs oft Skepsis und sogar Ablehnung, da ihr erstes Anliegen darin lag, ihre eigenen Partizipationsbedingungen zu verbessern. Meist haben diese Länder auch auf nationaler Ebene kein gutes Verhältnis zur Zivilgesellschaft, die vor allem autoritäre oder schwache Regierungen oft als Opposition empfinden. Andererseits leisten auf internationale Wirtschaftsfragen spezialisierte internationale NGOs den Regierungen mancher Entwicklungsländer wertvolle Dienste in der Beratung, etwa in der Verhandlung bilateraler Handelsübereinkommen oder bei der Vertretung ihrer Interessen auf globaler Ebene (Ovett 2007: 195 ff.). Die NGOs waren Vorreiter der Verbindung der Handelsagenda mit der Menschenrechtsagenda und leisteten insbesondere in der Bewusstmachung der Zusammenhänge zwischen GATS, TRIPS und dem Recht auf Gesundheit sowie bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen wichtige Beiträge, die eine erhöhte Anerkennung ihrer Tätigkeit auch von Seiten der Entwicklungsländer zur Folge hatte.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass in Folge der Globalisierung eine globale Zivilgesellschaft entstanden ist, die wesentlich zur Diskussion um die Rechenschaftspflicht („*accountability*“) von internationalen Wirtschaftsorganisationen, aber auch von Staaten im Lichte der Menschenrechte beigetragen hat (Benedek 2007b).

Auch wenn sich die Organisationen der Zivilgesellschaft ebenso wie internationale Wirtschaftsorganisationen der Frage nach ihrer Legitimität auf Grundlage demokra-

tischer Strukturen und der Rechenschaftspflicht stellen müssen, haben sie sich doch als neue internationale „*stakeholder*“ etabliert, die sich in die globale *governance*, v.a. in den Bereichen Wirtschaft, Entwicklung, Menschenrechte und Umwelt, aber auch der Sicherheit einbringen. Dabei stellt sich die Frage der Institutionalisierung der Partizipation, die für einzelne internationale Organisationen noch sehr unterschiedlich gelöst ist.

Die Industrieländer und insbesondere die Europäische Union haben es gelernt, die internationalen NGOs als Partner zu nutzen, auch wenn sie von ihnen immer wieder kritisiert werden. Die Entwicklungsländer sind in diesem Lernprozess noch nicht soweit fortgeschritten. Insbesondere schwache Staaten sehen NGOs oft als Gefahr für ihre Souveränität. Dabei ist diese aufgrund der Globalisierung ohnedies längst durchbrochen. Gerade schwache Staaten sollten daher die Organisationen der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft als Verbündete im Kampf gegen die negativen Folgen der Globalisierung betrachten. Manche tun dies auch, wie etwa die Veranstaltung der Weltsozialforen in Porto Alegre, Mumbai oder Nairobi zeigen.

Eine Studie über die Rolle der Zivilgesellschaft zur Stärkung der „*good governance*“ in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens hat gezeigt, dass es in der Behandlung der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene große Unterschiede gibt. Länder wie Kroatien und Slowenien wissen die Rolle der Zivilgesellschaft weit höher zu schätzen als etwa Serbien und haben für deren Mitwirkung institutionelle Vorkehrungen getroffen (Benedek 2006b).

8. Folgen der Globalisierung für die Menschenrechte

Die Globalisierung hat zur Folge, dass sich die Verantwortlichkeit für die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte erweitert hat. Der Staat ist zwar weiterhin hauptverantwortlich, aber auch zwischenstaatliche Organisationen und nicht-staatliche Akteure, wie transnationale Unternehmen, werden in die Pflicht genommen, weil ihre Tätigkeit bedeutende Auswirkungen auf die Menschenrechte hat. Insofern wird von einer „Globalisierung der Menschenrechte“ (Coicaud et al. 2003) gesprochen und die Frage nach der globalen Verantwortlichkeit für die Verwirklichung der Menschenrechte (Kuper 2005) gestellt.

An die transnationalen Unternehmen werden heute erhöhte Anforderungen hinsichtlich ihrer „*corporate social responsibility*“, ihrer sozialen Unternehmensverantwortung gerichtet. Von der Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte im Jahr 2003 verabschiedete Normen über die

Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsbetriebe haben den Grundsatz statuiert, dass diese Unternehmen in ihrem Wirkungsbereich die Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Verwirklichung der Menschenrechte haben (Unterkommission für Menschenrechte 2003).

Es liegt in der Natur von Entwicklungsländern, dass sie ihre Souveränität und damit verbundene Verantwortlichkeit für die Tätigkeit dieser Unternehmen nur beschränkt wahrnehmen können. Aber auch dem Sitzstaat der Unternehmen kommt eine Verantwortlichkeit für die internationale Tätigkeit dieser Unternehmen zu (Francioni 2007: 260 ff.). Diese kommt auch in der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption zum Ausdruck, die am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten ist und von den einzelnen Staaten umzusetzen ist.

9. Schlussfolgerung

Die Globalisierung bedeutet kein Ende der Staatlichkeit, sie verlangt eher eine Neuausrichtung des Staates, um seine Aufgaben unter den neuen Bedingungen erfüllen zu können. Der Staat behält die Hauptverantwortung für den Schutz der Privaten gegen die Auswirkungen der Globalisierung, etwa im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die der Staat auch auf lokaler Ebene zu gewährleisten hat (De Feyter 2007). Eine wichtige Aufgabe des Staates ist seine Ausgleichsfunktion. Damit sollen die Ungleichheiten verringert werden, die sich aus dem freien Spiel der Marktkräfte ergeben. Durch die Globalisierung hat die Auseinanderentwicklung relativ zugenommen und somit ist die Bedeutung dieser Aufgabe des Staates gewachsen.

Während jedoch europäische Sozialstaaten durch den Einsatz beträchtlicher Mittel der Ungleichentwicklung entgegensteuern, sind arme Länder des Südens oder des Ostens dazu in der Regel volkswirtschaftlich nicht in der Lage. Die Bevölkerung ist somit weitgehend schutzlos den Kräften des Marktes ausgeliefert. Gewerkschaftsbewegungen sind oft nicht effektiv oder werden verfolgt. In den Verhandlungen des Freihandelsabkommens mit Kolumbien hat der US-Kongress nicht nur die Aufnahme von Sozialstandards, wie die menschenrechtlich garantierte Koalitionsfreiheit – das heißt das Recht, Gewerkschaften zu bilden – verlangt, sondern auch einen verstärkten Schutz der Gewerkschafter durch die Regierung, da Kolumbien mit einer Rate von sechs getöteten Gewerkschaftern pro Monat im Jahr 2006 international an der Spitze stand (International Herald Tribune, 29.5.2007).

Daraus folgt, dass die Globalisierung eine Stärkung des Staates erfordert, damit er den Schutz und die Unterstützung der Anliegen seiner Bürger unter den neuen

Bedingungen erfüllen kann. Der demokratische Rechts- und Interventionsstaat ist jedoch noch weitgehend auf die westlichen Industrieländer beschränkt. Diese und ihre Unternehmen sind bei ihren weltweiten Interessen auf Partner angewiesen, die ihrerseits die Grundbedingungen der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte sowie der *good governance* erfüllen. Für internationale Investitionen und Geschäfte ist die Rechtssicherheit von größter Bedeutung. Multilaterale Übereinkommen wie die im Rahmen der WTO geschlossenen Verträge und eine Vielzahl bilateraler Investitions- und Handelsabkommen tragen dazu bei. Sie sind jedoch wertlos, wenn der Staat selbst zerrüttet ist und nicht über die Fähigkeit verfügt, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen.

Daraus resultieren vielfältige Programme von internationalen Entwicklungsorganisationen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und des *capacity-building* in allen staatlichen Bereichen. Darin liegt nicht nur hinsichtlich von fragilen Staaten ein Schwerpunkt der aktuellen internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Berichte über die menschliche Entwicklung des UNDP haben diesen Prozess mit aufbereitet. Die Folge ist eine neue Chance für die Stärkung der Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene. Die Menschenrechte brauchen den Staat, der Staat braucht die Menschenrechte. Das ist mehr als *good governance*, weil damit auch die Werte der Menschenrechte einfließen und daher gibt es auch Widerstand unter dem Deckmantel der Souveränität. Das UNDP hat mehrere Programme gestartet, wo ein *rights-based approach* bereits angewendet wird. In Nachkriegssituationen und im Falle fragiler Staaten im Allgemeinen bedarf es meist auch eines gesellschaftlichen Wiederaufbaus bzw. einer Konsolidierung der staatlichen Institutionen, welche die Legitimität des Staates als Instrument des Schutzes und der Daseinsvorsorge für seine Bürger wieder stärkt.

Der wechselseitigen Abhängigkeit von Entwicklung und Menschenrechten, ebenso wie von Menschenrechten und menschlicher Sicherheit, ist dabei Rechnung zu tragen. Der internationalen Ebene von zwischenstaatlichen und nicht-staatlichen Organisationen kommt eine wichtige Unterstützungsrolle für diesen Prozess zu, in dem auch internationale Unternehmen über die internationale Öffentlichkeit, aber auch die Vereinten Nationen, immer stärker in die Pflicht genommen werden. Der Staat muss sich für die Interaktion auf globaler Ebene öffnen und lernen, seine Interessen in internationalen Organisationen zu vertreten und mit den nicht-staatlichen Akteuren zu kooperieren, um seine Interessen zu verfolgen. Das Ziel ist ein leistungsfähiger, an den Menschenrechten orientierter, demokratischer Sozialstaat, der im internationalen Wettbewerb bestehen kann.

Literatur

- Appelt, Erna/Weiss, Alexandra (Hrsg.) 2001: Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten, Hamburg.
- Austrian Development Agency 2006: Good Governance. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Wien.
- ATTAC 2007: Attac Public Form zu Globalisierung. Quelle: <http://www.attac.de/themen/globalisierung/Globalisierung.php>, Berlin et al. (Stand: 8.8.2007).
- Benedek, Wolfgang 2004: Demokratisierung internationaler Wirtschaftsorganisationen am Beispiel der WTO, in: Kopetz, Hedwig/Marko, Joseph/Poier, Klaus (Hrsg.): Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation, Wien et al., S. 225-238.
- Benedek, Wolfgang 2006a: Globale Governance der Weltwirtschaft, in: Koller, Peter (Hrsg.): Die globale Frage. Empirische Befunde und ethische Herausforderungen, Wien, S. 257-274.
- Benedek, Wolfgang (ed.) 2006b: Civil Society and Good Governance in Societies in Transition, Belgrad.
- Benedek, Wolfgang 2007a: The World Trade Organisation and Human Rights, in: Benedek, Wolfgang/De Feyter, Koen/Marrella, Fabrizio (eds.): Economic Globalisation and Human Rights, Cambridge, S. 137-169.
- Benedek, Wolfgang 2007b: The Emerging Global Civil Society: Achievements and Prospects, in: Rittberger, Volker/Nettesheim, Martin (eds.): Changing Patterns of Authority in the Global Political Economy, Houndsmills, (i.E.)
- Benedek, Wolfgang/De Feyter, Koen/Marrella, Fabrizio (eds.) 2007: Economic Globalisation and Human Rights, Cambridge.
- Benedek, Wolfgang/Kettemann, Matthias C. 2007: Human Security und Menschenrechte, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg.): Human Security – der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung?, Baden-Baden, i.E.
- Büttner, Annette 2004: Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik: Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung, Marburg.
- Cable, Vincent 1995: The Diminished State: A Study in the Loss of Economic Power, in: Daedalus, Vol. 124, Nr. 2, S. 23-53.
- Commission on Global Governance 1995: Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance, New York.
- Coicaud, Jean-Marc/Doyle, Michael W./Gardner, Anne-Marie (eds.) 2003: The Globalization of Human Rights, Tokio et al.
- De Feyter, Koen/Isa, Felipe Gómez (eds.) 2005: Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation, Antwerpen u.a.
- De Feyter, Koen 2007: Localising Human Rights, in: Benedek, Wolfgang/De Feyter, Koen/Marrella, Fabrizio (eds.): Economic Globalisation and Human Rights, Cambridge, S. 67-92.
- Department for International Development (DFID) 2005: Why we need to work more effectively in fragile states. Quelle: www.dfid.gov.uk/Pubs/files/fragilestates-paper.pdf, London (Stand: 8.8.2007).
- Deutsches Institut für Menschenrechte 2005: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Berlin.
- Europarat 2003: The State and New Social Responsibilities in a Globalising World, Trends in Social Cohesion, Vol. 6, Straßburg.

- Francioni, Francesco 2007: Alternative Perspectives on International Responsibility for Human Rights Violations by Multinational Corporations, in: Benedek, Wolfgang/De Feyter, Koen/Marrella, Fabrizio (eds.): Economic Globalisation and Human Rights, Cambridge, S. 245-265.
- Fortune Global 500 2007: Quelle: http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2007/full_list/index.html, Atlanta (Stand: 8.8.2007).
- Fritz, Thomas/Scherrer, Christoph 2002: GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck, Hamburg.
- Geiß, Robin 2005: „Failed States“: Die normative Erfassung gescheiterter Staaten, Berlin.
- Grande, Edgar/König, Markus/Pfister, Patrick/Sterzel, Paul 2006: Politische Transnationalisierung: Die Zukunft des Nationalstaats – Transnationale Politikregime im Vergleich, in: Schirm, Stefan A. (Hrsg.): Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven, Baden-Baden, S. 119-145.
- GTZ 2005: Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften. Quelle: <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-gg-in-nachkriegsgesellschaften-2005.pdf>, Eschborn (Stand: 8.8.2007).
- Habermas, Jürgen 1998: Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt/M.
- Human Security Centre of the University of British Columbia 2005: Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, New York u.a.
- Klein, Eckart 2005: Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung, in: MenschenRechtsMagazin, H. 2, S. 125-135.
- Kuper, Andrew (ed.) 2005: Global Responsibilities: Who Must Deliver On Human Rights? New York et al.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.) 2006a: Transformation des Staates? Frankfurt/M.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael 2006b: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: diess. (Hrsg.) 2006, Transformation des Staates? Frankfurt/M., 19-65.
- OECD 2006: Whole of Government Approaches to Fragile States, Paris. Quelle: <https://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf> (Stand: 8.8.2007).
- OECD-Development Assistance Directorate (DAC) 2005: Policy Commitment and Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Quelle: <https://www.oecd.org/dataoecd/42/61/38768853.pdf> (Stand: 8.8.2007).
- Ovett, Davinia 2007: Making Trade Policies More Accountable and Human Rights-Consistent. A NGO Perspective of Using Human Rights Instruments in the Case of Access to Medicines, in: Benedek, Wolfgang/De Feyter, Koen/Marrella, Fabrizio (eds.): Economic Globalisation and Human Rights, Cambridge, S. 170-209.
- Pikalo, Jernej 2007: Economic Globalisation, Globalist Stories of the State, and Human Rights, in: Benedek, Wolfgang/De Feyter, Koen/Marrella, Fabrizio (eds.): Economic Globalisation and Human Rights, Cambridge, S. 17-38.
- Sassen, Saskia 1996: Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization, New York.
- Schirm, Stefan A. (Hrsg.) 2006: Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven, Baden-Baden.
- Schweitzer, Heike 2001: Daseinsvorsorge, „service public“, Universaldienst, Baden-Baden.
- Stiglitz, Joseph 2002: Die Schatten der Globalisierung, Berlin.
- Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte 2001: Resolution 2001/4 über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und Menschenrechte vom 15. August 2001, VN Dok. E/CN.4/Sub.2/RES/2001/4.

- Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte 2003: Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003).
- UNDP 2000: Bericht über die menschliche Entwicklung 2000: Menschenrechte und menschliche Entwicklung, Bonn.
- UNDP 2002: Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt, Bonn.
- UNDP 2005: Bericht über die menschliche Entwicklung 2005, Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt, Berlin.
- USAID 2005: Fragile States Strategy, Washington D.C. Quelle: www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf (Stand: 8.8.2007).
- Weiss, Linda 1997: Globalization and the Myth of the Powerless State, in: *New Leftist Review*, Vol. I, Nr. 225, S. 3-27.
- Weltsozialforum 2007: Das deutschsprachige Informationsportal zur weltweiten Sozialforum-Bewegung, Berlin. Quelle: <http://www.weltsozialforum.de> (Stand: 8.8.2007).
- Windfuhr, Michael (ed.) 2005: *Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization*, Uppsala.
- World Bank 2005: *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington D.C.

Jean L. Cohen

Demokratie, Menschenrechte und Souveränität im Zeitalter der Globalisierung neu denken

Zwei mit der Globalisierung einhergehende Entwicklungen fordern die Art und Weise, wie wir über Demokratie, Rechte und Souveränität nachdenken, nachdrücklich heraus. Zunächst ist da der zunehmend an Einfluss gewinnende internationale Menschenrechtsdiskurs. Er veranlasste Theoretiker zu der Annahme, dass nur diejenigen Regierungen als legitim anzuerkennen seien, die keine aggressive Politik verfolgen und zumindest Minimalanforderungen an Gerechtigkeit erfüllen. Dies ist eine durchaus radikale Idee: dass die „internationale Gemeinschaft“ moralische Prinzipien formulieren und juridische Regeln erzwingen kann, um das Verhalten von Regierungen gegenüber den eigenen Bürgern und Einwohnern zu regulieren, und zugleich die souveräne Gleichheit der Staaten von der Einhaltung dieser Prinzipien abhängig macht.¹ Zudem wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die internationale Gemeinschaft im Falle schwerer Verstöße verpflichtet ist, die grundlegenden Menschenrechte zu schützen und durchzusetzen. Tatsächlich verstehen viele Theoretiker ‚minimale‘ Demokratie als Menschenrecht, teils, weil sie diese als Voraussetzung für Gerechtigkeit ansehen, teils, weil ihrer Ansicht nach Demokratie zu Frieden und zur Einhaltung der Menschenrechte führt (Buchanan 2004).²

Mit der zweiten Entwicklung ist die zunehmende Bedeutung von Institutionen globalen Regierens (*global governance*) gemeint, die durch maßgebliche Politik und verbindliche Regeln das Verhalten von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren steuern.³ Die Entstehung dessen, was gelegentlich ein „globaler administrativer Raum“ genannt wird, und die neue Rolle von internationalen Institutionen wie den VN und der WTO werfen Fragen nach der Legitimität dieser Institutionen sowie nach der Gerechtigkeit ihrer Entscheidungen auf.⁴ Die gegenwärtig drängendste Frage in diesem Zusammenhang ist, wie solche Formen von *governance* „demokratisiert“, und nicht einfach nur, wie sie effizienter gemacht werden können.⁵

Beide Entwicklungen zwingen uns dazu, über Rechte, Demokratie und Souveränität neu nachzudenken. Der Menschenrechtsdiskurs und auch die Idee eines Menschenrechtes auf Demokratie haben durch diese Entwicklungen eine neue Funktion erhalten. Das Bezugssystem politischer Legitimität scheint nicht mehr

der Bürger eines Staates, sondern die „internationale Gemeinschaft“ zu sein, die zum obersten Interpreten und Vollstrecker von Rechten wird. Zugleich wirft die problematische Legitimität von *global governance*-Institutionen die Frage auf, ob und in welcher Weise die Konzepte von Demokratie und Recht neu gedacht werden müssen, um sie auch auf nichtstaatliche Strukturen übertragen zu können. Damit stellt sich ebenfalls die Frage, ob Menschenrechte auf *governance*-Institutionen und womöglich auch auf private transnationale Netzwerke angewendet werden können (Teubner 2006).

Ich möchte zur Analyse dieser Problematik beitragen, indem ich Varianten eines interessanten neuen Ansatzes zu Menschenrechten untersuche, der von seinen Verfechtern als „politische Konzeption“ (*political conception*) überschrieben und damit vom traditionellen Ansatz abgegrenzt wird. (1) Ich werde mich für eine Version dieser politischen Konzeption stark machen und zeigen, warum man nicht von einem Menschenrecht auf Demokratie sprechen sollte. Kurz gesagt würde ein internationales rechtsförmiges Menschenrecht auf Demokratie die moralisch fortschrittlichen Kernprinzipien der heutigen Völkerrechtsordnung aufs Spiel setzen. (2) Dann werde ich das Souveränitätskonzept beschreiben, das der „politischen Konzeption“ der Menschenrechte zugrunde liegt. Wenn wir Souveränität nicht nur als Ausdruck von Macht, sondern als normativen Begriff und international gültigen Rechtsanspruch auf politische Autonomie verstehen, eröffnet sich uns eine neue Sichtweise auf die Funktion des Menschenrechtsdiskurses: Dieser wird zu einem Mechanismus, der Ungerechtigkeiten verhindert und korrigiert, die durch die internationale juristische Zuschreibung und Verteilung souveräner Gleichheit auf Staaten entstehen können.⁶ Ich vertrete die These, dass souveräne Gleichheit von Staaten und Menschenrechte zwei unterschiedliche, aber zusammenhängende rechtliche Prinzipien ein und desselben dualistischen internationalen Systems sind und dass beide notwendig sind, um dieses System gerechter zu gestalten.⁷ (3) Wie ich aber auch zu zeigen hoffe, wird sich das normative Versprechen beider Prinzipien nur einlösen lassen, wenn wir – als ein weiteres Element der Souveränitätskonzeption – Souveränität auch als Status und Inklusion in *global governance*-Institutionen verstehen. Im Unterschied zu zahlreichen meiner Kolleg/innen akzeptiere ich aber weder die Behauptung, dass Souveränität als Inklusion ein Ersatz für Souveränität als Autonomie sein kann, noch die Behauptung, dass Souveränität als Verantwortung (für den Schutz der Sicherheit der Menschen) das Verständnis von Souveränität als Recht (das mit staatlicher Autonomie und Sicherheit verknüpft ist) ersetzt hat oder ersetzen sollte (Chayes/Chayes 1995, siehe auch Slaughter 2005: 627-630). (4) Um die Legitimität und Funktionalität der neu-

en, mächtigen *global governance*-Institutionen zu gewährleisten, sind schließlich eine angemessene Repräsentation oder das Mitspracherecht der Betroffenen (*stakeholder*), gute prozedurale und substantielle Regeln sowie Mechanismen der Rechenschaftspflicht und der Responsivität usw. notwendig. Dies ist insbesondere erforderlich, um die Legitimität solcher Institutionen zu gewährleisten, die Kriterien zur Beurteilung von Menschenrechtsverletzungen formulieren und Entscheidungen über Intervention und Erzwingung treffen sollen. Das Problem der „Demokratisierung“ dieser Institutionen muss auf Grundlage des dualistischen Verständnisses angesprochen werden.⁸ (5)

Bevor ich die politische Konzeption der Menschenrechte erläutere, möchte ich kurz auf deren historische Entwicklung eingehen. Menschenrechtsdiskurse sind immer polemisch und bleiben unverständlich, wenn ihre politischen Absichten nicht im historischen Kontext gesehen werden. Das Konzept völkerrechtlicher Menschenrechte wurde durch die im Zweiten Weltkrieg verübten Gräueltaten europäischer Regierungen an ihren eigenen Bevölkerungen und an Zivilisten in den besetzten Gebieten wieder belebt; die bekannten Tribunale, Deklarationen, Verträge und Abkommen waren die Folge. Hinter der Verlagerung des Diskurses von Minderheitenrechten auf Menschenrechte steht eine interessante politische Konstellation, worauf ich hier allerdings nicht weiter eingehen kann (Mazower 2004). Möge an dieser Stelle der Hinweis genügen, dass angesichts einer breiten Missachtung positiven Rechts eine Wiederbelebung der Theorien des Naturrechts und der moralischen Rechte erfolgte.

Zu einer zweiten Welle des Menschenrechtsdiskurses kam es im Zusammenhang mit der Befreiung von der Kolonialherrschaft in Übersee und vom Sowjetreich in Osteuropa in den späten 1960er und 1970er Jahren sowie mit internen Demokratisierungsprozessen in Lateinamerika in den 1970er und 1980er Jahren. Diese Entwicklungen scheinen den Prinzipien der Selbstbestimmung und der souveränen Gleichheit erst ihre Bedeutung gegeben zu haben. Die Ausweitung des Menschenrechtsdiskurses im Völkerrecht und seine Inanspruchnahme durch transnationale soziale Bewegungen, um lokale Aktivisten zu unterstützen, die sich gegen die Unterdrückung durch ihre Regierungen und imperialistische Fremdherrschaft wehrten – all dies schien positive Entwicklungen zu sein. Obwohl sie lediglich ermahnende Standards mit empfehlendem Charakter waren, entwickelten sich die Menschenrechtserklärungen und -abkommen für Aktivisten zu einem wichtigen normativen Bezugssystem.⁹ Unter Bezugnahme auf die Menschenrechte wurden gerechtigkeitsbasierte Forderungen nach politischem Wandel gestellt, wurden Bürger und Bürgerbewegungen autorisiert und ermächtigt, Menschenrechte gegen die eigenen Regierungen durchzusetzen und die rechtliche und/oder konstitutionelle Institutionalisierung dieser Rechte zu fordern.¹⁰ Die offi-

zielle Rolle externer und internationaler Akteure blieb jedoch zumeist auf „weiche“ Formen der Intervention beschränkt. Obwohl es bei Menschenrechtskampagnen Verbindungen zwischen lokalen und transnationalen Aktivisten gab, ging es hauptsächlich um lokales *Handeln*, also darum, einheimische Akteure zu unterstützen und ihre Erfahrungen zu organisieren und zu institutionalisieren (Keck/Sikkink 1998). Lokale Aktivisten, die für mehr Demokratie kämpften, äußerten sich im Rahmen des Menschenrechtsdiskurses und entwickelten ihn weiter, während transnationale NGOs die nationalen Akteure durch Untersuchungen, Berichte und ähnliches darin unterstützten, ihre Regierungen an den Pranger zu stellen und zur Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu bringen. In diesem Kontext stellte der Menschenrechtsdiskurs, die Idee demokratischer Ansprüche und die Partizipation an multilateralen Institutionen keine Bedrohung der staatlichen Souveränität dar.¹¹ Sicherlich gab es Versuche, Menschenrechtsdiskurse und das Recht auf Demokratie als Argument für imperiale Raubzüge der Vereinigten Staaten wie etwa in Panama und Nicaragua zu vereinnahmen. Auch schienen globale Institutionen wie die VN eine neue Bereitschaft zu entwickeln, gravierende Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, wie das Beispiel Südafrikas zeigt.¹² In der damaligen Zeit blieben dies jedoch Ausnahmen in der Art und Weise, wie vom Menschenrechtsdiskurs Gebrauch gemacht wurde.

Die dritte Welle des Menschenrechtsdiskurses unterscheidet sich in dieser Hinsicht dramatisch. Seit dem Ende des Kalten Krieges dienten Menschenrechtsverletzungen als Rechtfertigung massiver Sanktionen und militärischer Interventionen durch multilaterale Institutionen und/oder unilateral agierende Staaten, die unter dem Titel der „humanitären Intervention“ internationale Menschenrechte durchzusetzen beanspruchten. Tatsächlich hat die Ansicht, mittlerweile bestünde ein Menschenrecht auf Demokratie, nicht wenige Theoretiker (und Politiker) zu der Behauptung veranlasst, dieses Recht legitimierte die Anwendung von Gewalt im Rahmen von Invasionen zum Zwecke der Wiederherstellung oder der Ausbreitung von Demokratie. Und einige kosmopolitische Liberale fühlten sich veranlasst, die völkerrechtliche Anerkennung von Staaten von deren Einhaltung eines breiten Spektrums „grundlegender“ Menschenrechte abhängig zu machen – einschließlich des Rechts auf „minimale“ Demokratie (Fox/Roth 2000, siehe auch Buchanan 1999, Buchanan/Keohane 2004).

All dies beschwor den Vorwurf eines kulturellen und/oder liberalen Imperialismus geradezu herauf – und löste im Gegenzug Anstrengungen aus, der „traditionellen“ eine „politische“ und „funktionale“ Lesart der Menschenrechte gegenüberzustellen, nicht zuletzt, um Instrumentalisierungen der Menschenrechte für ruchlose Zwecke vorzubeugen. Ich beginne mit der idealtypischen Konzeption des traditionellen Ver-

ständnisses, wie sie von Vertretern einer politischen Konzeption gesehen wird, und wende mich dann ihren Hauptvarianten zu.

1. Das traditionelle Verständnis von Menschenrechten

Der traditionellen Lesart nach sind Menschenrechte moralische Rechte, die allen Individuen durch ihr Menschsein zukommen. Demnach sind Menschenrechte allgemein und besitzen unbeschränkte Geltung, d.h. sie sind für alle Individuen und Gesellschaften unabhängig von Religion, Tradition oder Kultur verbindlich (Gewirth 1982, Donnelly 2003). Menschenrechte gelten als die wichtigsten moralischen Rechte – sie artikulieren besonders wertvolle Güter oder Interessen und betreffen die wichtigsten moralischen Belange, die alle Menschen teilen (Pogge 2005: 10, Nickel 2006: 2-4). Sie gelten zudem für alle Individuen gleichermaßen (Pogge 2005: 10). Menschenrechte zielen also darauf, die grundlegenden und universellen Eigenschaften menschlicher Personen vor Übergriffen zu schützen.¹³

Diese Position wirft die Frage auf, welches denn die grundlegenden und universellen Charakteristika des Menschseins sind, die des Schutzes bedürfen. Konkurrierende Konzeptionen der Menschenrechte als moralische Rechte geben darauf verschiedene Antworten; einige erstellen minimale, andere maximale Listen, auf die ich hier nicht weiter eingehen kann. Für meine Zwecke soll es genügen, darauf hinzuweisen, dass diese traditionelle Lesart dazu neigt, alle Menschenrechte von einigen grundlegenden menschlichen Eigenschaften abzuleiten, die allgemein als intrinsisch wertvoll und lebenswichtig für alles andere, was im Leben wertvoll ist, gelten. Einige Theoretiker vertreten eine Tätigkeitskonzeption des Menschseins (Gewirth 1982: 4), andere wiederum betonen essentielle Interessen (Finnis 1980, Raz 2008), die Idee menschlicher Würde, Autonomie oder grundlegende Fähigkeiten.¹⁴ Nun ist nichts daran auszusetzen, das Personsein, die Handlungsfähigkeit, die Würde oder aber eine andere Variante grundlegender Interessen oder Bedürfnisse als moralisch besonders wichtig oder als Grundlage für universelle Rechte anzusehen. Wie Vertreter einer politischen Konzeption jedoch betonen, führt jeder Versuch, die Inhalte der Menschenrechte von Wesenseigenschaften des Menschen abzuleiten, unweigerlich zu einer Liste, die entweder zu dürftig (beschränkt auf intentionales Verhalten oder körperliche Unversehrtheit) oder zu umfassend und daher kontrovers ist (Joshua Cohen 2006). Sehr minimalistische Ansätze riskieren, eine Liste vorzulegen, die so begrenzt ist, dass sich auf ihrer Grundlage die gegenwärtigen Menschenrechtspraktiken weder begründen noch analysieren, noch kritisieren lassen. Maximale Konzeptionen hingegen schlagen

Listen vor, die so umfassend sind, dass nicht mehr zwischen dem, was Menschenrechte schützen sollen, und den Voraussetzungen für ein gutes Leben oder zwischen Menschenrechten und dem Feld der Moral (Gerechtigkeit) insgesamt unterschieden werden kann (Raz 2008: 10-12).

Das Hauptproblem mit diesem Ansatz aber ist, dass er von der heutigen Bedeutung des Menschenrechtsdiskurses in der internationalen Politik und im Völkerrecht ablenkt und damit Gefahr läuft, das philosophische Unternehmen irrelevant, oder schlimmer, von Mächtigen zu Zwecken instrumentalisierbar zu machen, die mit der Sicherung von Freiheit, Handlungsvermögen, Unversehrtheit, Fähigkeiten oder Menschenwürde kaum noch etwas zu tun haben.

2. Die politische Konzeption

Die politische Konzeption geht von der Funktion des internationalen Menschenrechtsdiskurses und seinen Praktiken aus und versucht erst im zweiten Schritt, die moralischen Kriterien ihrer Bewertung auszubuchstabieren. Demnach sind Menschenrechte jene Rechte, die Menschen gegenüber der Anwendung auf Zwang beruhender Macht durch eine offizielle institutionelle Ordnung haben, deren souveräner Autorität sie direkt unterliegen – also seitens des Staates und der Regierung ihrer politisch organisierten Gesellschaft.¹⁵ Der Schwerpunkt verlagert sich vom grundlegenden Wesen des Menschen auf die allgemeinen Aspekte der autoritativen Anwendung von Zwangsgewalt durch Regierungen.¹⁶ Der politische/institutionelle Ansatz bestreitet dabei nicht, dass Individuen universell gültige moralische Rechte besitzen. Er macht aber geltend, dass eine angemessene Konzeption der Menschenrechte nicht von den moralischen Rechten abgeleitet werden kann, die mit dem Menschsein verbunden sind. Genauso wenig sind Menschenrechte aber gleichzusetzen mit den Grundrechten, welche die Verfassungen liberaler Demokratien ihren Bürgern zusprechen.

Die besondere Bedeutung der heutigen Menschenrechtsdiskurse kann man in der Tat nicht unabhängig von ihrer Funktion im internationalen System verstehen. Menschenrechtsdiskurse, besonders wenn sie sich in internationalen Menschenrechtsregimen verfestigen, haben kurz gesagt den Zweck, das „Souveränitäts-Argument“ gegen politische (Sanktionen) und militärische Einmischung von außen in die Belange eines Staates auszuhebeln (Raz 2008: 14, 9; Joshua Cohen 2006: 234).¹⁷ Ihre Funktion in internationalen Beziehungen und im Völkerrecht ist es heute, wenn und sobald es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, die souveräne Gleichheit von Staaten sowie die Immunität von Regierungsvertretern und nationale Gerichtsbarkeiten außer Kraft zu

setzen oder zu beschränken und damit das entsprechende Interventionsverbot aufzuheben. Für einige Theoretiker fungieren sie wie Türhüter, die über Mitgliedschaft und Rang oder Ansehen in der internationalen Gemeinschaft entscheiden.¹⁸ Zwar sind Menschenrechtsdiskurse auch darüber hinaus wichtig, wie wir gesehen haben, doch die politische Konzeption konzentriert sich auf die Probleme der Souveränität, Anerkennung und Intervention.

Entsprechend müssen wir Menschenrechte als „Rechte [verstehen], deren tatsächliche oder befürchtete Verletzung einen (anfechtbaren) Grund für Maßnahmen darstellt, die den Rechtsbrecher bestrafen, ihn zur Wiedergutmachung oder zu einer Änderung seines Verhaltens zwingen“ (Raz 2008: 13). Zwar zitiere ich hier aus einem aktuellen Beitrag von Joseph Raz, doch gilt Rawls' *Das Recht der Völker* allgemein als die bekannteste Version der politischen Konzeption (Rawls 2002). Die beiden im Folgenden diskutierten Ansätze weichen von Rawls' Version ab, folgen ihm aber insofern, als sie zwischen moralischen und Verfassungsrechten auf der einen und völkerrechtlichen Menschenrechten auf der anderen Seite unterscheiden, wobei letztere Bezeichnung sich auf jene Untermenge moralischer Rechte bezieht, deren Verletzung Zwangsmaßnahmen in der internationalen Arena rechtfertigen kann. Völkerrechtliche Menschenrechte „beschränken die interne Autonomie eines Regimes“, wie Rawls feststellt, womit sie dem Pluralismus der Völker in Bezug auf die Mitgliedschaft in der Staatengemeinschaft Grenzen setzen und zugleich ein Prinzip der Toleranz und ihrer Grenzen in den internationalen Beziehungen etablieren (Rawls 2002: 97).

Alle Versionen der politischen Konzeption übernehmen Rawls' Idee, dass die öffentliche Funktion der Menschenrechtsdoktrin ihren Inhalt begrenzen muss (Beitz 2001). Weil Menschenrechte heute (im Falle ihrer Verletzung) dazu dienen, gewaltsame Interventionen in ein anderes Gemeinwesen zugunsten von dessen Mitgliedern zu rechtfertigen, muss die „angemessene Auswahl“ moralischer Rechte, die als Menschenrechte fungieren sollen, vorsichtig getroffen werden. Sie muss auf zwingenden Prinzipien beruhen, für deren Akzeptanz in jeder Kultur Gründe gefunden werden können und die obendrein die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zu kooperativem Handeln zum Zwecke ihrer Durchsetzung bewegen können. Dies gilt umso mehr, als sich Menschenrechtserklärungen von moralischen Ermahnungen mit Vorbildcharakter zu hartem Völkerrecht entwickeln.

Die politische Konzeption geht davon aus, dass sich die angemessene Auswahl der moralischen Rechte, die zu Menschenrechten erhoben werden sollen, nicht dadurch erreichen lässt, dass man eine bestimmte nationale Gerechtigkeitsvorstellung auf den internationalen Raum projiziert. Deswegen erneuern Vertreter der politischen

Konzeption die Unterscheidung zwischen interner und externer Legitimität. Ihrer Meinung nach wäre es falsch, die Grenzen der Souveränität mit interner Legitimität (oder Gerechtigkeit) gleichzusetzen, weil nicht jedes Verhalten, bei dem Staaten ihre legitime Autorität im Innern überschreiten, eine Einmischung durch andere Staaten rechtfertigt beziehungsweise rechtfertigen sollte (Raz 2008: 16, vgl. auch Rawls 2002). Aus der Binnenperspektive ihres Gemeinwesens können Bürger auf eine gerechte Struktur oder ein Regime drängen, welches ein breites Spektrum an Rechten bereitstellt, und die Legitimität ihrer Regierung entsprechend beurteilen. Die externe Legitimität einer Gemeinschaft oder einer Regierung beruht auf anderen, weniger anspruchsvollen Kriterien. Wie kann man nun zu einer „angemessenen Auswahl“ an moralischen Rechten kommen, die den Anforderungen der politischen Konzeption genügen?¹⁹

DER EMPIRISCHE ANSATZ

Eine interessante Variante der politischen Konzeption schlägt vor, diese Frage gewissermaßen empirisch anzugehen (Raz 2008). Demnach sind zwei Faktoren entscheidend, um die moralischen Grenzen der Souveränität durch eine substantielle Konzeption der Menschenrechte festzulegen: die Bedingungen innerhalb einer bestimmten Gesellschaft und die gegenwärtige Beschaffenheit des internationalen Systems, wozu insbesondere auch die Frage gehört, wer in der Position ist, die Grenzen der Souveränität der fraglichen Gesellschaft festzulegen (Raz 2008). Da sich die Staatengemeinschaft aus eigennütigen, zudringlichen Tyrannen zusammensetzen oder durch einen imperialen Hegemon dominiert werden könnte, hängt die „angemessene Auswahl“ nicht nur von den Bedingungen innerhalb einer Gesellschaft (wie beispielsweise ihrem „zwingenden“ Charakter), sondern auch von der Wahrscheinlichkeit einer moralisch vernünftigen und unparteiischen Einmischung von Dritten ab (Raz 2008: 17).

Vermutlich würde dieser „empirische“ Ansatz heute angesichts der Existenz einer konkurrenzlosen Supermacht, die Menschenrechtsdiskurse benutzt, um ihre offensichtlich eigennütigen, imperialen, weltumspannenden Interventionen zu rechtfertigen, Demokratie nicht als ein Menschenrecht verstehen. Unter anderen Bedingungen jedoch könnte ein moralisches Recht auf Demokratie den Status eines völkerrechtlichen Menschenrechts erlangen. In diesem Fall wäre das Souveränitätsargument nicht mehr verfügbar, um militärischen Interventionen in Gemeinschaften, die dem demokratischen Anspruch nicht gerecht werden, Einhalt zu gebieten.

Während er hilft, Besonnenheit in die Reflektion darüber zu bringen, welche moralischen Rechte zu Menschenrechten avancieren sollten – die ja die Funktion

haben, das Souveränitätsargument außer Kraft zu setzen –, kann der empirische Ansatz keinen philosophisch haltbaren substantiellen moralischen Standard von minimaler Akzeptanz anbieten, welcher Staaten unabhängig von der Beschaffenheit der internationalen Umwelt vor Interventionen schützt. Er stellt auch kein Verfahren bereit, das bestimmt, wer wie und zu welchem Zeitpunkt darüber befindet, welche Rechte zu Menschenrechten werden sollen oder ob die internationale Ordnung sich in einem „akzeptablen“ Zustand befindet. Der Ansatz kann uns deswegen keinen angemessenen kritischen Standard an die Hand geben, um die heutige Menschenrechtspraxis zu bewerten.

DAS MITGLIEDSCHAFTSMODELL

Als Alternative könnte ein substantielles moralisches Prinzip formuliert werden, um die angemessenen Rechte auszuwählen. Joshua Cohen hat jüngst vorgeschlagen, Menschenrechte als Anrechte zu verstehen, die die Grundlage der Mitgliedschaft oder der Inklusion in organisierten politischen Gesellschaften bestimmen (Cohen 2006).²⁰ Der Grundgedanke ist, dass eine normative Auffassung von Mitgliedschaft verlangt, die grundlegenden politischen Institutionen und Entscheidungen einer politischen Gesellschaft auf das Gemeinwohl auszurichten und in ihren Gesetzen und Politiken das Wohl eines jeden Menschen zu berücksichtigen (Joshua Cohen 2006: 237-238).²¹ „Dem Wohl der Mitglieder einer Gesellschaft nicht angemessen Rechnung zu tragen (...) ist gleichbedeutend damit, sie als Außenseiter zu behandeln, als Personen, deren Wohlergehen bei der Formulierung von Recht und Politik schlicht ignoriert werden kann“ (Joshua Cohen 2006: 238-239).

Zur Einhaltung dieses Prinzips ist Demokratie nicht unbedingt erforderlich, man braucht jedoch mehr als ein minimalistisches Verständnis von Menschenrechten. Cohen argumentiert ganz richtig, dass Gerechtigkeit wohl Demokratie voraussetzt, Demokratie aber kein Menschenrecht ist. Demokratie als Menschenrecht zu konzeptualisieren, das bei seiner Missachtung Sanktionen und Interventionen auslösen könnte, wäre gleichbedeutend mit der Verallgemeinerung von Legitimitätskriterien für eine (individualistische, egalitäre) Form von Gesellschaft und politischem Regime auf alle Formen von Gemeinwesen, womit die Prinzipien globaler öffentlicher Vernunft und Toleranz verletzt und der Sinn einer politischen Konzeption zunichte gemacht wären.²²

Trotzdem ist Cohens Verständnis des Inhalts jener Normen, die Mitgliedschaft definieren, noch zu anspruchsvoll. Mit Rawls hält er das Prinzip der Selbstbestimmung für eine natürliche Entsprechung des Erfordernisses, alle Bürger als Mitglieder zu

behandeln (Joshua Cohen 2006: 238). Während er umsichtig zwischen kollektiver Selbstbestimmung und Demokratie unterscheidet, behauptet er dennoch, dass erstere einen politischen Prozess erfordert, in dem die verschiedenen Interessen und Meinungen der von den Gesetzen und Politiken Betroffenen repräsentiert sind (Joshua Cohen 2006: 238).²³ Die Voraussetzungen kollektiver Selbstbestimmung umfassen dementsprechend das Recht auf abweichende Meinung und Widerspruch, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Gewissensfreiheit sowie die Verpflichtung der Regierung, ihre Politik öffentlich gegenüber ihren Bürgern zu rechtfertigen (Joshua Cohen 2006: 233). Diese Konzeption des Mitgliedschaftsprinzips, so die These, soll sich in einer Vielfalt von Gesellschaftstypen einlösen lassen, auch in solchen, die auf Statushierarchien beruhen, die durch eine Staatsreligion geprägt sind oder die das Ideal einer Demokratie als Vereinigung gleichwertiger Individuen ablehnen.

Der Vorteil des Mitgliedschaftsmodells der Menschenrechte soll darin bestehen, dass es dem Großteil des Inhalts der Standarddokumente gerecht wird und mit den Prinzipien der Toleranz und der globalen öffentlichen Vernunft übereinstimmt. Man kann die umfangreichen Listen von Menschenrechten in den wichtigsten Dokumenten als Ausformulierungen der Normen von Mitgliedschaft verstehen. Man kann diesen Listen aber auch kritisch gegenüberstehen und bezweifeln, ob der Grundgedanke des Mitgliedschaftsprinzips, dass nämlich die politische Gesellschaft sich dem Wohle all jener, die von ihren Regeln betroffen sind, annehmen muss, wirklich nach ihnen verlangt. Sonst nämlich würden Meinungsverschiedenheiten über die Reichweite der Menschenrechte zu Unstimmigkeiten über die Normen der Mitgliedschaft – darüber, was es heißt, als Mitglied in einer politischen Gemeinschaft aufgenommen zu sein – führen.

Weil die Mitgliedschaftsnormen weder Demokratie noch liberalen Konstitutionalismus beinhalten, verstoßen sie angeblich auch nicht gegen das Prinzip der Toleranz. Und tatsächlich ist es ja die Notwendigkeit, Unterschiede zu tolerieren, die die Rawlsianer überhaupt erst dazu gebracht hat, eine politische Konzeption zu entwickeln. Cohen pflichtet Rawls bei, dass Toleranz wichtig ist, weil diese Respekt vor einer politischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedern beweist (Joshua Cohen 2006: 235).²⁴

Obwohl dies ein Schritt in die richtige Richtung ist, möchte ich argumentieren, dass Joshua Cohens Art, die Normen der Mitgliedschaft zu konstruieren, inakzeptabel ist. Würde die Außerkraftsetzung des Souveränitätsarguments, sobald das Recht auf individuelle Meinungsverschiedenheit, freie Meinungsäußerung, Widerspruch und die Forderung nach öffentlicher Rechtfertigung politischer Entscheidungen verletzt werden, nicht eine militärische Intervention gegenüber jeder Art von Tyrannei erlauben? Ist Cohens Recht auf Mitgliedschaft nicht einfach ein weiteres Mittel, um die letzte

Entscheidung über die interne Legitimität eines politischen Systems Außenstehenden zu überlassen – wenn auch ein weniger anspruchsvolles als das, auf Demokratie zu bestehen? Zwar ist Cohens Konzeption von Mitgliedschaft darauf ausgelegt, dem Vorwurf des kulturellen Imperialismus zu entgehen, weil sie undemokratische „achtbare“ (*decent*) Gesellschaften toleriert. Doch scheint Cohen Rawls' fundamental antipluralistischer Strategie zu folgen, die Mitgliedschaft und einen gleichwertigen Status in der Völkergemeinschaft von Achtbarkeit abhängig zu machen, womit er zumindest implizit dem Schurkenstaaten-Diskurs Glauben schenkt und damit meiner Ansicht nach eine grundlegende Errungenschaft des heutigen Völkerrechts und der VN unterläuft, nämlich, die allgemeine Mitgliedschaft und das Rechtsprinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten.

EINE ALTERNATIVE POLITISCHE KONZEPTION

Ich glaube, dass in der Idee, Menschenrechte im Sinne des Mitgliedschaftsprinzips zu begreifen, angesichts ihrer Funktion eine interessante Erkenntnis steckt.²⁵ Diese Idee muss jedoch *ex negativo* entwickelt werden. Statt zu versuchen, eine Positivliste an Individualrechten aufzustellen, die gerechte Mitgliedschaft beinhaltet, sollte man festlegen, unter welchen Umständen das Mitgliedschaftsprinzip radikal verletzt wird. Mit radikal meine ich eine Verletzung, die nicht auf fehlende politische Partizipation, die Abwesenheit von Widerspruch oder von Rücksicht und Respekt hindeutet, sondern auf ein absolutes Nichtdazugehören. Joshua Cohen ist zuzustimmen, dass es bei politischer Mitgliedschaft um Inklusion geht und dass man Gruppen von Bürgern als Außenstehende oder einfach als Gegenstände behandelt, wenn man so mit ihnen umgeht, als zählten sie nicht, und ihr Wohl ignoriert, während der Staat weiter über sie bestimmt. Wohlgemerkt, wir sprechen von der verpflichtenden Mitgliedschaft in einer auf Zwang basierenden offiziellen Organisation – dem souveränen Nationalstaat –, deren Gesetzen und Politik man unterworfen ist. Die grundlegende Befolgung des Mitgliedschaftsprinzips ist daher ein guter erster Indikator zur Bestimmung der angemessenen Auswahl an Menschenrechten und der externen Legitimität einer Regierung. Die Frage muss dann lauten: Unter welchen Bedingungen können Ausländer bestimmen, dass das Mitgliedschaftsprinzip in einer Gesellschaft so radikal verletzt wird, dass harsche Sanktionen oder militärische Interventionen erforderlich sein können, ohne dadurch den Vorwurf der Intoleranz oder des liberalen Imperialismus auszulösen? Welche negativen Regeln in Bezug auf die Mitgliedschaft sollten den Status völkerrechtlich durchsetzbarer Menschenrechte erhalten?

Zum Großteil finden wir die Antwort im bereits bestehenden Menschenrechtsregime.

Wenn ein Staat bestimmte seiner Bürger massenhaft ausrottet, vertreibt (ethnische Säuberung) und massive Verbrechen gegen die Menschlichkeit einschließlich Exklusion oder Versklavung begeht, büßt er seinen Anspruch ein, diese Teile der Bevölkerung zu repräsentieren. Diese Praktiken verletzen individuelle moralische Rechte, aber sie müssen auch politisch als Politik der Exklusion verstanden werden, der politische Menschenrechtskonzeptionen etwas entgegenzusetzen haben. Sie verweigern nicht nur bestimmte Rechte wie die Redefreiheit oder die Partizipation durch eine „achtbare Konsultationshierarchie“, sondern das grundlegende Recht auf Rechte als Bürger eines Staates. Die Regierung büßt damit den Anspruch ein, für die ausgeschlossenen und unterdrückten Gruppen zu sprechen, ebenso wie ihr „Recht, sie mit Zwang zu beherrschen“. Anders gesagt, löst die Regierung auf diese Weise die politische Beziehung zwischen den Herrschern und den Beherrschten auf, die Souveränität erst begründet.²⁶ Diese Arten der radikalen Verletzung des Mitgliedschaftsprinzips führen, um Walzers Begrifflosgelöst von seinen kulturellen Konnotationen zu gebrauchen, zu einem klaren und offensichtlichen „non fit“ zwischen den der souveränen Macht Unterworfenen und der politischen Gemeinschaft, in deren Namen diese ausgeübt werden soll. Moralische Rechte zum Schutz vor massenhafter Ausrottung, Vertreibung, ethnischer Säuberung und Versklavung sollten und werden deswegen zur „angemessenen Auswahl“ jener Menschenrechte gehören, die das *prima facie*-Souveränitätsargument gegenüber der Möglichkeit zur Intervention neutralisieren.

So gesehen ist das Mitgliedschaftsprinzip auch zutiefst politisch, obwohl es eigentlich ein substantiell moralisches Recht ist. Es setzt sowohl den Nutzen als auch die Grenzen der souveränen Gleichheit der Staaten voraus. Und es erinnert daran, dass die Menschenrechte grundsätzlich eine politische Dimension haben, ob es nun um ihre Verletzung, ihre Geltendmachung durch Protestbewegungen oder ihre Durchsetzung geht, und nicht durch die quasi-theologische Brille der Unterscheidung zwischen Gut und Böse gesehen werden dürfen. Die Menschenrechtsproblematik in Begriffen der Mitgliedschaft auszubuchstabieren, lenkt den Blick auf Mitgliedschaft und Exklusion und hilft zu sehen, dass das Ziel dieser Menschenrechtsverletzungen immer auch der politische Tod eines Teiles der politischen Gemeinschaft sowie die Neudefinition ihrer Identität durch Gewalt ist, und zwar als Bestandteil eines Machtspiels der amtierenden Regierung oder derjenigen, die die Regierungsgewalt anstreben. Obwohl dabei natürlich die moralischen Rechte der Bürger verletzt werden, muss der Menschenrechtsdiskurs auf das politische Projekt hinter diesen Verletzungen und die politischen Vorrechte, zu denen Souveränität verhilft, zielen.²⁷ Wenn man das Mitgliedschaftsprinzip und die „angemessene Auswahl“ der Menschenrechte auf diese Art konstruiert, wird deutlich,

dass man sich zumindest heute nicht auf die souveräne Gleichheit berufen kann, um diese Art der „Neudefinition“ der politischen Gemeinschaft von der Außenwelt abzuschirmen. Tatsächlich laufen die Menschenrechtsabkommen, die Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verbieten, und das heutige Verständnis der VN-Charta darauf hinaus, dass diese radikalen Angriffe auf das Mitgliedschaftsprinzip nicht durch nationale Rechtsprechung und damit auch nicht automatisch durch das Souveränitätsprinzip gedeckt sind.

Die hier vorgestellten Varianten der politischen Konzeption vermeiden den Moralismus der traditionellen Konzeption, bieten aber dennoch keine überzeugende Alternative. Abgesehen davon, dass sie über prozedurale Fragen hinweggehen, ist ihr größter Mangel, dass sie theoretisch nicht verdeutlichen, was genau die Beschränkung auf die – über das Mitgliedschaftsprinzip oder empirisch ermittelte – angemessene Auswahl an Menschenrechten eigentlich schützen soll.²⁸ Der Hinweis auf die Vielfalt, die es zu tolerieren gilt, reicht nicht aus, um zu begründen, warum wir die Schwelle so hoch ansetzen sollten, wenn es um die Verletzung der moralischen Rechte von Menschen geht. Obwohl alle radikalen Rawlsianer auf die moralische Bedeutung der staatlichen Souveränität und Autonomie verweisen, erklären sie diese Intuition doch nicht. Es fehlt eine Analyse des Werts der politischen Souveränität, die deutlich machen würde, warum die Achtung dieser Souveränität auch den Respekt vor den Mitgliedern der politischen Gemeinschaft einschließt, selbst wenn deren moralische Rechte durch ihre eigene Regierung verletzt werden. Lässt man dieses Problem außer Acht, kann man kaum prinzipiell gegen Interventionen in tyrannische oder diktatorische Länder mit korrupten Herrschern argumentieren, in denen es keine massenhaften Tötungen oder Vertreibungen gibt. Das Mitgliedschaftsmodell lässt obendrein das „Recht, Rechte zu haben“ seitens der Nichtmitglieder sowie die Verpflichtung der Staaten, auch letztere zu respektieren und zu schützen, vermissen. Diese Probleme werden im Folgenden nacheinander behandelt.

3. Die moralische Bedeutung staatlicher Souveränität

Da ich mich für eine Version der politischen Konzeption stark mache, möchte ich die Bedeutung der politischen Autonomie von Staaten und deren allgemeiner Aufnahme in die VN als wichtigster institutioneller Verkörperung der internationalen Gemeinschaft betonen. Ich behaupte, dass das Konzept der souveränen Gleichheit dem Ideal der politischen Autonomie in doppelter Hinsicht entspricht: Es konstruiert die externe Unabhängigkeit von politischen und rechtlichen Beziehungen einer politi-

schen Gemeinschaft, indem es eine nationale Rechtsprechung etabliert und zwischen verschiedenen rechtlichen und politischen Systemen unterscheidet. Damit garantiert es zugleich die internen Bedingungen der Möglichkeit von Selbstbestimmung und rechtlich verfasster Selbstregierung/Autonomie – also von politischer Freiheit.²⁹

Man kann diese Behauptung verteidigen, ohne auf die kulturelle Argumentation von Kommunitaristen oder liberalen Nationalisten zurückzugreifen. Dazu ist es jedoch notwendig, den Fokus von der moralischen Person als Träger von Rechten und von der Identitäts-Perspektive auf Mitgliedschaft in einer kulturellen Gemeinschaft auf die politische Perspektive zu verlagern, in der Bürger als Mitglieder einer politischen Gemeinschaft (*polity*) begriffen werden, die sich an einem kollektiven Projekt der rechtlich verfassten Selbstregierung/Autonomie beteiligen (Cohen 1999). Hier geht es um die politische (und rechtliche), nicht um die kulturelle Dimension von Mitgliedschaft. Aus dieser Perspektive sind Bürger Mitglieder einer politischen Gemeinschaft, die in einer bestimmten, abgegrenzten politischen Gemeinschaft bestimmte politische und rechtliche Beziehungen miteinander und mit ihrer Regierung eingegangen sind. Der Begriff „Volk“ bezieht sich auf Bürger als Rechtssubjekte, als Mitglieder (Staatsbürger einer politischen Gemeinschaft), die potenziell dazu in der Lage sind, sich selbst als „kollektive“ Autoren der Gesetze und politischen Institutionen zu verstehen, denen sie unterworfen sind. Diese politischen und rechtlichen Beziehungen bedürfen der Gestaltung durch politische Prozesse, die ausschließlich Sache der Bürger sind und sein sollten. Nationale Rechtsprechung und territoriale Integrität sind wichtig, weil sie das rechtliche und politische System einer politischen Gemeinschaft von dem einer anderen abzugrenzen erlauben.³⁰ Dies ist die Leistung und die fortwährende Aufgabe externer Souveränität. Das rechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit erfüllt diese Funktion für alle Staaten.

In jüngster Zeit haben Michael Blake und Thomas Nagel mit dem Hauptaugenmerk auf Zwang, privater Autonomie und individueller Sicherheit aus liberaler Perspektive versucht, die speziellen Verpflichtungen und Bande zwischen den Bürgern als Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft und die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Bürgern zu definieren (Blake 2001, Nagel 2005). Wie Rawls sehen sie im souveränen Staat eine Anreizstruktur, in die zu investieren und die zu stützen sich für Individuen und Gruppen auf Dauer lohnt. Demgemäß stellt der Staat den Rahmen eines Kooperationsystems dar, welches durch potenziell gerechte, jedoch auf Zwang beruhende Institutionen aufrechterhalten wird und auf diese Weise kontingente, jedoch wichtige Verpflichtungen und Beziehungen hervorbringt. Ich verstehe diese Argumentation wie folgt: Der souveräne Territorialstaat ist deswegen moralisch wichtig, weil er der

Hauptort bleibt, in dem ein öffentliches, auf Zwang beruhendes Rechtssystem geschaffen und durchgesetzt werden kann, das eine *conditio sine qua non* für Kooperation und Sicherheit ist. Zu dieser Hobbesianischen Intuition ist hinzuzufügen, dass nur durch eine konkrete Rechtsordnung mit unmittelbarem Einfluss auf Individuen, die mit einklagbaren Rechten ausgestattet sind, prinzipiell garantiert werden kann, dass deren äußere Freiheit und Sicherheit, die Stabilität ihrer Erwartungen sowie die Erhaltung ihrer Rechte sichergestellt sind. Kant argumentierte als erster, dass gleiche individuelle Freiheitsrechte erst durch ein einklagbares Recht konstituiert werden, welches mit Hilfe eines Rechtssystems durchgesetzt werden kann, in dem eine klar identifizierbare politische Autorität die Rechtsprechung und Oberhoheit über ein abgegrenztes Gebiet innehat. Der Staat ist noch immer der Hauptort, der die rechtliche Natur des Menschen (*personhood*) und die Konstruktion externer Freiheit bestimmt. Die souveräne Gleichheit und die damit zusammenhängenden Prinzipien der territorialen Integrität, nationalen Rechtsprechung und des Interventionsverbots helfen, solche zwar auf Zwang beruhenden, aber Freiheit garantierenden Rechtsordnungen auszubilden und zu schützen. Auch wenn eine politische Gemeinschaft nicht allen ihren Mitgliedern die gleichen subjektiven Rechte garantiert, stellt doch der autonome souveräne Staat als gesonderte Rechtsordnung mit nationaler Rechtsprechung den Rahmen dar, in dem solche Rechte erkämpft, erhalten und gewahrt werden können.

Doch die liberale Betonung des Zwangs beschäftigt sich nur mit einem Aspekt der Beziehung zwischen den Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft und ihrer Regierung: den Regeln, durch die die Zwangsgewalt des Staates gegenüber Individuen als dem Gesetz unterstehenden Rechtssubjekten ausgeübt wird. Dies reicht jedoch nicht aus, um der moralischen Bedeutung der externen Souveränität und Autonomie der politischen Gemeinschaft Genüge zu tun, weil es vorstellbar wäre, dass eine einzige, homogene, globale Rechtsordnung die persönlichen Freiheiten und Rechte sicherstellen könnte.³¹

Auf dem Spiel stehen nämlich nicht nur die liberalen Werte Sicherheit, Stabilität, Kooperation und kontrollierte Ausübung der rechtsstaatlich verfassten Zwangsgewalt und Gesetzgebung des Staates. Die externe Souveränität ist auch die Voraussetzung dafür, dass die Prinzipien der autonomen kollektiven Selbstregierung und kollektiven Selbstbestimmung (*public autonomy*) einer politischen Gemeinschaft tatsächlich umgesetzt werden können. Um dies zu verstehen, müssen wir die liberale Perspektive durch eine republikanische ersetzen und aus der horizontalen Perspektive einer Bürgerschaft argumentieren, die sich als rechtliche und politische *Genossen* selbst als Autoren des Rechts und ihrer Rechte statt nur als deren Subjekte verstehen können (Habermas

1992)! Diese politische „Wir“-Perspektive erlaubt es den Bürgern, die Schaffung guter Gesetze, gerechter Institutionen und demokratischer Verhältnisse als ihr gemeinsames Projekt zu verstehen. Der Prozess, in dem Rechte eingefordert, geltend gemacht, interpretiert und institutionalisiert werden, ist nicht einfach nur ein rechtlicher, sondern auch ein zutiefst politischer, der Konflikte zwischen einer Vielfalt sozialer und politischer Gruppen von Bürgern beinhaltet. Erst dadurch, dass eine Vielzahl nationaler Akteure ihre Rechte geltend macht, über die öffentlichen Belange wacht und sie ihrer, wie man das jüngst genannt hat, „redaktionellen“ Kontrolle unterwirft, bilden und verfestigen sich die für den Konstitutionalismus so entscheidende Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit (Pettit 2006). Solche Kämpfe finden hauptsächlich innerhalb des nationalstaatlichen Kontextes statt, auch wenn in ihnen auf allgemeine Menschenrechtsnormen und das Völkerrecht Bezug genommen wird, ja sogar wenn lokale Gruppen sich mit wohlmeinenden transnationalen Akteuren zusammentun.

Demgemäß sind die Mitglieder einer autonomen politischen Gemeinschaft die unverwechselbaren Adressaten der Legitimitätsansprüche ihrer politischen und rechtlichen Institutionen, gerade weil sie die Subjekte dieser Institutionen sind.³² Hierin liegt der wesentliche normative Unterschied zwischen interner und externer Legitimität: Die Adressaten und Kriterien können für die *insider* und die *outsider* nicht dieselben sein (Walzer 1980). Die externe Souveränität schützt diesen normativ besonderen Status der Mitglieder. Aus dieser Perspektive ist die Verletzung der Selbstachtung, die mit einer Intervention oder einem Diktat durch ausländische Mächte einhergeht, eine Verletzung durch Paternalismus: Den Mitgliedern der politischen Gemeinschaft wird die Fähigkeit abgesprochen, die interne Legitimität ihrer Regierungen und Gesetze selbst zu beurteilen und die (das Erlernen von Kompromissfähigkeit einschließenden) Lernprozesse selbst zu durchlaufen, die mit ihrem Kampf für einen inklusiveren politischen Prozess, gerechtere Gesetze und neue Interpretationen von Rechten verbunden sind. Nicht um Toleranz für kulturelle Vielfalt, sondern um die Bedeutung autonomen politischen Handelns geht es. Wie Michael Walzer vor vielen Jahren argumentierte: „Die Anerkennung von Souveränität ist das einzige Mittel, über das wir verfügen, um eine Arena zu schaffen, in der Menschen für Freiheit kämpfen und manchmal auch gewinnen können“ (Walzer 1980: 214). Jede Intervention in Form von Sanktionen oder militärischen Mitteln, die nicht einer der oben diskutierten Situationen radikaler Verweigerung von Mitgliedschaft gilt, wird insoweit zur Usurpation, als sie mit einer Besetzung und der Auferlegung neuer Gesetze und eines neuen politischen Regimes einhergeht (Cohen 2006: 492).

Indem sie die Autonomie der politischen Gemeinschaften (*polities*) und ihrer Rechts-

systeme schützt, ermöglicht die souveräne Gleichheit die Schaffung jenes Raumes, in dem sich politische Freiheit und Rechtsstaatlichkeit entwickeln und gegenseitig stärken können. Ich benutze den Begriff „*polity*“ mit Bedacht, um anzudeuten, dass sich Größe und Charakter der autonomen Einheit ändern können. Souveräne Gleichheit ließe sich auch Gebilden wie der Europäischen Union zuschreiben, also einer im Entstehen begriffenen politischen Gemeinschaft, die sogar noch mehr Attribute eines Staates erwerben könnte als bisher (Cohen 2004).³³ Entscheidend ist, dass sie die wie auch immer beschaffenen Einheiten des internationalen Systems schützt und als Schutzwall gegen räuberisches Verhalten von Imperien oder Großmächten dient.

4. Die Durchsetzung der Menschenrechte: Souveränität und die Institutionen globalen Regierens

Selbst wenn wir die Bedeutung der Souveränität, des Mitgliedschaftsprinzips und der politischen Konzeption der Menschenrechte wie oben entfalten, bleibt ein ernsthaftes Problem. Könnte nicht der Schmitt'sche Einwand zutreffen, dass es gerade die Aufgabe des Souveräns in einem Staat ist zu entscheiden, wer der interne oder externe Feind ist, ob ein Notfall vorliegt und wann der Ausnahmezustand auszurufen ist? Wäre nicht jeder Interventionsversuch von Außenstehenden im Namen der Menschenrechte, ob uni- oder multilateral, per se usurpatorisch? Würde der Umstand, dass eine internationale Organisation (oder eine Gruppe mächtiger Staaten in ihrem Namen) zu der Entscheidung, ob eine Ausnahme besteht, berechtigt ist und einen Krieg (eine „humanitäre“ oder „demokratische“ Intervention) gegen die Regierung führen kann, die sie als kriminell bezeichnet und deren Souveränität sie aufgehoben hat, nicht darauf hinweisen, dass es einen neuen Ort souveräner Macht gibt (einen imperialen Hegemon oder eine Gruppe von Großmächten) (Chatterjee 2005)? Ersetzen die heutigen Menschenrechtsdiskurse nicht einfach den alten zivilisatorischen Standard, die souveräne Entscheidung und das Monopol auf Souveränität zu rechtfertigen, das durch die Mächtigen und die Hierarchie im internationalen System geschaffen wurde?³⁴ Natürlich kann diese Entscheidung für einen Schmitt-Anhänger nicht normiert werden. Diese Zweifel an der Menschenrechtspolitik und den in ihrem Namen durchgeführten Interventionen sollten ernst genommen werden. Eine angemessene Antwort auf das Schmitt'sche Argument, die ich hier nur skizzieren kann, muss drei Ebenen berücksichtigen. Erstens ist Souveränität eine normative und rechtliche Kategorie und nicht nur eine Ausprägung von Macht. Recht und Macht hängen voneinander ab und konstituieren zusammen sowohl die interne als auch die externe Souveränität, wenn

auch auf unterschiedliche Weise. Zweitens ist es wenig überzeugend, Souveränität als ein bestimmtes Vorrecht zu definieren, noch, drittens, den Mythos wieder zu beleben, dass Souveränität rechtlich nicht begrenzt oder die Ausnahme nicht normiert werden könnte. Ich habe an anderem Ort argumentiert, dass es unterschiedliche Souveränitätsregime gibt und souveräne Staaten nicht davon abgehalten werden können, anzuerkennen, dass bestimmte Vorrechte wie kriegerische Aggression oder gravierende Menschenrechtsverletzungen nicht in der nationalen Zuständigkeit irgendeines Staates liegen (Cohen 2004). Souveräne Staaten erschaffen ein dualistisches internationales System, indem sie diesen Prinzipien zustimmen, bindendes Völkerrecht schaffen und bestimmten Organen der durch sie selbst gebildeten Staatengemeinschaft die Funktion zuweisen, Menschenrechte in bestimmten Fällen radikaler Verletzung zu schützen und durchzusetzen. Dieses dualistische System basiert auf den zwei rechtlichen Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Menschenrechte. Die entsprechenden Rechte in Bezug auf das Mitgliedschaftsprinzip zu interpretieren, bedeutet, die Schmitt'sche Konzeption von Souveränität und politischer Identitätsbildung zurückzuweisen. Dadurch wird Staaten das Vorrecht genommen, die Freundschaftskomponente des Staatsangehörigkeitsprinzips durch radikale, gewaltsame Formen der Exklusion umzudefinieren, die einen Zustand der absoluten Rechtlosigkeit für bestimmte Gruppen von Personen herbeiführen. Dementsprechend ließen sich der normative Gehalt der Universalisierung des Prinzips souveräner Gleichheit und die gleichzeitige völkerrechtliche Bedeutung von Menschenrechten als Schutzwälle gegen radikale Rechtlosigkeit und rechtsfreie Räume sowohl im nationalen Rahmen als auch im internationalen Raum verstehen. Dies bedeutet aber auch – ohne den Rawlsianern zu Nahe treten zu wollen –, dass wir uns nicht auf die ideologische Konstruktion von Schurkenstaaten einlassen sollten, die aufgrund der kriminellen Aktivitäten ihrer Regierungen ihre Mitgliedschaft in der Staatengemeinschaft verlieren und ihres rechtlichen Status sowie ihrer Absicherung durch das Völkerrecht beraubt werden können. Stattdessen müsste man das Konzept entdramatisieren: Ein krimineller oder geächteter Staat ist ein Gesetzesbrecher, der den Sanktionen und dem Schutz des Völkerrechts unterliegt, gerade weil er ein Mitglied der Staatengemeinschaft ist. Wird die Immunität eines Regierungsvertreters aufgehoben, heißt das, dass er von nun an der Rechtsprechung von Gerichten unterliegt, und nicht, dass er kein Rechtssubjekt mehr wäre. Das gleiche gilt für Privatpersonen: Keine Person, nicht einmal eine als „Terrorist“ oder „ungesetzlicher feindlicher Kämpfer“ bezeichnete, kann von der Mitgliedschaft in der globalen menschlichen Gemeinschaft ausgeschlossen, für rechtlos erklärt und ihres Status als Rechtssubjekt beraubt werden. Meine Interpretation würde sich also auf die

beiden Rechtsprinzipien der souveränen Gleichheit und der Menschenrechte berufen und sich gegen die beiden diskursiven Strategien derer wenden, die eine imperiale Deformation des Völkerrechts befördern – den Diskurs des Schurken- oder kriminellen Staates und den des rechtlosen Terroristen oder gesetzlosen Feinds.

Hiermit komme ich zum zweiten oben erwähnten Problem: den Rechten der Nichtmitglieder, legal oder illegal ansässigen Ausländer, Flüchtlinge, Staatenlosen usw., die unter die Gerichtsbarkeit von Staaten fallen, ohne deren Bürger zu sein. Wie können wir die Institutionalisierung der souveränen Gleichheit und der Menschenrechte, einer genuinen politischen Pluralität und globaler Gerechtigkeit, die seit 1945 auf der Tagesordnung steht, so konzeptualisieren, dass die Autonomie, Selbstbestimmung und damit die politische Freiheit eines jeden und innerhalb jeder politischen Gemeinschaft geschützt und gleichzeitig sichergestellt wird, dass jedermanns Recht, Rechte zu haben (und damit auch den Schutz durch das Gesetz), und die Rechtstaatlichkeit als Prinzip von allen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft anerkannt und gewährleistet werden?

Wenn man von der Perspektive der Souveränität als völkerrechtlichem Rechtsanspruch und normativem Prinzip ausgeht, das den völkerrechtlich als Staaten anerkannten Gebietskörperschaften gemeinsam ist, dann lässt sich erkennen, wie die beiden rechtlichen Prinzipien, die zusammen das derzeitige dualistische internationale System konstituieren – die souveräne Gleichheit und die Menschenrechte –, systematisch miteinander verbunden sind, so dass ausnahmslos jeder durch sie abgedeckt ist. Zum einen schützt die souveräne Gleichheit als Rechtsprinzip die Autonomie der politischen Gemeinschaften und ihrer entsprechenden Gerichtsbarkeit und konstituiert eine inklusive internationale Gesellschaft. Zum anderen umfassen die Menschenrechte die kosmopolitische moralische Idee, dass alle Individuen den gleichen moralischen Wert haben. Jeder, nicht nur die Angehörigen eines Staates, hat als Mitglied der internationalen Gemeinschaft Schutz vor gravierenden Verletzungen seiner Rechte besonders durch Vertreter autoritativer und auf Zwang beruhender politischer und rechtlicher Institutionen verdient. Dies geht einher mit dem Konzept einer internationalen Gemeinschaft aus Staaten, internationalen Organisationen, *global governance*-Institutionen, transnationalen Netzwerken, Nichtregierungsorganisationen und Individuen sowie neuen Formen supranationalen oder globalen Rechts, die das Völkerrecht der Staatengesellschaft ergänzen. Nach der hier vertretenen politischen Konzeption erlangen Menschenrechte völkerrechtliche Bedeutung, weil sie Mechanismen bereitstellen, jenen Missbrauch von Macht und Prärogativen zu verhindern oder einzuschränken, der aus der Art und Weise folgt, wie Souveränität im System

des Völkerrechts konstituiert und verteilt wird (Macklem 2008). Mit anderen Worten kann es als eine Funktion der Menschenrechte im Völkerrecht verstanden werden, den (distributiven und sonstigen) Ungerechtigkeiten zu begegnen, die infolge der Struktur einer internationalen Ordnung entstehen, in der alle Staaten auf der Grundlage des Effektivitätsprinzips einen Rechtsanspruch auf Souveränität haben.³⁵ Dementsprechend sind Menschenrechte ein Teil des derzeitigen Regimes souveräner Gleichheit, das sie zugleich voraussetzen, insofern sie ein Korrektiv für die Art und Weise bilden, wie das Völkerrecht die internationale politische Realität zu einer Rechtsordnung formt, die durch entsprechende internationale Organisationen durchgesetzt werden kann. Also können Staaten nicht mit Absicht Rechtlosigkeit oder Staatenlosigkeit erzeugen, und sie können ihre Souveränität oder ihre Hoheit auch nicht so ausüben, dass es zu extremen Verletzungen der Rechte von Nicht-Bürgern kommt, die ihrer Macht unterliegen. Die „kosmopolitische“ Dimension der hier dualistisch genannten internationalen Ordnung hat also einen globalen Aspekt, nämlich, dass keinem Individuum der Status eines Rechtssubjekts oder die Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft abgesprochen werden kann und folglich das Projekt der Schaffung gesetzloser Zonen und rechtloser Individuen – symbolisiert durch das Gefangenlager in Guantanamo – nicht in der souveränen Ermessensfreiheit irgendeines Staates liegt und damit rechtlich angefochten werden kann.

Man muss sich jedoch zwei Dinge klarmachen, um diese Konstellation als dualistisches internationales Regime aus souveränen Staaten (internationale Gesellschaft) und aus *global governance*-Institutionen mit bestimmten funktionalen Kompetenzen (einschließlich der Durchsetzung von Menschenrechten) zu verstehen: zum einen, dass in unserer Zeit eine neue Dimension von Souveränität entstanden ist, und zum zweiten, dass eine förmliche rechtliche und prozedurale Reform dieser Institutionen (die wir als Konstitutionalisierung und/oder Demokratisierung bezeichnen können) heute angesichts ihres wachsenden Einflusses im internationalen System unerlässlich ist (Alvarez 2005). Nur unter dieser Bedingung ist es sinnvoll zu behaupten, dass *global governance*-Institutionen, die (nicht nur im Menschenrechtsbereich) globale Regulierungen erarbeiten und globale Politik betreiben, und staatliche Souveränität nicht in einem Nullsummenverhältnis zueinander stehen und dass die Beteiligung an ersteren die Souveränität vergrößern und die nationale Demokratie stärken kann (so auch Keohane et al. 2006).

Die als völkerrechtlicher Anspruch verstandene souveräne Gleichheit hat heute eine neue Dimension angenommen, nämlich den Status, ein Mitglied der internationalen Gemeinschaft zu sein und das Recht zu haben, an internationalen Organisationen

mitzuwirken, die bindende, alle Staaten und ihre Bürger berührende Entscheidungen treffen. Internationale Souveränität war schon immer ein Statusanspruch, und die Mitgliedschaft in den VN wurde seit 1945 als Bestätigung des souveränen Status wahrgenommen. Heute ist es zunehmend so, dass Staaten ihre Souveränität nur dann ausüben (d.h. das Völkerrecht mitgestalten, ihren Einfluss international geltend machen und an Entscheidungen, die sich auf ihre Bürger auswirken, mitwirken) können, wenn sie den Status eines Mitglieds und damit das Recht haben, unter fairen Bedingungen an den Entscheidungsfindungsprozessen der verschiedenen internationalen Organisationen und Netzwerke, die das internationale System regulieren, zu partizipieren. Anders als Anne-Marie Slaughter und Abram und Antonia Chayes argumentiere ich aber, dass diese „neue“ Dimension der Souveränität als Status und Inklusion in mit Zwangsmitteln ausgestatteten *global governance*-Institutionen Souveränität als Autonomie ergänzt, nicht jedoch ersetzt (Chayes/Chayes 1995: 27; Slaughter 2005.) Tatsächlich hängen beide Aspekte der Souveränität zusammen, wie im Falle des VN-Sicherheitsrats deutlich wird, dem inzwischen die entscheidende Funktion zukommt, über die Vorrechte der Souveränität sowie darüber zu befinden, welche Verletzungen der Menschenrechte das *prima facie*-Souveränitätsargument außer Kraft setzen würden und mit welchen Maßnahmen ihnen zur Geltung verholfen werden sollte. Die Vorstellung, dass die Interdependenz oder die Ausbreitung von *global governance*-Institutionen Souveränität als Autonomie bedeutungslos macht, basiert auf der falschen Annahme, Souveränität schließe Autarkie ein und sei eine Frage faktischer Macht (Kontrolle), nicht ein normatives Konzept. Durch Status und Inklusion in *global governance*-Institutionen wird Souveränität als Autonomie genauso wenig irrelevant oder anachronistisch, wie demokratische Institutionen in einer Republik Rechte zum Schutz der privaten Autonomie (*personal autonomy*) irrelevant machen.

Gerade weil in diesen Institutionen Souveränität und Partizipation wie ein Fächer ineinander greifen, stehen wir heute jedoch vor einer neuen Herausforderung: Um Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken, die durch die rechtliche Zuschreibung von Souveränität an Staaten und schlecht ausgestaltete *global governance*-Institutionen entstehen, sind institutionelle und rechtliche Reformen erforderlich. Kurz, Theoretiker der politischen Konzeption der Menschenrechte vernachlässigen zumeist, dass es einen institutionellen Ort, prozedurale Regeln, Mechanismen der Rechenschaft und angemessene Mitsprachemöglichkeiten für die Betroffenen geben muss, um das zu erreichen, was die Rawlsianer globale öffentliche Vernunft nennen. In Bezug auf Sicherheit und Menschenrechte gemäß der politischen Konzeption bin ich davon überzeugt, dass die Einschränkung der funktionalen Dimension staatlicher Souverä-

nität durch die teilweise Übertragung rechtlicher Zuständigkeiten nur dann nicht auf die Abschaffung der Souveränität hinausläuft, wenn sie innerhalb einer allgemeinen völkerrechtlichen Rechtsinstitution stattfindet, in der alle Staaten Mitglieder sind und die faire Prozeduren befolgt. Durch inklusive supranationale Institutionen, die öffentliche Foren zur Verständigung und Kooperation bilden und Mechanismen der Rechenschaft einsetzen, kann das Völkerrecht mit nationalen Ansätzen koordiniert und damit der Vorwurf eines liberalen Imperialismus abgewehrt und der Schmitt'schen Herausforderung begegnet werden. Die Mitwirkung an funktional begrenzten supranationalen Organisationen mit fairen Regeln und angemessenen Prozeduren könnte es politischen Gemeinschaften ermöglichen, ihre Differenzen zu überwinden, ihre Autonomie bei der Schaffung ihrer eigentümlichen nationalen bürgerlichen und politischen Rechte zu bewahren und zugleich auch die internationale Gemeinschaft und deren Gesetze als ihre eigenen zu betrachten. Kurz gesagt gilt es, innerhalb von internationalen Organisationen, die als „*global governance*-Institutionen“ fungieren, rechtsstaatliche Prinzipien und funktionale Äquivalente zur nationalen Demokratie zu entwickeln. Gerade weil mit Zwangspotentialen ausgestattete *global governance*-Institutionen der Gefahr ausgesetzt sind, hegemonial vereinnahmt zu werden, sind rechtliche und prozedurale Begrenzungen entscheidend – besonders, wenn es um die Durchsetzung von Menschenrechten geht.

Angesichts ihrer Zwangspotentiale stellt sich nicht zuletzt die faszinierende Frage nach der Rolle, die Menschenrechte in Bezug auf diese Institutionen und nicht nur in Bezug auf Staaten spielen sollten. Auf moralischer Ebene hat Pogge für eine Ausweitung von Menschenrechten auf internationale Organisationen plädiert, doch bedarf die Struktur und die spezifische Funktion der Menschenrechte in dieser Sphäre weiteren Nachdenkens.³⁶ Gunther Teubner (Teubner 2006) hat begonnen, sich mit dieser Thematik zu befassen, worauf ich hier aber nicht eingehen kann. Möge an dieser Stelle der Hinweis genügen, dass die Analogie mit innerstaatlichen Prozessen auch in diesem Zusammenhang nicht weiter führen würde als bei der Frage nach der angemessenen Auswahl völkerrechtlich durchsetzbarer Menschenrechte gegenüber Staaten: Weder lassen sich in letzterem Fall einfach die Grundrechte nationaler Verfassungen verallgemeinern, noch in ersterem die angemessene Auswahl von völkerrechtlich zu institutionalisierenden Menschenrechten gegenüber Staaten.

5. Fazit

Der Diskurs über das Völkerrecht ist heutzutage zwei gefährlichen Verzerrungen ausgesetzt: der Inflation seines Inhalts und der Deflation seiner Bezugssysteme (der Träger dieser Rechte). Die inflationäre Ausweitung von Menschenrechten wie etwa die Vorstellung, dass es mittlerweile einen völkerrechtlichen Anspruch auf Demokratie gäbe, lädt die Mächtigen dazu ein, die Diskussionen über die Art ihrer Durchsetzung zu missbrauchen, während sie faktisch das Völkerrecht mit seinem Kern der souveränen Gleichheit verletzen. Die zweite Gefahr ist die Entwertung oder Begrenzung des Personenkreises, dem der Status von Rechtssubjekten zukommt, jener rechtliche Status, den die Menschenrechte eigentlich allen als Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft zuschreiben. Der neue Fokus auf „menschlicher Sicherheit“ dient beiden Zwecken. Nichts zeigt dies deutlicher als etwa die Versuche, eine hierarchische Völkergemeinschaft und ein Rechtssystem wiederherzustellen, aus dem einige „Schurkenstaaten“ ausgeschlossen sind; oder das Bemühen, die Reichweite der Genfer Konventionen zu begrenzen und entgegen dem Trend, sie auch jenseits des Staatenmodells auf Partisanen und Guerillatruppen in Befreiungs- und Bürgerkriegen anzuwenden, Personen als ungesetzliche feindliche Kämpfer oder Terroristen von ihnen auszuschließen. Beides, Inflation und Deflation, lässt sich als Teil eines imperialen Projekts verstehen, das die Integrität des Völkerrechts und seiner Institutionen zu unterlaufen und dessen weitere Konstitutionalisierung zu verhindern sucht.

Ich habe versucht, ein gangbares politisches Verständnis von Menschenrechten im Lichte ihrer derzeitigen Funktion in einem im Umbruch befindlichen internationalen System zu entwickeln. Das bedeutet nicht, dass wir darauf verzichten könnten, eine universalistische moralische Rechtfertigung der „angemessenen Auswahl“ zu entwickeln. Tatsächlich kann man behaupten, dass jede Auswahl, die nicht alle moralischen Rechte von Individuen umfasst und sich zugleich öffentlichen Zwangs bedienen möchte, eine „politische“ Konzeption im weiten Sinne darstellt. Ich möchte jedoch zwischen zwei Projekten, das Souveränitätsargument außer Kraft zu setzen, unterscheiden: nämlich zwischen dem Projekt, eine moralisch rechtfertigbare Auswahl aus jenen Menschenrechten zu treffen, die sich als vorbildhafte Normen in Menschenrechtsdokumenten finden, auf der einen Seite, und harten völkerrechtlichen Rechtsnormen, die in Gerichten und durch rechtliche Sanktionen durchgesetzt werden können, auf der anderen. In Bezug auf das erste Projekt fühle ich mich dem Ansatz von Rainer Forst verpflichtet, der die normative Tiefengrammatik von sozialen Protesten und Kämpfen gegen Ungerechtigkeit reflektiert. Bei diesen Kämpfen werden konkrete Forderungen nach

Rechtfertigung zwar in die Sprache der Rechte gekleidet und an die eigene nationale Gemeinschaft gerichtet, sie berufen sich aber zugleich auf allgemeine moralische Prinzipien (Forst 1999: 35-60). Forst entwickelt einen überzeugenden moralischen Konstruktivismus: Durch die Reflektion auf die Praxis des Protests legt er die Idee der moralischen Person frei, die in diesem impliziert ist, und leitet ein grundlegendes Recht auf Rechtfertigung gegenüber öffentlichem Zwang ebenso ab wie eine starke diskursive moralische Rechtfertigung von Menschenrechten im Allgemeinen. Auf diesem Wege kann man zu einer abstrakten Liste von Menschenrechten gelangen, die keiner Person in welchem sozialen Kontext auch immer vernünftigerweise (aus Gründen) vorenthalten werden können, die also in diesem Sinne kontextübergreifend sind. Diese Menschenrechte können dann wiederum einen dynamischen normativen Bezugspunkt für innerstaatliche Kämpfe bieten, bei denen es um ihre konkrete Umsetzung geht.

Wie Forst bestche auch ich darauf, dass das Projekt des politischen Konstruktivismus hiervon unterschieden werden muss, da Rechte konkret innerhalb einer rechtlich konstituierten politischen Ordnung gerechtfertigt, interpretiert, institutionalisiert (und erkämpft) werden (Forst 1999: 48-50). Zwar bilden moralische Rechte den Kern juridischer Rechte, doch sind letztere nicht als bloße Anwendung moralischer Prinzipien zu verstehen, da sie immer im Kontext von Kämpfen, dem Verlangen nach wechselseitiger Anerkennung, politischer Gerechtigkeit, rechtlichem Status usw. entstehen (Forst 1999). Ebenso wenig ist ihr Kerninhalt der politischen Gerechtigkeit im Sinne von Naturrechten vorgelagert. Doch mit Habermas und gegen die Rawlsianer argumentiere ich, dass Menschenrechte in ihrer konkreten rechtlichen Form und in ihrem positiven rechtlichen Sinne juridischer Natur sind, auch wenn man sie moralisch rechtfertigen kann und sogar wenn ihr Hauptinhalt moralischer Natur ist. Zudem bin ich mit Habermas der Ansicht, dass der Inhalt und das Verständnis von Verfassungsrechten stets aus der „ethisch-politischen“ Verständigung einer gegebenen politischen Gemeinschaft (*polity*) resultieren. Man kann jedoch nicht, wie Habermas, die angemessene Auswahl rechtlich institutionalisierter und durchsetzbarer völkerrechtlicher Menschenrechte, deren Funktion es ist, das Souveränitätsargument außer Kraft zu setzen, aus der Praxis legitimer Rechtsetzung innerhalb einer konstitutionellen Demokratie herauslesen (Habermas 1992). Angesichts der besonderen Struktur und Funktion der im Völkerrecht verankerten Menschenrechte, die das externe und das interne Verhalten von Staaten regulieren und eine einzigartige Form begründen, in der Individuen Rechtssubjekte sein können, muss man hier anders vorgehen.³⁷

Daher habe ich versucht, eine Version der politischen Konzeption zu entwickeln,

die in einem entscheidenden Punkt an den empirischen Ansatz anknüpft: Sie berücksichtigt nämlich die Funktion der völkerrechtlichen Menschenrechte und den Diskurs ihrer Durchsetzung in der gegenwärtigen und absehbaren politischen Konstellation (in einem dualistischen System). Ich leugne damit nicht die wichtige legitimierende und motivierende Rolle, welche die erfolgreiche Einkleidung von Forderungen in das Gewand der Menschenrechte für soziale Bewegungen auch weiter haben kann. Die so in Anspruch genommenen Menschenrechte bilden ein wesentliches Gegengewicht zum oben erwähnten Projekt der Deflation. Keinesfalls möchte ich den sozialen Bewegungen diesen wichtigen Begriff vorenthalten. Aber solche Berufungen auf Menschenrechte müssen deutlich von den Menschenrechtsforderungen unterschieden werden, die dazu dienen, das Souveränitätsargument außer Kraft zu setzen. Ob die konzeptionelle Unterscheidung zwischen einer moralischen-vorbildhaften und einer rechtlichen-institutionalisierten „politischen“ Konzeption internationaler Menschenrechte dies leistet, ist noch offen, aber dass wir eine solche Unterscheidung benötigen, ist im heutigen Kontext offenkundig. Ich hoffe, in diesem Artikel die Gründe dafür deutlich gemacht zu haben.

Anmerkungen

- 1 Traditionell hat das Völkerrecht nicht Individuen Rechte verliehen, sondern sich ausschließlich auf die Rechte und Pflichten von Staaten und deren Außenbeziehungen bezogen.
- 2 Eine exzellente, umfassende Übersicht über die juristischen Debatten zu der Frage, ob es einen Anspruch auf Demokratie im Völkerrecht gibt und welche Auswirkungen dieser auf Sanktionen und militärische Interventionen hätte, bieten Fox/Roth (2000).
- 3 Für eine Diskussion der Rechtsetzung durch internationale Organisationen siehe Alvarez (2005). Siehe auch Slaughter (2004) für eine Diskussion der Rechtsetzung durch transnationale intergouvernementale Netzwerke. Teubner (1997) erörtert die Rechtsetzung durch andere Typen transnationaler Netzwerke und Akteure.
- 4 Die Literatur hierzu schwilt gewaltig an. Siehe Szasz (2002) für eine kritische Diskussion der neuen Gesetzgebungsmacht, die vom Sicherheitsrat der VN gefordert wird. Siehe auch Kingsbury et al. (2005) und Pogge (1997: 163-182) sowie Cass (2005).
- 5 Auch die Literatur zur Demokratisierung des globalen Regierens ist ausgesprochen umfangreich. Für eine Auswahl siehe Falk/Strauss (2001), Cohen/Sabel (2005), McGrew (2004) sowie Held/Archibugi (1995).
- 6 Zu diesem Ansatz siehe Macklem (2008). Macklem entwickelt von diesem Ansatz aus eine kosmopolitische, im Unterschied zu einer dualistischen Theorie des internationalen Rechtssystems.
- 7 Unter einem „dualistischen“ internationalen System verstehe ich eines, welches sowohl die internationale Gemeinschaft von Staaten auf Grundlage souveräner Gleichheit als auch *global governance*-Institutionen mit kosmopolitischen Aspekten umfasst. Zwar wurden letztere von Staaten geschaffen, sie gehen aber über traditionelle internationale Organisationen hinaus, da sie mehr

- sind als die Summe ihrer Teile und Funktionen und Fähigkeiten *sui generis* besitzen. In einigen Fällen verabschieden sie sogar Gesetze und politische Regeln, die sich direkt auf Individuen und den Schutz ihrer Menschenrechte beziehen (siehe Cohen 2004, 2006).
- 8 Einen interessanten Vorschlag hierzu unterbereiten Buchanan/Keohane (2006).
 - 9 Die 1948 von der VN-Generalversammlung verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte war nicht bindend, sondern eher eine Ansammlung anzustrebender Standards, und eine Mitgliedschaft in den VN weder für gegenwärtige noch für künftige Mitgliedstaaten an ihre Anerkennung gebunden. Sogar der weitgehend ratifizierte internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 beinhaltet keine Bestimmungen zur Durchsetzung und Rechtsprechung. Darüber hinaus verpflichtet sich ein Land, das einen VN-Menschenrechtsvertrag ratifiziert und in nationales Recht umsetzt, nicht notwendigerweise auch dazu, die direkte Einklagbarkeit dieser Menschenrechtsnorm vor inländischen Gerichten zu ermöglichen. Dazu müsste zusätzlich ein entsprechendes Recht in der nationalen Gesetzgebung implementiert werden (Nickel 2006). Dies unterscheidet sich deutlich von der Situation in regionalen Kontexten wie der Europäischen Union, in der Menschenrechte gerichtlich eingeklagt werden können.
 - 10 Siehe Donnelly (2003: 12-13) für eine Diskussion der unterschiedlichen politischen Funktionen von Menschenrechten.
 - 11 Die Idee eines demokratischen Anspruchs im Völkerrecht brachte zuerst Franck (1992: 46) auf. Allerdings verstand er darunter die Wahlbeobachtung durch VN-Mitarbeiter auf Einladung nationaler staatlicher Behörden und wies ausdrücklich die Idee zurück, dass ein solches Recht pro-demokratische Invasionen durch andere Staaten rechtfertige.
 - 12 Zur Nutzung des Menschenrechtsdiskurses und des „Rechts auf Volkssouveränität“, um die US-amerikanische Invasion in Panama und die Kampfansage an Nicaragua zu begründen, siehe Reisman (2000). Eine Widerlegung dieser Argumentation findet sich bei Byers/Chesterman (2000).
 - 13 Für eine Kritik am *personhood*-Argument siehe Cohen (2002: 97-101).
 - 14 Ein „willensbasierter“ Ansatz findet sich bei Hart (1955).
 - 15 Zur Vielfalt der Versionen der politischen Konzeption aus Rawls'scher Perspektive siehe Rawls (2002), Beitz (2001), Cohen, Joshua (2006) und Raz (2008).
 - 16 Dementsprechend sind Regierungen die Adressaten von Menschenrechten, da ihnen entweder die negative Pflicht, sie nicht zu verletzen, oder die Verantwortung, sie zu beschützen, zukommt. Für die herkömmliche politische Konzeption richten sich Menschenrechte nicht an bzw. gegen internationale Organisationen. Diese werden als zweitrangige, unterstützend wirkende Adressaten verstanden (siehe Nickel 2006: 4).
 - 17 Joshua Cohen (2006) erklärt: „...Menschenrechtsstandards sind zwingende Standards der politischen Moral, deren Verletzung Kritik (und in Extremfällen auch Sanktionen und Interventionen) von außen rechtfertigt.“
 - 18 Sowohl für Rawls (2002) als auch für Buchanan (2004) verlieren Staaten, die die grundlegendsten Menschenrechte verletzen, ihre Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft und werden zu Schurkenstaaten.
 - 19 Da Rawls' Antwort bereits von vielen kritisiert wurde, möchte ich sie hier nicht weiter diskutieren. Rawls' Liste der angemessenen Auswahl an Menschenrechten umfasst das Recht auf Leben (die Mittel zur Existenz), individuelle Freiheit (einschließlich der Gewissensfreiheit), individuellen Besitz und rechtliche Gleichbehandlung sowie eine „achtbare Konsultationshierarchie“, um ein

- öffentliches Recht und eine politische Ordnung zu gewährleisten. Er sieht das Recht, das diese Freiheiten sichert, als grundlegend an für eine dem Gemeinwohl nützende Idee der Gerechtigkeit und für die Unterscheidung zwischen einer Gesellschaft als einem Kooperationssystem und einer Gesellschaft, die nur auf Gewalt beruht, wie der Mafia (siehe Rawls 2002: 96-100). Rawls erklärt: „Was wir heute als Menschenrechte bezeichnen, sind anerkannterweise notwendige Bedingungen jedes Systems sozialer Kooperation. Werden sie regelmäßig verletzt, haben wir auf Gewalt gestützte Befehle, ein Sklavensystem, und keine Kooperation irgendeiner Art.“ (Rawls 2002: 83) Für eine Zusammenfassung der Kritik an Rawls siehe Nickel (2006: 5-6).
- 20 Joshua Cohen (2006) betont den moralischen Charakter von Menschenrechten, um zu zeigen, dass keine Liste von Rechten umfassend sein könnte, sondern immer offen für Veränderungen und die Geltendmachung neuer Rechte bleiben müsste.
- 21 Hier lehnt sich Cohen an Rawls' Konzept des Systems der Kooperation an.
- 22 Siehe Cohen, Joshua (2006: 239-242) für eine gute, auf Tocqueville zurückgehende Auseinandersetzung mit dem spezifischen (individualistischen, egalitären) Gesellschaftstyp, den eine Demokratie angesichts ihres immanenten Bezugs auf Gleichheit voraussetzt.
- 23 Unübersehbar steht hier Rawls' Konzept achtbarer hierarchischer Völker Pate, das Joshua Cohens Essay zu verteidigen versucht.
- 24 Cohen zitiert Rawls mit dem Argument, dass Intoleranz einen Preis hat: die leichtfertige Verachtung auf der einen, Verbitterung und Abneigung auf der anderen Seite (siehe Rawls 2002: 75). Allerdings.
- 25 Es sei noch einmal betont, dass ich über rechtlich durchsetzbare völkerrechtliche Menschenrechte spreche, d.h. über moralische Rechte, die Rechtsstatus erlangt haben und deren Verletzung die Funktion hat, das Souveränitätsargument gegen harsche Interventionen aufzuheben.
- 26 Zu meinem Argument, dass Souveränität die politischen (und rechtlichen) Beziehungen zwischen Regierungen und Bürgerschaft, Herrschern und Beherrschten umfasst, vgl. Cohen (2004).
- 27 Wie Habermas richtig argumentiert, sind Menschenrechte sicherlich moralische Rechte, deren moralische Rechtfertigung die Folge einer philosophischen Anstrengung sein kann. Sie sind aber auch rechtlicher Natur, d.h. sie zielen auf eine rechtliche Institutionalisierung, die ihnen Rechtsgültigkeit verschafft (siehe Habermas 1996: 221ff.).
- 28 Die Unterbeleuchtung der prozeduralen Dimension ist ein ernsthaftes Problem, da sie dem Unilateralismus Tür und Tor öffnet und jeglichen Impuls zur institutionellen Reform der internationalen Organisationen, die die in Frage stehenden Entscheidungen treffen, vermissen lässt. Siehe Cohen (2006), wo ich mich für einen Vorschlag zur institutionellen prozeduralen Reform des VN-Sicherheitsrates in Bezug auf Entscheidungen, Menschenrechte durch humanitäre Interventionen durchzusetzen, ausspreche.
- 29 Siehe Cohen (2006) für eine ausführlichere Diskussion des Konzepts der souveränen Gleichheit.
- 30 Die Pluralität und Autonomie von Rechtssystemen sagt nichts über deren Beziehungen zueinander aus. Das Verhältnis zwischen völkerrechtlichem, kosmopolitischem und nationalem Recht kann sich natürlich verändern, worauf (unter anderem) die Rede vom Wandel des Souveränitätsregimes zielt.
- 31 Historisch kann das „Reich“ als Konzept für eine einzige globale Ordnung angesehen werden. Es ist kein Zufall, dass die kosmopolitische Theorie in Rom entstand, also in einem sich selbst als solches verstehenden Weltreich.

- 32 Meiner Ansicht nach unterscheiden sich die Konzepte und Dynamiken der politischen Legitimität und der Gerechtigkeit, auch wenn sie natürlich zusammenhängen.
- 33 Zum Staat gehört per definitionem ein Territorium mit festen Grenzen, ein Volk, effektives internes Regieren und die Fähigkeit, Beziehungen mit anderen Staaten zu unterhalten. Siehe z.B. das Restatement of the Foreign Relations Law of the United States, Third, sec. 201 (1896), zit. nach Alvarez (2005: 15, Fußnote 63).
- 34 Zum Konzept der *civilization* im internationalen Recht siehe Gong (1984). Zum Konzept der Hierarchie im Völkerrecht siehe Simpson (2004).
- 35 Macklems' legalistischer Ansatz versäumt es, Macht im Zusammenhang mit der Definition von Souveränität mitzudenken. Daher entgeht ihm der „faktische“ Aspekt der dualistischen Struktur der Souveränitätsbeziehung (die sowohl faktisch als auch normativ ist), was ihn für eine ebenso einseitige realistische Kritik anfällig macht, die die Effizienz oder Fähigkeit des Völkerrechts, Staaten einzuschränken, leugnet (siehe Macklem 2008).
- 36 Pogge (2005) macht geltend, dass seiner institutionellen (d.h. politischen) Konzeption zufolge jede zwangsweise durchgesetzte institutionelle Ordnung den moralischen Ansprüchen der Menschenrechte genügen muss, also auch *global governance*-Institutionen Adressaten menschenrechtlicher Forderungen sein können.
- 37 Während Individuen wie Regierungsvertreter und Staatsoberhäupter den völkerrechtlichen Menschenrechten und dem Strafrecht unterliegen, haben normale Individuen nicht den Status, um vor Gerichten ihre Rechte so einzuklagen, wie sie das in innerstaatlichen Rechtssystemen tun können. Es gibt viele weitere relevante Unterschiede, die noch einer angemessenen Klärung durch die Theorie der Menschenrechte bedürfen.

Literatur

- Alvarez, Jose 2005: *International Organizations as Law-Makers*, Oxford.
- Beitz, Charles R. 2001: *Human Rights as a Common Concern*, in: *American Political Science Review*, Vol. 95, Nr. 2, S. 269-282.
- Blake, Michael 2001: *Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy*, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 30, Nr. 3, S. 257-296.
- Buchanan, Allen 1999: *Recognitional Legitimacy and the State System*, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 28, Nr. 1, S. 46-78.
- Buchanan, Allen 2004: *Justice, Legitimacy and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*, New York.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O. 2004: *The Preventive Use of Force. A Cosmopolitan Institutional Proposal*, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 18, Nr. 1, S. 1-22.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O. 2006: *The Legitimacy of Global Governance Institutions*, in: *Ethics and International Affairs*, Vol 20, Nr. 4, S. 4-37.
- Byers, Michael/Chesterman, Simon 2000: *You the People. Pro-Democratic Intervention in International Law*, in: Fox, Gregory H./Roth, Brad R. (eds.): *Democratic Governance and International Law*, New York, S. 259-292.
- Cass, Deborah Z. 2005: *The Constitutionalization of the World Trade Organization*, Oxford.
- Chatterjee, Partha 2005: *Empire and Nation Revisited. Fifty Years after Bandung*, in: *Inter-Asia Cultural Studies: Movements*, Vol 6, Nr. 4, S. 487-496.

- Chayes, Abram/Chayes, Antonia 1995: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge.
- Cohen, Jean L. 1999: *Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos*, in: *International Sociology*, Vol. 14, Nr. 3, S. 245-268.
- Cohen, Jean L. 2002: *Regulating Intimacy. A New Legal Paradigm*, Princeton.
- Cohen, Jean L. 2004: *Whose Sovereignty? Empire versus International Law*, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 18, Nr. 3, S. 1-24.
- Cohen, Jean L. 2006: *Sovereign Equality versus Imperial Right. The Battle over the New World Order*, in: *Constellations*, Vol. 13, Nr. 4, S. 485-506.
- Cohen, Jean L. 2006/7: *The Role of International Law in Post-Conflict Constitution-Making: Toward a Jus Post Bellum for „Interim Occupations“*, in: *New York Law School Law Review*, Vol. 51, S. 458-465.
- Cohen, Joshua 2006: *Is There a Human Right to Democracy?*, in: Sypnowich, Christine: *The Egalitarian Conscience. Essays in Honour of G. A. Cohen*, S. 226-248.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles F. 2005: *Global Democracy?*, in: *International Law and Politics*, Vol. 37, S. 763-797.
- Donnelly, Jack 2003: *Universal Human Rights*, Ithaca.
- Falk, Richard/Strauss, Andrew 2001: *Toward Global Parliament*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 80, Nr. 1.
- Finnis, John 1980: *Natural Law and Natural Rights*, Oxford.
- Forst, Rainer 1999: *The Basic Right to Justification. Toward a Constructivist Conception of Human Rights*, *Constellations*, Vol. 6, Nr. 1, S. 35-60.
- Fox, Gregory H./Roth, Brad R. (eds.) 2000: *Democratic Governance and International Law*, New York.
- Franck, Thomas M. 1992: *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law*, Vol. 86, Nr. 1, S. 46-91.
- Gewirth, Allan 1982: *Human Rights*, Chicago.
- Gong, Gerritt W. 1984: *The Standard of „Civilization“ in International Society*, Oxford.
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen 1996: *Kants Idee des Ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren*, in: ders.: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/M., S. 192-236.
- Hart, H. L. A. 1955: *Are There Any Natural Rights?*, in: *Philosophical Review*, Vol. 64, Nr. 2, S. 175-191.
- Held, David/Archibugi, Daniele (eds.) 1995: *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge.
- Keck, Margaret/Sikkink, Kathryn 1998: *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca.
- Keohane, Robert O./Macedo, Stephen/Pettit, Philip 2006: *Democracy – Enhancing Multilateralism* (Manuskript bei der Autorin).
- Kingsbury, Benedict/Krisch, Nico/Stewart, Richard B. 2005: *The Emergence of Global Administrative Law*, in: *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, Nr. 15, S. 15-61.
- Macklem, Patrick 2008: *What is International Human Rights Law? Three Applications of a Distributive Account*, in: *McGill Law Journal*, 2008 (im Erscheinen)

- Mazower, Mark 2004: The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950, in: The Historical Journal, Vol. 47, Nr. 2, S. 379-398.
- McGrew, Timothy 2004: Transnational Democracy. Theories and Prospects, Discussion Paper Series 1, Department of Economics Politics and Public Administration, Universität Aalborg, <http://www.ihis.aau.dk/ged/Mcgrew.pdf>.
- Nagel, Thomas 2005: The Problem of Global Justice, in: Philosophy & Public Affairs, Vol. 33, Nr. 2, S. 113-147.
- Nickel, James 2006: Human Rights, in: Stanford Encyclopedia of Philosophy, S. 1-42.
- Pettit, Philip 2006: Democracy, National and International, in: The Monist, Vol. 89, Nr. 2, S. 301-324.
- Pogge, Thomas 1997: Creating Supra-National Institutions Democratically: Reflections on the European Union's ‚Democratic Deficit‘, in: The Journal of Political Philosophy, Vol. 5, Nr. 2, S. 163-182.
- Pogge, Thomas 2005: Human Rights and Human Responsibilities, in: Kuper, Andrew (ed.): Global Responsibilities: Who Must Deliver on Human Rights? London, S. 3-35.
- Rawls, John 2002: Das Recht der Völker, Berlin/New York.
- Raz, Joseph 2008: Human Rights Without Foundations, in: Tasioulas, John/Besson, Samantha (eds.): Philosophy of International Law, Oxford (im Erscheinen).
- Reisman, Michael 2000: Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, in: Fox, Gregory H./Roth, Brad R. (eds.): Democratic Governance and International Law, New York, S. 239-258.
- Simpson, Gerry 2004: Great Powers and Outlaw States, Cambridge.
- Slaughter, Anne-Marie 2004: The New World Order, Princeton.
- Slaughter, Anne-Marie 2005: Security, Solidarity and Sovereignty. The Grand Themes of UN Reform, in: American Journal of International Law, Vol. 99, Nr. 3, S. 619-631.
- Szasz, Paul 2002: The Security Council starts Legislating, in: The American Journal of International Law, Vol. 96, Nr. 4, S. 901-905.
- Teubner, Gunther (ed.) 1997: Global Law Without a State, Aldershot.
- Teubner, Gunther 2006: The Anonymous Matrix. Human Rights Violations by ‚Private‘ Transnational Actors, in: The Modern Law Review, Vol. 69, Nr. 3, S. 327-346.
- Walzer, Michael 1980: The Moral Standing of States. A Response to Four Critics, in: Philosophy & Public Affairs, Vol. 9, Nr. 3, S. 209-229.

Aus dem Englischen von Charlotte Dany und Michael Adrian

Alison Brysk

Making Values Make Sense: The Social Construction of Human Rights Foreign Policy¹

For what is at stake here is actually the construction, by collective beliefs about human rights, of Western countries' identities ... (Adler 1997: 332)

Why do some states promote global human rights, protecting strangers from the abuses of their own governments and global crises? Contrary to the conventional counsels of national interest, dozens of global good citizen states contribute blood, treasure, and political capital to the international human rights regime. Sweden provides over \$3 billion a year in humanitarian foreign aid. Dozens of Canadian peace-keepers and aid workers have died in Afghanistan. Struggling South Africa has sacrificed U.S. assistance to support the International Criminal Court. These countries and others accept tens of thousands of refugees. Such human rights foreign policy is not blind altruism, temporary accident, or cultural idiosyncrasy – it is a rational pursuit of a socially constructed alternative vision of national interest.

A constructivist theory of foreign policy can help us to understand how cosmopolitan political cultures make values make sense, and how such cultures are learned and enacted. Constructivism analyzes world politics through the constitution and reconstruction of norms – global discourses, rules, institutions, and identities (Onuf 1997, Wendt 1999). For constructivists, „the identities, interests and behavior of political agents are socially constructed by collective meaning, interpretations and assumptions about the world“ (Adler 1997: 324). Constructivist approaches to foreign policy stress that the exercise of power is always directed and legitimated by social purpose, at home and abroad; values do not stop at the water's edge (Ruggie 1983, Risse-Kappen 1995).

In principled foreign policy, policy-makers are neither Machiavellians nor idealists; rather, they seek to rationally maximize values and project identities. The identities of human rights promoters are global, modern, and democratic; their values are cosmopolitan, seeking a liberal, plural but universal, rule-governed world order (Appiah 2006). Instead of asking how they can pursue material interests – „what's in it for us?“ (Finnemore and Sikkink 1998: 914), global good citizens ask „what can my state do

to build a better world--which will be a better world for *us* in the end?'' A growing global culture of humanitarianism tells them what that better world looks like, and that democratic members of the community of nations have a responsibility to participate in forms of international relations like foreign aid and international law to achieve it (Lumsdaine 1993). In practice, such constructed humanitarian identities shape foreign policies by filtering national perceptions of interests and needs, constructing foreign policy roles in the international system, building constraining international and domestic institutions, and providing rationales and constituencies for political leaders (Saideman 2002; Kowert 2001).

States *can* become partners in the international human rights regime, but some are more amenable to this role than others. Candidate states are usually globalized, democratic, moderately developed, and secure middle or regional powers. Small, relatively consensual societies are structurally positioned for attention to principled arguments, while highly globalized and democratic states are linked to universalist communities of interest. For cosmopolitan commitment to prevail, normative linkage is critical. Notions of human rights must be connected to liberal and social democratic traditions, international standards of global good citizenship, and reminders of global interdependence.

The promotion of human rights in foreign policy is part of politics as usual, not an interest-free zone of altruism. It takes entrepreneurial leadership, calculating political parties, and transnationalized civil society constituencies to strategically mobilize historic norms and globalizing logics. Once mobilized, it takes domestic and international institutionalization to maintain states' incentives, momentum, and mechanisms for human rights policy.

1. Identities as interests

States are political communities that seek values and identities. All nations are „imagined communities“ – and „imagined communities are not merely the sum of the beliefs of some national group; regardless of the physical existence of the individuals, they exist in symbols, practices, institutions and discourses“ (Adler 1997: 327). Political culture is not genetic, nor are national values automatically projected into policy, but values and mentalities provide the tool kit that frames policy debates (Swidler 1986). „In other words, intersubjective meanings quasi-causally affect certain actions not by directly or inevitably determining them but rather by rendering these actions plausible or implausible, acceptable or unacceptable, conceivable or inconceivable,

respectable or disreputable“ (Yee 1996: 97). Looking outward, foreign policy is „a kind of social practice that at once constitutes and empowers the state, defines its socially recognized competence, and secures the boundaries that differentiate the domestic and international“ (Hopf 1998: 179).

The realist tradition of international relations identifies national interest as the basis for foreign policy, but constructivism insists that what interests a nation is not always state security. Nations also expend scarce resources in pursuit of identity, which is often formed in international relationships. „[...] (N)orms are constitutive components of both the international system and states’ interests“ (Klotz 1995: 460). Prior to „defending the national interest,“ states must *define* the national interest. As Paul Wapner explains, „No one questions that states act in their own interests. What is less clear, however, is how they perceive those interests“ (Wapner 1996).

Why does a particular state construct a particular identity, in this case, as a global good citizen? The answer lies partly in history, partly in structure, partly in the agency of meaning and myth makers, and partly in relations to Others. Internally, human rights promoter states have either a long-established or highly salient and hard-won rights tradition, that is seen as making a crucial contribution to other social goals such as peace and development. Such states are often small-to-medium sized and highly dependent on interaction, which fosters consensus and proposes a purposeful form of niche foreign policy. Within these societies, at some critical juncture charismatic figures or social forces frame salient problems in terms of cosmopolitan norms.

But foreign policy identities are also constructed outwards, in relation to others. „Identities perform three necessary functions in a society: they tell you and others who you are and they tell you who others are“ (Hopf 1998: 175). Construction of domestic and international identities are related, in both directions—national values are projected into international society, and international society socializes states (Klotz 1995; Katzenstein 1996). At the broadest level, constructivists observe that state identities are constructed in relationship to the wider international society (Bull 1995). At another level, states build identities within regional and cultural communities (Brysk, Parsons and Sandholtz 2002), distinguish national identity from neighbors and enemies, and define the standards of „like-minded“, Western, or modern foreign policy (Donnelly 1998). For global good citizens, these layers of international identity construction are mutually reinforcing. „For example, it would be very difficult for a European state to consistently abuse human rights and still be deemed to belong to contemporary ‚Europe‘“ (Adler 1997: 345).

National identities are historically rooted, but they are not fixed – rather, norms are

continuously and dialectically reconstructed. At some points, such identities appear unconscious, when they have become deeply internalized, but socialized norms surface when they are contested by external change or internal challengers. For example, many European states' post-war refugee regimes have been reopened for debate in response to growing numbers of immigrants along with shifting identities of state and regional communities and Others, as well as renewed security threat. The critical point is that external structures and events are always interpreted and filtered through long-standing notions of roles, relationships, and „lessons of history”. For global good citizen states, such notions have converged in a specific package of human rights identity and promotion as a fundamental orienting referent.

2. Global good citizen norms

What is the complex of beliefs and practices that constitute a global good citizen? „Human rights“ is not a single concrete injunction, but rather an interconnected congeries of beliefs about our duty to protect strangers. These beliefs depend on the dual assumptions that we are rights-holding liberal agents, and that we identify as such with demographically disparate but morally equivalent Others (Tan 2004, Monroe 1996). Such norms become accepted and internalized as they are clarified and gain historic status (Legro 1997), framed to fit with prevailing ideologies of liberal modernity (Boli and Mayer et al. 1998), and connect to the humanitarian affective value-set of physical threat to innocent victims (Keck and Sikkink 1998).

The observed pattern of *humane internationalism* in foreign policy is defined as a combination of cosmopolitan values, long-term interests, and international projection of a domestic social welfare state (Pratt 1989: 14). Cosmopolitan values, initially articulated by Kant, include moral universalism, the status of individuals as rights-bearing global citizens, the aspiration towards a world community with the power to enforce those rights, and the desirability of democratization of both states and the international system of states (Fossum 2006). Cosmopolitan norms link national interest to universalism as they construct moral and strategic interdependence. The circle of moral identification is expanded from national to international community, as universal markers of human capacity and vulnerability transcend bounded signifiers such as language and kinship. Cosmopolitan doctrines such as human rights and human security assert strategic interdependence across space through a global commons of social action across borders, in which a threat to any touches all (Hampson 2002). Universalism also incorporates the shadow of the future in an inter-temporal

interdependence of means and ends, so that long-term consequences of an action are built into its deliberation.

While this value package is based in human rights, it is also legitimated and influenced by a family of related norms with differing levels of national resonance: liberal democracy, social democracy, human security, and specific national historical traumas such as war and dictatorship. The chart is a „Chinese-menu“ type map, with independent ascending columns—countries make choices within each category, but must choose one item/level within all categories to compose a full set. In the following map of global good citizen norms, the most general or least demanding properties ascend towards the most exigent universalist agenda, with all higher levels encompassing previous commitments. Countries can be compared in terms of their norm commitment along each of these dimensions, but also as their norm package may change over time. As with all norms, recognition, discourse and justification often precede full implementation (Risse, Ropp and Sikkink 2000), although some practice as well as rhetorical commitment must be present to qualify a country as holding a norm.

3. The Cosmopolitan Catechism

WHO = WHY („because we are“)

Global good citizens

Democracies

Western/European

WHAT („we should promote“)

basic human dignity

non-discrimination

elections, rule of law

civil liberties

gender equity

children's rights

right to food

education

health

collective and cultural rights

HOW („by some or all of the following means“)

International law: *consisting of*

humanitarian/laws of war

international human rights law

transnational codes of conduct

via

adherence

mechanisms

expanding coverage

Peace promotion:	conflict resolution conflict prevention intervention reconstruction	diplomacy funding training peace-keeping
Bilateral sanctions:	pariahs chronic violators	dialogue diplomacy economic sanctions arms limits
Direct support to victims:		foreign aid global civil society asylum for refugees armed intervention

WHEN AND WHERE

Where we are connected or implicated (former colonies, trade ties)

When others do

Wherever it meets a balance of interests and potential impact

Everywhere possible

4. Constructing foreign policy

How do these beliefs translate into the foreign policy practice of states? First, global good citizenship comes to constitute the identity of promoter states, and several domains of international relations, such as foreign aid. „[...] [T]he ability to create the underlying rules of the game, to define what constitutes acceptable play, and to be able to get other actors to commit themselves to those rules because they are now part of their self-understandings is perhaps the most subtle and most effective form of power [...]“ (Adler 1997: 336). Yet reproduction of these roles is not automatic; principled national interests are promoted, selected, disseminated, contested, and reconstructed through political processes (Weldes 1996). These processes operate simultaneously at several levels of analysis – inside and outside (R.B.J. Walker 1993), in a dialectic of structure and agency – and they change over time. Some suggest a life cycle of norm promotion, in which „moral entrepreneurs“ spearhead persuasion and reframing of new norms (or new interpretations, Brysk 2005), followed by a cascade of socialization across states via imitation, belonging to international communities, and a quest for legitimation (Finnemore/Sikkink 1998).

Thus, at the domestic level, states construct principled foreign policy from inside. „[...] (I)nternational rules and norms can affect state behavior through the actions of domestic political actors“ (Cortell/Davis 1996). Foreign policy elites act as norm entrepreneurs, along with domestic „meaning managers“ like churches and social movements. They refer to and promote the legitimacy of cosmopolitan norms like humanitarian intervention, and bridge them with national traditions and experiences. Moreover, elite initiative and social pressure can lead to the establishment of institutions such as human rights offices of Foreign Ministries, aid agencies, and international assistance programs within legal institutions and even militaries. These offices, in turn, become advocates as well as implementers of principled foreign policy.

Between state and society, political parties can be promoters or transmission belts for cosmopolitan values. In some cases, this will be linked to a party ideology such as social democracy, which also creates contact with transnational networks. At other times, political parties more generically use humanitarian internationalism as a political resource, to appeal to new constituencies, cement coalitions, or foster national pride in times of challenge on other fronts. For example, McKay shows how divergent political party coalitions in Canada and Denmark made a difference in the application of similar „like-minded“ ideologies to decision-making regarding conflict in Iraq (McKay 2006).

Civil society also plays a systematic and frequent role in the construction of cosmopolitan foreign policy. Human rights advocates serve as pressure groups, sources of information and expertise, and sometimes implement principled programs like rule of law training abroad. Immigrants, women, and other disadvantaged groups often foster attentive interdependence with transnational peers. Meanwhile, value-oriented civic constituencies like churches play all of these sociological roles as advocates and service providers, as well as expanding moral universalism and legitimacy.

While domestic political processes foster a supply of human rights foreign policy, external structures and beliefs mobilize the demand side. From outside, states construct foreign policy identities as globalized democracies, as middle powers, and as mentor states. Roles influence policy-makers' parameters, commitments, rules, and functions at the global level and in regional or sub-systems (Walker ed. 1987; Jepperson 1996). But also, system roles result from and reinforce the expectations of other members that a given state will serve as a broker, fixer, spoiler, or provider of some class of collective goods (such as peace-keeping or disaster relief). Role performance and reactions, in turn, feed back into a new round of self-definition; for example, when the Netherlands faced a crisis of its humanitarian peace-keeping after Srebrenica (Fossum 2006).

Cosmopolitan norms derive from and contribute to perceptions of global interdependence. The objective presence of increasing international flows is interpreted by ideologies of globalization along several dimensions of strategic interdependence that condition national interest. Liberal institutionalists point to all states' increased sensitivity to the actions of others from trading states to neighbors of countries in crisis (Keohane and Nye 1977), compatible with thin versions of human security and liberal democracy. More critical theorists see an interpenetration of decision-making capacity, resulting in a deeper permeability of sovereignty (Fossum 2006), which tends towards an interdependence of social democratic and full-spectrum versions of human rights.

Another layer of cosmopolitan commitment comes from state identities as democracies. As an ideology of strategic interdependence, the democratic peace hypothesis which states that democracies do not make war upon each other directs democratic states towards democracy promotion as a form of peace promotion (and self-protection). But human rights foreign policy may also be a more direct expression of liberal democratic identity as a community of values (Risse-Kappen 1995), as stated by the OSCE. In this interpretation, „friends don't let friends discriminate". Moreover, post-Cold War liberal democracies now believe and state that fellow democracies are more market-friendly, and thus better economic partners.

Beyond this, some globalized democracies have the role and mentality of „middle powers,“ which contributes yet another set of beliefs and expectations regarding global good citizenship. Middle power status is a loose blend of economic and geo-strategic standing and historic foreign policy role, which may be measured globally, regionally, or against an identity-based security community. Middle powers are typically avid multilateralists, and promoters of global governance and international law as a cooperative modality for a range of interests. Mid-range global citizen states tend to seek comparative advantage through the roles of catalyst, facilitator, and manager in the international system (Cooper, Higgott, and Nossal 1993: 23). Beyond the process dimension of broker roles, middle powers generally favor the substantive goals of peace, law, and trade--each of which militates towards moral universalism. For such states, their structural position in the world system, role aspirations and interest perceptions, and the ongoing expectations of others are mutually constitutive. This is one reason that middle power roles can linger decades or even centuries beyond any objective referent, as in the Netherlands.

Finally, the international system now offers a specific niche for principled promoters: the mentor state. In a somewhat pointed sketch of the ideal type: „[...] [A] *gidsland* is

a nation that progressively guides other countries locked in pitiful nationalist struggles for power, dominance, and religious zeal to the proper international behaviour consisting of respect for the international legal order, the rights of men [sic], and free trade as the best way of ensuring prosperity for all“ (Herman 2006: 863). Although the concept originated in the Netherlands, Ann-Sofie Dahl suggests that it fits Sweden’s role as a „moral superpower“ better than conventional cosmopolitanism (Dahl 2006), and the notion has been applied to Canada by its foreign policy analysts. Although these classic sponsors tend to incorporate social concerns beyond the U.S. liberal model, the mentor state notion can also be related to Protestant missionary visions of a „city on a hill“ (Hartz 1991). Such multivalent notions have served as a rationale for America’s episodes of democracy promotion and humanitarian intervention – which have ranged from sincere projection of liberalism to misguided cultural imposition to legitimization of cynical imperialism (Peceny 1999).

5. Reconstructing national interest

Even in foreign policy, another world is possible – in this case, a community of global good citizen states. Their construction of a principled national interest in taking care of strangers reminds us of an expanded notion of the political, in which politics is the construction of community (Arendt 1958). The cosmopolitan dream of extending such solidarity to the global level requires a parallel leap of moral imagination to the 19th-century revolution which turned neighbors into citizens. In the twenty-first century, it is the *lingua franca* of human rights that provides a way to make these values make sense.

The reconstruction of national interest is an ongoing, contested process, which must be continuously refreshed by national leaders, human rights movements, and international society. Within the established „mentor states“ moral entrepreneurs must develop and deepen normative linkages to consider new circumstances and address rival political cultures of nationalism, fundamentalisms, neo-liberal atomization, and post-liberal complacency. But domestic promoters of human rights foreign policy must also remember that good „ideas do not float freely“ – they must be mobilized, enacted, and institutionalized by politics as usual.

A constructivist analysis also suggests that more states may be structurally situated to participate more vigorously in the international human rights regime. The dozens of relatively globalized, democratic, moderately developed and secure states may be considered latent human rights promoters. The global diffusion of cosmopolitan

ideologies and communities of good citizenship will help to lay the foundation for their mobilization. But the reconstruction of national interest begins at home, with a voice and vision that makes values make sense.

Annotations

- 1 The author gratefully acknowledges research assistance from Brodie Ross (Center for International Governance Innovation) and thoughtful comments from Claude Denis (University of Ottawa).

References

- Adler, Emanuel, 1997: *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, in: *European Journal of International Relationism*, Vol. 3, No. 3, S. 319-363.
- Appiah, Kwame Anthony, 2006: *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*, New York.
- Arendt, Hannah 1958: *The Human Condition*. Chicago.
- Boli, John/ Meyer, John/ Ramirez, Francisco/Thomas, George, 1999: *Constructing the World Polity: World Culture and International Non-Governmental Organizations*. Stanford.
- Brysk, Alison, 2005: *Human Rights and Private Wrongs: Constructing Global Civil Society*. New York.
- Brysk, Alison/ Parsons, Craig/ Sandholtz, Wayne, 2002: *After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations*, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 8, No. 2, S. 267-305.
- Bull, Hedley, 1995: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York.
- Cooper, Andrew F./Higgott, Richard A./Nossal, Kim Richard, 1993: *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. British Columbia.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. Jr, 1996: *How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms*, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, S. 451-478.
- Cox, Robert, 1981: *Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 1, S. 126-155.
- Dahl, Ann-Sofie, 2006: *Sweden: Once a Moral Superpower, Always a Moral Superpower*, in: *International Journal*, Vol. LXI, No.4, S. 895-908.
- Donnelly, Jack, 1998: *Human Rights: A New Standard of Civilization?*, in: *International Affairs*, Vol. 74, No.1. S. 1-24.
- Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn, 1998: *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization*, Vol. 52, No. 4, S. 887-917.
- Forsythe, David, 2000 (ed.): *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. Tokyo.
- Fossum, John Erik, 2006: *Gidsland and Human Security*, in: *International Journal*, Vol. LXI, No.4, S. 813-828.
- Hampson, Fen, 2002: *Madness In the Multitude: Human Security and World Disorder*, Oxford.
- Hartz, Louis, 1991: *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*, San Diego.

- Herman, Joost, 2006: The Dutch Drive for Humanitarianism, in: *International Journal*, Vol. LXI, No.4, S. 859-874.
- Hopf, Ted, 1998: The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: *International Security*, Vol. 23, No. 1, S. 171-200.
- Jeperson, Ronald/ Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J., 1996: Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter J. (ed.): *The Culture of National Security*, New York, S. 33-75.
- Katzenstein, Peter J., 1006: *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*, Ithaca.
- Keck, Margaret/Sikkink, Kathryn, 1998: *Activists Beyond Borders*, Ithaca.
- Keohane, Robert/Nye, Joseph, 1977: *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston.
- Klotz, Audie, 1995: Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa, in: *International Organization*, Vol. 49, No. 3, S. 451-478.
- Kowert, Paul A., 2001: Toward a Constructivist Theory of Foreign Policy, in: Kubalkova, Vendulka (ed.): *Foreign Policy in a Constructed World*, M.E. Sharpe, S. 266-287.
- Krasner, Stephen, 1993: Sovereignty, Regimes, and Human Rights, in: Rittberger, Volker (ed.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, S. 24-56.
- Kratochwil, Friedrich/Lapid, Youssef (eds.): *The Return of Culture and Identity in International Relations Theory*, Boulder.
- Legro, Jeffrey, 2005: *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*, Ithaca.
- Lumsdaine, David, 1993: *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton.
- McKay, Simeon, 2006: The Limits of Like-Mindedness, in: *International Journal*, Vol. LXI, No. 4, S. 875-894.
- Monroe, Kristen Renwick, 1996: *The Heart of Altruism: Perceptions of a Common Humanity*, Princeton.
- Onuf, Nicholas, 1989: *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia.
- Peceny, Mark, 1999: *Democracy at the Point of Bayonets*, Pennsylvania.
- Pratt, Cranford, 1988: *Human rights in Canadian foreign policy*, Montreal.
- Pratt, Cranford, 1990 (ed.): *Middle Power Internationalism*, Montreal.
- Risse-Kappen, Thomas, 1994: Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Democratic Structures, and the End of the Cold War, in: *International Organization*, Vol. 48, No.2, S. 185-214.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen/Sikkink, Kathryn, 1999 (eds.): *The Power of Human Rights*, Cambridge.
- Ruggie, John Gerard, 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner, Stephen D. (ed.): *International Regimes*, Ithaca.
- Russett, Bruce M., 1993: *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-cold War World*. Princeton.
- Saideman, Stephen, 2002: Conclusion: Thinking Theoretically About Identity and Foreign Policy, in: Telhami, Shibley/Barnett, Michael (eds.): *Identity and Foreign Policy in the Middle East*, Ithaca, S. 169-200.

- Swidler, Ann, 1986: *Culture in Action: Symbols and Strategies*, in: *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 2.
- Tan, Kok-Chor, 2004: *Justice Without Borders: Cosmopolitanism, Nationalism, and Patriotism*, Cambridge.
- Walker, R.B.J., 1993: *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge.
- Walker, Stephen G., 1987: *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham.
- Wapner, Paul, 1996: *Environmental Activism and World Civic Politics*. Albany.
- Weldes, Jutta, 1996: *Constructing National Interests*, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, S. 275-318.
- Wendt, Alexander, 1999: *A Social Theory of International Politics*. Cambridge.
- Yee, Albert S., 1996: *The Causal Effects of Ideas on Policies*, in: *International Organization*, No. 50, S. 69-108.

Annette Weber

Somalia: der blinde Fleck beim Menschenrechtsschutz

1. Einleitung

Somalia¹ ist ein Verlierer der Mächteverhältnisse des Kalten Krieges. Kein Lager fand ausreichend Interesse an diesem Land am Horn von Afrika. Erst nach dem 11. September, im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, wurde die geostrategische Position Somalias zwischen der arabischen Halbinsel und Ostafrika zum Politikum. Der Sieg der Vereinten Islamischen Gerichtshöfe (*Union of Islamic Courts*, UIC) brachte vorübergehend Sicherheit in das vom Krieg zerfressene Land. Im Dezember 2006 intervenierte der Nachbar Äthiopien. Die Auswirkungen des Konfliktes, der derzeit zwischen der Interventionsmacht Äthiopien und bewaffneten aufständischen Gruppen stattfindet, sind in der gesamten Region zu spüren. An der Unterstützung für die Gerichtshöfe (Eritrea und Sudan) oder die Übergangsregierung (Äthiopien, Kenia, Uganda, Südsudan) spaltet sich das Horn. Die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft bewegen sich zwischen Verlautbarungspolitik und militärischem Antiterrorkampf. Die Erfahrung des Scheiterns einer Blauhelmission in den frühen 1990er Jahren steckt der internationalen Gemeinschaft noch in den Knochen.

Das Beispiel Somalia wirft eine Reihe von Fragen auf: Wie lassen sich Menschenrechte in Ländern ohne Staatlichkeit, ohne Regierung überhaupt denken? Wer ist der Adressat, um Recht einzufordern, wenn in Somalia Menschenrechte verletzt werden? An wen kann sich die Somalierin, der Somalier wenden, wenn gegen ihre oder seine Rechte verstoßen wird? Diese Frage ließe sich mit Bezug auf Konzeptionen von *Transitional Justice* und einer Erweiterung durch den Internationalen Strafgerichtshof diskutieren. Und, welche Mechanismen werden von der internationalen Gemeinschaft diskutiert und angewandt, um die Menschenrechte in Ländern ohne Staat zu wahren und zu schützen? Die Frage nach der Reaktion der internationalen Gemeinschaft, der Vereinten Nationen (VN), auf eine stetige Gewalteskalation in einem staatenlosen Territorium, führt zu einer anderen Diskussion, mit der ich mich hier beschäftigen möchte.

Eine militärische Intervention in Somalia ist derzeit sicherlich kein nachhaltiger Ansatz. Inmitten eines Bürgerkrieges ist kein Frieden zu erhalten, und ohne die

Legitimität in der Bevölkerung lässt sich keine Regierung von außen überstülpen. Ein mehrschichtiger politischer Prozess, der auf Recht beruht, ist notwendig, um den gescheiterten Staat und die angegriffenen sozialen Netze zu transformieren und zu stärken. Institutionen, Möglichkeiten der Partizipation und öffentliche, freie Meinungsäußerung sind notwendig. Die entscheidende Frage ist, ob es dafür ausreichend politisches Interesse in der internationalen Gemeinschaft gibt und ob sie sie den benötigten langen Atem hat?

2. Die Situation in Somalia

Seit der Militärintervention des Nachbarstaates Äthiopien im Dezember 2006 eskaliert die Gewalt in Somalia. Mit dem Sturz des Diktators Siad Barre 1991 wurde Somalia zu einem Staat ohne Regierung. Clan-basierte *warlords* füllten das Machtvakuum.

Verschiedene Interventionen der internationalen Staatengemeinschaft waren in der Vergangenheit nicht im Interesse der Bevölkerung oder der kontrollierenden *warlords*. Die US-amerikanisch geführte *United Task Force* (UNITAF 1992-1993) wurde vom Sicherheitsrat gestützt und sollte als humanitäre Intervention einzelner Mitgliedsstaaten den Zugang von Nahrungsmitteln für die notleidende Bevölkerung sichern. Friedenserhaltende UN-Blauhelm-Einsätze gingen dieser ersten humanitären Intervention voraus (UNOSOM I) und folgten ihr (UNOSOM II). Die Bilder, die sich damals von der Anlandung amerikanischer Truppen an der Küste Somalias boten, zeigten zweierlei. Zum einen, die Bereitschaft der westlichen Welt, und zuvorderst der USA, sich auch mit militärischen Mitteln für die Bevölkerung eines fremden Landes einzusetzen. Zum andern standen die Bilder der schwer bewaffneten, technisch hochwertig ausgerüsteten Soldaten auch dafür, dass ein Land ohne Staat keine Souveränität besitzt und somit von anderen Staaten – auch von einer gut gemeinten humanitären Interventionsmacht – besetzt werden kann.

Der Ausgang dieses ersten Experiments humanitärer Intervention ist bekannt und hat in der Geschichte der Vereinten Nationen (VN), vor allem aber in der Afrikapolitik der USA tiefe Narben hinterlassen. US- und VN-Truppen zogen sich nach drei Jahren aus Somalia zurück, ohne eines ihrer Ziele wirklich erreicht zu haben. Die Versorgung der Bevölkerung konnte nicht nachhaltig gewährleistet werden. Strukturen konnten nicht aufgebaut und Sicherheit nicht hergestellt werden. Was als „*black hawk down*“ in die Geschichte einging, die öffentliche Erniedrigung getöteter US-Soldaten, die von einem somalischen Mob nackt durch die Straßen Mogadischus geschleift wurden, sollte die US-amerikanische Öffentlichkeit nie wieder ertragen müssen. Seitdem gab es keine

Beteiligung von US-Truppen in Blauhelmissionen in Afrika. Die Gewaltoligopole der *warlords* aber waren ungebrochen. Die Finanzmittel, die durch die Anwesenheit der VN und der Truppen ins Land flossen, wurden von den *warlords* „privatisiert“ und in weiteren Waffen angelegt.

Auf der politischen Ebene gab es bislang 14 Versuche Friedensverhandlungen zwischen den Fraktionen in Somalia herbeizuführen und eine Regierung zu bilden. Der letzte Versuch, der durch die Regionalorganisation IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) und verschiedene Geberländer unterstützt wurde, war eine Regierungsaufstellung 2002 in Kenia. Bis 2004 befand sich diese Übergangsregierung (Parlament mit Clanproporz, Premier und Präsident) im kenianischen Exil. 2004 siedelten sich die Institutionen in Baidoa an, und 2007 gelangten sie mit Hilfe der äthiopischen Militärintervention nach Mogadischu. Die Vereinten Islamischen Gerichtshöfe, die UIC, hatten zuvor im Juni 2006 die Macht in Mogadischu übernommen und bis Mitte Dezember 2006 alle wichtigen Gebiete Somalias besetzt. Zumindest in Mogadischu verbesserte sich damit vorübergehend die Sicherheitslage. Straßensperren wurden abgeschafft, der Hafen geöffnet, das Chaos schien einer neuen Ordnung gewichen zu sein.

Durch die Niederlage der UIC gegen die äthiopische Armee und verstärkt durch die Luftangriffe der US-Armee, polarisierten sich die Positionen der UIC. Moderate Mitglieder wollen mit der Übergangsregierung verhandeln. Gewaltbereite islamistische Anführer ziehen sich in undurchdringliche Gebiete in Somalia oder in befreundete Länder, wie Jemen oder Eritrea, zurück. Im Sommer 2007 fanden sowohl in Mogadischu als auch in Asmara Versöhnungskonferenzen statt, in denen sich ein parallel existierender Führungsanspruch verdeutlicht. Präsident Abdullahi Yussuf und Premier Ali Mohamed Gedi sehen sich durch die 6-wöchige ergebnislose Konferenz als rechtmäßige Regierung legitimiert. Die Parallelregierung, die vorwiegend aus ehemaligen UIC-Mitgliedern besteht und sich in Asmara zur neuen Allianz zur Befreiung Somalias konstituiert, hingegen sieht sich als rechtmäßige Vertretung des somalischen Volkes.

Die Angriffe der Aufständischen in Mogadischu richteten sich gegenwärtig vornehmlich gegen die Stützpunkte der Äthiopier, der Übergangsregierung und der Mission der Afrikanischen Union, die mit 1.600 ugandischen Soldaten zur Unterstützung der Übergangsregierung vor Ort ist. Die Aufständischen setzten sich aus Überbleibseln der bewaffneten Flügel der Islamischen Gerichtshöfe und Hawiye-Clanmilizen zusammen.

3. Menschenrechte und Staatlichkeit in Somalia

Völkerrecht wird auf der Ebene von Staaten verhandelt. Menschenrechte sind ein Instrument zwischen dem Individuum und dem Staat, bei dem der Einzelne vor willkürlichen Übergriffen des Staates geschützt werden soll.

Nach dem Sturz Siad Barres 1991 war keine Gruppierung willens oder fähig, Staatlichkeit wieder her zu stellen. Für Somalia gilt, dass verschiedene Bereiche staatlicher Kernfunktionen entweder gar nicht oder durch nichtstaatliche Akteure übernommen werden. Der Wohlfahrtsbereich wird teilweise durch wahabitische Wohltätigkeitsorganisationen oder vereinzelt durch westliche Nichtregierungsorganisationen ausgefüllt. Bildung wird privat organisiert oder ebenfalls durch vornehmlich aus Saudi Arabien finanzierte Bildungsträger angeboten. Die Gewaltkontrolle hat in Somalia derzeit die äthiopische Armee inne und versucht sie gegen somalische Aufständische zu verteidigen. Bis zum Einmarsch der äthiopischen Armee bildeten *warlords* Gewaltoligopole, die das Territorium Somalias in einen Flickenteppich kleiner Feudalreiche aufteilte. Jeder *warlord* steckt ein Territorium ab und finanziert sich durch Einnahmen, die seine bewaffnete Miliz an Straßensperren von Passierenden einfordert. Um „sicher“ von einem Ende der Stadt zum anderen, oder von einem Ende des Landes zum anderen zu gelangen, braucht man für jedes Clan- und Warlordterritorium eine jeweilige bewaffnete Sicherheitstruppe.

Ohne Staat gibt es auch keine Rechtsstaatlichkeit. Auch wenn es in Somalia immer wieder Versuche gibt, lokale Rechtssysteme zu installieren, ist das Land geprägt von einer Kultur der Strafflosigkeit. Alle Menschenrechtsverletzungen – etwa die Vergewaltigungen an Straßensperren, der Missbrauch von Zivilisten als Schutzschilder bei Kriegshandlungen, der direkte Angriff auf zivile Ziele, die Einschränkungen von Bewegungs-, Meinungs-, und Versammlungsfreiheit, vor allem die Angriffe auf das Recht auf Leben – finden in Somalia mit einer Garantie auf Straffreiheit statt. Einem Justizwesen oder auch nur den Genfer Konventionen sehen sich die Akteure von Menschenrechtsverletzungen nicht unterworfen.

RECHTSSTAAT IN SOMALIA

Somalia – als das Territorium, „das übrig bleibt“ – ist seit der Kolonialisierung durch mehrere Rechts- und Staatskonzeptionen geprägt worden. Anders als Somaliland, welches britisch kolonialisiert war, galt für das heutige Puntland und für Südsomalia ein dreigeteiltes Rechtssystem. Straf- und zivilrechtliche Fälle wurden im Rahmen der formalen Gerichtsbarkeit auf Länder- und Staatsebene verhandelt. Für Muslime galt

in Familienfragen das Sharia-Gesetz (Le Sage 2005: 17). Abdisalam M. Issa-Salwe (2000: 4) beschreibt die Veränderung vom clan-basierten Rechtssystem, in dem keine Einzelperson ein Entscheidungsrecht über den anderen hatte, zu einer Form von Staatlichkeit, die keineswegs ein Sicherheitsgefühl schuf.

Rechtsstaatlichkeit war in Somalia schon vor dem Fall Siad Barres 1991 nicht mehr vorhanden. Der Zugang von BürgerInnen zu Recht, Justiz, Richtern und Rechtsanwälten war clan-abhängig und fand nicht ohne Bestechung statt. Auch aus diesem Grund finanzierten Geschäftsleute in Somalia verschiedene islamische Gerichtshöfe, von denen man sich zumindest lokale Regulierung und Rechtssprechung erhoffte. Als die islamischen Gerichtshöfe im Juni 2006 weite Teile Somalias kontrollierten, wurden Straßensperren abgeschafft. Überfälle und Straßenraub verringerten sich durch die drohenden hohen *hudud*-Strafen der Sharia-Gerichtshöfe. Zum ersten Mal seit 17 Jahren wurde Müllentsorgung in Mogadischu organisiert und die Menschen konnten sich frei auf den Straßen bewegen. Im Ansatz entwickelte sich Staatlichkeit, in der auch die Verteilung öffentlicher Güter nach 16 Jahren Clan- und Warlordherrschaft stattfand. Allerdings erhielten vor allem die politisierten, radikalen Gerichtshöfe großen Zulauf, die nicht nur lokale Verwaltungsaufgaben übernahmen, sondern fundamentale Veränderungen versprachen. Das Recht wurde bei den radikalen Gerichtshöfen schnell durch den islamistischen Einfluss von außen politisiert und ideologisiert.

Ohne Regulationsmechanismen und der unabhängigen Kontrolle eines rechtsstaatlichen Prinzips wurde die willkürliche Rechtssprechung Einzelner in der Abwesenheit von Staatlichkeit schnell zur Rechtsgrundlage für alle.

Wie Le Sage (2005: 14) in seiner Arbeit über die staatenlose Justiz in Somalia schreibt, setzt sich das Justizsystem in Somalia derzeit aus vier Systemen zusammen:

- Die formal juristischen Strukturen in den regionalen Administrationen: Hierunter sind vor allem die Systeme der Übergangsregierung zu verstehen. Für die juristische Wirklichkeit bedeutet dies, dass die *Transitional Charta*, die die rechtliche Grundlage für die Übergangsregierung bildet, maßgeblich an Einfluss gewinnt.
- Die traditionellen auf Clan-Strukturen beruhenden Systeme, auch als *Xeer* bekannt. Hierunter ist vor allem das Gewohnheitsrecht (*customary law*) zu verstehen. Es handelt sich um ungeschriebenes Gesetz, das vorwiegend als Grundlage und Leitfaden für diplomatische Verhandlungen, Gespräche oder Konfliktschlichtungsmechanismen zwischen den Clans herangezogen wird.
- Die Sharia-Gerichtshöfe wurden eingeführt: Islamische Gesetzgebung und auch Teile der Sharia-Gesetzgebung sind im *Xeer* integriert. Sharia wurde auch während der italienischen Kolonialzeit und unter Siad Barre parallel zum formalen

Recht angewandt. Die in den 1990er Jahren gegründeten Sharia-Gerichtshöfe in Somalia wurden vor allem aufgesucht, wenn *Xeer*-Systeme nicht ausreichten oder wenn es sich bei dem zu klärenden Rechtsproblem nicht um clan-spezifische Probleme handelte. Die zunehmende Beeinflussung der Sharia-Gerichtshöfe durch die radikalen Gerichtshöfe von Sheikh Aweyes und Hassan Ayro, die vor allem durch die Salafistische Schule in Saudi Arabien unterstützt wurden, trug zu größeren Irritationen in der somalischen Bevölkerung bei. Schwere Strafen für eine alltäglich akzeptierte Lebensweise (das Kauen der populären Droge Quat, Fußball und Kinofilme, der gemeinsame Aufenthalt von Frauen und Männern in einem Raum, das Tragen des somalischen Überwurfs, *direh*) wurden von der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt.

- Es wurden zivilgesellschaftliche Initiativen und Ad-hoc-Mechanismen, teilweise durch die *warlords*, eingeführt.

Ohne Regelwerk ist weder Verbindlichkeit noch Verantwortung in der Gerichtsbarkeit veranlagt. Für die Bevölkerung Somalias jedenfalls bedeuteten alle oben genannten Rechtsformen vor allem die Möglichkeit einer Gruppe, meist eines Clans, eines Rechtsanwalts oder Richters, sich im Namen der Gerechtigkeit zu bereichern. Recht zu bekommen ist in der täglichen Erfahrung der Willkürherrschaft in Somalia eher die Ausnahme.

MENSCHENRECHTE IN SOMALIA

Für Menschenrechtsbeobachter ist es noch schwieriger nach Somalia zu gelangen als nach Darfur – was kompliziert genug ist. Die örtlichen Organisationen versuchen, ihr Möglichstes zu tun, sind aber tödlichen Gefahren ausgesetzt, wie die Ermordung von Menschenrechtsaktivisten und Journalisten in Somalia in den letzten Jahren zeigte (amnesty international: AFR/52/012/2007).²

Seit der Intervention der äthiopischen Armee und der Reaktion der aufständischen Gruppen sind es vor allem die Genfer Konventionen und politische Rechte, die in Somalia verletzt werden. Die Angriffe der äthiopischen Armee auf Wohnbezirke in Mogadischu forderten das Leben von mehreren hundert Zivilisten. Da die Bevölkerung durch die Kriegshandlungen keinen Zugang zu Krankenhäusern hat, ist nicht abzusehen, wie viele Menschen allein in Mogadischu an Kriegsverletzungen sterben. Schon beim Beschuss vermeintlicher Al-Qaida-Mitglieder im Juba-Tal durch die Streitkräfte des US-Militärs kamen mehrere Zivilisten zu Tode, die gesuchten Al-Qaida-Mitglieder sind bis heute nicht gefangen.

Anders als die Intervention der äthiopischen Armee und die Mission der Afrika-

nischen Union, die von der Übergangsregierung bzw. dem Sicherheitsrat angefragt und befürwortet wurden, gab es keine rechtliche Grundlage für die Angriffe der US-Armee auf somalisches Territorium. Keine dieser Menschenrechtsverletzungen, weder die Aggression gegen einen andern Staat noch der wahllose Beschluss von Zivilisten oder die Auslieferung von Personen in ein Land ohne Rechtssystem, ruft bislang eine Reaktion der internationalen Gemeinschaft hervor.

Auch die Aufständischen verstoßen gegen die Genfer Konventionen. Nach einem Bericht vom August 2007 der Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* nehmen die bewaffneten Milizen der Gerichtshöfe bei den Kämpfen in Mogadischu Zivilisten als Schutzschilder (*Human Rights Watch* 2007: 33) und agieren bei ihren Angriffen auf die Truppen und Politiker der Übergangsregierung vorwiegend aus bewohnten Stadtteilen heraus. Angeführt wird der militante Flügel der islamischen Gerichtshöfe, die Shabab, von Aden Ayro, einem Somali, der im Jihad in Afghanistan gegen die USA und Nato-Truppen kämpfte und dem direkte Kontakte zu Al-Qaida vorgeworfen werden. Neben dem ideologischen Anführer der radikalen Islamisten und Gründer der radikalen Gruppe Al Itihad al Islami, Sheikh Hassan Aweys, steht Ayro auf der Terroristen-Liste der USA.

Laut Aussagen von Zeugen, die bei den bislang schlimmsten Kämpfen Ende März, Anfang und Ende April 2007 in Mogadischu zugegen waren, wurden Älteste und Nachbarschaftssprecher von den Milizen umgebracht, wenn sie sich weigerten, die Milizen aus der Nachbarschaft Mörsergranaten auf die äthiopischen Armeeeinheiten zu feuern (*Human Rights Watch* 2007: 50). Neben den direkten Angriffen auf zivile Ziele ist es vor allem die Verhinderung des Zugangs zur medizinischen Versorgung, die Hunderten von Menschen das Leben kostet. Humanitäre Organisationen berichten davon, dass bewaffnete Gruppen und Regierungssoldaten in Krankenhäuser stürmen, um dort Patienten festzunehmen. Von allen bewaffneten Seiten werden sie und die somalischen Ärzte daran gehindert, die notwendige Patientenversorgung vorzunehmen.³

Berichte von *Reprive*⁴, *Human Rights Watch* und *amnesty international* stellen einvernehmlich fest, dass es Verschleppungen von mehr als 100 Menschen aus Kenia über Somalia nach Äthiopien gab. Keiner dieser Gefangenen ist bislang einem fairen Gerichtsverfahren überstellt worden, keine Anklage wurde formuliert, kein Urteil gesprochen. Von mehreren Gefangenen fehlt seit ihrer Ankunft in Äthiopien jede Spur. Bei den meisten Verschleppten ist zu vermuten, dass sie in Äthiopien gefoltert werden⁵ (vgl. *amnesty international* AFR 25/003/2007). Keines der Länder, die in den Berichten der Menschenrechtsverletzungen bezichtigt werden, hat reagiert und zu den Vorwürfen Stellung genommen. Handelt es sich bei den verschleppten Personen um

Somalis, dann gibt es kein Justizsystem, das sie in ihren Rechten unterstützen würde. Es sei denn, sie wenden sich an überregionale Menschenrechtsorgane.

KRIEGS- UND SCHATTENÖKONOMIE

Neben den klaren Menschenrechtsverstößen im Zusammenhang mit Kriegshandlungen entwickelt sich die Oligarchie der kriminellen Netzwerke in Somalia rapide weiter. Illegal werden Waffen gekauft, Menschen geschmuggelt und Piraterie vorangetrieben. Die Übergangsregierung setzt *warlords* in hohen Positionen ein, wie etwa den Bürgermeister von Mogadischu, Muhammad Dheere. Im Bericht des Sanktionskomitees der Vereinten Nationen (S/2007/436) wird u.a. an seinem Beispiel benannt, wie die Zoll- und Steuererhebung weiterhin in der Hand von Einzelpersonen verbleibt. Steuereinnahmen sind vital für die Ökonomie der Übergangsregierung. Durch die Ernennung von Personen, die offensichtlich Staatseinnahmen veruntreuen, wird die Kultur der Straflosigkeit zementiert.

Auch Hilfsorganisationen müssen Zölle an Straßensperren entrichten, die mit Truppen der Übergangsregierung bemannt sind. Die staatlichen Funktionen der Wohlfahrt und Versorgung der Bevölkerung werden also nicht nur von Hilfsorganisationen übernommen, die Übergangsregierung versucht darüber hinaus, über die Hilfslieferungen Finanzmittel zu generieren, die an Einzelmitglieder der Übergangsregierung gehen, die damit ihre Privatarmee finanzieren. Parallel dazu wird die internationale Gemeinschaft gebeten, eine nationale Armee und Polizei einzusetzen, auszubilden und auszustatten.

4. Politik am Horn: vom Stellvertreterkrieg zur Terrorabwehr

Am Horn kristallisiert sich eine alte Spielart internationaler Politik heraus, die weit mehr an die Stellvertreterstaaten des Kalten Krieges denn an *ownership* und gegenseitige Verantwortung erinnern. Äthiopien etwa wird, da es den Krieg gegen den Terrorismus unterstützt, als enger Verbündeter des Westens angesehen. Dementsprechend milde wird mit den Menschenrechtsverletzungen und inneren Repressionen in Äthiopien durch die westliche Gemeinschaft verfahren.⁶ Während zumindest auf der Verlautbarungsebene die internationale Gemeinschaft, die Vereinten Nationen und die Menschenrechtsorganisationen im Zusammenhang mit dem Konflikt in Darfur zur Intervention, zu politischem Druck oder gar zum Regimesturz rufen, gibt es für Somalia nur verschämtes Schweigen.

Kein westlicher oder anderer Staat hat bislang ein Interesse am Staatsaufbau in Somalia bekundet. Die Einsetzung der Friedenserhaltungsmission der Afrikanischen Union (AU) in Somalia ist, so ein hoher Beamter der AU, als ein moralisch motivierter Schritt zu verstehen.⁷ Man hoffe allerdings auf die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die AU-Mission in Somalia schnellstmöglich durch eine VN-Mission zu ersetzen, um die Herstellung von Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung in Somalia gewährleisten zu können.

Durch den Wegfall des Staates ist Somalia zu einer Projektionsfläche für verschiedenste Interessen geworden. Zum einen sind da die Großmachtsfantasien der nationalistischen radikalen Vertreter der islamischen Gerichtshöfe, die den äthiopischen Ogaden und die somalischen Siedlungsgebiete in Kenia zu ihrem „Großsomalischen Reich“ rechnen wollen. Zum anderen sind da Äthiopien und die USA, die auf Somalia eine wachsende Al-Qaida-Struktur projizieren und in Somalia ein potenzielles Rückzugsgebiet des islamistischen Terrorismus sehen. Die meisten Terrorismusbeobachter und Somaliakenner können keine weit verzweigten Strukturen islamistischen Terrorismus ausmachen. Durch die momentane Krise und die somalischen Konstellation könnten diese sich allerdings gerade jetzt entwickeln (Menkhaus 2005).

In der aktuellen Diskussion um *neotrusteeship* oder *shared sovereignty* sollte nicht vergessen werden, dass es international zwar geostrategische Interessen am Horn von Afrika gibt und die Region auch fundamental für den „Krieg gegen den Terrorismus“ geworden ist. Allerdings ist kein westliches Land bereit, politisch und militärisch mit Personal in der Region tätig zu werden. Anders als in der Protektoratsdiskussion um den Kosovo kann am Horn von Afrika weder von einem politischen Willen der internationalen Gemeinschaft noch von einer positiven Reaktion einzelner Länder ausgegangen werden. Obgleich die Politik des Westens am Horn von Afrika – zumindest auf deklaratorischer Ebene – eine moralische Schutzverantwortung einfordert, wird im Falle Somalias vielmehr auf afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme gedrängt. Anders als bei einer auf einem Rechtsansatz basierenden Politik ist bei dieser moralischen Bezugnahme ein bedauerndes Zurückziehen der internationalen Gemeinschaft deutlich einfacher.

Das Primat des Militärischen gewinnt als Lösungsmöglichkeit an Bedeutung. Die Aufnahme politischer Gespräche mit allen Akteuren und die Bemühung um eine inklusive Regierungsbildung wurden nicht vorrangig verfolgt. Die Vorstellung, dass das komplexe Gebilde der nichtstaatlichen Oligarchien in Somalia sich durch eine Militärintervention in ein „Westphälisches Staatsmodell“ transformieren ließe, ist nachgerade paradox. Gerade die lange Zeit der Abwesenheit staatlicher Strukturen

und die Anwesenheit eines Schattenstaates, der sich durch kriminelle Netzwerke und Clan-*fiefdoms* kennzeichnen lässt, spricht dafür, dass *Quick-fix*-Lösungen in Somalia nicht greifen können. Die Konstruktion einer Regierung „von außen“, die sich durch die Militärintervention des Nachbarlandes in die Hauptstadt führen lässt und deren Legitimität in der internationalen Gemeinschaft, nicht aber in der somalischen Bevölkerung fußt, kann nicht durch eine militärische Intervention stabilisiert werden.

Ogleich zunächst kritische Töne nach dem Einmarsch der Äthiopier im Dezember 2006 von der EU, der AU und den VN zu hören waren, ist die derzeitige Sprachregelung vielmehr Anerkennung und Unterstützung für die Äthiopier, da sie die Sicherheit für die Übergangsregierung garantieren. Die islamischen Gerichtshöfe sind in der westlichen Berichterstattung nunmehr zur islamistische Bedrohung geworden.

DIE AU-MISSION IN SOMALIA

Nachdem eine geplante IGAD-Mission weder in der westlichen internationalen Gemeinschaft noch bei einigen IGAD-Mitgliedsstaaten auf Unterstützung gestoßen war, wurde die Afrikanische Union damit beauftragt, eine friedenserhaltende Mission nach Somalia zu leiten. Mit der Sicherheitsratsresolution 1477 vom 20. Februar 2007 wurde AMISOM vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisiert. Binnen kürzester Zeit sollte eine Truppe von 8.000 Soldaten zusammengestellt werden. Aufgabe sollte sein, das äthiopische Militär abzulösen und die Sicherheit der Übergangsregierung zu gewährleisten, bis deren eigene Polizei- und Militärstärke dies selbst erlaubte. Der Umstand, dass davon nur 1.600 Soldaten aus Uganda tatsächlich in Somalia landeten und nicht davon auszugehen ist, dass weitere Truppen tatsächlich eintreffen, verdeutlicht, wie vorschnell und ohne nötige Konzeption und Rückzugsstrategie die Mission entsandt wurde. Sheikh Aweyes, Sprecher der Gerichtshöfe, hatte schon 2005 davor gewarnt, dass jegliche Einmischung von außen, ob durch die Regionalorganisation IGAD, die AU oder die VN, als Kriegserklärung verstanden würde und mit einem *Jihad*, einem heiligen Krieg, zu beantworten sei.

Die AU hat sich trotz der Unmöglichkeit, in einem Guerillakrieg Friedenssicherung zu betreiben, zu schnell bereit erklärt, nach Somalia zu gehen. Jetzt müssen sich die ugandischen Soldaten verschanzen, um nicht selbst weiter Ziel von Selbstmordattentaten und Anschlägen zu werden. Die Vereinten Nationen hatten mit der Autorisierung der friedenssichernden Mission (AMISOM) bei der AU die – berechnete – Erwartung geweckt, dass AMISOM nach einem halben Jahr durch eine VN-Mission abgelöst werden würde. In den monatlichen Lagebildern des Sicherheitsrates ist davon längst nicht mehr die Rede. Aus dem Verhalten der AU und der VN lässt sich zweierlei er-

sehen: zum einen die Veränderung der Politik der Nichteinmischung, die in der AU Vorgängerorganisation OAU noch Primat war; zum andern mangelnde Klarheit bei den Vereinten Nationen, was mit Situationen wie Somalia anzufangen sei.

RESPONSIBILITY TO PROTECT – R2P-SCHUTZVERANTWORTUNG

Die aktuellen Diskussionen, die sich mit einer universalen Schutzverantwortung befassen, fußen auf der Vorstellung einer globalen, gemeinsamen Gerechtigkeit, die für alle gilt und von allen verteidigt werden sollte. In der konkreten Umsetzung dieses Gedankens auf eine Bevölkerung ohne Staat ist dieser Anspruch offenkundig gescheitert.

Zum Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahre 2000 setzte Generalsekretär Kofi Annan die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, für die Rechte und das Überleben aller Menschen einzutreten, auf die Agenda der VN. Ein Jahr später wurde, vom kanadischen Außenministerium beauftragt, eine Kommission eingesetzt, die sich mit Interventionen und staatlicher Souveränität auf der Basis der Menschenrechte auseinandersetzen sollte (*Commission on Intervention and State Sovereignty*, CISS). Der erste Bericht mit dem Titel „*The Responsibility to Protect*“ aus dem Jahre 2001 brach mit dem paradigmatischen Interventionsverbot der internationalen Beziehungen (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001).

Die Begründung, der die Formulierung „*Responsibility to Protect*“ (R2P) unterliegt, fußt eindeutig auf einer universellen Menschenrechtsagenda. Spätestens nach dem 11. September 2001 allerdings wird die Debatte weniger auf der Grundlage der Unteilbarkeit von Menschenrechten geführt. Vielmehr werden Werte in einem moralischen Diskurs eingeführt, deren Verteidigung auch eine Intervention in ein Drittland rechtfertigt. Grundsätzlich bedeutet dies: Ein Staat, der seine Bürger nicht schützen kann, hat sein Recht, Staat zu sein, vertan und gibt seine Rechte und die Pflicht, die Bürger zu schützen, an die Staatengemeinschaft weiter. Bleibt festzustellen, dass sowohl die Pflichtverletzung als auch die Übernahme des Schutzes sowohl beim Souveränitätsansatz als auch bei R2P einer staatlichen Grundlage bedarf. Ein Rumpfstaat muss demnach vorhanden sein, wie auch immer sein *ranking* zwischen stark und fragil aussehen mag.

Die AutorInnen des R2P-Ansatzes berufen sich darauf, durch R2P nicht die Hegemonialansprüche der mächtigen Staaten gegen kleine Staaten zu unterstützen. Wie ein schwacher Staat allerdings die Mechanismen des R2P gegen einen starken Staat oder eine politische Allianz einsetzen sollte, ist im R2P-Ansatz nicht diskutiert. Der neue Ansatz schreibt eine Erweiterung des Verantwortungsbereiches eines Staates fest. Galt bislang die Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürgern als Lackmустest, so

muss ein Staat nun auch der Gemeinschaft der verantwortlichen Staaten gegenüber Rechenschaft ablegen. Tut er dies nicht, sind diese moralisch dazu angehalten, der Bevölkerung dieses Staates das Recht auf Leben und Unversehrtheit qua Intervention zu garantieren, die auch militärisch sein kann.

Die Definition von Staat und Souveränität wird durch das Konzept der *Responsibility to Protect* neu konstituiert. *Wie* und *ob* die Schutzverantwortung für eine Bevölkerung ohne Staat gilt, wird in der aktuellen R2P Diskussion nicht aktiv bearbeitet. Dies als Grund zu sehen, warum niemand in der internationalen Gemeinschaft verantwortlicher Staaten eine Schutzdiskussion für die Bevölkerung Somalias führt, sehr wohl aber für Darfur, würde zu kurz greifen. Insgesamt ist doch festzustellen, dass bei Menschenrechtsorganisationen wie auch Regierungen und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gleichermaßen Zurückhaltung in einer Bezugnahme oder gar Festlegung auf Somalia gilt. Ob dies am fehlenden Staat, der kollektiven Erinnerung an das Scheitern einer VN-Mission 1995 oder an der Hoffnung liegt, dass sich Somalia durch die Übergangsregierung mit Unterstützung der äthiopischen Armee stabilisieren lässt, ist schwer einzuschätzen.

Eine Besonderheit, die in der Diskussion um R2P häufig übersehen wird, ist das Kapitel über die Verantwortung zur Prävention. Aus den Erfahrungen mit den humanitären Interventionen in den 1990er Jahren, die begonnen mit Somalia und dem ehemaligen Jugoslawien zwiespältige Ergebnisse gebracht hatten und zumindest in Somalia weder zur Stabilisierung noch zu einem menschenrechtlich vertretbaren Status führten, wird hier postuliert, dass Konflikte, Massaker und Genozide vor allem *verhindert* werden müssen. Dazu sind „*diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel*“ im Zusammenhang mit Somalia auf lokale Akteure und nicht auf eine Regierung anzuwenden. Doch dies scheint der Staatengemeinschaft unmöglich zu sein, und sie unternimmt alles, um mit der Übergangsregierung ein Konstrukt zu erschaffen, dass einem Staat ähnelt – ganz gleich, ob dies ein Kaiser ohne Kleider ist oder nicht.

Anmerkungen

- 1 Unter Somalia wird hier im Folgenden Südsomalia verstanden, ohne die Republik Somaliland, die sich 1991 unabhängig erklärt hatte, und ohne den somalischen Staat Puntland.
- 2 See AI Index: AFR 52/012/2007. 22 July 2007. Quelle: <http://web.amnesty.org/library/print/ENGAFR520122007> (Stand: 25.07.07).
- 3 Somalia: Mogadishu violence hurting health care delivery, says charity. (IRIN) 20 August 2007, Nairobi. Quelle: www.irinnews.org/ (Stand: 21.08.07).
- 4 Quelle: www.reprive.org.uk/documents/070321HOArenditionreportfinal.pdf (Accessed 12.08.2007), (Human Rights Watch 2007: 50).
- 5 Quelle: web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR250032007?open&of=ENG-SOM (Stand: 9.10.2007).
- 6 Gespräche der Autorin mit Mitarbeitern der US-Regierung am Horn von Afrika im Mai 2007.
- 7 Gespräch mit AU-Beamten in PS Department, Mai 2007.

Literatur

- Bilgin, Pinar/ Mortin, Adam David 2002: Historizing representations of „failed states“: Beyond the cold-war annexation of the social sciences?, in: *Third World Quarterly*, Vol. 23, Nr. 1, S. 55-80.
- Buzan, Barry/ Little, Richard 1999: Beyond Westphalia? Capitalism after the „fall“, in: *Review of International Studies*, Vol. 25, S. 89-104.
- Caney, Simon 2005: *Justice beyond borders: A global political theory*, Oxford/ New York.
- Chandler, David 2004: The responsibility to protect? Imposing the liberal peace, in: *International Peacekeeping*, Vol. 11, Nr. 1, S. 59-81.
- Cliffe, Lionel 1999: Regional dimensions of conflict in the horn of Africa, in: *Third World Quarterly*, Vol. 20, Nr. 1, S. 89-111.
- Convention of the rights and duties of states 1933, Vol. 49, Stat. 3097, Montevideo.
- Draft resolution referred to the high-level plenary meeting of the general assembly by the general assembly at its fifty-ninth session 2005 world summit outcome, 2005. United Nations, A/60/L.1.
- Hepner, Tricia Redeker/ Fredriksson, Lynn 2007: Regional politics, human rights, and US policy in the horn of Africa, in: *Africa Political Journal*, 3, S. 1-27.
- Holt, Victoria K./ Bergman, Tobias 2006: *The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations*, Washington D.C.: Stimson Center.
- House of Representatives, one hundred ninth Congress, eds. Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations, Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation 2006: *Somalia: Expanding crisis in the horn of Africa*, Trans. House of Representatives, ed. Committee on International Relations, Vol. Serial No. 109-201, Washington D.C.
- Human Rights Watch 2007: *Shell shocked: Civilians under siege in Mogadishu*, Washington D.C. u.a.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001: *The responsibility to protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Issa-Salwe, Abdisalam M. 2000: *Somalia's degenerated authority: Which way out? Somaliawatch*, Quelle: www.somaliawatch.org/archiveoct00/001011202.htm (Stand: 25.07.2007).
- Menkhaus, Kenneth J. 2005: *Somalia and Somaliland: Terrorism, political Islam, and state collapse*, in: Rotberg, Robert (ed.): *Battling Terrorism in the Horn of Africa*, Baltimore.

- Menkhaus, Kenneth J. 2007: The crisis in Somalia: Tragedy in five acts, in: *African Affairs* 106, (204), S. 357.
- Ploch, Lauren 2007: *Africa command: U.S. strategic interests and the role of the U.S. military in Africa*. Washington D.C.: Congressional Research Service, RL34003.
- Report of the monitoring group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1724 (2006), 2007, United Nations, S/2007/436.
- Reprieve/ Cageprisoners 2007: *Mass rendition, incommunicado detention and possible torture of foreign nationals in Kenya, Somalia and Ethiopia*, Quelle: www.reprieve.org.uk/www.cageprisoners.com (Stand: 21.08.07).
- Rotberg, Robert 2002. The new nature of nation-state failure, in: *The Washington Quarterly*, Bd. 25, Nr. 3, S. 85-96.
- Rotberg, Robert (ed.) 2005: *Battling terrorism in the Horn of Africa*, Baltimore: World Peace Foundation.
- Sage, Andre Le 2005: *Stateless justice in Somalia – formal and informal rule of law initiatives*, Geneva: Center for Humanitarian Dialogue.
- Sage, Andre Le 2007: *African counterterrorism cooperation: Assessing regional and subregional initiatives*, Washington D.C.
- Stromseth, Jane/ Wippman, David/ Brooks, Rosa 2006: *Can might make rights? Building the rule of law after military interventions*, Cambridge.
- United Nations, Secretary-General 2005: *In larger freedom: Towards development, security and human rights for all: Executive summary of the report of the secretary-general*, New York.
- Warner, Carolyn M. 2001: The rise of the state system in Africa, in: *Review of International Studies*, 27, S. 65-89.

HINTERGRUND

Susanne Zwingel

Welchen Staat brauchen internationale Frauenrechte? Umsetzungspraktiken am Beispiel der *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*

Menschenrechtsverletzungen aller Art sind ein Phänomen, mit dem wir durch tägliche Medienberichterstattung konfrontiert sind. Auch die Jahresberichte von Amnesty International zeigen uns, dass in keinem Staat der Erde die Bevölkerung als Ganze ihre Rechte voll entfalten kann, auch wenn hier deutliche qualitative Unterschiede zu verzeichnen sind. Während diese Situation oberflächlich betrachtet Anlass zur Hoffnungslosigkeit gibt, so ist sie doch gleichzeitig Ausdruck von gesteigener Aufmerksamkeit für die verschiedenen Facetten, die einem Menschenleben Würde verleihen. Viele Elemente des Menschenrechtskanons – etwa das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung oder das Recht auf gewaltfreie Familienbeziehungen – sind erst allmählich als Ansprüche des Individuums konstruiert worden. Dieser Sensibilisierungsprozess bezüglich der Relevanz und Unteilbarkeit der Menschenrechte ist eingebettet in eine internationale Debatte im Rahmen der Vereinten Nationen: In den letzten 60 Jahren haben die Regierungen der Welt¹ Menschenrechte definiert, kodifiziert und Mechanismen entworfen, die den Staaten bei der Umsetzung dieser Rechte behilflich sein sollen. Diese Pakte und Konventionen² werden oft als eher wirkungslos charakterisiert, weil sie zwar auf internationaler Ebene einen normativen Katalog von Rechten umreißen, aber wenig zu dessen tatsächlicher Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene beitragen können (Donnelly 1986; Krasner 1995; Moravcsik 1995; Schwarz 2004). Diese obliegt, basierend auf dem Prinzip der Staatssouveränität, allein den Staaten.

In diesem Beitrag wird davon ausgegangen, dass internationale Abkommen auf die Akzeptanz von Nationalstaaten angewiesen sind, dass folglich ein internationaler Mechanismus, der Staaten bestimmte Menschenrechtspraktiken aufzwingen würde,

nicht funktional und nicht legitimierbar ist, weil unter solchen Bedingungen kein innergesellschaftlicher Aushandlungsprozess über kontroverse Normen stattfinden kann.³ Diese Grundannahme umfasst allerdings auch, dass die existierenden multilateralen Menschenrechtsschutzmechanismen mit mehr Ressourcen ausgestattet und insgesamt effektiver gestaltet werden sollten. Basierend auf dieser Annahme wird der Frage nachgegangen, welche Elemente von Staatlichkeit die Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen am besten ermöglichen. Die Analyse basiert auf einer breiten Untersuchung zur Umsetzung der Frauenrechtskonvention CEDAW (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*) (Zwingel 2005a). Das Augenmerk liegt auf dem Ineinandergreifen von internationalen Normen und nationalen Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen. Staatshandeln, das eine wünschenswerte Frauenrechtssituation ohne internationalen Einfluss herstellt, ist damit ausgeblendet. Nicht, weil es nicht möglich wäre⁴, sondern weil der *Austausch* zwischen nationalen Umsetzungsmaßnahmen und international formulierten Normen als besonders gewinnbringend betrachtet wird, da auf diese Weise Menschenrechte in Theorie *und* Praxis kontinuierlich weiterentwickelt werden. Der Beitrag gliedert sich in vier Teile: Zuerst wird kurz der Charakter internationaler Menschenrechtsnormen umrissen und der Stellenwert der Rechte von Frauen, insbesondere der CEDAW erläutert. Dann werden wichtige generelle Faktoren für die Umsetzung des CEDAW-Normenkatalogs im nationalen Kontext diskutiert und Umsetzungsaktivitäten in drei Vertragsstaaten der Frauenrechtskonvention – Finnland, Japan und Pakistan – vorgestellt. Abschließend werden aus den vorgestellten Strategien die gemeinsamen und besonders wichtigen Elemente nationaler Kontexte identifiziert, die die Umsetzung von internationalen Frauenrechtsnormen am besten unterstützen.

1. Internationale Menschenrechte und Frauenrechte als Handlungsanleitung für Staaten

Menschenrechte sind international und national festgeschriebene Normen, zu deren Umsetzung sich in der Regel Staaten⁵ verpflichten. Dieses völkerrechtliche Konstrukt besteht trotz der unterschiedlichen Umsetzungsfähigkeiten von Staaten und trotz des oft größeren Einflusses nicht-staatlicher Akteure auf der Verwirklichung von Menschenrechten.⁶ Im Katalog der Menschenrechte sind sehr unterschiedliche Normen zusammengefasst, die entsprechend unterschiedliches Staatshandeln erfordern: Einerseits soll der Schutz des Individuums vor dem Staat gewährleistet sein. Der Staat soll

also bestimmte Handlungen *unterlassen*, z.B. nicht foltern, zensieren oder Menschen willkürlich von ihrem Land vertreiben. Andererseits sollen Individuen Möglichkeiten zur freien Entfaltung vorfinden. Dafür soll der Staat die strukturellen Voraussetzungen schaffen und z.B. einen allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung und politischer Beteiligung gewährleisten. Internationale Frauenrechte sind nicht etwa eine menschenrechtliche Subkategorie, sondern eine *Perspektive* auf den Menschenrechtsrahmen als Ganzen. Diese Perspektive wurde entwickelt, weil der „geschlechtsneutrale“ Menschenrechtskanon Menschenrechtsverletzungen an Frauen nicht angemessen berücksichtigen konnte. Der Lebensrealität vieler Frauen entsprechend wurde nicht-öffentliche, oft im Privaten stattfindende Diskriminierung, die lange als kulturell gewachsen und daher legitim galt, als Verletzung der Menschenrechte von Frauen reformuliert. Das Eingreifen in einen *per definitionem* staatsfreien Raum ist für den Staat besonders heikel, aber prinzipiell möglich, wie die ansteigende Zahl an gesetzlichen Maßnahmen gegen häusliche Gewalt weltweit zeigt. Die neuen Impulse, die eine Frauenrechtsperspektive in den Menschenrechtskanon eingebracht hat, beschränkt sich aber nicht nur auf den privaten Bereich, sondern beinhaltet auch eine egalitäre Reformulierung von politischen Beteiligungsrechten, und noch mehr von sozioökonomischen Rechten, etwa bezüglich Gleichbehandlung in Erwerbstätigkeit, Erb- und Besitzrechten und der Gesundheitsversorgung (u.a. Binion 1995; Bunch 1990; Charlesworth 1995; Chinkin 1996; Cook 1995).

Damit diese Rechte *de facto* umgesetzt werden können, darf der Staat diskriminierende Traditionen nicht mehr dulden oder gar dazu ermutigen, sondern muss sie gesetzlich sanktionieren und faktisch unterbinden. Seit diese Sensibilisierung für die Rechte von Frauen eingesetzt hat, kann ein *genereller* Trend für Staatshandeln identifiziert werden: Einerseits werden auf gesetzlicher Ebene Formen direkter Diskriminierung gegen Frauen immer weiter abgeschafft. Andererseits bleibt Staatshandeln relativ begrenzt, wenn es darum geht, strukturell diskriminierende Verhältnisse aktiv und unter Einsatz nennenswerter Ressourcen zu beseitigen. Hier seien beispielsweise der sogenannte „*wage gap*“ und die hohe Belastung von Frauen durch unbezahlte Familienarbeit erwähnt, die auf einer impliziten Hierarchie im Geschlechterverhältnis beruht.⁷ Oft erschwert die Komplexität und tiefe soziale Verwurzelung von diskriminierenden Praktiken effektives staatliches Eingreifen. Innerhalb dieses generellen Trends lassen sich sehr unterschiedliche konkrete Handlungsformen identifizieren, die von verschiedenen Faktoren abhängen, etwa der materiellen Ausstattung des Staates und der Reichweite seines Monopols legitimer Gewaltsamkeit. Auf diese Unterschiede wird weiter unten genauer eingegangen.

Die CEDAW wird oft als Meilenstein in der Kodifizierung von Frauenrechten bezeichnet: 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet, war die Konvention der erste völkerrechtlich bindende Vertrag, der Frauenrechte definierte und staatliche Verpflichtungen zu deren Umsetzung ausformulierte (Cook 1995; Fraser 1995; Pietilä/Vickers 1996). Erstmals wurden *alle*⁸ Formen von Diskriminierung gegen Frauen als Menschenrechtsverletzungen definiert, was die weitverbreitete Akzeptanz von diskriminierenden Traditionen einschließt. Die Grundprinzipien Gleichstellung und Beseitigung von Diskriminierung gegen Frauen sind in 16 Artikeln ausformuliert. Zentral sind unter anderem die Verpflichtung, befristet positiv zu diskriminieren, um Geschlechterhierarchien schneller abzubauen, Maßnahmen zur Modifizierung von Stereotypen und Verhaltensmustern zu ergreifen, die auf Unter- oder Überlegenheit eines der Geschlechter beruhen, und auf Gleichstellung hinsichtlich politischer Partizipation, Erziehung, Erwerbstätigkeit, vor dem Gesetz und in der Ehe und Familie hinzuwirken. Im Jahr 2007 haben 185 Staaten CEDAW ratifiziert, was einer universellen staatlichen Selbstverpflichtung gleichkommt, sich für die Gleichberechtigung der Geschlechter einzusetzen.

Die Vertragsstaaten unterwerfen sich mit der Ratifikation einem Überprüfungsmechanismus, der aus einem periodischen „konstruktiven Dialog“ mit einem ExpertInnenausschuss besteht. Dieser Dialog hat vor allem die Funktion, die Staaten bei der Umsetzung der Konventionsinhalte zu unterstützen. Er kann allerdings auch sehr kritische Äußerungen seitens der ExpertInnen einschließen, wenn diese Stagnation oder gar Rückschritte im Staatshandeln zu erkennen glauben. Im Sinne kooperativ verstandener Staatssouveränität (Chayes/Chayes 1995) geht es dabei in erster Linie um gemeinsame Problemlösung, während die Umsetzung dem Staat alleine obliegt. Der Dialog zwischen Vertragsstaaten und dem Ausschuss hat eine neue, transnationale Dimension bekommen, seit Nicht-Regierungsorganisationen sich durch sogenannte „Schattenberichte“ beteiligen und auch im nationalen Kontext teilweise eine Überwachungsfunktion einnehmen (Zwingel 2005b).

2. Einflussfaktoren für nationale Umsetzung von CEDAW

Welche Faktoren tragen dazu bei, dass CEDAW in staatlichen Kontexten Wirkung entfalten kann? In Anlehnung an Cortell und Davis (2000) wird die Wirkung internationaler Frauenrechtsnormen auf nationalstaatlicher Ebene verstanden als Veränderung nationaler Diskurse, staatlicher Institutionen und *public policies* – also öffentlicher Maßnahmen wie Gesetze und Programme – *basierend* auf der CEDAW. Dieses

Verständnis greift *alle* Formen von Veränderung auf, solange sie mit der Konvention begründet werden und keine parallelen Ereignisse beschreiben.⁹ Um die Intensität der Umsetzung zu spezifizieren, habe ich zwischen fünf Stufen von *hoch*, definiert als signifikante Beeinflussung von öffentlichen Diskursen, Institutionen und Maßnahmen basierend auf CEDAW, bis *niedrig*, d.h. Fälle, in denen die Konvention so gut wie keine Resonanz im nationalen Kontext hatte, unterschieden.¹⁰ Ein Überblick über 43 CEDAW-Vertragsstaaten ergab einen generellen Trend von moderater bis niedriger Umsetzung, während eine Gruppe von sieben Staaten ein hohes bis moderat-hohes Niveau von Umsetzungsaktivitäten erreichte (Zwingel 2005a).

Zwei Faktoren konnten als besonders signifikant für weitgehende Umsetzung identifiziert werden: erstens, ein politischer Kontext, der die Möglichkeit bietet, kontroverse normative Fragen zu verhandeln und der die Repräsentation von Fraueninteressen erlaubt. Dies kann durch demokratische Institutionen gewährleistet sein, aber auch durch Demokratisierung, politische Öffnung oder Regimewandel. In autoritären Staaten, wo diese Verhandlungsmöglichkeit fehlt, ist eine Implementierung von internationalen Frauenrechten am unwahrscheinlichsten.¹¹ Außerdem sind frauenpolitische Institutionen und Frauenorganisationen üblicherweise die wichtigsten Umsetzungsakteure, insbesondere, wenn sie auf nennenswerte Ressourcen zurückgreifen können.

Der zweite Faktor sind transnationale Akteurskonstellationen, die den internationalen Diskurs über Frauenrechte mit lokal verorteten Vorstellungen von AktivistInnen und mit staatlichen Institutionen verknüpfen können. Da die internationalen Normen sehr breit formuliert sind, ist es nötig, sie in konkrete Kontexte zu übersetzen und sie auch kontextspezifisch zu legitimieren (Ackerly 2001; Keck/Sikkink 1998). Dies ist eine Aufgabe, die staatliche Institutionen zum Teil effektiv bewältigen (vgl. Finnland), die aber umfassender von Nicht-Regierungsorganisationen angegangen wird. In manchen Fällen arbeiten staatliche und nicht-staatliche Akteure basierend auf einem kooperativen, nicht-abgeschotteten Verständnis von Staatssouveränität zusammen und entwickeln so nachhaltige Umsetzungsstrategien. In anderen Fällen nutzen NGOs ihre transnationalen Verbindungen, um die Regierung unter Handlungsdruck zu setzen (Japan) oder um staatliche Strategien zu ergänzen (Pakistan).

Zwei andere Faktoren, von denen ein Einfluss auf die Wirkung von CEDAW erwartet wurde – der Entwicklungsstand des Staates und die Nähe zwischen internationalen Frauenrechtsnormen und dem staatlichen kulturell-normativen Kontext („*cultural match*“, vgl. Cortell/Davis 2000) – waren zwar relevant, aber nicht in einem eindeutig unterstützenden Sinn: Ein hohes Entwicklungsniveau ist keine zwingende Voraussetzung für die Umsetzung von CEDAW, allerdings haben Staaten, die mit vielen

Ressourcen ausgestattet sind, bessere Möglichkeiten, nachhaltige Umsetzungsstrategien zum Abbau struktureller Diskriminierung zu entwickeln. Bezüglich des „*cultural match*“ ist keine einfache Korrelation zwischen einem hohen Maß an Affinität und weitreichender Umsetzungsaktivität feststellbar, wie in der Literatur zu *global norm creation* weithin angenommen wird (vgl. Cortell/Davis 2000; Moravcsik 1995). Die hier präsentierten Fallbeispiele legen nahe, dass eine Umsetzung von CEDAW auch möglich ist, wenn keine kulturelle Nähe zu allen Normen, die CEDAW beinhaltet, besteht. Staaten, in denen anti-egalitäre Geschlechterrollen stark verankert sind, setzen üblicherweise nicht das ganze Spektrum der Konvention um. Sie können CEDAW aber nutzen, um bestimmte Bereiche geschlechtsspezifischer Diskriminierung anzugehen, die im nationalen Kontext bereits als relevant angesehen werden (z.B. Bildungschancen von Frauen), oder um Bewusstsein bezüglich anderer Bereiche zu stärken (z.B. Gewalt gegen Frauen). Entgegen einer simplifizierenden Vorstellung von nationalen „Monokulturen“ koexistieren in allen Staaten unterschiedliche und überlappende Subkulturen. Frauenrechtlerinnen artikulieren beispielsweise ihre Forderungen auch dann, wenn die offizielle öffentliche Meinung internationale Frauenrechtsnormen vollständig zurückweist.¹² Da sozialer Wandel auf Aushandlung zwischen verschiedenen Positionen beruht, ist die *Möglichkeit der Repräsentation* dieser Positionen wichtiger für die Umsetzung internationaler Normen als die *inhaltliche Übereinstimmung* mit diesen Normen.

3. Umsetzungsstrategien im Kontext: Finnland, Japan, Pakistan

In *Finnland* wurde CEDAW hauptsächlich von staatlichen Akteuren, besonders der Gleichstellungsinstitution *Council for Equality* benutzt. Finnland unterzeichnete die Konvention 1980 und ratifizierte sie sechs Jahre später nach einer beträchtlichen Anzahl von Gesetzesänderungen. Die wichtigste Neuerung war die Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes. Der *Council* hatte ein solches Gesetz schon seit Langem gefordert, aber die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger sah keine Notwendigkeit für einen Schutz gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung. CEDAW schreibt gesetzliche Regelung von Gleichstellung allerdings eindeutig vor, und Finnland war zu dieser Zeit das einzige skandinavische Land ohne Gleichstellungsgesetz.

Der *Council* verfolgte in dieser Situation eine zweigleisige Strategie: Einerseits erinnerte man die Regierung an ihre internationalen Verpflichtungen durch die Konvention, andererseits wurde argumentiert, Finnland müsse seine Gesetzeslage der

vergleichbarer Staaten wie Schweden und Norwegen angleichen. Diese Argumentation wurde grundsätzlich akzeptiert, und das Parlament bildete eine Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus allen für Gleichstellung relevanten Ministerien, um alle Gesetze auf ihre Kompatibilität mit CEDAW zu überprüfen. Der *Council for Equality* spielte eine führende Rolle in diesem Prozess. Die Arbeitsgruppe legte dem Parlament schließlich einen Bericht vor und empfahl eine Reihe von Gesetzesänderungen, die die Ratifizierung von CEDAW erfordern würde. Neben der Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes schlug die Arbeitsgruppe Änderungen im Eherecht, bei der Regelung der Staatsangehörigkeit und im Sorgerecht vor (UN-Doc. CEDAW/ C/ 5/ Add. 56 1988).

Die wesentlichen Bedingungen für diesen Erfolg waren, erstens, die demokratische Offenheit des finnischen politischen Systems, das eine angemessene institutionelle Repräsentation von Fraueninteressen erlaubt (Bergqvist et al. 1999). In diesem politischen Kontext konnte die Gleichstellungsinstitution Bündnisse etablieren und so Widerstände gegen die Gesetzesänderungen bereits im Rahmen der Arbeitsgruppe verringern. Zweitens stand der *Council for Equality* in Kontakt mit Gleichstellungsstellen anderer Staaten und war über die Verhandlungen auf internationaler Ebene unterrichtet. Diese transnationalen Verbindungen halfen, den lang erhobenen Forderungen zusätzlich Nachdruck zu verleihen. Drittens sind der nationale und internationale normative Rahmen relativ ähnlich, aber nicht identisch. Die CEDAW half, die finnische Gleichheitsvorstellung zu erweitern und auf strukturelle Diskriminierung, etwa in Form von Gewalt gegen Frauen, gezielt hinzuweisen (Nousiainen/Niemi-Kiesläinen 2001).

Japan ratifizierte die Konvention 1985 und nahm in diesem Zusammenhang einige Gesetzesänderungen vor, insbesondere in den Bereichen der Beschäftigung, Staatsbürgerschaft und Erziehung. Aus der Sicht japanischer Frauenorganisationen waren diese Änderungen allerdings nicht weitreichend genug. NGOs hatten sehr viel Lobbyarbeit für die Ratifizierung von CEDAW betrieben, während die Regierung vermutlich wegen der zu erwartenden Notwendigkeit umfassender Gesetzesänderungen eher Zurückhaltung signalisiert hatte. Mit der Ratifizierung 1985 gingen einige zaghafte Gesetzesrevisionen einher, die japanische Frauenorganisationen als nicht weitgehend genug kritisierten. Diese nationalen Proteste wurden durch internationale kritische Stimmen, u.a. auch aus dem CEDAW-Expertinnenausschuss, noch verstärkt. Ein Kritikpunkt war z.B., dass das Gleichstellungsgesetz Diskriminierung gegen Frauen in Einstellungsverfahren nicht untersagte. NGOs nutzten viele Kanäle, auch transnationale Netzwerke, um die Öffentlichkeit für CEDAW und die systematische Verletzung von Frauenrechten zu sensibilisieren. In den 1990er Jahren brachten sie Fälle

von Diskriminierung im Arbeitsleben vor Gericht und beschuldigten die Regierung, ihre Verpflichtungen gemäß der Frauenrechtskonvention zu verletzen, da sie keine ausreichenden Maßnahmen gegen diese Formen von Diskriminierung ergreife. Die Konsequenz dieser Strategie, die von transnationalen Frauenorganisationen mitgetragen wurde, war eine Überarbeitung des *Equal Employment Opportunity Law* im Jahr 1999 (Hong/Tanaka 2004; UNIFEM 1998: 31; Yoneda 2000).

Japan ist ein besonderer Fall, da es einerseits ein hohes Entwicklungsniveau aufweist, andererseits aber stark hierarchische Geschlechternormen vorherrschen, die nur bedingt mit dem CEDAW-Normenkatalog zu vereinbaren sind. Dies kommt nicht nur in Gesetzen und Traditionen zum Ausdruck, die auf einer untergeordneten Stellung von Frauen basieren, sondern auch in Japans Verständnis hinsichtlich der Pflichten, die aus der Ratifizierung von CEDAW entstehen: Einige japanische Richter etwa äußerten die Überzeugung, dass CEDAW keine direkte, sondern eine prozedurale Verpflichtung für Japan darstelle, und sie lehnten es ab, CEDAW bei der Beurteilung von Diskriminierungsfällen zu Rate zu ziehen (Yoneda 2000). Der politische Kontext hat die Artikulation von zivilgesellschaftlichen Forderungen ermöglicht. Japan ist außerdem eine stabile und verlässliche Demokratie, die sich durch internationale Impulse zur besseren Berücksichtigung von Fraueninteressen verpflichtet hat. Dies ist unter anderem 1994 in der Gründung eines Frauenministeriums auf hoher politischer Ebene zum Ausdruck gekommen. Die wichtigsten Kräfte hinter der Umsetzung von CEDAW waren Frauenrechtsgruppen in Kooperation mit Politikerinnen und transnationalen Frauennetzwerken, während die Regierung und die Legislative nicht enthusiastisch auf deren Forderungen reagiert haben. Japan ist ein Fall, in dem CEDAW zum Fokus für die Neuverhandlung bestehender Geschlechternormen gemacht wurde.

In Pakistan lassen sich zwei verschiedene Prozesse in Reaktion auf die CEDAW Ratifizierung beobachten: Einer davon ist eher diskursiver Natur und hatte keine direkten politischen Auswirkungen, während der andere eine fundamentale Veränderung der Stellung von Frauen im Bereich der politischen Partizipation darstellt. Pakistan ratifizierte CEDAW 1995 mit dem Vorbehalt, dass „the Convention is subject to the provisions of the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan“ (Division for the Advancement of Women 2007).¹³ Nach der Ratifizierung wurde eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt, die Pakistans Gesetze auf Kompatibilität mit CEDAW untersuchen sollte. Diese Kommission kam zu dem Schluss, dass viele pakistanische Gesetze auf einer „ill-informed interpretation of Islam that attributes inferior status to women“ basieren (Weiss 2003: 589), und schlug deshalb einige konkrete Gesetzesänderungen und -annullierungen vor. Diese Vorschläge deckten sich im Wesentlichen

mit Forderungen, die säkular orientierte Frauenorganisationen seit Langem erhoben hatten. Die Regierung reagierte allerdings nicht auf die Empfehlungen der Kommission, sondern vertrat die Ansicht, dass nicht die Gesetze, sondern tief verwurzelte sozio-kulturelle Normen Frauen diskriminieren. Darüber hinaus ermahnte die Regierung Frauengruppen zur Zurückhaltung, um den sozialen Frieden im Land nicht zu gefährden. Letztendlich hatten die Empfehlungen der Kommission deshalb keinen Erfolg, weil sie das in Pakistan dominierende Verständnis einer guten Geschlechterordnung, basierend auf Prinzipien des Islam, in Frage stellten: Diese Vorstellung sieht keine Gleichstellung der Geschlechter (*gender equity*) vor, sondern unterschiedliche, sich gegenseitig ergänzende Rollen für Männer und Frauen, die nicht individueller Freiheit, sondern dem Wohlergehen der Gesellschaft als Ganzes dienen (Weiss 2003).

Die zweite Dynamik stellte die dominierende Geschlechterordnung weniger direkt in Frage. Die Frauenorganisation *Aurat Foundation* entwickelte zusammen mit der transnationalen Frauenrechtsorganisation *IWRAW Asia Pacific* einen Plan zur Umsetzung von CEDAW im Bereich politische Partizipation. Darin schlug die *Aurat Foundation* unter anderem eine 33%-Quote für Frauen in gewählten Volksvertretungen vor. Die Regierung übernahm diese Forderung wenig später für Kommunalwahlen und ergriff damit eine Maßnahme gemäß CEDAW-Artikel 5, der befristete positive Diskriminierung empfiehlt, um Geschlechterhierarchien schneller abzubauen. Aus der Sicht der Frauen-NGO war diese gesetzliche Maßnahme aber nicht ausreichend, um Frauen zur Kandidatur zu bewegen: Sowohl stereotype Vorstellungen, dass Frauen nicht für die Politik taugen, als auch die Unkenntnis vieler Frauen bezüglich politischer Prozesse würden Frauen davon abhalten zu kandidieren.

Um diese Probleme anzugehen, startete ein Bündnis von NGOs unter Leitung der *Aurat Foundation* eine breite Kampagne, um für Kandidaturen von Frauen zu werben und Kandidatinnen mit Trainingsprogrammen zu unterstützen. Das Ergebnis dieser Kampagne war nicht nur die eindrucksvolle Zahl von 36.000 gewählten Kandidatinnen, darüber hinaus wurde auch das weitverbreitete Stereotyp von der für die Politik ungeeigneten Frau in Frage gestellt, indem die Mobilisierung eine öffentliche Debatte über die sozialen Führungsqualitäten von Frauen initiierte. Das NGO-Netzwerk hat auch nach der Wahl die Politikerinnen durch problemorientierte Workshops weiter begleitet und unterstützt (IWRAW Asia Pacific 2002). Mit dieser Strategie hat das pakistanische NGO-Netzwerk CEDAW in einem umfassenden Sinn umgesetzt: Die Einführung von Quoten seitens der Regierung konnte durch einen öffentlichen Diskussionsprozess und durch die Unterstützung der Frauen in ihren politischen Ämtern nachhaltiger und wirksamer gemacht werden.

Pakistans politische Rahmenbedingungen sind für eine Umsetzung von CEDAW nicht günstig, weil das Militär und islamistische Gruppen und Parteien in politischen Institutionen überrepräsentiert sind. Da Pakistan finanziell von den außenpolitischen Interessen anderer Staaten abhängig ist, muss seine Staatssouveränität als eingeschränkt bezeichnet werden. Weiterhin sind Pakistans Ressourcen zur Umsetzung von CEDAW begrenzt, dieses hat allerdings in den dargestellten Umsetzungsaktivitäten keine direkte Rolle gespielt. Die normative Affinität mit internationalen Frauenrechtsnormen ist außerordentlich niedrig. Dennoch existieren eine Reihe von Frauenorganisationen, die aus einer laizistischen Perspektive oder basierend auf einer Interpretation des Islam, die Frauen Männern gleichstellt, für eine Veränderung der Geschlechterverhältnisse eintreten. Diese Frauenorganisationen sind regional und international vernetzt. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass Pakistan ein staatlicher Kontext ist, in dem die *komplette* Umsetzung von CEDAW unwahrscheinlich ist, in dem aber ausgewählte Normen durchaus mit dem nationalen Kontext in Einklang gebracht werden können.

Die folgende Tabelle fasst die diskutierten Einflussfaktoren für alle drei Fallbeispiele zusammen:

Tabelle 1: Überblick Einflussfaktoren der Fallbeispiele

	Finnland	Japan	Pakistan
Politisches System	günstig	teils günstig	ungünstig
Transnational links	Regierung	NGOs	NGOs
Entwicklungs-niveau	hoch	hoch	niedrig
„Cultural Match“	hoch	mittel	niedrig
Umsetzungs-akteure	staatliche Gleichstellungsinstitution	Nationale NGOs, Politikerinnen, transnationale Organisationen	Nationale NGOs mit Unterstützung transnationaler Organisationen
Fokus der Umsetzung	Gleichstellungsgesetz und weitere Gesetzesänderungen	Diskriminierung im Berufsleben	Politische Partizipation, Gesetzesänderungen

Quelle: Eigene Darstellung

Finnland erfüllt alle Bedingungen für eine weitgehende Umsetzung: ein inklusives, repräsentatives politisches System, transnational vernetzte frauenpolitische Akteure, einen hohen Entwicklungsstand und eine national dominante Vorstellung von

Geschlechtergleichheit. Die Umsetzungsstrategien gingen in Finnland vor allem von staatlichen Akteuren aus und waren, den Rahmenbedingungen entsprechend, erfolgreich. Japan hat relative günstige Umsetzungsbedingungen, besonders bezüglich des Entwicklungsstands und der transnationalen Vernetzung, die im Gegensatz zu Finnland vor allem im zivilgesellschaftlichen Sektor angesiedelt ist. Das politische System ist zwar demokratisch, repräsentiert aber Fraueninteressen nicht hinreichend, und Geschlechternormen beruhen in vielen Bereichen auf einer deutlichen Hierarchie zwischen Männern und Frauen. Entsprechend musste zur Umsetzung von CEDAW viel Druck auf staatliche Akteure ausgeübt werden, aber Diskrepanzen zwischen internationalen und nationalen Geschlechternormen bestehen trotz partieller Besserstellung von Frauen weiterhin.

Von allen drei Fällen liegen in Pakistan die ungünstigsten Bedingungen für die Umsetzung von CEDAW vor. Im politischen System sind verschiedene Interessen unterrepräsentiert, darunter auch Fraueninteressen. Die Ressourcen zur materiellen Umsetzung von CEDAW sind sehr begrenzt, und dominante Vorstellungen vom Geschlechterverhältnis beruhen nicht auf gleichen Rechten, sondern auf sich ergänzenden Pflichten beider Geschlechter für die Gemeinschaft. Interessanterweise konnten trotz dieser widrigen Umstände nationale Frauenorganisationen mit transnationaler Unterstützung Veränderungen im Sinne der Konvention erzielen, allerdings in einem Bereich, in dem nationale und internationale Vorstellungen als normativ überlappend konstruiert werden konnten (politische Partizipation nicht nur als Gleichbehandlung, sondern auch als Dienst an der Gemeinschaft). Keinen direkten Wandel erzielte dagegen die unabhängige Expertenkommission auf der Ebene von Gesetzesänderungen: Die Lücke zwischen gesetzlicher Realität und internationalen Normen konnte nicht überbrückt werden, und gleichzeitig wurde zu wenig politischer Druck, etwa durch transnationale Netzwerke, erzeugt.

4. Unter welchen nationalen Bedingungen machen internationale Normen einen Unterschied? Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen

In den beschriebenen Dynamiken konnten internationale Frauenrechtsnormen sowohl nationale Diskurse als auch die Ausrichtung von *public policies* und die Beschaffenheit politischer Institutionen beeinflussen (Cortell/Davis 2000). Eine Beeinflussung nationaler Diskurse fand z.B. dann statt, wenn NGOs oder der CEDAW-ExpertInnenausschuss der Regierung ihre konkrete Verantwortung für Frauenrechte vermitteln

konnten. Dies kann durch den konstruktiven Dialog sowie durch öffentlichen Druck geschehen, wenn nationale und transnationale Frauennetzwerke durch Kampagnen das Bewusstsein von Frauen über die ihnen zustehenden Rechte stärken konnten oder wenn *Women's Policy Agencies* und Frauenorganisationen CEDAW dazu benutzen, ihren Argumentationsraum in besonders kontroversen Angelegenheiten zu erweitern. Diese Strategie wird oft dann angewendet, wenn die internationalen Normen mit den national dominierenden kollidieren, z.B. im Fall Pakistan, wo die internationale Norm der Gleichstellung zwar keine Gesetzesänderungen zur Folge hatte, aber dennoch eine Debatte über die Vereinbarkeit von Islam und Diskriminierung gegen Frauen anstieß. *Women's Policy Agencies* und NGOs haben CEDAW auch zur Beeinflussung von Gesetzen und öffentlichen Programmen und zur institutionellen Stärkung von Fraueninteressen benutzt. Üblicherweise basiert der Erfolg solcher Strategien auf breiten Bündnissen zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren.¹⁴

In den meisten Fällen wurden internationale Normen von nicht-staatlichen Akteuren in die nationale Debatte eingebracht, wobei diese eher eine kooperative als eine konfrontative Haltung einnahmen und staatliche Akteure mehr zu überzeugen versuchten als unter Druck zu setzen. Die Kampagne der *Aurat Foundation* in Pakistan etwa setzte weniger auf ein „shaming“ der Regierung, sondern knüpfte an die Einführung der 30%-Frauenquote an, ergänzte sie durch direkte Unterstützung weiblicher Kandidaten und erzeugte dadurch eine generell höhere Akzeptanz der politischen Partizipation von Frauen. Diese Strategie der kooperativen, aushandelnden Übersetzung internationaler Normen in nationale Kontexte ist zentral für deren nachhaltige Umsetzung. Sie konstruiert einen Problemlösungsprozess, in dem internationale Standards nationalstaatlichen, aber auch nicht-staatlichen Akteuren bei der Wahrung von Frauenrechten behilflich sind. Anders als bei der Vorstellung internationaler Sozialisation (Risse et al. 1999), wo die Gemeinschaft der *norm compliers* die notorisch menschenverachtenden Regime eher mit Peitsche als mit Zuckerbrot auf moralische Linie bringt, ist hier die Konstruktion eher die eines Kontinuums von Menschenrechten achtenden und Menschenrechten verletzenden Staaten, die alle zu einem Mehr an Achtung der Menschenrechte bewegt werden können.

Zusammengefasst heißt das: Die Umsetzung von Frauenrechten und Menschenrechten insgesamt braucht eine offene, kooperative, verhandlungsbereite Staatssouveränität. Diese kann aussichtsreicher durch internationale und transnationale Kooperation als durch Druck herbeigeführt werden, der oft aus Gründen erzeugt wird, die mit der Achtung von Menschenrechten nichts zu tun haben. Staaten werden eher Maßnahmen zur Achtung von Frauenrechten durchführen, wenn sie diese als eigene Errungen-

schaft, nicht als Niederlage gegenüber externen normativen Standards konstruieren können. Auf der anderen Seite sollten aber Staaten auch die internationale Ebene des Menschenrechtsschutzes ernster nehmen. Das würde zum einen bedeuten, dass die Staatengemeinschaft den Menschenrechtsschutzmechanismen mehr Kompetenzen zugesteht und sie mit nennenswerten Mitteln ausstattet. Zum anderen müsste eine Diskussion darüber angestoßen werden, inwiefern andere internationale Abkommen, die mehr materielle Rückendeckung von nationaler Ebene erhalten, etwa Strukturanpassungsprogramme und Handelsabkommen im Rahmen der WTO, der Idee der Menschenrechte zuwiderlaufen und wie sie besser mit der Maxime des Menschenrechtsschutzes in Einklang gebracht werden können. Darüber hinaus ist nach über 50 Jahren staatszentriertem internationalen Menschenrechtsschutz auch die Alleinverantwortung der Staaten für die Wahrung der Menschenrechte zu überdenken.

Anmerkungen

- 1 Es sei angemerkt, dass die Mehrzahl der heute unabhängigen Staaten bis in die 1970er Jahre hinein Kolonien und daher in den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Vereinten Nationen nicht an diesem inter-gouvernementalen Diskurs beteiligt war.
- 2 Unter einer Fülle von Konventionen im Menschenrechtsbereich sind die folgenden sieben besonders hervorzuheben: Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD, in Kraft seit 1969), der Internationale Pakt über zivile und politische Rechte (ICCPR, in Kraft seit 1976), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR, in Kraft seit 1976), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, in Kraft seit 1981), die Anti-Folterkonvention (CAT, in Kraft seit 1987), die Kinderrechtskonvention (CRC, in Kraft seit 1990), und das Internationale Abkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern und ihren Familien (ICRMW, in Kraft seit 2003), siehe Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2007.
- 3 Das Gleiche gilt für Zwangsmaßnahmen, die von einzelnen, besonders einflussreichen Staaten ausgehen. So auch de Nevers 2007.
- 4 Die Vereinigten Staaten von Amerika sind das Paradebeispiel für einen staatlichen Kontext, der internationale Einmischung in Form von Menschenrechtskonventionen weitgehend zurückweist, aber dennoch eine vergleichsweise zufriedenstellende Menschenrechtssituation vorzuweisen hat. Von den sieben in Fußnote 2 aufgelisteten Verträgen hat die USA vier nicht ratifiziert (ICESCR, CEDAW, CRC, ICRMW).
- 5 Eine neuere Entwicklung sind Initiativen, die multinationale Firmen zur Einhaltung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen für die von ihnen beschäftigten Arbeitskräfte bewegen wollen bzw. die die menschenrechtsverletzenden Dimensionen eines weltumspannenden Kapitalismus insgesamt kritisieren (z.B. die *Clean Clothes Campaign* oder die *Ethical Globalization Initiative*).
- 6 Für eine generelle Kritik an der Staatszentriertheit internationaler Menschenrechtsschutzmechanismen vgl. Arat 2006.

- 7 Die Frau wird als Hinzuverdienerin gesehen, die die Karriereleiter nicht erklimmt, weil sie sich ihrer biologisch festgelegten Rolle der Kindergebärenden und -erziehenden widmet. Dieses Konstrukt beinhaltet auch hohe soziale Kosten für Männer, die Kindererziehung nicht ab- und Erwerbsarbeit nicht überbewerten und von ihrer Rollenerwartung abweichen.
- 8 Gemäß Artikel 1 der Konvention meint dies sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierung in allen Lebensbereichen.
- 9 Eine Synchronität von Ratifizierung der Konvention z.B. mit der Senkung der weiblichen Analphabetenrate in einem Staat muss zunächst als Parallelität, nicht als Kausalität verstanden werden. Einige quantitativ angelegte Studien (z.B. Gray et al. 2006) legen erstaunlicherweise keinen Wert auf diese Unterscheidung.
- 10 Zwischenkategorien waren moderat-hoch: Der Einfluss auf nationale Diskurse ist geringer als in der höchsten Kategorie, dennoch wurden politische Maßnahmen beeinflusst; moderat: Der normative Rahmen von CEDAW wird grundsätzlich akzeptiert, wobei Ausnahmen vorkommen, und der Einfluss auf politische Maßnahmen ist begrenzt; moderat/ niedrig: Internationale Frauenrechtsnormen werden nur zu einem begrenzten Grad in nationalen Diskursen aufgenommen und verursachen nur selektive Veränderungen in politischen Institutionen und Maßnahmen.
- 11 Unmöglich ist sie allerdings nicht, wenn etwa die herrschende Elite mehr Gewicht auf die Verbesserung der Situation von Frauen legt, als es von einem gewählten Parlament anzunehmen wäre, vgl. für Bahrain: Derrichs 2008.
- 12 Ein Beispiel für eine solche Situation ist der Iran: Obwohl der Iran einer der ganz wenigen Staaten ist, die CEDAW nicht ratifiziert haben, befürworten iranische Frauenorganisationen die Ratifizierung und haben diese Frage zum Anlass genommen, eine öffentliche Debatte zum umstrittenen Thema Frauenrechte zu initiieren, vgl. Mokhtari 2004.
- 13 CEDAW Artikel 28 erlaubt Vertragsstaaten eine Ratifikation mit Vorbehalten, solange diese Vorbehalte nicht mit dem Ziel der Konvention unvereinbar sind. Juristen gehen davon aus, dass Vorbehalte umso eher unvereinbar mit dem Vertrag als Ganzen sind, je breiter sie formuliert sind, und dass sie umgekehrt umso vereinbarer sind, je begrenzter und spezifischer sie ausfallen (Lijnzaad 1995). Pakistans Vorbehalt ist sehr allgemein und ordnet die Konvention der pakistanischen Verfassung unter. Allerdings gibt es keine Autorität, die einen Vorbehalt offiziell für inakzeptabel erklären könnte.
- 14 In Staaten, die hier nicht näher vorgestellt wurden, haben NGOs CEDAW auch vor Gericht benutzt, um auf diskriminierende Gesetze aufmerksam zu machen und die Judikative zu einer Interpretation basierend auf internationalen Normen zu bewegen, z.B. in Botswana, Kamerun, Nepal oder Tansania (UNIFEM 1998; United Nations/DAW 2000).

Literatur

- Ackerly, Brooke E. 2001: Women's Rights Activists as Cross-Cultural Theorists, in: *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 3, No. 3, S. 311-346.
- Arat, Zehra F. Kabaskal 2006: Looking beyond the State but not ignoring it. A Framework of Analysis for Non-State Actors and Human Rights, in: Andreopoulos, George/Arat, Zehra F. Kabaskal/Juviler, Peter (eds.): *Non-State Actors in the Human Rights Universe*, Bloomfield, S. 3-21.
- Bergqvist, Christina et al. 1999: *Equal democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*, Oslo.

- Binion, Gayle 1995: Human Rights: A Feminist Perspective, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, No. 3, S. 509-526.
- Bunch, Charlotte 1990: Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, No. 4, S. 486-498.
- Charlesworth, Hilary 1995: Human Rights as Men's Rights, in: Peters, Julie/Wolper, Andrea (eds.): *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*, New York, London, S. 103-113.
- Chayes, Abraham/Chayes, Antonia Handler 1995: *The new sovereignty. Compliance within international regulatory agreements*, Cambridge/London.
- Chinkin, Christine M. 1996: Women's Rights as Human Rights under International Law, in: Gearty, Conor/Tomkins, Adam (eds.): *Understanding Human Rights*, London, New York, S. 553-572.
- Cook, Rebecca J. 1995: Women, in: Schachter, Oscar/Joyner, Christopher C. (eds.): *United Nations Legal Order*, Vol. 1, Cambridge, S. 433-471.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. 2000: Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda, in: *International Studies Review*, Vol. 2, No. 1, S. 65-87.
- De Nevers, Renee 2007: Imposing International Norms: Great Powers and Norm Enforcement, in: *International Studies Review*, Vol. 9, No. 1, S. 53-80.
- Derricks, Claudia 2008: „Wir haben keine Vergangenheit, also gehört die Zukunft uns!“ Frauen als Akteurinnen politischen Wandels in den Transformationsstaaten anhand von Bahrain, Malaysia, Oman and Qatar, in: Brabandt, Heike/Ross, Bettina/Zwingel, Susanne (Hrsg.): *Mehrheit am Rand? Geschlechterverhältnisse, globale Ungleichheit und transnationale Lösungsansätze*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Division for the Advancement of Women 2007: *Declarations, Reservations and Objections to CEDAW*, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations-country.htm> (Stand: 1.10.2007).
- Donnelly, Jack 1986: International human rights: a regime analysis, in: *International Organization*, Vol. 40, No. 3, S. 599-642.
- Fraser, Arvonne S. 1995: The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (The Women's Convention), in: Winslow, Anne (ed.): *Women, politics, and the United Nations*, Westport, S. 77-94.
- Gray, Mark M./Kitilson, Miki Caul/Sandholtz, Wayne 2006: Women and Globalization: A Study of 180 Countries, 1975-2000, in: *International Organization*, Vol. 60, No. 2, S. 293-334.
- Hong, Mihee/Tanaka, Hiromi 2004: Dynamics of Global Gender Politics: A Comparative Analysis of the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) in Japan and South Korea, Paper prepared for the Annual Meeting of the German Association for Social Science Research on Japan, Berlin, 19-21 November.
- IWRAW Asia Pacific 2002: *Annual Report 2002*. Kuala Lumpur, Malaysia.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaka.
- Krasner, Stephen D. 1995: Sovereignty, Regimes, and Human Rights, in: Rittberger, Volker/Meyer, Peter (eds.): *Regime Theory and International Relations*, New York, S. 139-167.
- Lijnzaad, Liesbeth 1995: *Ratify and Ruin? Reservations to UN-Human Rights Treaties*, Dordrecht/Boston/London.
- Mokhtari, Shadi 2004: *International Human Rights Norms and Women's Rights in Post-Revolutionary Iran*, London.

- lutionary Iran, Paper presented at the 100th annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Moravcsik, Andrew 1995: Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 2, S. 157-189.
- Nousiainen, Kevät/Niemi-Kiesiläinen, Johanna 2001: Introductory Remarks on Nordic Law and Gender Identities, in: Nousiainen, Kevät et al. (eds.): *Responsible Selves. Women in the Nordic legal culture*, Aldershot et al., S. 1-22.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2007: *Human Rights Bodies. Mechanisms for the protection and promotion of human rights*, <http://www.ohchr.org/english/bodies/index.htm> (Stand: 1.10.2007).
- Pietilä, Hilikka/Vickers, Jeanne 1996: *Making Women Matter. The Role of the United Nations*, London.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (eds.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Schwarz, Rolf 2004: The Paradox of Sovereignty, Regime Type and Human Rights Compliance, in: *International Journal of Human Rights*, Vol. 8, No. 2, S. 199-215
- UN-Doc. CEDAW/ C/ 5/ Add. 56, 1988: *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 18 of the Convention, Initial Reports of States Parties, Finland*.
- United Nations/ DAW 2000: *Bringing International Human Rights Law Home. Judicial Colloquium on the Domestic Application of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child*, Sales No. E.00. IV.3, New York.
- UNIFEM 1998: *Bringing Equality Home. Implementing the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, New York, und online:www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=2 (Stand: 1.10.2007).
- Weiss, Anita 2003: *Interpreting Islam and Women's Rights: Implementing CEDAW in Pakistan*, *International Sociology*, Vol. 18, No. 3, S. 581-601.
- Yoneda, Masumi 2000: Japan, in: McPhedran, Marilou et al.: *The First CEDAW Impact Study. Final Report*, York University, Centre for Feminist Research 2000, Toronto, S. 63-76.
- Zwingel, Susanne 2005a: *How do International Women's Rights become Effective Domestic Norms? An Analysis of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. Online-Publikation: www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/ZwingelSusanne/ (Stand: 1.10.2007).
- Zwingel, Susanne 2005b: *From intergovernmental negotiations to (sub)national change: a transnational perspective on the impact of the CEDAW Convention*, in: *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 3, S. 400-424.

Heike Alefsen¹

Der neue VN-Menschenrechtsrat und die Überprüfung seiner Sonderverfahren

1. Der Menschenrechtsrat im Kontext der Reform der Vereinten Nationen

Die Erwartungen waren hochgesteckt. Als die Einrichtung des Menschenrechtsrates vom Jubiläumsgipfel der Staats- und Regierungschefs im September 2005 beschlossen wurde, wurden von vielen Seiten große Hoffnungen in das neue Gremium gesetzt: Nach den ergebnislosen Bemühungen um die Reform des Sicherheitsrates und den auch in anderen Bereichen eher hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Beschlüssen, erschien der Menschenrechtsrat als innovatives Element des Reformpakets. Als neues Gremium sollte er den Menschenrechten innerhalb des Systems der Vereinten Nationen (VN) den ihnen neben Sicherheit und Entwicklung gebührenden Rang verschaffen. Vor allem wurde erwartet, dass die Ersetzung der Menschenrechtskommission, die von vielen Seiten als zu politisiert und polarisiert angesehen wurde, dem weltweiten Schutz der Menschenrechte neue Impulse geben und zu ihrer stärkeren Durchsetzung führen würde.

Da man sich im Schlussdokument des Weltgipfels nicht auf die Einzelheiten hatte einigen können und es unterschiedliche Vorstellungen zur Struktur und Inhalt der Arbeit des neuen Rates gab, ging es bei den folgenden langwierigen Verhandlungen insbesondere um Themen wie die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft, die Zusammensetzung und des Wahlmodus des Gremiums. Schließlich wurde der Menschenrechtsrat am 15. März 2006 durch Resolution 60/251 als neues Unterorgan der Generalversammlung geschaffen. Diese Justierung stellte eine organisatorische Aufwertung dar, denn die Menschenrechtskommission war eine der funktionalen Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates gewesen. Zu den von der Versammlung grundsätzlich beschlossenen Neuerungen gehörten u.a. ein im ersten Jahr einzurichtendes, universelles Überprüfungsverfahren (*Universal Periodic Review*, UPR) für alle VN-Mitgliedstaaten, eine Verkleinerung des Rates auf 47 Mitglieder, eine längere Sitzungsperiode mit mindestens zehn Wochen im Jahr verteilt auf drei Sitzungen, einschließlich einer Hauptsitzung, die Vereinfachung der Einberufung von Sondersitzungen und ein neuer Wahlmodus. Bei der Wahl der Mitgliedstaaten sollten auch die mit der Kandidatur

abgegebenen freiwilligen Verpflichtungen (*pledges*) in Betracht gezogen werden. Das Gremium, welches nach dem regionalen Proporz besetzt werden sollte, sah nun für die afrikanischen und asiatischen Regionalgruppen jeweils 13 Sitze vor, für die latein-amerikanischen und karibischen Staaten acht, für Westeuropa und andere Staaten sieben und für die osteuropäische Regionalgruppe sechs. Nicht geändert hatte sich die Tatsache, dass der Menschenrechtsrat als politisches, zwischenstaatliches Gremium konzipiert ist. Auch wenn es ihm frei steht, bei Beratungen und der Besetzung von Funktionen und Posten auf ExpertInnen zurückzugreifen, so spielen doch die StaatenvertreterInnen mit ihren Regionalgruppen oder anderen Gruppierungen die maßgebliche Rolle.

Die Resolution zur Schaffung des Rates sah vor, dass dieser alle bestehenden Mandate und Mechanismen der ehemaligen Kommission vorerst übernehmen, sie aber innerhalb des ersten Jahres überprüfen und, falls nötig, verbessern und straffen sollte. Der vorliegende Artikel befasst sich schwerpunktmäßig mit der Überprüfung der Sonderverfahren während dieser institutionellen Aufbauphase des Rates, wirft aber auch einen kurzen Blick auf Entwicklungen und Ergebnisse in anderen Bereichen, weil sich die verschiedenen Prozesse wechselseitig bedingen.

2. Die Überprüfung der Mandate: Hintergrund, Inhalte und Verfahren

Bei seiner konstituierenden Sitzung im Juni 2006 fasste der Rat mandatsgemäß Beschlüsse zur Überprüfung der Sonderverfahren, der Unterkommission und seines vertraulichen Beschwerdeverfahrens nach Resolution 1503 der ehemaligen Kommission.² Gleichzeitig verlängerte er alle Mandate und Mechanismen vorübergehend um ein Jahr, d.h. bis Juni 2007.³ Der Rat beschloss ebenfalls die Entwicklung des Überprüfungsverfahrens (UPR).⁴ Informelle Konsultationen begannen – nach der Bestellung von Moderatoren durch den Präsidenten des Rates⁵ – im Juli und wurden im September 2006 weitergeführt, bevor die beiden durch die Beschlüsse geschaffenen Arbeitsgruppen des Rates im November ihre Arbeit in einer ersten zweiwöchigen Sitzung aufnahmen. Weitere Sitzungen der später auf drei angewachsenen Arbeitsgruppen⁶ fanden im Februar und April 2007 statt. Sie standen nicht nur Mitgliedstaaten, sondern auch anderen interessierten Parteien offen, so u.a. nichtstaatlichen Organisationen und den MandatsträgerInnen selber, die von der Möglichkeit der Teilnahme aktiv Gebrauch machten (s.u.). Ab Mai wurden die Verhandlungen zum Gesamtpaket mit allen sechs Prozessen – zu denen inzwischen das Jahresprogramm

und die Verfahrensregeln hinzugekommen waren – vom Präsidenten des Rates, dem mexikanischen Ständigen Vertreter in Genf, persönlich zu Ende geführt.

Mit dem Auftrag an den neuen Menschenrechtsrat, alle Mandate und Mechanismen einer Überprüfung zu unterziehen, war den unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedsstaaten Rechnung getragen worden. Ein verbesserter Schutz der Menschenrechte durch den neuen Rat war die erklärte Absicht aller. Uneinigkeit bestand nur über die Art und Weise, wie dies am besten zu erreichen sei: Einige Mitgliedsstaaten traten für eine Abschaffung oder zumindestens Begrenzung bestimmter Mandate ein, während andere darauf abzielten, bestehende Mechanismen soweit wie möglich zu bewahren oder auszubauen.

Das System der von der Menschenrechtskommission seit 1980 geschaffenen fast 40 Sonderverfahren (d.h. unabhängigen ExpertInnen, SonderberichterstatterInnen, Arbeitsgruppen und VertreterInnen des Generalsekretärs) war schon zuvor mehrfach Gegenstand der Diskussion gewesen. Die Sonderverfahren haben die Aufgabe, die Menschenrechtssituation zu bestimmten Themen oder Ländern zu überprüfen, über sie öffentlich zu berichten sowie Empfehlungen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes zu unterbreiten.⁷ Dies tun sie vor allem durch jährliche Berichte, durch Besuche in Mitgliedsstaaten, Briefe an Regierungen, öffentliche Stellungnahmen, thematische Studien und Konsultationen mit anderen Akteuren im internationalen Menschenrechtssystem. Als unabhängige ExpertInnen, die nicht bei den Vereinten Nationen bedienstet sind und lediglich Reisekostenerstattung sowie Tagesgeld erhalten, haben die Sonderverfahren weltweit auf strukturelle Probleme oder spezifische Menschenrechtsverletzungen aufmerksam gemacht, die von anderen Mechanismen oder von Mitgliedsstaaten selber nicht oder unzureichend thematisiert wurden. Auch sind sie durch ihre Länderbesuche und ihr Beschwerdeverfahren für Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder nichtstaatliche Organisationen vielfach diejenige Einrichtung des VN-Menschenrechtssystems, die am leichtesten zugänglich ist und am schnellsten tätig werden kann.

Die Unabhängigkeit der ExpertInnen, ihr aktiver Einsatz für die Menschenrechte, aber auch in Einzelfällen umstrittene Inhalte ihrer Berichte oder ihre Vorgehensweise haben jedoch auch zu Kritik an den Sonderverfahren geführt. Diese wurde von Seiten von Mitgliedsstaaten laut, denen die Bewertung der Menschenrechtsslage im eigenen Land zu kritisch oder nicht angemessen ausfiel. Andererseits wurde von Mitgliedsstaaten, nichtstaatlichen Organisationen und nicht zuletzt den Vereinten Nationen selbst wiederholt die verbesserte Koordination und konsequente, vereinheitlichte Arbeitsmethoden der ExpertInnen gefordert.⁸ Dennoch sahen und sehen viele Beobachter, nicht zuletzt

der ehemalige Generalsekretär Kofi Annan⁹, das System der Sonderverfahren als eine der wichtigsten Errungenschaften der ehemaligen Menschenrechtskommission an. Bei den Verhandlungen zur Resolution 60/251¹⁰ war der entsprechende Passus dann auch so formuliert, dass er von einer Überprüfung durch den neuen Rat ausdrücklich im Hinblick auf die Erhaltung eines Systems von Sonderverfahren sprach.

Schon in den informellen Konsultationen zu Beginn des Prozesses wurden wiederholt Themen angesprochen, die bereits einige Jahre zuvor die Menschenrechtskommission beschäftigt hatten. Diese hatte zuletzt 2002 Anstrengungen unternommen, das System ihrer Sonderverfahren und ihren eigenen Umgang mit ihnen effizienter zu gestalten. Außerdem hatte die Menschenrechtskommission entsprechende Empfehlungen¹¹ angenommen, deren aktivere Umsetzung auch von nichtstaatlichen Organisationen gefordert worden war. Da die Maßnahmen sowohl von Mitgliedstaaten, der Kommission, dem Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) als auch den Sonderverfahren selbst umgesetzt werden sollten, überraschte es nicht, dass diese verschiedenen Akteure ihnen unterschiedliche Bedeutung beimaßen.

Für die Diskussion in der Arbeitsgruppe hatte der Moderator sieben Schwerpunktthemen für die Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren vorgeschlagen. Trotz grundsätzlicher Akzeptanz dieser Themen wurden im Verlauf sowohl Inhalte also auch Verfahrensfragen, u.a. die Diskussionsleitung in Frage gestellt, und kontroverse Diskussionen waren an der Tagesordnung. Vier dieser Themen sollen im Folgenden kurz einzeln beleuchtet werden: die LänderberichterstellerInnen, die Auswahl und Bestellung der Sonderverfahren, die Überprüfung der einzelnen Mandate und des Gesamtsystems, sowie die Arbeitsmethoden der ExpertInnen. Hinzu kam der von der afrikanischen Gruppe im April vorgelegte Entwurf eines Verhaltenskodexes für die Sonderverfahren.

Die Behandlung von Menschenrechtssituationen in bestimmten Ländern und die Einrichtung entsprechender Mandate waren bereits zur Zeit der Kommission umstritten gewesen. Einige Staaten betrachteten Ländermandate a priori als „politische Ohrfeige“. Andere BeobachterInnen kritisierten vor allem die Selektivität dieses Instrumentariums. Bestimmte Mitgliedstaaten trachteten es nicht nur zu ändern, sondern verweigerten auch die Zusammenarbeit mit den jeweiligen ExpertInnen. Kuba, Weißrussland und die Demokratische Volksrepublik Korea – direkt oder indirekt unterstützt von anderen Ländern, z.B. der Russischen Föderation, oder von Gruppen, z.B. den asiatischen und afrikanischen Regionalgruppen – argumentierten vehement gegen die ihrer Ansicht nach politisierende Betrachtung der Menschenrechtssituation in ihren Ländern sowie im Allgemeinen. Außerdem wurde vorgebracht, dass der Menschenrechtsrat in Zukunft

im Rahmen des UPR eine allgemeine Überprüfung aller Mitgliedstaaten vornehmen werde, womit sich eine Behandlung durch SonderberichterstellerInnen erübrige. Für andere Staaten und vor allem für nichtstaatliche Organisationen stellte die Beibehaltung von Ländermandaten ein wichtiges Instrument des Rates dar; sie waren der Auffassung, dass eine alle vier Jahre vorgenommene Überprüfung eine kontinuierliche Behandlung von länderspezifischen Situationen nicht ersetzen könne. Zu Beginn der Diskussion sah es so aus, als werde von einigen Gruppen und Gruppierungen die Abschaffung aller LänderberichterstellerInnen betrieben. Im weiteren Verlauf konzentrierte sich die Diskussion vor allem auf zwei der vier LänderberichterstellerInnen, die unter dem ehemaligen Tagesordnungspunkt neun der Kommission nicht mit Zustimmung der betroffenen Staaten ernannt worden waren – und zwar auf Kuba und Weißrussland, nicht aber Myanmar und Nordkorea. Die Mandate der anderen unabhängigen ExpertInnen, die ausdrücklich die Aufgabe hatten, technische Zusammenarbeit zu leisten, wurden im Großen und Ganzen nicht in Frage gestellt.

Was die Auswahl und Bestellung der ExpertInnen betraf, so waren die Positionen hierzu von Anfang an abgesteckt: Die afrikanischen und asiatischen Regionalgruppen argumentierten mehrheitlich für eine Wahl, während die Mehrzahl der westeuropäischen, der lateinamerikanischen, karibischen und der osteuropäischen Staaten für die Beibehaltung des bestehenden Bestellungsmodus plädierten, der eine Ernennung durch den oder die Vorsitzende/n des Rates vorsah. Für Erstere stärkte eine Wahl die Legitimation und Unabhängigkeit der ExpertInnen. Für Letztere garantierte das bestehende Verfahren, dass KandidatInnen in einem evtl. zu führenden Wahlkampf ihre Unabhängigkeit nicht einbüßten. Auch wurde die Notwendigkeit einer größeren Transparenz des Bestellvorganges eingeklagt. Zwar waren von der/dem Vorsitzenden der Kommission die Regionalgruppen vor einer Ernennung konsultiert worden; öffentliche Beratungen mit Mitgliedstaaten oder sonstigen interessierten Parteien hatte es vor einer Ernennung aber nicht gegeben. Selbst der Präsident des Rates schlug vor, die Möglichkeit einer politischen Beeinflussung, von welcher Seite auch immer, in Zukunft zu begrenzen.

Der Versuch, nicht nur die einzelnen Mandate der Sonderverfahren, sondern das System als solches einer kritischen Analyse zu unterwerfen, führte zu besonders kontroversen Diskussionen der Arbeitsgruppen. Auf Ersuchen des Moderators erstellte das OHCHR-Sekretariat ein Hintergrundpapier, das für jedes Mandat grundlegende Informationen aufführte: von der Resolution, die das Mandat eingerichtet hatte, über die wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen, die von den ExpertInnen in der Ausübung ihrer Funktion zu Rate gezogen wurden, bis zu einer chronologischen Aufstellung

sämtlicher Länderbesuche und neuerer Berichte. Auf Bitten der Arbeitsgruppe und des Moderators wurde später eine Einteilung der Mandate in verschiedene Gruppen von Menschenrechten vorgenommen; zwei verschiedene Fassungen verdeutlichten dann, wie schwierig eine klare Einordnung war, nicht zuletzt von Mandaten, die verschiedene Menschenrechte querschnittsmäßig abdeckten. Eine Wertung der Arbeit von einzelnen MandatsträgerInnen enthielt keines der Papiere.

Einige Mitgliedstaaten und auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) pochten darauf, dass gerade auf der Überprüfung des Systems als solchem das Hauptaugenmerk der Arbeitsgruppe liegen sollte. Nur sie sollte sicher stellen, dass die einzelnen Mandate innerhalb eines in sich schlüssigen Systems dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte zuträglich sind. Von anderen, u.a. von einzelnen traditionellen SponsorInnen von thematischen Mandaten, konnte oder wollte eine solche Diskussion nicht geführt werden. Von einigen Seiten war vorgeschlagen worden, dass eine entsprechende Bewertung entweder zu einer Verlängerung der Mandate, evtl. mit Änderung des Inhalts, einer Zusammenlegung oder einer Abschaffung führen sollte, aber auch hierum kreisten die Diskussionen: Wie sollten eventuell festgestellte Mängel oder Überschneidungen innerhalb des Systems angegangen werden? War es überhaupt nötig, neue Mandate zu schaffen oder bestehende abzuschaffen, oder konnte ein besserer Schutz nicht auch durch eine bessere Koordinierung oder zusätzliche Abdeckung von bestimmten Themenbereichen durch bestehende Mandate gewährleistet werden? Bisweilen war wegen einer mangelnden inhaltlichen Diskussion eine Abflachung der Argumentation festzustellen. Es schien dann darum zu gehen, den vielfach beklagten Wildwuchs von Mandaten einzudämmen. Die MandatsträgerInnen selbst, die vom Moderator gebeten worden waren, zur Unterstützung der Entscheidungsfindung in der Arbeitsgruppe ein Papier zum Thema mangelnder Schutz bzw. Überschneidungen vorzulegen, beschlossen von einem Beitrag zu dieser Diskussion vorerst abzusehen und das Thema statt dessen auf ihrer Jahrestagung im Juni auf die Tagesordnung zu setzen.

Ein weiterer kontrovers diskutierter Themenblock waren die Arbeitsmethoden der Sonderverfahren. Teilweise wurden die von der Kommission mandatierten Aufgaben als zu weitgehend erachtet, seien es die Länderbesuche von thematischen BerichterstellerInnen und daraus resultierende Empfehlungen an Mitgliedstaaten oder Briefe zu Einzelfällen oder strukturellen Menschenrechtsproblemen. Manchen Staaten war es ein Dorn im Auge, dass Eingaben direkt an die Außenministerien – jedoch jeweils mit Kopie an die Ständigen Vertretungen in Genf oder New York – gesandt wurden. In manchen Fällen wurden auch öffentliche Stellungnahmen der ExpertInnen von Mitgliedstaaten als Überschreitung von Kompetenzen angesehen. Von den Sonderverfahren selbst, wie

auch von manchen Mitgliedstaaten und NROs, wurde regelmässig eine ihrer Ansicht nach mangelnde Kooperation bei der Umsetzung von Empfehlungen sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch gegenüber der Menschenrechtskommission bzw. dem -rat selbst angesprochen. Den Forderungen nach einer stärkeren Harmonisierung ihrer Arbeitsmethoden hatten die Sonderverfahren u.a. dadurch Rechnung getragen, dass sie 2005 einen Koordinationsausschuss eingesetzt hatten, der aus fünf Mitgliedern sowie seit 2006 dem/der jeweils vorherigen Vorsitzenden des Ausschusses besteht. Dieser Ausschuss hatte mit Hilfe des OHCHR das ursprünglich 1999 von der Jahrestagung angenommene Handbuch zu ihren Arbeitsmethoden überarbeitet und den Entwurf der Neufassung im September 2006 ins Internet gestellt, um interessierten Parteien Kommentare zu ermöglichen. Die MandatsträgerInnen waren davon überzeugt, dass ein offener Konsultationsprozess ihre Bereitschaft zeigte, sich eventueller Kritik zu stellen und von sich aus Maßnahmen zu ergreifen.

Die Forderung nach einem Verhaltenskodex wurde vor allem von den afrikanischen und asiatischen Gruppen erhoben, die vorbrachten, dass ein solcher sowohl die Glaubwürdigkeit der Sonderverfahren stärken als auch zu einem konstruktiveren Dialog mit den Mitgliedstaaten beitragen werde. So brachte Algerien im Namen der afrikanischen Regionalgruppe sowohl bei der wiederaufgenommenen zweiten Sitzung des Rates im November als auch bei der vierten Sitzung im März Resolutionsentwürfe ein, die u.a. die Sonderverfahren aufforderten, den jeweiligen Termin für die Einreichung von Stellungnahmen zum Handbuch zu verschieben. Die Sonderverfahren reagierten jeweils noch vor der Annahme der entsprechenden Resolution durch den Rat und legten einen späteren Termin fest. Die im November angenommene Resolution 2/1 sah ausdrücklich die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes durch die Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Sonderverfahren vor. Algerien legte im März 2007 schließlich einen ersten Entwurf eines Verhaltenskodexes vor, der unter anderem regelte, welche Kriterien für Kommunikationen von MandatsträgerInnen an Regierungen gelten und welche Verfahren von MandatsträgerInnen zu beachten sind, die Länderbesuche durchführen.

Nach Vorlage des Entwurfes wurden die Sonderverfahren aktiv. Durch ihren neuen Koordinationsausschuss führten sie eine Konsultation durch und legten im April eine Stellungnahme vor. Auch wiesen sie prinzipiell darauf hin, dass ein Verhaltenskodex im Allgemeinen von den Mitgliedern eines entsprechenden Berufsstandes oder sonstiger Gruppen selbst und freiwillig verabschiedet wird. Obwohl sie vor allem ihre Unabhängigkeit gefährdet sahen, blickten sie doch der politischen Realität ins Auge. Der zweite Teil ihrer Stellungnahme bestand aus einem Vorschlag zu einem Modelltext, der den

Sonderverfahren ein Mindestmaß an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit garantieren sollte. Der Vorsitzende des Koordinationsausschusses wies wiederholt in seinen Unterredungen mit VertreterInnen der Regionalgruppen und anderen Gruppierungen auf die Hauptpunkte des Papiers und weitere Prioritäten der MandatsträgerInnen hin. Das Papier wurde von vielen Mitgliedstaaten sowie vor allem auch nichtstaatlichen Organisationen als wichtiger Beitrag zur Diskussion begrüßt. Allgemein etablierte sich der Koordinationsausschusses durch die Intensivierung seiner Aktivitäten in dieser Zeit als ein neuer Akteur. Unterstützung für das System kam während dieser Phase insbesondere von nichtstaatlichen Organisationen, die sich zu einer Koalition unter Führung von Amnesty International zusammengeschlossen hatten und fast 14.000 Unterschriften für den Erhalt der Sonderverfahren sammelten.

Der Verhaltenskodex wurde vom Botschafter Algeriens in der Arbeitsgruppe öffentlich vorgestellt und dort diskutiert. Auf Vorschlag des Präsidenten wurden weitere Verhandlungen zunächst informell zwischen der afrikanischen Gruppe unter algerischem Vorsitz sowie der EU und interessierten Staaten geführt. In der nachfolgenden Zeit kursierten diverse Gerüchte um überarbeitete Fassungen, aber eine weitere öffentliche Diskussion, an der auch die MandatsträgerInnen und nichtstaatlichen Organisationen teilnehmen konnten, fand erst wieder zu Beginn der sechsten Sitzung des Rates im Juni 2007 statt, als ein neuer Entwurf vorgestellt wurde. Dieser enthielt u.a. einen neuen Artikel zur Einrichtung eines Ethikausschusses, der nach scharfer Kritik vor allem von Seiten der EU, einiger lateinamerikanischer Länder und nichtstaatlicher Organisationen zurückgezogen wurde. Nach Meinung einiger BeobachterInnen waren auch einige andere Formulierungen seit dem ersten Entwurf verschärft worden. Es stellte sich die Frage, ob dies angesichts der ebenfalls laufenden Verhandlungen zum Gesamtpaket des Präsidenten, der sich aus den Diskussionen um den Verhaltenskodex herausgehalten hatte, ein taktisches Manöver war. In schneller Folge wurden in der ersten Woche der sechsten Sitzung vier überarbeitete Entwürfe vorgelegt, die in informellen Konsultationen diskutiert wurden und bei denen sich die Positionen der Verhandlungsführer Algerien (für die afrikanische Gruppe) und Deutschland (für die EU) einander annäherten. Der Koordinationsausschuss der Sonderverfahren nahm zu diesen Entwürfen Stellung und insistierte u.a., dass den Sonderverfahren die Möglichkeiten, Eilappelle zu senden, nicht genommen werde. Er wies nochmals auf die Bedeutung der Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten mit den Berichterstatte(r)Innen hin. Der Präsident wiederum hatte die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Verhandlungen rechtzeitig bis zum 18. Juni mit einem konstruktiven Ergebnis zum Abschluss zu bringen, da auch er an diesem Tag seinen Gesamtentwurf zum Aufbau

des Rates vorlegen wollte – er drohte mit dem Rückzug seines Vorschlages, falls dieser nicht einvernehmlich und ohne Abstimmung angenommen würde.

3. Ein vorläufiges Ergebnis: Der Kompromissvorschlag des Präsidenten und der Verhaltenskodex für Sonderverfahren

Am letzten Tag der 5. Sitzung des Menschenrechtsrates war es dann soweit: Das an vielen Ecken und Enden umständlich verschnürte Gesamtpaket des Präsidenten wurde kurz vor Mitternacht im Konsens verabschiedet. Noch wenige Minuten vorher hatte es so ausgesehen, als ob das Projekt scheitern werde. Einige Mitgliedsländer stellten die im Resolutionsentwurf vereinbarte Tagesordnung (vor allem den Tagesordnungspunkt der besetzten palästinensischen Gebiete) in Frage oder pochten auf eine Zweidrittelmehrheit bei der Verabschiedung von Länderresolutionen. Während Letzteres mit einer Kompromissformulierung der entsprechenden Passage abgehandelt wurde, führte Ersteres am ersten Tag der nächsten Sitzungsperiode, dem 19. Juni, zu einem Geschäftsordnungsantrag. Im Ergebnis wurde das Gesamtpaket, wie am Abend zuvor verabschiedet, bestätigt.

Dieses Paket, Resolution 5/1 und Resolution 5/2 des Menschenrechtsrates, ist als Rahmenvereinbarung zu verstehen – viele Einzelheiten sind noch vom Rat in diesem Jahr auszuhandeln und festzulegen. Den Sonderverfahren ist ein Abschnitt gewidmet, der einige Beschlüsse zu den von der Arbeitsgruppe vorrangig diskutierten Themen beinhaltet, andere jedoch ausklammert. Das System der Sonderverfahren als solches wurde vom Rat erhalten: Bis auf zwei Ausnahmen wurden alle Mandate verlängert und alle MandatsträgerInnen vorerst in ihrem Amt bestätigt. Generell wurden für thematische Mandate eine Dauer von drei Jahren, für Ländermandate ein Jahr festgelegt. Die Abschaffung der Ländermandate zu Kuba und Weißrussland wurde nicht ausdrücklich in der Resolution erwähnt – sie waren einfach im Anhang, der eine Liste aller MandatsträgerInnen enthielt, nicht mehr aufgeführt. Alle anderen, insbesondere diejenigen unabhängigen LänderexpertInnen, die ein Mandat für technische Zusammenarbeit hatten, stellten sich im Juni als gegenwärtig konsensfähig heraus.

Die Verlängerung aller Mandate gilt allerdings nur bis zu ihrer weiteren Überprüfung durch den Rat im zweiten Jahr – auch dies eine Kompromisslösung, da der Rat ja eine eingehende Untersuchung des Systems als solchem und eine genauere Überprüfung einzelner Mandate nicht vorgenommen hatte. Die Resolution formuliert unter dem Titel „Überprüfung, Rationalisierung und Verbesserung“ der Mandate

wichtige Grundkriterien und Ziele für eine weitere Überprüfung, u.a. die Stärkung der Unabhängigkeit, die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes, usw. Im Gegensatz zum Vorschlag einiger Mitgliedstaaten sollte diese zusätzliche Überprüfung nicht in einer weiteren Arbeitsgruppe öffentlich vorgenommen werden; die Resolution legte stattdessen fest, dass sie im Kontext der Verhandlungen über die jeweiligen Resolutionen zu den Mandaten durchgeführt werden sollte, und dass eine Beurteilung der Mandate in einem interaktiven Dialog mit den MandatsträgerInnen durchgeführt werden könnte. Die genauen Modalitäten hierfür wurden nicht weiter definiert.

Das Bestellungsverfahren für MandatsträgerInnen ist dem vorherigen Modus in soweit ähnlich, als dass es weiterhin eine Ernennung vorsieht, und zwar durch den Präsidenten des Rates. Das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) wurde mit der Einrichtung einer KandidatInnendatei, der sogenannten öffentlichen Liste, betraut. Auch eine solche Liste gab es bereits zu Zeiten der Kommission. Sie wurde jedoch selten aktualisiert und benutzt, nicht zuletzt deshalb, da eine Konsultation durch die Vorsitzenden der Kommission nicht obligatorisch war. Neu war der Auftrag an den Rat, „technische und objektive“ Kriterien für die Platzierung von KandidatInnen auf dieser Liste zu erstellen und auf der sechsten Sitzung im September 2007 zu verabschieden. Eine weitere Neuerung ist die Einrichtung einer „beratenden Gruppe“, die aus VertreterInnen der fünf Regionalgruppen besteht, die jährlich zu Beginn der neuen Sitzungsperiode ernannt werden und ihr in ihrer persönlichen Eigenschaft angehören. Letzteres würde nicht unbedingt bedeuten, dass sich die Gruppe nur aus Ständigen VertreterInnen von Mitgliedstaaten in Genf zusammensetzt. Möglich wäre auch die Ernennung von unabhängigen ExpertInnen. Die beratende Gruppe, deren Vorgehensweise im Gesamtpaket nicht genauer geregelt ist, hat dem Ratspräsidenten spätestens vier Wochen vor einer Ratssitzung eine Liste mit Vorschlägen für KandidatInnen für bestimmte Mandatspositionen vorzulegen. Es besteht hierbei jedoch für die Gruppe die Möglichkeit, in Ausnahmefällen auch KandidatInnen vorzuschlagen, die nicht auf der öffentlichen Liste stehen. Diese Bestimmung in der Resolution wurde von einigen Seiten kritisiert, da man befürchtete, dass somit die Bedeutung des öffentlich einsehbaren Prozesses der Auswahl der MandatsträgerInnen untergraben würde. Der Präsident hat weitere breit angelegte Konsultationen durchzuführen, u.a. mit den Regionalgruppen, bevor er spätestens zum Ende der jeweiligen Ratssitzung eine/n MandatsträgerIn ernennt. Der Bestellungsmodus wurde um noch einen Schritt erweitert, denn der Rat muss die Ernennung der MandatsträgerInnen bestätigen. Die genauen Modalitäten dieses Verfahrens wurden in der Resolution 5/1 nicht festgelegt.

Ebenfalls angenommen wurde vom Rat die Resolution 5/2, der ein Verhaltenskodex

für die Sonderverfahren angehängt ist. Während die Resolution die Mitgliedstaaten allgemein ersucht, mit den unabhängigen ExpertInnen zusammenzuarbeiten, sehen die 15 Artikel des Verhaltenskodexes ausdrückliche Regeln für die Arbeit der MandatsträgerInnen vor. Diese reichen von der Organisation von Länderbesuchen über die Mindestkriterien für Kommunikationen an Mitgliedstaaten bis zu Bestimmungen über öffentliche Stellungnahmen. Während allein die Tatsache, dass überhaupt ein Verhaltenskodex verabschiedet wurde, weiterhin Gegenstand von Kritik war, war der eigentliche Inhalt im Laufe der Verhandlungen etwas entschärft worden. Beispielsweise wurde die Möglichkeit, Eilappelle an Regierungen zu schicken, nicht, wie vereinzelt zuvor gefordert, völlig unterbunden. Auch die ursprünglich vorgeschlagenen Regeln zur Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges entfielen und geplante Vorschriften zur Beweisführung bei der Bewertung von Menschenrechtssituationen wurden weniger strikt formuliert. Sie hätten es den Sonderverfahren u.a. erschwert, wenn nicht ganz unmöglich gemacht, umgehend Stellungnahmen abzugeben oder Eilappelle zu senden. Die Sonderverfahren selbst waren jedoch weiterhin besorgt über Artikel, die ihrer Meinung nach ihre Unabhängigkeit untergraben, die sie als zu vage empfinden, oder die Einzelheiten ihrer Arbeitsmethoden festlegen, die in einem Verhaltenskodex fehl am Platze scheinen.

Als größte Errungenschaft der Verhandlungen um das Gesamtpaket des Rates in Resolution 5/1 wurde von vielen Seiten das universelle periodische Überprüfungsverfahren (UPR) angesehen. Die Resolution legt fest, dass das Verfahren durch eine aus allen Mitgliedern des Rates bestehende Arbeitsgruppe durchgeführt wird. Jedem zu überprüfenden Land wird eine Troika aus BerichterstellerInnen zugeordnet, die unterschiedlichen Regionalgruppen angehören. Da alle Staaten alle vier Jahre überprüft werden, stehen in jeder Sitzungsperiode des Rates (d.h. gegenwärtig von Juni bis Juni) mindestens 48 Staaten zur Überprüfung an. Die Festlegung der zu überprüfenden Länder und Troika-BerichterstellerInnen wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Die Überprüfung in den Arbeitsgruppen wird auf Grundlage von Dialogen mit StaatenvertreterInnen durchgeführt. Sie können dem Rat Berichte mit einer Zusammenfassung von maximal 20 Seiten vorlegen. Eine Vorlage ist jedoch nicht obligatorisch. Die Resolution 5/1 legte fest, dass Richtlinien über die Vorlage von Informationen durch Länder vom Rat während der Sitzung im September 2007 anzunehmen waren. Eine Zusammenstellung von Informationen zum jeweiligen Land, die Empfehlungen von Vertragsorganen und Sonderverfahren enthält, ist vom OHCHR zu erstellen, ebenso wie eine Zusammenfassung von Informationen von nichtstaatlichen Organisationen, Organisationen des Systems der Vereinten Nationen

und anderer interessierter Parteien. Nach der Befassung durch die Arbeitsgruppe wird dem Rat von den BerichtersteratterInnen eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte vorgelegt. Der UPR Prozess endet in einer öffentlichen Diskussion durch das Plenum des Rates. Da für jedes Land eine Stunde vorgesehen ist, wird es darauf ankommen, die wichtigsten Themen zur jeweiligen Menschenrechtssituation u.a. in den Arbeitsgruppen vorzubereiten und entsprechende Prioritäten für die Plenumsdiskussion zu setzen.

Die anderen Mandate der ehemaligen Kommission sind in den Grundzügen gleich geblieben. Mit dem von Resolution 5/1 beschlossenen neuen „beratenden Ausschuss“ bleibt dem Rat im Kern eine sachverständige Beratung erhalten, die seinem Vorgänger, der ehemaligen Unterkommission, ähnelt. Allerdings wurden die Initiativmöglichkeiten dieses Gremiums stärker beschränkt – der Ausschuss kann jetzt nur auf ausdrückliches Ersuchen des Rates tätig werden. Im Gegensatz jedoch zu den Sonderverfahren werden die Mitglieder des Ausschusses gewählt.

Das Beschwerdeverfahren des Rates bleibt vertraulich; zwei Arbeitsgruppen des Rates nehmen sich der Einzelfälle an. Eine Neuerung besteht darin, dass Personen, deren Fälle aufgegriffen wurden, jetzt über den Stand des Verfahrens informiert werden.

4. Umsetzung der Resolution 5/1 und Ausblick

Der Rat hat also auch im nächsten Jahr noch über diverse Verfahren zu entscheiden, um die beschlossenen Neuerungen bei den Sonderverfahren umzusetzen sowie seine anderen Mandate weiter zu entwickeln. Während seiner sechsten Sitzung im September 2007 wurden hierfür einige wichtige Weichen gestellt, während in anderen Bereichen die Umsetzung der Resolution 5/1 in Frage gestellt wurde.

Auf Drängen einiger Mitgliedstaaten und Regionalgruppen begann der Rat mit der Überprüfung, Rationalisierung und Verbesserung der Mandate einiger thematischer Sonderverfahren (zu indigenen Völkern, zu Willkürhaft, zu Religions- oder Glaubensfreiheit, zum Recht auf Nahrung) und einiger Länderberichtersteratter (Haiti und Burundi). Während die Mehrzahl der o.g. untersuchten Mandate zwar kontrovers, aber dennoch im Großen und Ganzen wohlwollend vom Rat diskutiert wurde, war die Überprüfung der Mandate zum Sudan und zur Demokratischen Republik Kongo, die die ursprünglichen SponsorInnen nicht verlängern wollten, auf Dezember 2007 beziehungsweise März 2008 verschoben worden. Auch die Annahme der Resolution zum Mandat Religions- und Glaubensfreiheit wurde verschoben, da man sich ostentativ nicht auf das Verfahren, jedoch offensichtlich vor allem nicht auf die Inhalte einigen

konnte. Die auch vom neuen Präsidenten, dem Ständigen Vertreter Rumäniens, vielbeschworenen Konsensentscheidungen wurden also vorerst bei der Überprüfung der Mandate nicht in Frage gestellt, und die thematischen Mandate wurden um drei, die Ländermandate um ein Jahr verlängert. Nicht sicher jedoch ist, ob es auch bei der Wiederbefassung mit den o.g. Mandaten im Dezember 2007 bei der siebten Sitzung des Rates im März 2008 Konsens geben wird. Viel diskutiert wurde über die Modalitäten des Verfahrens, die von vielen Staaten als zu ungenau kritisiert wurden. Wieder kam der Vorschlag auf, einen umfassenderen Ansatz zu finden, der das System als solches einer Überprüfung unterziehen sollte. Der Präsident veröffentlichte einige kurze Leitlinien zum weiteren Verfahren; diese verweisen jedoch die Mitgliedstaaten im Wesentlichen zurück auf die Notwendigkeit der Umsetzung der Resolution 5/1 und verpflichten den Präsidenten zu weiteren Konsultationen. Es wird also darauf ankommen, ob und wie das Verfahren zwischen September und Dezember geklärt und weiter entwickelt wird, und es wird sicher auch wesentlich von politischen Entwicklungen in anderen Bereichen abhängen, wie reibungslos der Prozess im Dezember 2007 oder März 2008 verlaufen wird. Es wurde interessanterweise ohne größere Diskussion ein neues Sonderverfahren eingerichtet, ein Sonderberichterstatler zu gegenwärtigen Formen der Sklaverei, der eine entsprechende bestehende Arbeitsgruppe ablöst.

Die vom Präsidenten in seiner Eigenschaft als Moderator informeller Konsultationen vorgelegten technischen und objektiven Kriterien für die Platzierung von KandidatInnen auf der öffentlichen Liste wurden im September vom Rat in stark vereinfachter Form angenommen. Einige Mitgliedstaaten hatten darauf gepocht, dass die Kriterien nicht zu detailliert ausfielen, damit möglichst viele geeignete BewerberInnen auf die Liste gesetzt werden könnten. Diese Delegationen hatten vor allem Kritik daran geübt, dass ein höherer akademische Studienabschluss eine der Voraussetzungen sein sollte. Andere Mitgliedstaaten und nichtstaatliche Organisationen gaben ihrer Besorgnis darüber Ausdruck, dass zu unklare oder gar vage Kriterien es nicht ermöglichen würden, eine aussagekräftige Liste zu erstellen, die ungeeignete BewerberInnen erst gar nicht aufnimmt. Die Kriterien, die schließlich verabschiedet wurden, konzentrieren sich auf „relevante“ Qualifikationen, Erfahrung und Fähigkeiten sowie Flexibilität und Verfügbarkeit. Am OHCHR wird es nun liegen, mit diesen Kriterien eine öffentliche Liste einzurichten, auf deren Grundlage der beratende Gruppe eine geeignete Auswahl von Kandidatinnen vorgelegt werden kann, von denen wiederum die Qualifiziertesten dem Präsidenten vorgeschlagen werden. Im März 2008 sollte die erste Bestellung von neuen MandatsträgerInnen stattfinden.

Einige wichtige Schritte wurden bei der Sitzung im September 2007 im Hinblick

auf die UPR unternommen: Alle Mitgliedstaaten, die bis 2011 überprüft werden, wurden bestimmt, und des weiteren wurden die allgemeinen Richtlinien zur Dokumentation angenommen, die es Mitgliedstaaten nun ermöglichen, das Verfahren auf nationaler Ebene in Gang zu bringen und es dem OHCHR erlauben, die von ihm zu verfassenden Dokumentation zu erstellen.

5. Zu früh für ein Fazit

In gewissen Dingen steht der neue Menschenrechtsrat seiner Vorgängerin, der Menschenrechtskommission, nur wenig nach. Die grundlegende Struktur und seine Verfahrensweisen haben sich unwesentlich geändert. Als ein weiterhin aus StaatenvertreterInnen bestehendes Gremium ist er wie seine Mitgliedstaaten eingebunden in das Wechselspiel der Kräfte zwischen den verschiedenen Organen der Vereinten Nationen, allen voran der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat. Das Ringen um die politische, ideologische oder finanzielle Macht zwischen verschiedenen Staaten, vor allem Entwicklungsländern und entwickelten Ländern, ständigen Mitgliedern und Aspiranten des Sicherheitsrates und den verschiedenen Regionalgruppen und sonstigen Gruppierungen, hat Auswirkungen auf den Menschenrechtsrat. Eine völlige Ausschaltung politischer und möglicherweise politisierender Elemente ist unrealistisch. Maßgeblich dafür, dass die Überprüfung der Sonderverfahren zu den schwierigsten Verhandlungen während der institutionellen Aufbauphase des Menschenrates gehören sollte, waren nicht nur das Ringen um einen verbesserten Menschenrechtsschutz durch die Sonderverfahren, sondern auch die Polarisierung von Standpunkten, um in Verhandlungen zu anderen Themen Zugeständnisse oder Vorteile zu erlangen, so z.B. im Hinblick auf das UPR, die Tagesordnung, das Beschwerdeverfahren und die sachverständige Beratung, aber auch gerade zu anderen vom Rat behandelten Themen oder Ländersituationen, z.B. im Libanon, in Darfur oder den besetzten palästinensischen Gebieten. Der Einfluss von Staatengruppen, die nicht regionale Gruppierungen, sondern andere Gemeinschaften vertreten (so die OIC, die NAM oder die EU), sowie die offensichtliche Abwehrhaltung bestimmter Gruppen waren dieser Situation nicht unbedingt zuträglich.

Im Interesse der Einhaltung der Menschenrechte weltweit ist eine Vermeidung bzw. Überwindung der polarisierenden Elemente des Rates wünschenswert. Als politisches Organ hat der Rat mehr Machtbefugnisse als ein Expertengremium und kann gewichtigere Entscheidungen treffen und ihnen zur Durchsetzung verhelfen. Er hat die dafür notwendigen konzeptionellen und organisatorischen Instrumente,

so die Möglichkeit, sich kurzfristig mit dringlichen Vorkommnissen oder mittel- bis langfristig und eingehend mit komplexeren Sachgebieten zu beschäftigen. Von einigen dieser Instrumente hat er bereits Gebrauch gemacht, unter anderem von fünf Sonder Sitzungen zu aktuellen Länderthemen. Eine regional- und länderübergreifende, konstruktive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, bei der es vorrangig um die Sache und nicht nur um die Vertretung von Eigeninteressen geht, zeigte sich im ersten Jahr des Rates ansatzweise – die ursprüngliche Einrichtung einer Arbeitsgruppe von sieben SonderberichterstellerInnen zur Situation in Darfur mag hier genannt werden (wenn man auch aufgrund der neuesten Entwicklungen nicht unbedingt davon ausgehen kann, dass die allseits konstruktive Haltung andauert).

Der Rat hat außerdem die Möglichkeit zur wiederholten, ganzjährigen Beschäftigung mit dringlichen Menschenrechtssituationen. Einer stärkeren Vorarbeit für die Diskussionen in der Generalversammlung, deren Untergremium er ist, stünde außerdem nichts im Wege. Er kann auch Diskussionen anregen und konkrete Vorschläge zur Lösung von Problemen vorlegen, noch bevor diese auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates kommen. Seinen Mitgliedstaaten sollte es möglich sein, über ideologische, regionale, oder Nord-/Süd-Grenzen hinweg Themen oder Ländersituationen ergebnisorientiert zu behandeln und im nächsten Jahr seine bestehenden Mandate mit mehr Leben zu erfüllen. Die fortgesetzte Überprüfung der Sonderverfahren kann der Rat so gestalten, dass er seiner Verantwortung zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte mit den geeigneten Mitteln gerecht wird. Zwischen dem Rat und den von seiner Vorgängerin, der Kommission, geschaffenen unabhängigen Mechanismen muss ein konstruktiverer Dialog geführt werden. Hier besteht weiterer Handlungsbedarf.

Einerseits könnte der Rat den zur Zeit jährlich stattfindenden Meinungs austausch mit seinen Sonderverfahren nach den weitgehend positiv bewerteten interaktiven Dialogen des letzten Jahres weiter ausbauen und sich stärker mit den Inhalten ihrer Arbeit beschäftigen, vor allen mit ihren Jahresberichten, Berichten über Länderbesuche und Berichten über die Eingaben (*communications*) an Regierungen. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Umsetzung von Empfehlungen an Mitgliedsstaaten von Bedeutung, aber auch bezüglich struktureller Menschenrechtsverletzungen oder weltweit auftretender Phänomene, die vom Rat selbst stärker behandelt werden könnten. Auch wenn dies im gegenwärtigen politischen Klima nur begrenzt möglich erscheint, könnte der Rat den Sonderverfahren umfassendere Möglichkeiten geben, eigenständige Beiträge zu aktuellen Debatten zu leisten oder dem Rat Initiativen und Aktionen für die Lösung struktureller Menschenrechtsverletzungen vorzuschlagen.

Geht es seinen Mitgliedstaaten vor allem um verbesserte Effizienz des Systems und

nicht vorrangig um die Wahrung nationaler Interessen und die Beschränkung der Arbeit der Sonderverfahren, dann könnte der Rat mit den Sonderverfahren auch eingehender über objektiv notwendige Verbesserungen ihrer Arbeitsmethoden diskutieren. Hierbei könnte er einzelne SonderberichterstellerInnen oder unabhängige ExpertInnen stärker in die Pflicht nehmen und beispielsweise eine engere Koordination mit anderen Menschenrechtsgruppen sowie mit dem System der Vereinten Nationen insgesamt, vor allem den VN-Länderteams, anregen. Er könnte aber auch den Sachverstand und die Unabhängigkeit der ExpertInnen stärker nutzen, indem er ihnen besondere Aufträge erteilt, die er als politisches Gremium selbst zu leisten nicht in der Lage, geeignet, willens oder konsensfähig ist. Ein solcher Auftrag könnte beispielsweise die Untersuchung von Krisensituationen umfassen, wie im Fall von Darfur. Von Vorteil kann eine stärkere Einbeziehung der Sonderverfahren dann sein, wenn sie nicht lediglich aus politisch-taktischen Gründen geschieht und wenn der Rat und seine Mitgliedsstaaten die Vorschläge der Sonderverfahren aktiv weiterverfolgen. Auch sollte die Unabhängigkeit der Verfahren nicht kompromittiert und ihr zeitlich und finanziell begrenzter Handlungsspielraum nicht noch weiter eingeschränkt werden.

In Kürze wird sich der Rat ebenfalls damit auseinandersetzen haben, ob und wie er die sich durch das UPR bietende Chance nutzen will, die Arbeit der Sonderverfahren und der Vertragsorgane als Messlatte bei der Überprüfung der ersten Mitgliedsstaaten zu benutzen, d.h. ihre Empfehlungen in Betracht zu ziehen und deren Einhaltung gegebenenfalls anzumahnen. Noch ist es daher zu früh für ein Fazit: Erst im Laufe des nächsten Jahres wird sich zeigen, ob es dem Menschenrechtsrat gelingt, den hochgesteckten Erwartungen vollständig gerecht zu werden.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschliesslich die persönliche Meinung der Verfasserin wieder. Die Verfasserin ist nach mehrjähriger beruflicher Tätigkeit bei Amnesty International, dem Europarat, UNIFEM und dem Sekretariat der Vereinten Nationen in New York seit August 2006 im Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Genf als Koordinatorin des Informations-, Koordinations- und Management-Teams der Unterabteilung für Sonderverfahren tätig.
- 2 Resolution: HRC 1/104.
- 3 Resolution: HRC 1/102.
- 4 Resolution: HRC 1/103.
- 5 In den zwei Arbeitsgruppen wurden Vizepräsidenten und Präsidiumsmitglieder vom Präsidenten, Botschafter de Alba, mit der Durchführung der Beratungen zu den vier verschiedenen Prozessen beauftragt: der Botschafter Tschechiens für die Sonderverfahren, der Botschafter Jordaniens zur

sachverständigen Beratung, der Botschafter der Schweiz zum Beschwerdeverfahren und der Botschafter Marokkos zur UPR.

- 6 Auf der dritten Sitzung des Menschenrechtsrates im Dezember 2006 wurde eine dritte Arbeitsgruppe zu zwei weiteren Prozessen eingerichtet, die sich mit den Verfahrensregeln und der Tagesordnung sowie dem jährlichen Programm des Rates beschäftigte; diese Beratungen wurden vom Botschafter der Philippinen bzw. dem Botschafter Guatemalas geleitet. So waren schließlich alle Regionalgruppen mit mindestens einem Moderator (*facilitator*) vertreten.
- 7 Für weitergehende Informationen vgl. die Internetseite des Büros der Hohen Kommissarin für Menschenrechte: www.ohchr.org/special/index.
- 8 s. dazu ausführlich Raue/Rudolf, Zeitschrift Vereinte Nationen, 1, 2006.
- 9 Kofi Annan bezeichnete die Sonderverfahren als „the jewel in the crown“ (Rede zur Eröffnung der 3. Sitzung des Rates).
- 10 Resolution 60/251 der Generalversammlung.
- 11 Siehe Resolution 76/2004 der Menschenrechtskommission.

FORUM

Menschenrechtspolitik – eine Querschnittsaufgabe!

Ein Interview mit Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin,
Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Menschenrechte
und Humanitäre Hilfe, über die Herausforderungen an die
Menschenrechtspolitik und die Rolle des Bundestages

zfmr: Welches sind aus Ihrer Sicht gegenwärtig die großen Herausforderungen für die deutsche Menschenrechtspolitik?

Däubler-Gmelin: Große Herausforderungen für Menschenrechtspolitiker gibt es in sehr vielen Bereichen. Wir diskutieren Menschenrechte häufig im Zusammenhang mit Außenpolitik; genauso wichtig aber ist es, die EU-Politik an Menschenrechte zu binden und auch bei uns in Deutschland den an sich sehr guten Menschenrechtsschutz auch für Gruppen wie die ohne Ausweispapiere in Deutschland lebenden Menschen zugänglich zu machen. Insgesamt aber ist mir am wichtigsten, die Menschenrechtspolitik aus ihrer heutigen Abseitsstellung heraus in die Mitte der Politik zu rücken: Viel zu viel Politiker halten die Menschenrechte für eine Art Sahnehäubchen auf einer Suppe, das gut schmeckt, aber nicht unbedingt sein muss. Menschenrechtspolitik ist für sie etwas für „Gutmenschen“ oder religiös bzw. ethisch Gebundene, etwas für Sonntagspredigten und Festreden, während die „reale“ Politik sich wenig darum kümmert. Das ist falsch und gefährlich, weil sie übersehen, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit für die Menschlichkeit und die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft und damit auch für ihre Stabilität unverzichtbar sind. Menschenrechte gehören als integraler Bestandteil in jeden Politikbereich, also in die Innenpolitik ebenso wie in die Wirtschafts- oder Handelspolitik, Verteidigungs- und Außenpolitik.

zfmr: Der internationale Terrorismus ist gegenwärtig ein politisches Thema ersten Ranges. Weltweite Terrorakte stellen schwerste Menschenrechtsverbrechen dar. Aber auch der Kampf gegen den Terrorismus birgt menschenrechtliche Gefahren. Was ist zu tun, damit im Rahmen der Terrorismusbekämpfung die Menschenrechte gewahrt bleiben?

Däubler-Gmelin: Das ist in der Tat eine hoch aktuelle Frage, weil manche Politiker die Notwendigkeit der Bekämpfung des Terrorismus auch dazu nutzen, die mit der verbindlichen Beachtung der Menschenrechte verbundene Begrenzung ihrer Macht Stück für Stück los zu werden. Deshalb muss man bei jedem geplanten Eingriff in Menschenrechte die Frage stellen, ob er überhaupt geeignet ist, Terrorismus zu bekämpfen, ob er erforderlich ist, ob Dritte betroffen sind und schließlich auch, ob das Verhältnis von Eingriff zu möglichem Erfolg stimmt. Das schreibt unsere Verfassung vor – mit gutem Grund.

zfmr: Auf Grundlage unserer Verfassung hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2006 das Luftsicherheitsgesetz gestoppt, mit dem der Abschuss von in Terrorabsicht entführten Passagierflugzeugen erlaubt worden wäre. Dennoch ist die Debatte um die Luftsicherheit im vollen Gange, wollen der Innen- und der Verteidigungsminister einen solchen Abschuss möglich machen. Was ist davon zu halten?

Däubler-Gmelin: Was sich zur Zeit tut, ist schon erstaunlich. Da „übersieht“ ein Bundesminister die klaren Grenzen unserer Verfassung für die Gesetzgebung, obwohl die gerade durch das Bundesverfassungsgericht nochmals gezogen wurden. Und was passiert? Stellt die Bundeskanzlerin das klar? Aber nicht doch, sie schweigt. Und Kollegen seiner Partei treten ihm auch noch zur Seite, wenn er so tut, als würde unsere Rechtsordnung es dulden, dass ein Minister sich mithilfe eines behaupteten übergesetzlichen Notstandes eine Grundlage für Handeln jenseits der Verfassung schaffen will. Das geht nicht – ich kann nur jeden Piloten oder sonstigen Angehörigen der Bundeswehr auffordern, zu beachten, dass die Verfassung gilt, nicht ein rechtswidriger Befehl des Bundesverteidigungsministers.

zfmr: Und wie ist Ihre Haltung in der Kontroverse um Online-Durchsuchungen im Anti-Terror-Kampf?

Däubler-Gmelin: Im Internet wird viel Kommunikation auch zu kriminellen Zwecken betrieben – insofern halte ich rechtsstaatlich einwandfreie Instrumente zum Schutz der Sicherheit schon für akzeptabel. Schäubles Variation der Online-Durchsuchung halte ich für völlig neben der Sache, weil sie von Kriminellen sofort unterlaufen werden kann, auf der anderen Seite aber eine Unzahl von Nichtbetroffenen mit Recht in Misstrauen und Ängste vor jederzeit möglichen Kontrollen ihrer Privatsphäre stürzt, zumal der Bundesinnenminister ja auch die notwendige vorherige Genehmigung durch einen Richter, also den Richtervorbehalt ablehnt.

zfmr: Während international die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Men-

schenrechte in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewannen, bestehen in Deutschland nach wie vor große Vorbehalte gegenüber diesen Rechten, auch seitens deutscher Politiker. Woran liegt dies?

Däubler-Gmelin: Es ist richtig, dass bei uns in der Öffentlichkeit traditionell die sog. erste Gruppe der Menschenrechte, also die individuellen Freiheits- und Bürgerrechte mit ihrer Macht begrenzenden Funktion im Vordergrund stehen. Wir wissen jedoch, dass ohne Recht auf Bildung, Wohnung, Zugang zu Gesundheit und Teilhabe auch die Freiheits- und Bürgerrechte nicht genutzt werden können, was die Demokratie in Gefahr bringt. Deshalb ist die zweite Gruppe, also die von Ihnen genannten WSK-Menschenrechte, genau so wichtig. Unsere Rechtsprechung in Deutschland akzeptiert die Partizipations- und Teilhaberechte übrigens schon lange, wie man an den vielen Urteilen auf Zulassung etwa zum Medizinstudium ablesen kann. International müssen wir die globalen WSK-Rechte und die bestehenden ILO-Bestimmungen zusammenbringen. Und vor allem die Individualbeschwerde stärken.

zfmr: Ein erster Entwurf für ein Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt, das ein solches Beschwerdeverfahren für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte errichten würde, liegt inzwischen vor und wird auf UN-Ebene beraten. Menschenrechtsorganisationen beklagen, dass deutsche Regierungsdelegationen in Genf sich nicht (mehr) aktiv für die Ausarbeitung eines *umfassenden* Beschwerdeverfahrens einsetzen, sondern – aufgrund innenpolitischer Widerstände – in einzelnen Streitfragen sogar rückständige Positionen einnehmen würden. Wo liegt das Problem?

Däubler-Gmelin: Ich habe den Eindruck, dass diese Zeiten der Skepsis mittlerweile überwunden sind. Sie rührten in aller Regel daher, dass man eine Konkurrenz zu den Rechten aus der ILO-Charta und der Europäischen Sozialcharta gesehen hat. Diese Probleme sind aber hoffentlich ausgeräumt.

zfmr: Traditionell liegt der Schwerpunkt staatlicher Menschenrechtspolitik auf der Menschenrechtsaußenpolitik, in dem Sinne, dass der Menschenrechtsschutz in anderen Staaten gefordert und gefördert wird. Wie sollte Ihrer Ansicht nach eine moderne Menschenrechtsaußenpolitik aussehen? Sind wir auf dem richtigen Weg?

Däubler-Gmelin: In Teilen. Neben unserer deutschen Menschenrechtsaußenpolitik ist ja auch eine europäische Menschenrechtsaußenpolitik nötig, um das Gewicht Europas als Friedensmacht in der Welt voll zur Geltung bringt. Wie nötig das ist, zeigt sich nicht nur z.B. bei den Verhandlungen der EU mit den afrikanischen Staaten über die geplanten Europäischen Partnerschaftsabkommen, sondern auch in der Politik des

neuen Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen. Da ist noch viel zu tun – aber es gibt auch ermutigende Ansätze.

zfmr: Schließt dies zukünftig auch – durchaus umstrittene – humanitäre Interventionen ein?

Däubler-Gmelin: Humanitäre Interventionen haben wir heute schon – auch unter Mitwirkung der Europäer, auch der Deutschen. Ich befürchte, dass es bisweilen nicht ohne militärische Komponenten geht, um massenhafte, schlimmste Menschenrechtsverletzungen schlicht erst einmal zu stoppen. Allerdings sind die Elemente der vorbeugenden Hilfe und Unterstützung durch Aufbau-, Stabilisierungs- und Entwicklungshilfe viel wichtiger, damit Krisen nicht zum Ausbruch kommen. Häufig wird nach militärischen Einsätzen dann die langfristige, mühsame und relativ unspektakuläre Hilfe beim Aufbau der Institutionen und der Demokratie nicht mehr für so wichtig gehalten – ein fataler Fehler, wie man in vielen Ländern Afrikas sehen kann.

zfmr: Die Menschenrechtsprobleme weltweit ziehen viel Aufmerksamkeit auf sich. Wird die Menschenrechts*innen*politik tendenziell vernachlässigt? Vertraut die Politik hier zu sehr auf den – als vorbildlich wahrgenommenen – Grundrechtsschutz durch nationale und europäische Gerichte? Oder anders gefragt: Könnte über das rechtlich Erforderliche hinaus politisch mehr getan werden?

Däubler-Gmelin: Ja, das ist so, auch bei uns. Trotz unseres guten Menschenrechtsschutzsystems in Deutschland. Bei uns leben und arbeiten z.B. zwischen 500.000 und 2 Millionen Menschen, die keine gültigen Ausweispapiere haben. Damit ist ihnen zugleich der Zugang zu den grundlegenden Menschenrechten der Bildung, der Gesundheitsversorgung oder auch des Rechtsschutzes vor Ausbeutung ganz oder überwiegend versperrt, weil sie befürchten müssen, ausgewiesen zu werden. Natürlich hat ein Staat das Recht, gültige Ausweispapiere zu verlangen – deren Fehlen darf aber nicht bedeuten, dass der Zugang zu diesen Menschenrechten versperrt ist. Hier müssen wir eine vernünftige Lösung finden.

zfmr: Offiziell stellt die Menschenrechtspolitik eine Querschnittspolitik dar, was viel Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Ministerien erfordert. Bedarf es einer verstärkten Koordination zwischen den Ministerien, um in der alltäglichen Regierungspraxis eine kohärente Menschenrechtspolitik sicherzustellen?

Däubler-Gmelin: Ich habe bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, Menschenrechtspolitik als essentiellen Bestandteil jedes fachpolitischen Bereichs anzuerkennen

und zu berücksichtigen. Das verlangt organisatorische Folgen in einem Ministerium und Koordinierung zwischen ihnen. Der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung ist ein guter Schritt in die richtige Richtung, muss allerdings ausgebaut werden.

zfmr: Der Menschenrechtsbericht betont zwar den Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik, dennoch drängt sich der Eindruck auf, dass in der Regierungspraxis die meisten Ressorts nach ihrer eigenen Logik arbeiten, ohne sich der Menschenrechtsproblematik anzunehmen. Täuscht der Eindruck?

Däubler-Gmelin: Der Eindruck ist nicht falsch. Gerade deshalb ist es ja so wichtig, dass wir hier sehr viel mehr Kohärenz hineinbekommen.

zfmr: Von 1998 bis 2002 waren Sie selbst Bundesministerin der Justiz. Gibt es Widerstände innerhalb von Ministerialbürokratien gegenüber einer konsequenten und kohärenten Menschenrechtspolitik?

Däubler-Gmelin: Es gibt ganz sicher ressort-spezifische Eifersüchteleien. In meiner Zeit als Justizministerin haben wir bekanntlich das Deutsche Institut für Menschenrechte gegründet und es – weil das haushaltspolitisch nicht anders ging – trotz seiner Unabhängigkeit an den Haushalt des Justizministeriums angehängt. Insgesamt jedoch halte ich den Beharrungs-Aspekt der Bürokratie für weniger schwerwiegend als den Widerstand von Teilen der Politik. Da gibt es eben noch zu viele, für die es bequem ist, Menschenrechtspolitik im Bereich der Festansprachen zu lassen.

zfmr: Sie gehören seit 1972 dem Deutschen Bundestag ab. Inwieweit hat sich in diesen 35 Jahren die parlamentarische Menschenrechtsarbeit geändert?

Däubler-Gmelin: Sie hat sich sehr deutlich verändert. Im ersten juristischen Examen wurde ich u.a. über Familienrecht geprüft und habe in diesem Zusammenhang Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes, also die Gleichheit von Mann und Frau zitiert. Einer meiner Prüfer sagte, und das werde ich nie vergessen, „mit diesem neumodischen Zeug beschäftigen wir uns nicht; das BGB haben wir schon seit 1900“. Das wäre heute nicht mehr denkbar. Der Bestand an nationalen, europäischen, aber auch globalen völkerrechtlichen Menschenrechtsnormen ist heute erheblich mehr anerkannt. Auch die Schaffung des selbstständigen Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe ist ein Zeichen dafür, dass die Politik zumindest darum kämpft, die Menschenrechte Ernst zu nehmen. Unser Selbstverständnis ist es, einerseits Initiativen einzubringen und die Politik der Regierung in Sachen Menschenrechte zu prägen und zu kontrollieren. Darüber hinaus sind wir ein wichtiges Verbindungsinstrument

zwischen Zivilgesellschaft und Politik. Die auf dem Gebiet der Menschenrechte arbeitenden Nicht-Regierungsorganisationen der Zivilgesellschaft wissen durch ihre Arbeit mit den Betroffenen ja meist schneller und unmittelbarer über die Wirkungen der Menschenrechtspolitik Bescheid – und über die vorhandenen Probleme. Sie sind uns unverzichtbare Ratgeber, Mahner und Gesprächspartner.

zfmr: Wann wird der Ausschuss aktiv?

Däubler-Gmelin: Wir beraten alle Vorlagen aus Regierung, Parlament, Europäischer Union, Europarat und globalen Gremien, die mit Menschenrechtsfragen zu tun haben. Und wir befassen uns mit Problemen, die uns aus den verschiedenen Bereichen der Politik, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit nahe gebracht werden. In der nächsten Sitzung beispielsweise berichtet eine usbekische Menschenrechtsaktivistin über die Lage dort – und gibt uns Ratschläge für den Zentralasiendialog der EU; anschließend beraten wir über die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag und die Frage, wie wir den noch mehr unterstützen können. Weitere Tagesordnungspunkte befassen sich dann mit Anträgen etwa zu Guantánamo oder auch zur Lage der Menschenrechte in Kuba. Wir haben also eine ganze Menge zu tun.

zfmr: Kommt denn die Bundesregierung ihrer Auskunftspflicht stets zur Genüge nach?

Däubler-Gmelin: Die Bundesregierung sagt uns schon, was wir wissen wollen. Gelegentlich müssen wir auch noch konkreter nachfassen. Im Augenblick versuchen wir sicherzustellen, dass bei allen deutschen und europäischen Einsätzen Menschenrechtsklauseln in die *Rules of Engagement* aufgenommen werden. Auch da haben wir noch eine Menge zu tun.

zfmr: Es fällt auf, dass öffentlichkeitswirksame Kontrollinstrumente – wie etwa kleine und große Anfragen im Bundestag – zu menschenrechtlich relevanten Themen gewöhnlich von Oppositionsparteien genutzt werden. Wie kontrollieren die Regierungsfractionen die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung? Eher hinter den Kulissen?

Däubler-Gmelin: Ich finde, man sollte den Oppositionsparteien ihre Instrumente nicht streitig machen. Die Ausschussarbeit hat einen Eigenwert: Wir bearbeiten die Themen zwar meist etwas längerfristig, dafür aber auch nachhaltiger. Der Ausschuss ersucht meistens mit den Stimmen aller Parteien die Bundesregierung um Auskunft. Dann kommen die Fachleute und die politisch Verantwortlichen und stehen Rede und Antwort. Dann wird auch sehr spitz nachgefragt – und das Ergebnis im nach-

lesbaren Protokoll niedergelegt. Bei uns besonders wichtigen Themen veranstalten wir auch öffentliche Anhörungen. So greifen wir in Anhörungen in den nächsten Monaten nicht allein die ärgerliche Nichtanwendung des deutschen Internationalen Strafrechts auf und hören dazu Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Wir nehmen auch den Menschenrechtsteil der Olympischen Charta zum Anlass, um in einer gemeinsamen Anhörung von Menschenrechts- und Sportausschuss die Lage der Menschenrechte in China zu erörtern. „Eher hinter den Kulissen“, also unbemerkt und so, dass es nicht weh tut, arbeiten wir nicht, auch wenn einzelne Fraktionen natürlich ihren Eigenbeitrag erbringen und in der Öffentlichkeit „verkaufen“.

zfmr: Entwickelt der Bundestag über seine Kontrollfunktionen hinaus eigenständige parlamentarische Initiativen des Menschenrechtsschutzes?

Däubler-Gmelin: Ja, und zwar, wie schon erwähnt, in der engen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Die sieht vieles – und gibt das an uns weiter. Die NGOs haben auch eine Menge Vorschläge, die wir dann umsetzen können. Und wir haben eine Menge Vorschläge, die auch die NGOs gelegentlich gerne aufgreifen. So haben wir das bei der Erörterung etwa des letzten Menschenrechtsberichts der Bundesregierung gemacht, auch als Vorgabe für den nächsten Bericht. Ein anderes Beispiel ist unsere Initiative zur deutschen und europäischen Politik im UN-Menschenrechtsrat. Zudem haben wir im letzten Sommer ein parlamentarisches Netzwerk der Menschenrechtspolitik gegründet, das sich über alle Parlamente aller EU-Mitgliedsstaaten zum Europäischen Parlament und auch zum Europarat spannen soll. Ziel ist auch hier natürlich eine effizientere, abgestimmte Menschenrechtspolitik.

zfmr: Können die nationalen Parlamente bei der Ausgestaltung europäischer Menschenrechtspolitik überhaupt eine nennenswerte Rolle spielen?

Däubler-Gmelin: Ja, das können sie sehr wohl. Allerdings macht das Mühe und ist ziemlich wenig sensationell. Deshalb berichten leider die Medien kaum darüber.

zfmr: Sind Sie mit der Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft (im ersten Halbjahr 2007) aus menschenrechtlicher Perspektive zufrieden?

Däubler-Gmelin: Mir hat sehr gut gefallen, was seitens des Auswärtigen Amtes, also durch Herrn Rothen und seine Mitarbeiter initiiert wurde. Das sind Anfänge, die fortgesetzt werden müssen. Bei der Botschafterkonferenz 2007 jetzt im September wurde das ausdrücklich getan. In Zukunft soll es mehr Richtlinien, also *guidelines* zu wichtigen grundsätzlichen und aktuellen Fragen der Menschenrechtspolitik geben.

Das hilft bei der globalen Menschenrechtsarbeit, sei es in Genf im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, sei es in den übrigen *Treaty Bodies*. Außerdem ist auf diese Weise die EU-Initiative für das globale Moratorium in der UN-Generalversammlung entstanden. Das sind wirklich wichtige erste Schritte. Sie müssen fortgesetzt werden. Auch mit Unterstützung der europäischen und globalen Zivilgesellschaft.

Das Interview führte Michael Krennerich im September 2007.

Menschenrechte und Staatlichkeit

Ein Gespräch mit Prof. Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat,
Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht an der
Humboldt Universität zu Berlin

zfmr: Wie hat sich das Völkerrecht aus Ihrer Sicht in den letzten Jahrzehnten, und nach dem Ende des Kalten Krieges 1989/90 verändert?

Tomuschat: Institutionell hat es enorme Fortschritte bei der Stärkung des Völkerrechts gegeben. Mehr Staaten denn je bekennen sich zu völkerrechtlichen Standards, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) haben heute nicht weniger als 160 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert. Der Weltgipfel zum sechzigjährigen Bestehen der Vereinten Nationen im September 2005 hat die „Schutzverantwortung“ („responsibility to protect“) der Staaten für die Wahrung der Menschenrechte proklamiert und damit gleichzeitig eine Befugnis der Internationalen Gemeinschaft zum Eingreifen anerkannt. Danach ist zumindest politisch klargestellt, dass die Internationale Gemeinschaft Sicherungsmaßnahmen treffen darf, gegebenenfalls auch zwangsweise durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der VN-Charta, wenn es zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt. Aber wir wissen alle, dass dies wiederum davon abhängig ist, ob und inwieweit die Staaten die erforderlichen Ressourcen bereitstellen. Durchweg sind hier vor allem die USA und die anderen westlichen Staaten gefordert.

zfmr: Haben sich die bürgerlichen und politischen Menschenrechte Ihrer Ansicht nach weiterentwickelt?

Tomuschat: Insgesamt kann man für die bürgerlichen und politischen Menschenrechte sagen, dass sie seit der Aufnahme der Arbeit durch den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Jahre 1977 und seit dem Ende des Kalten Krieges einen Quantensprung erlebt haben. Als sich in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die sozialistischen Staaten dem IPBPR anschlossen, taten sie das mit einer bestimmten Absicht, nämlich den Pakt in ihrem Sinne umzuinterpretieren. Den Fragen vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen nach den Menschenrechten im eigenen Land konnten sie kaum standhalten, etwa wenn Auskünfte über die inhaftierten Dissidenten verlangt wurden. Sie nahmen die Befragungen jedoch außerordentlich

erst. Die institutionelle Verfestigung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte hat sich seither weiterentwickelt, vor allem in der nationalen Gesetzgebung, in der Rechtsprechung der staatlichen Gerichte usw.

Noch heute sind die Bewertungen und Berichte des Menschenrechtsausschusses hervorragende Länderanalysen, aber ich stelle leider fest, dass kaum einer mehr richtig Notiz davon nimmt. Sie haben ihr Aktualitätsinteresse verloren. In Zeiten des Kalten Krieges wurde etwa mit einer gewissen Regelmäßigkeit über die Arbeit des Ausschusses in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* berichtet. In den Diskussionen im Ausschuss spiegelte sich auch immer wieder die damalige Spannung zwischen Ost und West wider. Heute werden Sie eine Berichterstattung über den Ausschuss wohl in keiner Zeitung in Deutschland mehr finden.

zfmnr: Inwiefern hat sich der 11. September 2001 auf die Einhaltung der Menschenrechte ausgewirkt?

Tomuschat: Der 11. September 2001 war ein Einschnitt in der Achtung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Ein Staat wie die USA hat sich bedauerlicherweise in dieser Ausnahmesituation sogar dazu verstiegen, Inhaftierten eine Behandlung angedeihen zu lassen, die man bei objektiver Betrachtung als Folter bezeichnen muss. Das ist eine Herausforderung für das Völkerrecht und für die bürgerlichen und politischen Menschenrechte im Besonderen. Hier zeigt sich, dass die Menschenrechte nicht in Stein gemeißelt sind und dass weiterhin für ihre Einhaltung eingetreten und gekämpft werden muss. Die internationale Staatengemeinschaft ist gefragt, aber verstärkt auch die Zivilgesellschaft, die dies verurteilen muss.

Zusammenfassend kann jedoch gesagt werden, dass die Weltgemeinschaft und die Menschen insgesamt heute stärker an den Menschenrechten orientiert sind als noch vor wenigen Jahrzehnten. Und es liegt jetzt mehr denn je an der weltweiten Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft, Druck auf die Regierungen auszuüben, damit diese die Menschenrechte einhalten.

zfmnr: Hängt die Verbreitung und Achtung der Menschenrechte auch mit einer Stärkung der Nationalstaaten zusammen?

Tomuschat: Nach der Entkolonialisierung und der Unabhängigkeit der letzten großen Kolonien in den sechziger und siebziger Jahre ist der Kampf um Selbstbestimmung und Eigenstaatlichkeit heute weitgehend abgeschlossen. Seitdem geht es mehr um die innere Stabilität der Staaten, wobei insbesondere Rechte auf Autonomie von Minderheiten oder indigenen Völkern zur Debatte stehen. Staaten und ihre Repräsentanten

werden heute stärker zur Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen gezogen als früher. Auf der anderen Seite sind die Staaten mit ihren Organen und Amtsträgern nach wie vor die wichtigsten Akteure beim Schutz der Menschenrechte. Denn nur der Staat verfügt über die Strukturen, die in der Lage sind, die Menschenrechte effektiv zu sichern. Er ist Inhaber der Polizeigewalt, er errichtet die Gerichtsorganisation und betreibt die Einrichtungen, in denen Täter von Menschenrechtsverletzungen inhaftiert sind; andererseits sind Haftanstalten aber auch Orte, wo Menschenrechtsverletzungen stattfinden können. Der Staat befindet sich daher in einer Doppelrolle sowohl als Garant wie auch als potentieller Verletzer der Menschenrechte.

zfmr: Ist der Staat damit alleiniger Akteur und damit Hauptverantwortlicher für die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte?

Tomuschat: Der Staat bleibt ohne Zweifel der wichtigste Akteur bei der Einhaltung der Menschenrechte. Indes, internationale Abkommen und Verträge wie zum Beispiel die Grundrechtcharta der Europäischen Union von 2000 beeinflussen die nationalen Menschenrechtsstandards, die dementsprechend neuen Entwicklungen angepasst werden können. Eine andere wichtige Rolle spielen wirtschaftliche Verträge wie beispielsweise das Übereinkommen über die Welthandelsorganisation, die WTO. Freihandel mit China etwa kann dazu führen, dass Millionen von Menschen bessere Lebensbedingungen erhalten und damit auch in den Genuss von Menschenrechten kommen; für viele weitere Millionen Menschen kann dies jedoch den Ruin ihrer Existenz bedeuten. So können Menschenrechte über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus wirken. Den meisten Staaten auf dieser Welt ist es in der Tat keineswegs gleichgültig, wie andere Staaten oder die internationale Öffentlichkeit sie in puncto Menschenrechte beurteilen. Staaten, die etwas auf sich halten, nehmen die Menschenrechte ernst. Ausnahmen bestätigen allerdings leider die Regel: es gibt Staaten wie etwa Burma oder Kuba, die sich nicht darum kümmern, aber das ist die Minderheit.

zfmr: Das Völkerrecht hat sich weiter entwickelt, wie sieht es konkret mit den wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen (wsk) Menschenrechten aus?

Tomuschat: Die Wahrung und Erfüllung der wsk-Rechte ist komplexer als die der bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Sie definieren sich vor allem über soziale Sicherheit in einem Land, sein Gesundheitssystem, über Erziehung, Bildung und damit den sozialen Frieden. Garantieren kann diese Rechte nur der Staat. Auch die wsk-Rechte sind für ein Leben in Freiheit und Würde unverzichtbar. Aber ihre Gewährleistung bietet auch handfeste wirtschaftliche Vorteile. So siedeln sich etwa

große internationale Unternehmen nur dort an, wo langfristig Frieden herrscht, d.h. dort, wo die wsk-Rechte eingehalten werden. Staaten haben somit durchaus auch ein materielles Interesse daran, die wsk-Rechte einzuhalten und auf diese Weise den sozialen Frieden im Land zu sichern. Das trifft selbstverständlich auch für die Menschenrechte der ersten Generation zu. Folglich lässt sich sagen, dass die wsk-Rechte durchaus denselben Stellenwert wie die politischen und bürgerlichen Menschenrechte haben und ihnen nicht nachgeordnet sind.

zfmr: Heißt das, dass die wsk-Rechte auch einklagbar sein sollen?

Tomuschat: Ein Individualbeschwerdeverfahren für die wsk-Rechte, wie es gegenwärtig bei den Vereinten Nationen diskutiert wird, hat wenig Sinn. Ein solches Verfahren kann den wsk-Rechten keine effektive Geltung verschaffen. Richter sind z.B. nicht in der Lage, Arbeit und Wohnung bereit zu stellen. Anders verhält es sich, wenn es um Diskriminierung geht, wenn etwa jemand aufgrund seiner Herkunft oder ethnischen Zugehörigkeit Einschränkungen erfährt und wenn ihm deswegen Leistungen vorenthalten werden, die sonst allen anderen zugute kommen. Der wsk-Ausschuss der Vereinten Nationen sollte sich bei seiner Arbeit darauf konzentrieren, die Staaten zu einer generellen Verbesserung der Lage anzuhalten, etwa im Hinblick auf Erziehung, Gesundheitsfürsorge und soziale Sicherheit, so wie dies der Logik des Sozialpaktes entspricht.

Aber die wsk-Rechte durch ein Individualbeschwerdeverfahren „einklagbar“ zu machen, halte ich für nicht realisierbar. Das zeigt auch die Entstehungsgeschichte der wsk-Rechte. Die Arbeit an den beiden Weltmensenrechtspakten war in ihrer Entstehungsphase von 1948-1966 geprägt von dem Ost-West-Konflikt; in der Ablehnung einer Individualbeschwerde für wsk-Rechte indes waren sich alle einig. Die westlichen Staaten waren bereit, für die klassischen Freiheitsrechte eine Individualbeschwerde zu akzeptieren, wie sie ja in Westeuropa schon eingeführt worden war. Die sozialistischen Staaten, die sich ungeheuer viel auf die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Rechte zugute taten, waren indes keineswegs bereit, insoweit ein solches Durchsetzungsverfahren hinzunehmen. Ihrer Ansicht nach sollte immer der Gesamtstaat mit seinen Institutionen in der Hauptverantwortung stehen, diese Rechte zu erfüllen. Was heute für ihre Umsetzung und Einhaltung bedeutender sein kann als ein Individualbeschwerdeverfahren sind z.B. wissenschaftliche, empirische Untersuchungen von unterschiedlichen Gesundheitssystemen weltweit. Sofern die Ergebnisse zeigen, dass ein Gesundheitssystem mangelhaft ist, sollte der wsk-Ausschuss die Staaten mit seinen Erkenntnissen konfrontieren und sie auf ihre Versäumnisse aufmerksam

machen. Eine andere Methode ist es, Entwicklungshilfe stärker an die Einhaltung der wsk-Rechte in den Empfängerländern zu koppeln.

zfmr: Eröffnet der 2006 ins Leben gerufene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen den Menschenrechten insgesamt neue Chancen?

Tomuschat: Der Menschenrechtsrat hat bisher nicht sonderlich überzeugt. In 2006 hat er sich im Wesentlichen nur mit Israel beschäftigt und die schwere Menschenrechtskrise in Dafur im Sudan fast völlig missachtet. Zudem ist die Verteilung der Sitze im Menschenrechtsrat kein Vorteil für die Achtung der Menschenrechte. Westliche Staaten haben bei der Verteilung der Sitze einen geringen Anteil erhalten: 13 Sitze stehen jeweils Afrika und Asien zu, 6 sind für Osteuropa vorgesehen, 8 für Lateinamerika und 7 für West-Europa und andere Staaten. Das ergibt eine strukturelle Mehrheit für Länder, die zum Teil selbst in gravierender Weise Menschenrechte missachten und verletzen. Das Gute am Menschenrechtsrat ist, dass alle Mitgliedstaaten des Rates Berichte zu der Menschenrechtslage in ihren Ländern abgeben müssen und diese auch diskutiert werden sollen. Man kann heute nicht genau sagen, wie sich das Prüfverfahren entwickeln wird. Tatsache ist ja, dass die Fragen von Diplomaten, d.h. von ihren Regierungen, gestellt werden müssen. Auch in dieser Hinsicht ist der Erfolg des Menschenrechtsrates fraglich.

zfmr: Welche Akteure sind also ihrer Meinung nach wichtig, um die Menschenrechte in Zukunft nachhaltig zu stärken und zu schützen?

Tomuschat: Die wichtigsten Akteure sind und bleiben die Staaten und die Zivilgesellschaft. Staatliche Institutionen müssen gestärkt werden, auf der Ebene der Nationalstaaten sind dies beispielsweise Gerichte und Polizei. Ohne demokratische Strukturen können freilich diese staatlichen Institutionen leicht die richtige Orientierung an den Grundwerten menschlicher Existenz verlieren. Gleichzeitig muss durch Bildung und Aufklärung die Zivilgesellschaft stärker über Menschenrechte informiert und aufgeklärt werden. Ich habe dies in Guatemala erfahren. Dort herrschte noch lange nach dem Ende der Diktatur in den achtziger Jahren und dem Friedensvertrag von 1996 eine „cultura de la violencia“, eine Kultur und Mentalität der Gewalt. Diese kann nur durch einen langen Prozess von Aufklärung und Bildung verändert werden.

Neben dem Staat als wichtigem Akteur haben Internationale Organisationen wie etwa der Europarat in Straßburg eine wichtige Unterstützungsfunktion übernommen. So kann der dort ansässige Europäische Anti-Folterausschuss innerhalb der 46 Mitgliedstaaten des Europarates jederzeit vor Ort in Haftanstalten Besuche abstaten,

dort die Behandlung der Gefangenen überprüfen und diese sprechen. Hier mischt sich also die internationale Gemeinschaft direkt ein. Die Berichte des Anti-Folterausschusses können innerhalb kürzester Zeit zu Abhilfemaßnahmen führen. Damit wird der Folter wirksam vorgebeugt.

zfmr: Welche Rolle spielt dabei Europa?

Tomuschat: Europa hat es der Welt vorgemacht. Es ist ein Erfolgsmodell. In Westeuropa gibt es dank der demokratischen Regierungssysteme und der Einbindung in internationale Strukturen wie den Europarat und die Europäische Union seit über 60 Jahren Frieden. Es darf freilich nicht übersehen werden, dass neben der Demokratie auch der wirtschaftliche Wohlstand eine der Hauptstützen für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ist. Massenarbeitslosigkeit und Einschränkung des Wohlstandsniveaus können jederzeit zu extremistischen Reaktionen führen und damit zu einer Gefahr für die Demokratie und die Achtung der Menschenrechte werden.

Das Interview führte Anja Mihr

TOUR D'HORIZON

Anja Mihr

Ruanda: Ruhe, aber kein Frieden – 13 Jahre nach dem Völkermord

In Ruanda gehört der Unterschied zum Alltag. Stets geht es darum, wer Hutu und wer Tutsi ist. Bei jeder Verhandlung, bei jeder Vergabe eines Arbeitsplatzes oder eines politischen Amtes kommt es auf die einzige Frage an: Hutu oder Tutsi? Dabei können solche Äußerungen nach dem 2002 verabschiedeten Gesetz gegen Diskriminierung und Sektenbildung, im Volksmund kurz das Gesetz gegen „*Genocide ideology*“ genannt, mit mehrjährigen Haftstrafen belegt werden. Denn seit 1994 ist jeder Staatsbürger und jede Staatsbürgerin in Ruanda offiziell nur noch Ruander bzw. Ruanderin. Hutu und Tutsi gibt es nicht mehr. Trotzdem ist die Frage allgegenwärtig. Sie begleitet jeden und jede wie ein dunkler, verbotener Schatten. Selbst ausländischen Beobachtern erschließt sich innerhalb weniger Tage, dass 13 Jahre nach dem Völkermord immer noch Spannung herrscht.

1994 wurden innerhalb von rund 100 Tagen knapp eine Millionen Tutsis und oppositionelle Hutus von radikalen Hutu-Milizen ermordet. Die RuanderInnen erzählen kaum von ihren Erfahrungen und den Ereignissen und wenn, dann nur offiziell. Persönliches wird nicht preisgegeben. Der Völkermord ist heute Staatsdoktrin und daher Sache der Regierung und wird auch von ihr instrumentalisiert. Jede öffentliche Position, jede Meinung und jede Entscheidung ist ein Politikum, die den BürgerInnen eine Ruhe und eine Versöhnung zwischen den einst verfeindeten Gruppen aufzwingt, die es gar nicht gibt. Die Menschen selbst sind in erster Linie damit beschäftigt, den Alltag zu meistern, und sprechen öffentlich oder gegenüber Fremden nicht darüber, was sie erlebt haben oder wie sie der Völkermord geprägt hat.

In diesem Raum der künstlichen Stille versucht der ausländische Beobachter jeden zu bewerten: Spricht er, spricht sie eher Englisch oder Französisch? Französisch würde für die Hutu-Mehrheit sprechen, die in Ruanda aufgewachsen ist, während die Tutsi-Minderheit aus dem Raum des anglophilen Uganda oder der Grenzregion

kommen. In den höheren politischen Ämtern in der Hauptstadt Kigali sprechen fast alle Beamten ein sehr gutes Englisch.

Der Beobachter sucht in dieser künstlichen, polizeistaatlichen Ruhe nach einer Orientierung, um zu verstehen, warum vor 13 Jahren einer der grausamsten Völkermorde des 20. Jahrhundert stattgefunden hat.

Es gibt viele Fragen, die nach Antworten dürsten. Doch die läßt die ruandische Polizei und der Geheimdienst nicht zu. In dem zentralafrikanischen Staat, das gerade einmal so groß ist wie Baden-Württemberg, herrscht eine Einparteienregierung. Die Ruandische Patriotische Front (RPF) regiert das Land seit 1999. Die RPF ist hervorgegangen aus der im Exil agierenden Rebellenbewegung, in der sich Tutsi und oppositionelle Hutus sammelten und die das Land 1994 von Uganda aus eroberten und damit den Völkermord durch militärische Intervention und Vertreibung der Hutu-Regierung einstweilen ein Ende bereiteten. Heute übt diese Partei absolute Kontrolle über das Land aus und mit ihrer Ideologie und ihrer Auslegung des Völkermordes lähmt sie die Debatte. Denn die Menschen trauen sich nicht zu fragen, so dass ein offener Diskurs nicht stattfindet. Die Staatsdoktrin ist klar: Der Völkermord 1994 ging von der *interhamawe* aus und wurde durch die RPF beendet. Die *interhamawe* war und ist der militante Arm der *Hutu-Power*-Partei, die maßgeblich für die Massaker verantwortlich war. Eine nähere Befassung mit der Geschichte im Land gibt es nicht. 1994 entschied die Regierung, keinen Geschichtsunterricht an Schulen zu geben. Auch wenn diese Doktrin inzwischen revidiert worden ist, so bleiben die Angst und das Zögern der Bevölkerung vor einer kritischen Auseinandersetzung mit den Fakten der Vergangenheit und vor allem dem Thema der ethnischen Bestimmung von Hutu und Tutsi. Das Gesetz gegen „*Genocide ideology*“ ist weit interpretierbar.

Dies alles macht es heute den wenigen politischen und gesellschaftlichen Gruppen in und außerhalb Ruandas schier unmöglich, eine sachlich Diskussion über den Völkermord und die gegenwärtige politische Situation zu führen. Ein freier Diskurs, der bislang, wenn überhaupt, nur in der sehr kleinen Elite Kigalis und im Ausland stattfindet, ist dringend notwendig, um mit Mythen und gefährlichen Unterstellungen aufzuräumen. Nur dadurch können Vorurteile beseitigt werden, und es kommt zu einer Aufklärung, die eine Versöhnung herbeiführt und Vertrauen in demokratische Strukturen wieder herstellen könnte. Das Vertrauen muss von der Zivilgesellschaft ausgehen, um langfristig Frieden im Land herzustellen. Aber stattdessen wird eine Versöhnung zwischen Opfern und Tätern von oben, durch die Regierung, verordnet. Durch Gesetze, staatliche Gedenkveranstaltungen, wöchentlichen Gemeindeservice und Umerziehungslager unter Aufsicht der Polizei und des Militärs sollen Hutus und

Tutsis wieder zusammenfinden. Der Erfolg ist fragwürdig, denn die Menschen leben nach wie vor nach den alten Standeskategorien der Hutus und Tutsis. Alltägliche und berufliche Konflikte, gleich welcher Größenordnung, lassen sich immer wieder auf die nicht überwundene Einteilung in Hutus und Tutsis zurückführen. Alte Konflikte schwellen umso stärker an, desto mehr die alte Aristokratie der ehemaligen Kolonialherrschaft, die Tutsis, wieder an die Macht gelangt – all jene Machthaber, gegen die die Hutu-Regierung und die Milizen jahrzehntelang agitiert und somit den Hass im Land geschürt hatten. Das ist ein explosiver Mix, der durch strenge Machtsicherung der Polizei und des Militärs unterdrückt wird.

1. Bürgerkrieg und Völkermord

Von 1991 bis 1994 herrschte Bürgerkrieg in Ruanda. Die Tutsi und die gemäßigte Hutu-Minderheit kämpften gegen die Hutu-Regierung und die *Hutu Power* von Präsident Juvénal Habyarimana. Der Krieg fand vornehmlich in den Provinzen des kleinen, gerade einmal acht Millionen Einwohner zählenden Landes statt. Im April 1994 wurde das Flugzeug des Präsidenten Habyarimana über Kigali abgeschossen. Die Hutu-Regierung machte die Tutsis für den Mord verantwortlich. Daraufhin kam es innerhalb weniger Stunden zum Völkermord, der von Kigali aus organisiert, innerhalb von nur drei Monaten knapp eine Millionen Menschenleben forderte. Radikal geführte Hutu-Milizen, die *Interahamwe*, die der *Hutu-Power*-Regierung angehörten und von ihr unterstützt wurden, stellten viele Provinzgouverneure, die innerhalb weniger Tage die Anweisungen zum Töten von Tutsis und gemäßigten Hutus gaben. Etwa 10.000 Menschen wurden täglich ermordet, sie wurden in Kirchen zusammengepfercht, mit Granaten in die Luft gesprengt, in ihren Häusern und auf der Straße erschossen, vergewaltigt oder mit Macheten verstümmelt. In diesen 100 Tagen stand Ruanda wirtschaftlich still, übersät von Leichen und einem Terror, der Jahre im Voraus durch die Hutu-Regierung und *interhamawe* geplant worden war und nur auf den geeigneten Zeitpunkt wartete.

Über keinen anderen Völkermord seit 1945 ist so viel publiziert und dokumentiert worden. Wissenschaftliche Untersuchungen, Novellen, Romane, Essays, Kinofilme, Theaterstücke, Internetauftritte und Dokumentationen sind weltweit in vielen Sprachen erhältlich. Warum ist das Interesse an diesem Bürgerkrieg und dem Völkermord so groß? Zum einen sind es das Ausmaß der Gewalt, der Brutalität, des Hasses und die Geschwindigkeit des Völkermordes, die weder von ExpertInnen noch von den politischen Beobachtern vorhergesagt und verstanden werden konnten. Zum

anderen liegt das Interesse im Schuldgefühl der internationalen Staatengemeinschaft und der Öffentlichkeit begründet, die tatenlos zugesehen haben. Schlimmer noch, die während der 100 Tage vom April bis Juni 1994 geleugnet haben, dass es sich bei den Massakern um einen Völkermord handelt. Die Welt schaute zu, wie jeden Abend über die Fernsehbildschirme neue Schauerbilder aus dem zentralafrikanischen Land in die Wohnzimmer strahlten. Der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan, der Ministerpräsident Belgiens Guy Verhofstadt und der ehemalige US-Präsident Bill Clinton entschuldigten sich später bei der ruandischen Bevölkerung für die passive Haltung ihrer Staaten. Ruanda war und ist bis heute ein Zeichen für politisches Versagen der Staatengemeinschaft, aber auch ihrer Zivilgesellschaften und Menschenrechtsorganisationen. Heute profitiert Ruanda u.a. von diesem „Schuldgefühl“ der internationalen Gemeinschaft, indem es hohe wirtschaftliche Hilfen erhält. Die Staatengemeinschaft leistet bis heute eine Art moralische Reparationszahlung an das kleine Land in Höhe von rund 300 Mio. Euro Wirtschaftshilfe jährlich. International wird dies als „Völkermord-Kredit“ bezeichnet. Die heutige Regierung der RPF unter Präsident Paul Kagame profitiert von diesen Zahlungen. Doch der „Völkermord-Kredit“ schwindet in den Augen internationaler Beobachter. Nicht mehr halten lässt sich die Argumentation der Regierungspartei, dass nach einem solchen Völkermord alle Mittel recht seien, um das Land ruhig zu stellen.

Die Passivität der Weltöffentlichkeit während des Völkermordes in Ruanda hatte noch andere weitreichende Folgen. Der internationale Menschenrechtsdiskurs wendete sich ab 1994 der neuen Dimension der „humanitären Interventionen“ zum Schutz von Menschenrechten zu. Bis dato war der Menschenrechtsdiskurs einerseits angetrieben von den Morden und Massakern im ehemaligen Jugoslawien zwischen 1991 und 1999, welche die internationale Staatengemeinschaft zunächst ebenfalls tatenlos zugesehen hatte. Heute kann man resümieren, dass die erste Hälfte der 1990er Jahre geprägt war von Passivität, Ohnmacht und der Scheu der Staatengemeinschaft, rechtzeitig zu intervenieren. Neue politische Verantwortungen und Vormachtstellungen nach dem Ende des Kalten Kriegs 1989/90 waren noch nicht verteilt und zudem herrschte der Irrglaube im internationalen Menschenrechtsdiskurs vor, dass nunmehr die Demokratie und die Menschenrechte weltweit durchgesetzt seien. Doch die Realität sah anders aus, und der Völkermord in Ruanda war jenes Schlüsselerlebnis, welches den politisch-menschenrechtlichen Diskurs neu entfachte und die internationale Staatengemeinschaft aufrüttelte.

Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International, die 1994 nichts weiter tun konnten als zuzusehen, wie alle vereinbarten Menschenrechtsschutzmechanismen

in Ruanda versagten, nahmen kurz darauf den Völkermord zum Anlass, ihre Menschenrechtspolitik zu überdenken. Die Organisation stieß eine Debatte darüber an, ob eine Menschenrechtsorganisation den Einsatz von Militärgewalt in solchen Konflikten fordern darf oder nicht. Wohl wissend, dass militärische Gewalt immer auch Menschenrechte verletzt. Inzwischen kann Amnesty International in Ausnahmefällen einen solchen Einsatz befürworten.

2. Herrsche und teile!

Dass das Land nach 13 Jahren in einen Polizei- und Militärstaat münden würde, war zu befürchten. Ruanda lag 1994 wirtschaftlich am Boden. Jedes Vertrauen in staatliche Institutionen fehlte, und die politischen und wirtschaftlichen Eliten waren entweder im Exil oder umgebracht. Das Einzige, was dieses kleine Land trotz seiner Vergangenheit zu bieten hatte und hat, ist seine geopolitische Lage. Es liegt mitten im Herzen Afrikas. Umgeben von der ebenfalls krisengezeichneten, aber rohstoffreichen Demokratischen Republik Kongo (ehem. Zaire) und den ehemaligen Commonwealth-Ländern Tansania, Uganda und Kenia ist Ruanda ein Transitland für Rohstoffe. Ein ruhiges und krisenfreies Ruanda ist ein wichtiges Pfund für die Region – vor allem wenn man bedenkt, dass durch den Völkermord zwei Millionen Flüchtlinge in die benachbarten Länder strömten. Tausende von ihnen leben bis heute in den Flüchtlingslagern der Nachbarländer in Burundi, Tansania und der Demokratischen Republik Kongo. In der Zurückführung der Flüchtlinge und in der wirtschaftlichen Stabilität bestehen heute die zentralen Interessen der internationalen Staatengemeinschaft und insbesondere der Vereinten Nationen, und dies rechtfertigt hohe Wirtschaftshilfen für Ruanda mit weitreichenden Folgen: Die Infrastruktur ist enorm gewachsen, der Bau von öffentlichen Einrichtungen, Straßen und einem neuen Flughafen sind sichtbare Zeichen des „neuen Ruandas“ und seiner Regierung. Wichtigstes Ziel der Regierung ist es daher, Ruhe herzustellen zwischen den ehemals aufgewiegelten Volksgruppen sowie den Anhängern der *Hutu-Power* und der Regierung – auch wenn es sich dabei nur um polizeistaatliche Ruhe handelt.

Mit diesem Ziel eines krisenfreien Ruandas vor Augen schien jede Erwartung der BürgerInnen im Land und aller internationaler Beobachter an eine Demokratisierung oder gar Konsolidierung demokratischer Strukturen von Anfang an zu hoch gegriffen. Was war von einer Regierung zu erwarten, die sich aus Rebellenführern zusammensetzt, die darin geschult waren, Guerillakriege zu führen und einem Geheimdienststaat aufzubauen? Umso weniger, wenn aus den ersten freien Wahlen 1999 eine Einpar-

teienregierung unter dem Präsidenten Paul Kagame hervorging, die RPF, die sich aus Anhängern und militärischen Weggefährten des Präsidenten zusammensetzt. Ein Machtwechsel fand nicht statt. Fünf Jahre nach dem Völkermord und umfassenden Reformen war diese Wahl eine Chance für das Land, eine politische und demokratische Opposition aufzubauen, die aber nicht genutzt wurde, da die inneren Umstände es scheinbar nicht zuließen.

3. Die Umstände und die Rechtsprechung

Die inneren Umstände sahen so aus, dass nach 1994 die Übergangsregierung, die Ruandische Patriotische Front und ihre Anhänger in kürzester Zeit bis zu 130.000 Personen inhaftierten. Die Inhaftierten waren allesamt verdächtig, sich direkt oder indirekt an dem Völkermord beteiligt zu haben. Die Gefängnisse waren überfüllt und die Haftbedingungen menschenunwürdig. Folter und Misshandlung waren an der Tagesordnung. Die schiere Flut von Klagen von hunderttausenden Überlebenden und Opfern war nicht zu bearbeiten, und der Bedarf an Richtern konnte nicht gedeckt werden. Wieder kam es zu Unruhen und zur Selbstjustiz. Überlebende rächten sich an vermeidlichen Tätern, Opfer waren in der Mehrzahl Hutus, oder solche, die die Überlebenden des Völkermordes dafür hielten. Massaker waren die Folge. Mittäter des Völkermordes wiederum ermordeten Überlebende, die gegen sie als Täter aussagen wollten. Der Teufelkreis von Revanche und Rachakten ist bis heute schwer zu durchbrechen.

Die Vereinten Nationen reagierten im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf. Bereits 1994 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 955 und rief mit ihr das International Tribunal für Ruanda (ICTR) ins Leben, das im Nachbarstaat Tansania seinen Sitz hat. Dort werden vor allem hohe politische Amtsträger angeklagt. Bislang sind fünf hochrangige Politiker und Offiziere der ehemaligen Regierung Ruandas sowie Gouverneure zu lebenslangen Haftstrafen verurteilt worden. Das ICTR kann aber nicht den Bedarf nach landesweiter Rechtsprechung decken und das liegt auch nicht in ihrem Mandat. Folglich musste die ruandische Regierung auf den Mangel an Richtern und Gerichten im Land und auf den steigenden Druck der Bevölkerung reagieren. Die Einrichtung der Gemeinderichte in 2000, den *cacacas*, war eine jener, wenn auch späten Maßnahmen, um Opfern und Überlebenden in kürzester Zeit eine Wiedergutmachung zukommen zu lassen und Recht zu sprechen. Angeklagt sind bis heute 59.000 Personen, deren Fälle von knapp 750 dieser *cacacas* und ihren Leihenrichtern behandelt werden. Es ist ein Lauf gegen die Zeit, denn die

Menschen wollen Sicherheit und Gerechtigkeit und sind müde vom langen Warten. Hinzu kommen die vielen Flüchtlinge in den Nachbarstaaten, die zurück ins Land drängten und immer noch drängen. Ein Teil davon sind Tutsis, die vor dem Völkermord flohen. Mehr als die Hälfte sind jedoch Hutus, die wiederum vor der neuen Regierung in 1994 und 1995 flohen. Ihre Rückführung und die Rechtsansprüche auf ihren zurückgelassenen Besitz stellen das Land vor große Probleme. Eine schier unlösbare Aufgabe, denn die Flüchtlinge machen inzwischen 20-30% der Bevölkerung aus.

Doch bei allem Verständnis für die Probleme konnte die Regierung bis heute dem eigenen Anspruch nach Frieden und Demokratie nicht gerecht werden. Mit diesem Ziel jedoch trat Paul Kagame 1994 und erneut 1999 zu den Wahlen an. Aber Demokratie fordert mehr Bausteine, wie etwa eine aktive Opposition. Diese aber floh außer Landes, weil sie bereits kurz nach dem Ende des Völkermordes und mit der Herstellung staatlicher Strukturen unter den Repressalien der RPF litt. Denn schnell begriff die Opposition, dass nicht mit demokratischen Mitteln, sondern mit Hilfe des Militärs und der Polizei die Bevölkerung ruhig gehalten werden sollten. Oppositionsführer stellten die innere „Scheinruhe“ in Frage und machten sich unbeliebt. Ihre Anhänger kamen zum Teil aus der Regierungselite. Auf der anderen Seite besteht diese Opposition bis heute in Form von Anhängern der ehemaligen Hutu-Regierung von Präsident Juvénal Habyarimana im Exil in der Demokratischen Republik Kongo. Diese Hutu-Opposition plant eine Rückeroberung der politischen Macht in Ruanda. In diesem Zusammenhang ist auch die Reaktion der RPF-Regierung zu verstehen, nämlich innenpolitisch eine polizeistaatliche Ruhe statt Demokratie zu verordnen. Diese hat das Land zwar bislang vor einem weiteren Bürgerkrieg oder gar einem Massenmord geschützt. Der Preis dafür ist jedoch sehr hoch, weil diese Ruhe unter anderem durch Gesetze erreicht wird, die eine Aufarbeitung oder gar Versöhnung im Land und damit das notwendige Vertrauen in politische Ämter und demokratische Institutionen unmöglich machen.

4. Menschenrechte und Demokratie

Human Rights Watch, African Watch oder Amnesty International sind aus Sicht der jetzigen Regierung keine seriösen Menschenrechtsorganisationen. Kritisierten und klagten diese bis 1994 die Regierung von Präsident Habyarimana wegen seiner Brutalität und menschenverachtenden Politik an, so wendete sich ihre Kritik bereits kurz nach Ende des Völkermordes im Juli 1994 gegen die neue Übergangsregierung und die jetzige Regierung unter Führung der RPF von Paul Kagame. Erneut registrierten die

Menschenrechtsorganisationen landesweit schwere Menschenrechtsverletzungen wie die bereits erwähnten Racheakte, Selbstjustiz und Folter in den überfüllten Gefängnissen. Die Täter kamen vor allem aus den Reihen der regierungseigenen Ruandischen Patriotischen Armee (RPA), dem militärischen Arm der RPF-Regierung. Bis heute kaum aufgeklärt ist das Massaker in Flüchtlingslager Kibeho im Süden des Landes, in dem sich tausende Hutus vor Verfolgung der Regierungsarmee in Sicherheit glaubten. Die Mehrzahl von ihnen wurde in einem Racheakt der RPA niedergemetzelt. Parallel dazu zählte Amnesty International bis zu 2.000 Inhaftierungen pro Monat durch die RPA. Dabei handelte es sich z.T. um willkürliche Inhaftierungen, denen keine fairen Gerichtsverfahren vorausgingen. Die mangelnde Unabhängigkeit der wenigen Gerichte im Land steht bis heute ebenfalls in der internationalen Kritik. Ende der 1990er Jahre hatte sich die Lage in den Gefängnissen beruhigt, dafür stieg die Anzahl verschwundener Personen aus Mangel an ordentlichen Gerichten und einem Schutzprogramm für Überlebende. Dabei handelte es sich entweder um ehemalige Täter oder mögliche Zeugen des Völkermordes.

Misstrauen herrscht bis heute überall im Land, und die Menschenrechtsorganisationen berichten einheitlich, dass die Zivilbevölkerung im Land terrorisiert wird. 1998 und 1999 führte die RPA in der Demokratischen Republik Kongo einen Krieg gegen die noch verbleibenden Mitglieder der ehemaligen *interhamawe* der *Hutu-Power*-Regierung, die von dort aus gegen Ruanda operiert. Die politischen Probleme des Landes liegen daher in der Bedrohung der Opposition von außen. Für Demokratie war keine Zeit. Der oben beschriebene „Demokratie-Kredit“ und das „Schuldbewusstsein“ von 1994 ließen die internationale Staatengemeinschaft bislang schweigen, selbst zu den schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen. Allein in 1999 wurden 180 Todesurteile vollstreckt sowie zahlreiche KritikerInnen, JournalistInnen und MenschenrechtsaktivistInnen eingesperrt.

Im Jahre 2004, zehn Jahre nach dem Völkermord, erklärte Präsident Kagame das Transitionsprogramm der Regierung für beendet und eine neue Verfassung wurde verabschiedet. Er hatte 2003 die Wiederwahl mit 95% der Stimmen gewonnen. Seine Erklärung war ein Versuch, der eigenen Bevölkerung und der internationalen Staatengemeinschaft deutlich zu machen, dass Ruanda auf dem besten Wege zur Demokratie und zum Frieden – und damit vor allem eines sei, nämlich kreditwürdig. Doch die Transition ist bei weitem nicht abgeschlossen und die Regierung weit davon entfernt, mit friedlichen und demokratischen Mitteln die Konflikte im Land zu lösen. Denn trotz politischer Reformen, enormen Infrastruktur- und Alphabetisierungsprogrammen, Einrichtung von Ombudsämtern und so genannten Versöhnungsprogrammen zwischen

Tutsis und Hutus: ein Blick in die Verfassung verdeutlicht, dass Meinungsfreiheit und politische Rechte im Namen der Sicherheit und der Ruhe im Lande eingeschränkt sind. Am selbst erklärten Ende der Transitionsphase in Ruanda berichten die internationalen Menschenrechtsorganisationen und die Berichterstatter der Vereinten Nationen von einer massiven Einschränkung der Freiheitsrechte, von der anhaltenden Sorge über das Verschwindenlassen von Personen sowie vom Mangel demokratischer Strukturen und unabhängiger Gerichte. Das Land ist bislang weder befriedet noch demokratisiert und wird dies auf absehbare Zeit auch nicht sein. Es ist eher zu befürchten, dass sich die autoritären Strukturen festigen und es zu einem neuen Ausbruch von Gewalt, in Form von Selbstjustiz und Guerillakämpfen, kommt.

5. Wie das Dilemma lösen?

Was der Regierung von Paul Kagame zu Gute kommt, ist die immer noch währende Müdigkeit und Angst der Menschen vor einem erneuten Völkermord. Damit eng verbunden ist der Wunsch nach Ruhe und Frieden. Doch diese Stimmung wird nicht ewig anhalten. Gegenwärtig wächst eine junge Generation heran, die nach Antworten sucht. Sie sieht sich mit einem Polizeistaat und Gesetzen konfrontiert, die ihre Freiheiten einschränken und begangenes Unrecht bislang nicht ausreichend begleichen konnten. Auf der einen Seite kann die Regierung die straffen Zügel nicht lockern, da sie sonst befürchten muss, dass dann die alten Kräfte und die *interhamawe* wieder die Macht übernehmen und es erneut zu Racheakten und Massakern kommt. Andererseits muss die Regierung mehr demokratische Freiheiten zulassen, um die Zivilgesellschaft zu stärken und Vertrauen in die demokratischen Institutionen schaffen. Nur so lässt sich das Land langfristig befrieden und demokratisieren. Doch dafür gibt es keine Anzeichen. Zudem wird die Regierung dies aus eigener Anstrengung nicht schaffen. Ausschlaggebend für den Frieden im Land wird daher sein, welches Interesse die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die USA, als größter Verbündeter der ruandesischen Regierung, an dem Land haben.

Das Dilemma lässt sich abschließend mit Zahlen und einer Beobachtung beschreiben: Nach dem Völkermord erhielt Ruanda bis zu 270 Mio. Euro Wirtschaftshilfen im Jahr. In 2006 stieg der Betrag auf 310 Mio. Euro im Jahr bei einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 160 Euro. Und wer die blitzsaubere Prachtallee von Kigali entlangfährt, unweit des Parlaments und des Regierungssitzes, der sieht am Ende der Allee eine Baustelle in der Größe eines Fußballstadions. Die USA errichten dort gerade ihre neue Botschaft. Es wird die größte auf dem afrikanischen Kontinent sein.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Der Deutsche Bundestag

hrsg. v. Uwe Andersen

Der direkt legitimierte Deutsche Bundestag ist als Zentrum des parlamentarischen Regierungssystems immer wieder auch Zentrum der Kritik gewesen. Diese hat sich auf die Differenz zwischen der teilweise missdeuteten Norm und der Realität der Bundestagsrolle konzentriert. Die realen Funktionsbedingungen des Bundestages und die Auseinandersetzung mit der Kritik stehen im Zentrum dieses Bandes, der sich auf Autorensseite durch eine seltene Mischung von Praktikern und Wissenschaftlern sowie Grenzgängern auszeichnet.

Autoren:

Kai Gehring, Wolfgang Ismayr, Norbert Lammert,
Uli Schöler, Thomas von Winter, Wolfgang Zeh

Recht und Politik

hrsg. v. Gotthard Breit

Obwohl es viele Bürgerinnen und Bürger häufig als schwer erträgliche Gängelei empfinden, ist Recht Voraussetzung für Freiheit. „Ohne Recht keine Freiheit, ohne Rechtsordnung keine Freiheit und keine Garantie der menschlichen Würde“ (Roman Herzog).

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes untersuchen aus unterschiedlichen Blickwinkeln Bedeutung und Aufgaben des Rechts für das Zusammenleben der Menschen in einem demokratischen Verfassungsstaat.

Autorinnen und Autoren:

Stefan Schieren, Karen Schlüter, Tine Stein,
Klaus Stüwe, Johannes Varwick

Aus unserem Programm



978-3-89974383-8, 160 S.,
€ 9,80



978-3-89974215-2, 144 S.,
€ 9,80

www.wochenschau-verlag.de

BUCHBESPRECHUNGEN

Wilfried Hinsch/Dieter Janssen: Menschenrechte militärisch schützen. Ein Plädoyer für humanitäre Interventionen, München 2006 (C. H. Beck), 304 Seiten, 14,90 €



In der kontroversen Debatte um den internationalen Schutz der Menschenrechte bildet das Problem der moralischen und völkerrechtlichen Legitimation humanitärer Interventionen einen Schwerpunkt. Dabei geht es um die Frage, ob ein Staat oder eine Gruppe von Staaten berechtigt oder sogar verpflichtet ist, massenhafte und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen eines anderen Staates auf dessen Territorium notfalls mit Waffengewalt zu unterbinden. Auch wenn die humanitäre Intervention bis heute kein anerkanntes Institut des Völkerrechts ist, so halten die meisten Völkerrechtler ihre Durchführung doch mittlerweile für legal, sofern sie

durch ein Mandat des Sicherheitsrates gedeckt ist und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der UN-Charta erfolgt. Heftig umstritten ist demgegenüber nach wie vor, ob auch unilaterale humanitäre Interventionen bzw. humanitäre Interventionen ohne UN-Mandat moralisch zu rechtfertigen und mit den Grundsätzen des Völkerrechts in Übereinstimmung zu bringen sind. Während eine amerikanisch dominierte Minderheit von Theoretikern beides für gegeben erachtet, überwiegen in Europa die Stimmen derjenigen, die unilaterale humanitäre Interventionen zwar für moralisch gerechtfertigt halten, in ihrer fehlenden völkerrechtlichen Verankerung jedoch einen zu überwindenden Mangel erblicken. Eine dritte Gruppe in der kontroversen Auseinandersetzung bilden schließlich die Vertreter des sog. „moralischen Exceptionalismus“, die humanitäre Interventionen zwar in Ausnahmefällen für moralisch geboten erachten, ihre völkerrechtliche Legalisierung und die damit verbundene Durchbrechung des Souveränitätsprinzips aber entschieden ablehnen.

Politikhungrig?



Die Monatszeitschrift mit Biss.

Mehr davon auf www.blaetter.de.

Wo das Bemühen um normative Klärung selbst unübersichtlich zu werden droht, tut Orientierung not, und wo Orientierungsbedarf ist, hält man sich gern an Philosophen, die im Ruf stehen und mitunter auch ihren Stolz darin finden, die Dinge distanziert betrachten, leidenschaftslos ordnen und neutral bewerten zu können. Wilfried Hinsch und Dieter Janssen von der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen sind Philosophen und wollen Orientierung bieten, allerdings sind sie weder distanziert noch leidenschaftslos und erst recht nicht neutral. Im Gegenteil. Hinsch und Janssen lassen keinen Zweifel daran, dass sie ein Anliegen haben: „Enttäuscht vom sowohl politisch als auch moralisch fragwürdigen Pazifismus weiter Teile der deutschen Linken und beeindruckt zugleich von den komplexen [...] Problemen eines militärischen Menschenrechtsschutzes“ (9) geht es ihnen darum, Grundsätze zu formulieren, um humanitäre Interventionen „mit moralischen Argumenten öffentlich zu rechtfertigen“ (ebd.). Als erklärte Gegner des „moralischen Exzeptionalismus“, in dem sie „eine zutiefst inkonsistente Position“ (239) erblicken, sind sie zudem bestrebt, Vorschläge für „eine völkerrechtliche und institutionelle Implementierung des Instruments der humanitären Intervention“ (11) im System der Vereinten Nationen zu formulieren. Ihr Buch, das Resultat langjähriger Zusammenarbeit im Rahmen des 1999 an

der Universität Saarbrücken aus der Taufe gehobenen Projekts zur „Ethik Internationaler Konflikte“ (EIKon), wollen sie denn auch nicht als Forschungsbericht, sondern als *Plädoyer für humanitäre Interventionen* verstanden wissen. Es soll die diskursiven Frontverläufe der Debatte nicht nur beschreiben, sondern verschieben. Folgerichtig verlassen Hinsch und Janssen im Gang der Erörterung immer wieder den herausgehobenen Beobachtungsposten des Elfenbeinturms, um sich selbst ins Getümmel der normativen Auseinandersetzung zu stürzen. Dass man ihnen als Leser dabei folgen kann, ohne von ihnen vereinnahmt zu werden oder sich zwischen den Fronten zu verlieren, darf als Beleg für die wissenschaftliche Redlichkeit der Autoren und die Güte ihres Buches gewertet werden.

Das Buch selbst ist in vier Kapitel und einen bibliographischen Anhang unterteilt. Nach einer kurzen Einleitung, in der sie über das Anliegen und die Entstehungsbedingungen des Projekts informieren, skizzieren Hinsch und Janssen im ersten Kapitel zunächst die historische Entwicklung des Konzepts der humanitären Intervention, klären ihr eigenes Begriffsverständnis und diskutieren sowohl theoretische als auch praktische Einwände von Interventionskritikern. Sind die Ausführungen des ersten Kapitels eher breit als tief angelegt, so verhält es sich im zweiten Kapitel, das gewissermaßen das theoretische Herzstück des Buches



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Heinz Stübig

Nationalerziehung

Pädagogische Antworten auf die „deutsche Frage“ im 19. Jahrhundert

„Was ist des Deutschen Vaterland?“ fragte Ernst Moritz Arndt 1813. Die „deutsche Frage“ war im 19. Jahrhundert in Deutschland auch Gegenstand eines pädagogischen Diskurses. Das Buch stellt die unterschiedlichen Nationalerziehungskonzepte exemplarisch vor und analysiert sie.

978-3-89974230-5, 352 S., € 36,00



Weitere Titel

Klaus Ahlheim, Bardo Heger: **Wirklichkeit und Wirkung.** Eine empirische Untersuchung in Nordrhein-Westfalen
978-3-89974287-9, 356 S., € 19,80

Kemal Bozay: „... **ich bin stolz, Türke zu sein**“. Ethnisierung gesellschaftlicher Konflikte im Zeichen der Globalisierung
978-3-89974208-9, 392 S., € 29,80

Maritta Groß: **Pädagogik als persönliche und berufliche Perspektive.** Subjektive Lernbegründungen
978-3-89974269-5, 272 S., € 29,80

Gerhard Himmelmann: **Leitbild Demokratieerziehung**
978-3-89974286-2, 232 S., € 24,80

Ingo Juchler: **Demokratie und politische Urteilskraft.** Überlegungen zu einer normativen Grundlegung der Politikdidaktik
978-3-89974177-3, 316 S., € 32,80

Anette Kniephoff-Knebel: **Internationalisierung in der Sozialen Arbeit.** Eine verlorene Dimension der weiblich geprägten Berufs- und Ideengeschichte
978-3-89974284-8, 188 S., € 19,80

Susanne Lang: **Die ‚illegitimen Anderen‘.** Befunde über Selbst- und Fremdwahrnehmungen Jugendlicher
978-3-89974100-1, 300 S., € 29,80

Bettina Pauli: **Kooperation von Jugendarbeit und Schule.** Schwierigkeiten und Chancen
978-3-89974228-2, 180 S., € 19,80

Rainer Pöppinghege (Hrsg.): **Geschichte lehren an der Hochschule.** Reformansätze, Methoden, Praxisbeispiele
978-3-89974294-7, 213 S., € 24,80

Stefan Rappenglück: **Europäische Komplexität verstehen lernen**
978-3-89974158-2, 248 S., € 26,80

Wolfgang Sander (Hrsg.): **Digitale Medien in der Grundschule.** Ein Forschungsprojekt zum Sachunterricht
978-3-89974306-7, 125 S., € 12,80

Katrin Späte: **Hauptsache Gesellschaft.** Westdeutsche Soziologie im Kontext schulischer politischer Bildung
978-3-89974160-5, 218 S., € 24,80

WOCHEN SCHAU WISSENSCHAFT



**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

ausmacht, gerade umgekehrt. Im Anschluss an die Tradition der Lehre vom gerechten Krieg, deren ideengeschichtliche Genese sie anhand ihrer wichtigsten Stationen kurz rekapitulieren, suchen Hinsch und Janssen diejenigen „Prinzipien gerechter humanitärer Interventionen“ (52) zu entwickeln, die ihre Argumentation zugunsten einer Politik des bewaffneten Menschenrechtsschutzes stützen sollen. Diese Prinzipien sollen zum einen Auskunft darüber geben, unter welchen Bedingungen auch unilaterale humanitäre Interventionen als moralisch gerechtfertigt gelten dürfen, zum anderen sollen sie dazu dienen, die Anwendungsvoraussetzungen eines noch zu schaffenden völkerrechtlichen Instituts der humanitären Intervention zu spezifizieren. Die kenntnisreiche Wiederaneignung des überlieferten Traditionsbestandes und seine differenzierte Auslegung bilden zweifellos den stärksten Teil des Buches. Der Entwurf, den die Autoren präsentieren, ist normativ gehaltvoll und theoretisch konsistent. Auf die politisch entscheidende Frage, ob er auch praxistauglich ist, vermögen sie allerdings keine zufriedenstellende Antwort zu geben. Die vier ausführlichen Fallstudien aus der jüngsten Vergangenheit, die Hinsch und Janssen im dritten und längsten Kapitel ihres Buches präsentieren, um anhand der jeweiligen Probleme den praktischen Nutzwert ihres Ansatzes zu verdeutlichen, sind für diesen Zweck denkbar ungeeignet. Der kontrafaktische Nachweis, dass die Beachtung

der von ihnen entwickelten Prinzipien in der Vergangenheit zur Vermeidung von Fehlern hätte beitragen können, kann schwerlich als Argument für ihre zukünftige Tauglichkeit gelten. Zu diesem Zweck hätte man sich eine eingehendere Auseinandersetzung mit strukturellen und institutionellen Problemen des militärischen Menschenrechtsschutzes gewünscht. Die Ausführungen, die Hinsch und Janssen zu diesem Themenkomplex im vierten Kapitel beisteuern, bleiben ebenso wie die daran anschließend entwickelten Vorschläge zu einer Reform der Vereinten Nationen zu knapp und abstrakt, um überzeugen zu können. Die Stärke des Buches, seine konsequent normativistische Ausrichtung, erweist sich so zugleich als dessen Schwäche.

Ungeachtet dieser Kritik ist das Buch gleichwohl unbedingt empfehlenswert. Es ist ein Musterbeispiel für engagiertes Denken und zeigt, dass es sehr wohl möglich ist, praktische Philosophie in politischer Absicht zu betreiben, ohne auf wissenschaftliche Sorgfalt zu verzichten. In souveräner Kenntnis der Probleme und Positionen reißen Hinsch und Janssen nahezu alle wichtigen Aspekte der legitimierungstheoretischen Thematik an, benennen offene Fragen und skizzieren strittige Positionen, setzen dabei aber stets klare eigene inhaltliche Schwerpunkte. Die intelligente und teilweise kommentierte Einbettung umfangreicher bibliographischer Verweise in den präzise

und pointiert formulierten Fließtext wahrt dessen Lesbarkeit und ermöglicht zugleich einen gezielten Gebrauch der exzellenten Auswahlbibliographie am Ende des Bandes, die eine Vielzahl von Möglichkeiten zur weitergehenden Auseinandersetzung mit dem Thema eröffnet.

Karsten Malowitz, M.A.
 Institut für Politische Wissenschaft
 Department Sozialwissenschaften
 Universität Hamburg
 E-Mail:
 karsten.malowitz@sozialwiss.uni-hamburg.de

Bernd Overwies/Annedore Prengel (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen, Opladen und Farmington Hills 2007 (Verlag Barbara Budrich), 321 Seiten, 29,90 €



Die Verwirklichung der zentralen Menschenrechte scheint innerhalb der westlichen Demokratien soweit abgeschlossen, dass sie in politischen Gestaltungsprozessen kaum mehr explizit hinterfragt wird. Doch Menschenrechte sind nicht statisch,

und ihre Umsetzung kann nicht in einem Vakuum bzw. einem begrenzten Zeitraum stattfinden. Folglich ist eine fortwährende und selbstreflektive Auseinandersetzung mit dem Grad ihrer Umsetzung notwendig.

Wie ist es also beispielsweise um die Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung in Deutschland bestellt? Dieser Frage ging Vernor Muñoz-Vellabos, seit 2004 UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung, bei seinem Deutschlandbesuch 2006 nach. Muñoz ist in seiner ehrenamtlichen und unabhängigen Arbeit auf die Unterstützung und Information durch Dritte angewiesen, so dass anlässlich des Deutschlandbesuchs zahlreiche Dokumente entstanden. Aus einer Auswahl dieser Texte wurde nun der

Sammelband „*Recht auf Bildung*“ von den beiden Wissenschaftlern Annedore Prengel und Bernd Overwien mit der Absicht herausgegeben, eine Zwischenbilanz zum Stand der Verwirklichung des Rechts auf Bildung in Deutschland zu ziehen. Erörtert werden menschenrechtliche Grundlagen und Migrations- und Genderkontexte von Bildung sowie die Reaktionen auf den Besuch des UN-Sonderberichterstatters. Die Vielfalt der Beiträge des Sammelbands, die einen zivilgesellschaftlichen, aber auch wissenschaftlichen, bildungspolitischen und pädagogisch-praktischen Blick auf die deutsche Bildungslandschaft werfen, spiegelt das facettenreiche Spektrum und die Pluralität der aktuellen Bildungsdebatte wider. Der Sammelband stellt eine interessante Ergänzung zu der Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte „*Menschenrecht auf Bildung und der Schutz vor Diskriminierung, Exklusionsrisiken und Inklusionschancen*“ von Mona Motakef (2006) dar: Beide sind für das Verständnis und die Weiterentwicklung der gegenwärtigen deutschen Bildungsdebatte von besonderer Bedeutung.

Der erste Teil des Bandes von Overwien/Prengel befasst sich mit dem Amt des UN-Sonderberichterstatters, den Stellungnahmen von Muñoz während seines Deutschlandaufenthaltes sowie den rechtlichen Grundlagen seiner Vorgehensweise. Gleichzeitig findet sich darin eine Rechtfertigung seines Vorgehens gegenüber der oftmals polemischen und

abwehrenden Reaktionen in Deutschland. Einer der ausschlaggebenden Gründe für seinen Besuch war der insbesondere durch „PISA“ bekannt gewordene starke Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und dem Bildungserfolg in Deutschland. Muñoz beabsichtigte als eine Art „*critical friend*“ mittels eines pointiert menschenrechtlichen Ansatzes die Umsetzung des Rechts auf Bildung in Deutschland im Licht von folgenden, sich überschneidenden Themengebieten zu untersuchen: föderales System, Wiedervereinigungsprobleme, Struktur des Bildungssystems, Bildungsreform, Herausforderungen durch Migration und demographischen Wandel sowie sozio-ökonomische Faktoren. Seine Untersuchungsergebnisse haben einen Schatten auf das deutsche Bildungssystem geworfen, da sie dessen zahlreiche Defizite und insbesondere den fehlenden Menschenrechtsansatz offenkundig gemacht haben.

Der daran anschließende Teil des Sammelbandes erörtert das Recht auf Bildung und die Menschenrechtsbildung im Kontext des deutschen Bildungssystems: Zentrale Adressaten dieses Menschenrechts sind Kinder – und zwar nicht nur als Rechtssubjekte, sondern auch als Rechtsträger –, wenngleich das Recht auf Bildung auf lebenslanges Lernen abzielt. Als „*enabling instrument*“ bzw. „*empowerment right*“ ist es zur Wahrnehmung anderer Menschenrechte unabdingbar. Durch

seine feste Verankerung im internationalen Völkerrecht und in zahlreichen internationalen Übereinkommen ist es sowohl operationalisierbar als auch justiziabel, und für die Staaten, welche diese Dokumente ratifiziert haben, also auch für Deutschland, ergeben sich hieraus die Pflichten zur Achtung, zum Schutz vor Beeinträchtigung durch Dritte und zur positiven Gewährleistung. Deutschland hat sich zudem für die Einrichtung des Amtes eines UN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung eingesetzt.

Viele der Autoren mit wissenschaftlichem, pädagogisch-praktischem und institutionellem Hintergrund betonen allerdings die problematische Zugänglichkeit von Bildung für Kinder aus bildungsfernen Schichten in Deutschland. Ebenfalls wird die Unterbewertung der Menschenrechtsbildung kritisiert, da Kenntnis und bewusste Umsetzung der Menschenrechte ein wichtiges gesellschaftliches Fundament bilden, indem sie zu Gleichberechtigung und Toleranz beitragen.

Die folgenden Abschnitte befassen sich im Kern mit der Bedeutung von früher Bildung und Frühförderung – beides Bereiche, die sowohl in der Bildungsdebatte als auch in der Bildungsrealität zu kurz kommen – sowie mit der systemischen Gestaltung des deutschen Bildungssystems und deren Defiziten. Im Mittelpunkt stehen hierbei insbesondere die problematische Koppelung von Bildungschancen und Status sowie die „*Perpetuierung*“ bzw.

„*Vererbung*“ von Armut und die „*kumulative Chancenlosigkeit*“, welche durch das deutsche Bildungssystem hervorgerufen werden. Als Gründe für diese Form sozialer Selektivität werden die extrem kurze Grundschulzeit, das dreigliedrige Schulsystem sowie der Bildungsföderalismus und auch die zunehmende Privatisierung von Bildung angeführt. Negativ davon betroffen sind insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten Familien, Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder ohne festen Aufenthaltsstatus, aber auch Lehrerinnen und Lehrer, denen die Hauptlast der Defizite des Bildungssystems an- und aufgelastet wird. Grundtenor dieser Beiträge ist die Forderung nach mehr Ganztagschulen, besserer Qualifizierung des Bildungspersonals, besserer Koordinierung der föderalen Beschlüsse, höheren Bildungsinvestitionen sowie einer „*empirischen Wende*“, damit Erkenntnisse zum Schulsystem nicht nur auf dem Papier Bestand haben, sondern auch in die Praxis einfließen.

Aufschlussreich und spannend sind auch die Beiträge, die sich mit Migrationskontexten verbundenen Problemen auseinandersetzen, und die insbesondere auf die weiter vorherrschende Diskriminierung nicht-deutscher Kinder und Jugendliche durch „*diffamierende Stereotypen*“ eingehen.

Daran schließt ein weiterer Teil an, der die Genderkontexte von Bildung beleuchtet. In diesem wird ein diskriminierungs-

freier Zugang zu Bildung sowie verbesserte Gender- und Integrationskompetenzen der Pädagogen gefordert, da weiterhin gerade ein „*Potenzierungsverhältnis*“ von nicht-deutscher Herkunft und Homosexualität zu einer mehrdimensionalen Diskriminierung führt, welche dem Ansatz der Antidiskriminierung und Gleichstellung zuwiderläuft.

Der Sammelband wird durch wichtige Rahmendokumente und Verweise, die gegebenenfalls der ergänzenden Information dienen und weiter in die Tiefe der Debatte blicken lassen, abgerundet. Kritisch anzumerken ist, dass Texte zur ebenfalls prekären Bildungs- und Integrationssituation behinderter Kinder und der Kinder von Sinti und Roma keinen expliziten Eingang in die sonst wohlüberlegte Textauswahl gefunden haben, stattdessen aber Beiträge mit psychologischem Schwerpunkt, die insofern aus dem beabsichtigten Themenrahmen des Bandes fallen, als dass sie kaum das deutsche Bildungssystem an sich oder dessen Menschenrechtsansatz behandeln. Gleichzeitig kommt es aufgrund der Beitragsfülle zu mehrfachen Wiederholungen bei bestimmten Themenaspekten.

Nichtsdestoweniger bereichert der Sammelband die Bildungsdebatte, und er zeigt auf, dass dem Menschenrechtsansatz (*rights based approach*) weiterhin eine viel zu marginale Beachtung innerhalb des Bildungssystems und der Bildungspolitik Deutschlands zukommt. Eine „Zweifel-

tenlehre“ von Menschenrechten einerseits und Bildung andererseits sollte es nicht geben, da beide einander bedingen und da das Recht auf Bildung mit all seinen Implikationen der Bildung an sich inhärent sein muss. Deutlich wird auch, dass Ignoranz und herablassende Reaktionen gegenüber der Muñoz-Studie einer positiven Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems nicht zuträglich sind. So lässt sich die Notwendigkeit verstärkter Kooperation und Verknüpfung verschiedener Politikbereiche nicht weiter ignorieren, wenn nachhaltig positive Veränderungen erzielt werden sollen.

Zu hoffen ist, dass die im Sammelband von Overwien/Prengel genannten Handlungsoptionen nicht zur Makulatur verkommen und einen Grundstein dafür legen, dass es zu einem aktiven Umdenken kommt und nicht nur rhetorische, sondern praktische Schritte unternommen werden, welche die Reputation der Menschenrechte sowie diskriminierungsfreier Bildungschancen in Deutschland wieder herstellen, indem sie die Manifestierung sozialer Ausgrenzung und ihre problematischen sozialen und wirtschaftlichen Folgen aufzuheben vermögen.

Janna Greve

Doktorandin am German Institute for Global and Area Studies (GIGA) Hamburg

E-Mail: greve@giga-hamburg.de

Anzeige NOMOS

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Baden-Baden 2007 (Nomos), 350 Seiten, 49,00 €



Trotz der öffentlichen und akademischen Diskussionen der vergangenen Jahre um eine Re-Interpretation und Auflockerung des Folterverbots unter den Bedingungen von Kindesentführung oder terroristischer Bedrohung besteht in Deutschland ein grundlegender gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass Folter verboten ist und weiterhin bleiben soll. Demgemäß groß ist die Scheu, den Begriff der Folter auf Zustände innerhalb Deutschlands anzuwenden. Gefoltert wird anderswo, in dunklen Kerkern von Diktatoren und Menschenschändern. Deutschland aber ist ein freiheitlicher Rechtsstaat, der sich außenpolitisch für das absolute und notstandsfeste Folterverbot einsetzt und innenpolitisch keine Folterpraktiken anwendet.

Ist dennoch ein Buch über „Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland“ notwendig? Ja, das ist es! Auch für freiheitliche Rechtsstaaten wie

die Bundesrepublik Deutschland ist die Vorbeugung von Folter und Misshandlungen eine ständige Herausforderung. Streng verboten ist wohlgemerkt nicht nur Folter im engen Sinne, also die bewusste und absichtliche Zufügung schwerer körperlicher und seelischer Schmerzen und Qualen z.B. zwecks Bestrafung, Einschüchterung oder Informationsgewinnung. Das Verbot umfasst auch grausame, unmenschliche oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie Misshandlungen unterhalb der Schwelle von Folter. Überall dort, wo Menschen staatlichem Freiheitsentzug oder auch nur Freiheitsbeschränkungen unterworfen sind – im Strafvollzug, in Polizeigewahrsam und Abschiebehaft, aber auch in Psychiatrien, Pflegeheimen und (teil-)geschlossen Jugendeinrichtungen – muss daher gewährleistet sein, dass Menschen nicht misshandelt oder erniedrigt, sondern menschenwürdig behandelt werden. Die Zustände an Orten des Freiheitsentzuges und der Freiheitsbeschränkung sind der Allgemeinheit aber nur wenig bekannt, und auch in der Wissenschaft bestehen diesbezüglich große Forschungslücken. Dem Deutschen Institut für Menschenrechte kommt der Verdienst zu, mit dem Sammelband das Augenmerk auf diesen wenig beachteten Ausschnitt der sozialen Realität in Deutschland zu lenken.

Ausgangspunkt des Bandes ist das 2006 in Kraft getretene Zusatzprotokoll der UN-Konvention gegen Folter und grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), das seit 2003 zur Zeichnung und Ratifikation ausliegt und von Deutschland – trotz innenpolitischer Widerstände – im Jahre 2006 gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert wurde. Wie bereits sein Vorbild, das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), verfolgt es einen präventiven Ansatz: Mittels regelmäßiger, unangekündigter Besuche unabhängiger ExpertInnen soll die Behandlung von Personen in Haft und Gewahrsam extern kontrolliert und sollen Folter und Misshandlungen vorgebeugt werden. Im Unterschied zum CPT sieht dabei das OPCAT vor, dass die präventiven und anlassunabhängigen Besuche nicht nur von einem internationalen Organ (mit beschränktem Zeitbudget), sondern zusätzlich und vornehmlich durch „nationale Präventionsmechanismen“ durchgeführt werden. In der Verklammerung der internationalen mit der nationalen Ebene liegt das wegweisend Neue.

Der Band, an dem 19, teils namhafte Autorinnen und Autoren unterschiedlicher Disziplinen mitgewirkt haben, beginnt – nach einer ansprechenden Einleitung von *Petra Follmar-Otto* und *Heiner Bielefeldt* – mit übergreifenden Beiträgen, die deutlich den Stellenwert

des Zusatzprotokolls herausarbeiten, Bewertungskriterien für dessen nationale Umsetzung an die Hand geben und die innenpolitischen Schwierigkeiten bei der Zeichnung, Ratifikation und Umsetzung des Zusatzprotokolls aufzeigen (*Manfred Nowak, Walter Suntinger, Petra Follmar-Otto*). Es folgt ein ungewöhnlicher, aber erhellender Aufsatz von *Gabriele Klocke*, der auf die besondere Gefährdung von Nicht-Muttersprachlern und Analphabeten in Haft und Gewahrsam hinweist. Den Hauptteil des Buches machen dann eine Reihe bereichsspezifischer Beiträge aus, und zwar zu Präventions- und Kontrollmechanismen in Justizvollzugsanstalten (*Johannes Feest, Bernd Rüdiger Sonnen/ Juleka Schulte-Ostermann*), psychiatrischen Anstalten (*Michael Eink, Helmut Pollähne*), in der Bundeswehr (*Paul Klein/ Gerhard Kümmel*), bei der Polizei (*Christoph Gusy, Tobias Singelstein*), in Abschiebehaft und bei Abschiebungen (*Hans Wolfgang Gierlichs/ Frank Uhe, Reinhard Marx*), in Pflegeheimen (*Rolf D. Hirsch*) sowie in Einrichtungen der Jugendhilfe (*Hanna Permien*). Je nach Bereich werden Gefährdungslagen ausgezeigt, Stärken und Schwächen bestehender Kontrollmechanismen benannt und Empfehlungen an Politik und Verwaltung vorgetragen. Die Autorinnen und Autoren bringen hierbei unterschiedliche Perspektiven aus ihren jeweiligen Sachbereichen und Disziplinen ein, die von Jura, Politikwissenschaft und Philosophie bis hin zu Sprachwissen-

schaften, Pädagogik, Psychologie und Medizin reichen.

In der thematischen Breite und der Perspektivenvielfalt liegt die Stärke des Sammelbandes. Aufgezeigt wird, wie vielfältig sich die Prävention von Folter und Misshandlung darstellt – und dass sie weit über den Strafvollzug hinausreicht. Zugleich wird den Leserinnen und Lesern ein fundierter Einblick in verschiedene Problembereiche gewährt. Die wiederkehrende Bezugnahme auf das OPCAT und die sich daraus ergebenden Anforderungen an nationale Präventionsmechanismen erleichtert es hierbei, menschenrechtliche Gesichtspunkte auch in solche bereichsspezifischen Diskurse einzubringen, die für gewöhnlich ohne Menschenrechtsbezüge auskommen. So sind – trotz selbstkritischer Reflexionen – die Menschenrechte meist kein Thema, wenn hierzulande etwa Missstände in psychiatrischen Anstalten oder Pflegeheimen angesprochen werden. Der Band führt hier zumindest ansatzweise Menschenrechts- und Fachdiskurse zusammen. Jedoch verdeutlicht er auch, wie wichtig eine differenzierte Sichtweise für die jeweiligen Bereiche nötig ist. Über die instruktiven Beiträge hinaus sind daher weiterführende Analysen und Debatten notwendig, um eine übergreifende und zugleich profunde Auseinandersetzung mit der Prävention von Folter und Misshandlung in Gang zu setzen. So betrachtet, liegt in der thematischen Breite des Sammelbandes auch seine

Schwäche. Weitere Systematisierungen und Vertiefungen sind nötig.

Alles in allem zeigen die Beiträge, dass in Deutschland Misshandlungen oder gar Folter nicht an der Tagesordnung sind, jedoch entsprechende Präventionsmechanismen – gerade auch im Lichte der OPCAT-Anforderungen – gestärkt werden können und sollen. Bei allen Unterschieden im Detail heben die vorgebrachten Empfehlungen darauf ab, Transparenz, Zugänglichkeit und unabhängige Kontrolle zu stärken, um Misshandlungen effektiv vorzubeugen. Angesichts der Vielfalt und Vielzahl von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen ist der dafür notwendige personelle und finanzielle Aufwand beträchtlich, wie in mehreren Beiträgen betont wird. Der Appell an die Politik ist deutlich zu vernehmen: Die Kosten für eine effektive Prävention von Folter und Misshandlungen sollten freiheitliche Rechtsstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland nicht scheuen. „Gerade in der Haft zeigt sich die wahre Menschenrechtskultur einer Gesellschaft“, schreibt der UN-Sonderberichterstatter über Folter, Manfred Nowak, in seinem Beitrag. Von dem Sammelband geht ein wichtiger Impuls aus, die Menschenrechtskultur in diesem Sinne zu fördern.

Dr. Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger
Menschenrechtszentrums
Michael.Krennerich@menschenrechte.org

Wolfram Karl / Philip Czech (Hrsg.):
Der Europäische Gerichtshof für
Menschenrechte vor neuen Herausforderungen
Aktuelle Entwicklungen in Verfahren und Rechtsprechung

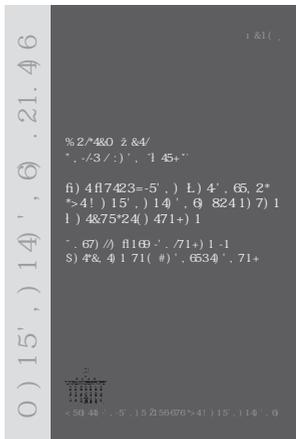
Band 2 der Schriftenreihe **menschenrechte konkret** widmet sich aktuellen Fragen des Verfahrens vor dem EGMR, Tendenzen in seiner Rechtsprechung und den Wirkungen seiner Urteile. Neuerungen des Verfahrens vor dem EGMR, wie sie im 14. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sind bzw. in der jüngsten Rechtsprechung vom Gerichtshof selbst entwickelt wurden, kommen dabei ebenso zur Sprache wie die Frage nach der konkreten Umsetzung seiner Urteile. Auch die Rechtsprechung des EGMR zu Österreich aus den Jahren 2005 und 2006 wird systematisch erschlossen.

Inhalt:

Christoph Schwaighofer
 Das Verfahren des EGMR im Lichte der Neuerungen des 14. Protokolls

Wolfram Karl
 Der Vollzug von EGMR-Urteilen in Österreich

Philip Czech
 Ausgewählte Aspekte der aktuellen Rechtsprechung des EGMR zu Österreich



2007, broschiert, 166 Seiten
 Preis: € 14,90 (inklusive Versand)
 ISBN: 978-3-9502273-1-4

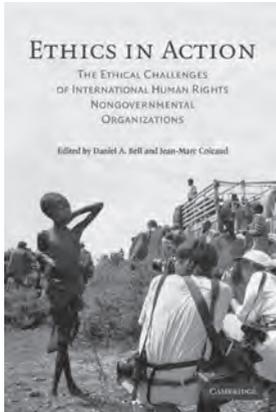
Erhältlich im Buchhandel und direkt
 beim Österreichischen Institut für Menschenrechte.



Österreichisches Institut für Menschenrechte

Mönchsberg 2a, 5020 Salzburg, Österreich
 Telefon +43 (0) 662 84 31 58 - 11; Fax: - 15
 e-mail: office@menschenrechte.ac.at
<http://www.menschenrechte.ac.at>

Daniel A. Bell/Jean-Marc Coicaud (Hrsg.): Ethics in Action. The Ethical Challenges of International Human Rights Nongovernmental Organizations, New York 2007 (Cambridge University Press), 320 Seiten, 29,50 €



1839 wurde in Großbritannien die erste, auf den Schutz von Menschenrechten spezialisierte internationale Nichtregierungsorganisation gegründet, die ‚Anti-Slavery International for the Protection of Human Rights‘. Sie war mit ihrem Kampf für ein Sklavereiverbot relativ erfolgreich und ist bis auf den heutigen Tag ein Vorbild für andere internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs), die sich für Menschenrechte einsetzen. Im letzten Jahrhundert hat die Zahl der Menschenrechts-INGOs, vor allem nach dem zweiten Weltkrieg, enorm zugenommen; gleichzeitig haben sich INGOs im starken Maße professionalisiert und spezialisiert, was zu einer Machtzunahme sowohl bei der Normsetzung als auch bei

Normdurchsetzung von Menschenrechten führte. Es ist unverkennbar, dass Menschenrechte-INGOs der die Entwicklung des Menschenrechtsregimes ihren Stempel aufgedrückt haben.

Vor diesem Hintergrund ist die Lektüre des von Daniel A. Bell und Jean-Marc Coicaud herausgegebenen Bandes sehr interessant. In verschiedenen Beiträgen werden ethische Konflikte besprochen, die (in)direkt Bezug auf die Macht bzw. Ohnmacht der INGOs besitzen. Die Beiträge sind an Hand dreier Themenkomplexe gegliedert: die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Menschenrechts-INGOs aus den reichen Ländern und den Empfänger der Hilfe, die in der Regel aus Entwicklungsländern stammen. Ein zweiter Komplex beschäftigt sich mit der Frage ob, und wenn ja, inwiefern und wie Menschenrechte-INGOs mit Regierungen zusammenarbeiten müssen; und schließlich geht es um die Konsequenzen des gestiegenen Engagements der Menschenrechte-INGOs für soziale und ökonomische Menschenrechte.

Die Macht der Menschenrechte-INGOs gegenüber den Hilfsempfängern beruht nicht nur darauf, dass sie ihre Hauptsitze meist in den reichen Ländern haben, sondern auch darauf, dass dort das

meiste Spendengeld eingesammelt wird. Die Spendenaktionen appellieren dabei an Mitleid und Schuldgefühl. Betty Plewes und Rieky Stuart kritisieren in ihrem Beitrag, dass bei den Spendenaktionen oft Bilder von hilflosen, passiven und hungernden Menschen eingesetzt werden. Sie sprechen von einer „Pornographie der Armut“, weil diese Menschen fälschlicherweise bloß als hilflose Opfer dargestellt werden, die nicht in der Lage sind, selbst zur Verbesserung ihrer Situation beitragen zu können. Aber indem man auf Caritas setzt und an die Barmherzigkeit appelliert, lenkt man, so die Autoren, von den strukturellen Ursachen der Armut, die primär in den reichen Ländern gesucht werden müssen, unzulänglicherweise ab. Deswegen verwenden Oxfam-Canada und Amnesty International bewusst keine tränenrührenden Darstellungen.

Dabei sind die Hilfsempfänger keineswegs vollkommen machtlos. Dies zeigt sich vor allem daran, dass INGOs oft gegen ihre eigene Prinzipien handeln müssen, um ihre Hilfsziele zu erreichen. Die INGO *Habitat for Humanity* (HFH) beispielsweise, deren Ziel es ist, Menschen dabei zu helfen, eine angemessene Unterkunft zu erlangen, agiert dabei eigentlich nach dem Prinzip, dass man Menschen nicht auf Grund ihres Geschlechts, ihres ethnischen Hintergrundes oder ihrer Religion diskriminieren darf. Steven Weir, Direktor von HFH, beschreibt in seinem Beitrag, dass es in der Praxis oft unmöglich ist, dieses

Prinzip *nicht* zu verletzen. Meist kommt es zu einer Art Tauschgeschäft (*Trade-off*) zwischen den ethischen Grundlagen der INGO und den lokal verankerten, und mit den Prinzipien unvereinbaren kulturellen Werte. So kommt HFH den lokalen patriarchalischen Vorstellen ein Stückweit entgegen, indem man bei der Besetzung lokaler politischer Gremien nicht auf einen Anteil von mehr als dreißig Prozent Frauen beharrt. Diese Strategie, mit ethischen Herausforderung dieser Art, erreicht zwar nur eine kleine Veränderung, die aber besser ist als gar keine.

Wie sollte eine Nichtregierungsorganisation mit Regierungen umgehen? Diese Frage wird im zweiten Teil des Buches vor dem Hintergrund zweier ethischer Konflikte erörtert. Die erste Herausforderung besteht darin, dass es einerseits für Menschenrechts-INGOs vorteilhaft ist, wenn sie in finanzieller Hinsicht von Regierungen unterstützt werden, weil sie sich dann auf ihre eigentliche Arbeit konzentrieren können und nicht viel Zeit durch arbeitsaufwändige Spendenaktionen verlieren. Andererseits ist dadurch ihre Unabhängigkeit Bedroht. Lylal Sung vom *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* geht diese Frage in einem hervorragenden Beitrag über Menschenrechte-INGOs nach, die unter der Obhut der Koalitionskräfte im Irak arbeiten. Die Arbeit dieser INGOs wird oft gegen ihren Willen politisiert, indem die Regierung Bush ihre Anwesenheit als

Indikator für den Erfolg seiner Politik „verkauft“. Um einer derartigen politischen Instrumentalisierung vorzubeugen, schlägt Sung eine Arbeitsteilung zwischen Menschenrechte-INGOs vor, die sich nur auf das öffentliche Anprangern von Menschenrechtsverletzungen konzentrieren und solchen INGOs, die sich politisch neutral aufstellen und sich nur mit Hilfeleistungen beschäftigen.

Die zweite ethische Herausforderung betrifft die Frage, ob und wenn ja, wie man mit Regierungen von Ländern zusammenarbeiten sollte, die systematisch und aufgravierende Weise Menschenrechte verletzen und diesbezüglich keine Kritik dulden, wie etwa China. Zwei INGOs, die *Ford Foundation* und die *Danish Institute of Human Rights* (DIHR), die sich mit diesem Problem auseinandergesetzt haben, sind zu dem Schluss gekommen, dass die Vorteile einer Zusammenarbeit mit solchen Regierungen letztendlich mehr Gewicht haben als die Nachteile. Birgit Lindsnaers, Hans-Otto Sano und Hatla Thelle vom DIHR weisen in ihren Beitrag jedoch darauf hin, dass INGOs, die in China arbeiten, vermeiden, über politisch sensible Themen zu sprechen und auch selten in Tibet oder Xinjiang aktiv sind. Allerdings erreichen sie dadurch viele Menschen, die der Hilfe bedürften, nicht.

Im dritten Teil des Buches wird eine Entwicklung skizziert und diskutiert, die immer mehr Menschenrechts-INGOs

befürworten und die, würde sie von den politischen und ökonomischen Eliten ernst genommen, das Machtgefüge in der Weltgesellschaft erheblich beeinträchtigen wird. Im Hinblick auf die extreme Armut in der Welt betonen INGOs mehr denn je zuvor, dass soziale und ökonomische Menschenrechte wichtig sind – zumal sie realiter oft die bürgerlichen und politischen Menschenrechte tangieren. Deswegen haben u.a. Amnesty International (AI) und Human Rights Watch (HRW) ihr Arbeitsfeld erweitert. Ihr gegenwärtiges Engagement für soziale und ökonomische Menschenrechte ist aber durchaus kontrovers. Der verantwortliche Direktor von HRW, Kenneth Roth, weist in seinem Betrag darauf hin, dass sein Vorgänger Aryeh Neier die Legitimität dieser Rechte niemals anerkannt hat. Er selbst ist da anderer Meinung und behauptet, dass die Bemühungen von HRW für die Durchsetzung sozialer und ökonomischer Menschenrechte dann am effektivsten ist, wenn auch auf sie die schon erprobte Methode des „blaming and shaming“ angewendet wird. Bonny Ibhawoh hält in ihrem Beitrag dagegen, dass andere Methoden oft besser sind, allen voran diejenigen, die die Verteilungsfrage mehr in den Vordergrund stellen, wie zum Beispiel eine Erweiterung und Stärkung des Unterrichts, und vor allem der Menschenrechtsbildung vor Ort. Auch Amnesty International stieß mit der neuen Zuwendung zu sozialen und ökonomischen Menschenrechten

auf viel Widerstand. Viele befürchteten, dass AI die Glaubwürdigkeit und Unparteilichkeit verlieren würde, und somit ihre Schlagkraft entschieden geschwächt würde. Curt Goering von AI macht in seinem Beitrag klar, dass dies nicht der Fall ist und es durchaus gute Gründe gibt, sich nicht nur für zivile und politische Menschenrechte einzusetzen.

Thomas Pogge argumentiert in dem wohlspannendsten Beitrag für ein größeres Gewicht der sozialen und ökonomischen Rechte. Seiner Meinung nach würde dies helfen, die extreme Armut (jeden Tag sterben ungefähr 50.000 Menschen an den leicht vermeidbaren Folgen von Armut) zu reduzieren. Dafür müssten Industrienationen jährlich etwa 300 Milliarden Dollar an Entwicklungshilfe aufbringen; momentan sind es nur etwa 13 Milliarde Dollar. Vor diesem Hintergrund stellt Pogge die Frage, für welche Projekte die Menschenrechte-INGOs ihr knappes Geld einsetzen sollten. Seines Erachtens haben INGOs die Pflicht, ihre beschränkten Mitteln so zu verwenden, dass ihr Einsatz eine größtmögliche Kosteneffizienz aufweist. Das heißt, sie sollten mit Blick auf das bestmögliche Ergebnis in wenige Länder investieren und dann in diejenigen, deren Regierungen gute Politik machen und es eine hohe Anzahl extrem armer Menschen leben. Wenn aber INGOs mit Bezug auf ein bestimmtes ethisches Ideal, beispielsweise der Verteilungsgerechtigkeit, ihre Hilfe möglichst

unterschiedlichen Länder anbieten, dann führt dies weltweit gesehen nur zu einer größeren Anzahl vermeidbarer Toter. Joseph Carens kritisiert Pogges Position, da dieser keine Rücksicht darauf nimmt, dass INGOs nicht nur eine Verantwortung gegenüber den Armen haben, sondern auch gegenüber den Bürgern, von denen sie ihre Spenden bekommen. Was, so Carens, wenn die Bürger nicht mit dem „Nutzenmaximierungsvorschlag“ einverstanden sind?

Nicht nur die Letztgenannten, sondern auch die zuvor dargestellten ethischen Konflikte verdeutlichen, wie gut in diesem Band eine Brücke zwischen Theorie und Praxis geschlagen wird, zwischen normativer Reflektion philosophischer Provenienz und alltäglichen Probleme, mit denen Menschenrechts-INGOs ringen. INGOs haben tatsächlich die Qual der Wahl, wenn sie sich überlegen, in welches Land sie ihr Geld investieren, ob sie mit Regierungen zusammenarbeiten sollten oder nicht, wie die Spendenaktion gestaltet werden sollte und ob sie gut daran tut, sich nicht nur für bürgerliche und politische Menschenrechte, sondern auch für soziale und ökonomische Menschenrechte einzusetzen. Die verschiedenen Autoren zeigen, dass in diesen Fällen normative Theorien bei den Überlegungen behilflich sein können. Den Herausgebern ist es gelungen, unterschiedliche ethische Konflikte, mit denen INGOs konfrontiert sind, an Hand vieler Beispiele auf eine interessante Weise

zu präsentieren. Ihre eigentliche Leistung besteht vor allem darin, dass es Ihnen gelungen ist, Beiträge zu versammeln, die ganz entgegengesetzte Positionen vertreten. Dadurch geraten die ethischen Konflikte noch schärfer in den Blick.

René Gabriëls
Faculty of Arts and Social Sciences,
Department of Philosophy
University of Maastricht
E-Mail: r.gabriels@philosophy.unimaas.nl

iz3w



Das Wasser steht uns bis zum Hals?

*Nicht ganz! – 269 Neuabos geben uns Auftrieb,
der Rettungsanker heißt nach wie vor 1+1:
sprich noch 1.931 Neuabos!*

1 + 1

Die **iz3w** ist die größte unabhängige Zeitschrift zu Nord-Süd-Themen im deutschsprachigen Raum. Alle zwei Monate befassen wir uns mit wirtschaftlicher und kultureller Globalisierung, mit Entwicklungspolitik, Geschlechterverhältnissen, Ökologie und Migration. Jedes Heft enthält einen ca. 20-seitigen Themenschwerpunkt mit Hintergrundanalysen und Debattenbeiträgen.

*Infos & Abo unter **www.iz3w.org***

iz3w ▶ Zeitschrift zwischen Nord und Süd

AUTORINNEN, AUTOREN UND INTERVIEWPARTNER

Heike Alefsen,

Koordinatorin in der Special Procedure Abteilung des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte in Genf.

Wolfgang Benedek,

Professor am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Graz.

Alison Brysk,

Professorin, Political Science and International Studies, University of California, Irvine.

Jean L. Cohen,

Professorin für Politikwissenschaft an der Columbia University of the City of New York.

Herta Däubler-Gmelin,

Dr., MdB (seit 1972), Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages, Berlin. Honorarprofessorin an der Freien Universität Berlin. Von 1998 bis 2002 Bundesministerin der Justiz.

Daniel Lambach,

Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Anja Mihr,

Dr. phil., Programmleiterin des Europäischen Masterprogrammes für Menschenrechte und Demokratie am European Inter-University Center for Human Rights and Democratization in Venedig.

Christian Tomuschat,

Dr. Dr. h.c., Professor und Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht an der Humboldt Universität zu Berlin. 1977-1986 Mitglied im Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, 1985-1996 Mitglied der Völkerrechtskommission, 1990-



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Thema: Naher Osten

Jörn Böhme / Tobias Kriener /
Christian Sterzing

Kleine Geschichte des israelisch- palästinensischen Konfliktes

Der israelisch-palästinensische Konflikt zieht die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit und die Bemühungen der Weltpolitik auf sich wie kaum ein anderer. Nach Jahren einer blutigen Gewaltspirale aus israelischen Militärschlägen und palästinensischen Terroranschlägen, die über 3200 Palästinenser und über 1000 Israelis das Leben kosteten, schien sich nach der Wahl von Mahmoud Abbas zum Nachfolger von Palästinenserpräsident Arafat eine neue Chance für Friedensverhandlungen aufzutun. Doch zentrale Streitpunkte – wie die israelischen Siedlungen, die Verwaltung der Heiligen Stätten oder die Flüchtlingsfrage – sind von einer einvernehmlichen Lösung noch weit entfernt.

Dieses Buch bietet einen kurzen und gut lesbaren Überblick über die Geschichte des Konflikts, die Kernpunkte der Auseinandersetzung, wichtige Wendepunkte und Bemühungen um eine Lösung. Karten, eine Chronologie und Hinweise auf weiterführende



ISBN 3-89974207-9, 128 S., € 9,80

Literatur und Internetadressen runden die Darstellung ab. Der Band ist damit besonders zur ersten Orientierung auf diesem sehr komplexen Konfliktfeld geeignet.

Die Autoren sind ausgewiesene Kenner der Region und der unterschiedlichen politischen Kräfte. So wird die Lektüre zu einer gewinnbringenden Einführung ins Thema.

www.wochenschau-verlag.de

1993 unabhängiger Sachverständiger der VN-Menschenrechtskommission für die Menschenrechtslage in Guatemala, 1997-1999 Koordinator der Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala.

Friederike Tschampa,

Assessorin LL.M., beruflich im Brüsseler EU Ratssekretariat im Bereich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik tätig. Stellvertretende Vorstandsvorsitzende der deutschen Sektion amnesty international.

Annette Weber,

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit, in Berlin. Mitglied der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika.

Susanne Zwingel,

Professorin für Politikwissenschaft an der State University of New York – Potsdam.

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

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

... oder abonnieren Sie
die neue Zeitschrift.*



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

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

*Unser Angebot 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