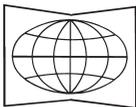

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Menschenrechte und Demokratie

Mit Beiträgen von

Bob Brecher
Hans J. Gießmann
Sonja Grimm
Arnd Pollmann
Franziska Martinsen
Nadja Meisterhans
Anja Mihr
Peter Niesen
Julia Rutz
Rainer Schmalz-Bruns

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

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 978-3-89974440-8



**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..... 5

Menschenrechte und Demokratie

Arnd Pollmann: Von der philosophischen Begründung zur demokratischen Konkretisierung. Wie lassen sich Inhalt und Umfang der Menschenrechte bestimmen?..... 9

Franziska Martinsen/Nadja Meisterhans/Rainer Schmalz-Bruns: Menschenrechte und Demokratie – eine kosmopolitische Perspektive 26

Sonja Grimm: Intervention für Demokratie und Menschenrechte 45

Peter Niesen: Demokratieerhalt durch Parteiverbot? Das Fallbeispiel Ruanda 64

Hans J. Gießmann: Menschenrechte in China: Probleme der Umsetzung und der externen Förderung 91

Hintergrund

Bob Brecher: Torture and the „Ticking Bomb“: Fantasy and the so-called War on Terror..... 110

Julia Rutz: Praktische Herausforderungen bei der Arbeit gegen den Menschenhandel am Beispiel Bosnien-Herzegowinas..... 125

Forum

Eine Koalition für grundlegende Menschenrechte in Israel
Ein Interview mit der Menschenrechtsorganisation „The Association for Civil Rights in Israel (ACRI)“, in der Israelis und Palästinenser gemeinsam in Menschenrechtsprojekten arbeiten..... 138

Tour d'Horizon

Anja Mihr: Demokratie und Menschenrechte
Der dritte Bertelsmann Transformationsindex 2008 143

Buchbesprechungen

Barbara Bleisch/Peter Schaber (Hrsg.): Weltarmut und Ethik (von Eva Buddeberg)..... 154
Nicole Deitelhoff: Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen
Regierens (von Bernd Ladwig) 159
Zehra Kabasakal Arat (ed.): Human Rights in Turkey (von Trevor Young-Hyman) 166
Review Webportal: Office of the UN High Commissioner for Human Rights (von Malte Brosig)..... 170
Autorinnen und Autoren 174

EDITORIAL

Die Anzahl formaler Demokratien wächst. Inzwischen leben knapp 4 Milliarden Menschen in Demokratien und nur 2,5 Milliarden in Autokratien. Dennoch verfügen immer weniger Menschen über wirkliche politische Teilnahme. Dieser paradox anmutende Zustand lässt sich leicht erklären: Von 75 Demokratien weisen 52 erhebliche Mängel hinsichtlich des Rechtssystems und der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf – zu diesem ernüchternden Ergebnis gelangt die dritte Studie zum Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung, die im Februar dieses Jahres erschien. Diese Entwicklung verheißt nichts Gutes für die Menschenrechte. Eine funktionierende Demokratie ist zwar keine Garantie für die Einhaltung der Menschenrechte bzw. der Grundrechte, sie schafft aber, im Zusammenspiel mit einer lebendigen Zivilgesellschaft, die Voraussetzungen, Grundrechtsverletzungen aufzuspüren, publik zu machen und anzuklagen. Verbürgte Grundrechte wiederum, etwa die klassischen Freiheits- und Justizgrundrechte, sind eine unverzichtbare Bedingung für die Etablierung und den Erhalt einer stabilen Demokratie.

Mit der Globalisierung und der damit einhergehenden ökonomischen Verflechtung, der transnationalen Verrechtlichung und der Herausbildung verschiedener Formen sektoralen Regierens ist der enge Zusammenhang zwischen Demokratie und Menschenrechtsschutz längst schon aufgebrochen worden. Gegenwärtig sind wir mit neuen Arten von Menschenrechtsverletzungen konfrontiert, die durch transnational agierende private Kollektive, durch grenzüberschreitende Bürgerkriege und nicht zuletzt durch „humanitäre“ militärische Interventionen hervorgerufen werden und die nicht mehr durch die machtbeschränkenden und kontrollierenden Mechanismen einer nationalen Demokratie verhindert werden können. Mehr noch, die hier nur kurz skizzierten transnationalen Entwicklungen stehen einer Demokratisierung bislang fragiler oder schwacher Staaten häufig im Wege.

Die Autoren des nun vorliegenden Heftes mit dem Schwerpunkt „Menschenrechte und Demokratie“ greifen aus unterschiedlicher Sicht den sich verändernden Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Demokratie auf. *Arnd Pollmann* schlägt ein in normativer Hinsicht gestuftes Modell menschenrechtlicher Inhaltsbestimmung vor. Trotz dieses „substantiellen“ Vorschlags geht er von der Annahme aus, dass nicht einmal die bereits verbindlichen und interkulturell anerkannten UN-Vereinbarungen

ein für allemal feststehen. Vielmehr sind Menschenrechte das Ergebnis eines unabschließbaren und unabgeschlossenen politischen Aushandlungsprozesses. Das Band zwischen Menschenrechten und Demokratie verknüpft, wenn auch locker, beide Elemente miteinander. Denn der politische Prozess ist wiederum auch auf moralische Menschenrechte angewiesen: Sie erst nämlich formulieren den Anspruch eines jeden auf die politisch zu realisierenden Grundrechte. Der Vorschlag einer inhaltlichen Bestimmung der Menschenrechte muss deshalb als moralisch gut begründeter, aber politisch vorläufiger Versuch betrachtet werden, Menschenrechte nicht völlig den Machtspielen politischer Akteure auszuliefern.

Die Autoren *Nadja Meisterhans*, *Franziska Martinsen* und *Rainer Schmalz-Bruns* verteidigen einen weitaus grundlegenden Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Demokratie. Menschenrechte und Demokratie sind, so die Autoren in Bezug auf Jürgen Habermas, gleich ursprünglich. Sie bedürfen der Demokratie, denn diese erst ist herrschaftsermöglichend: Dies drückt sich nicht nur im bereits angesprochenen Menschenrechtsschutz durch öffentliche Kontrolle aus, sondern auch in der inhaltlichen Ausbuchstabierung von Grundrechten und deren legitimer Implementierung. Zugleich bleibt aber die Demokratie auf Menschenrechte angewiesen, da diese sie „zähmen“: Menschenrechte geben die normativen Rahmenbedingungen vor, mit denen die demokratischen Ergebnisse kompatibel sein müssen. Sie haben, kurz gesagt, eine herrschaftsbeschränkende Wirkung auf Demokratie. So formuliert, gibt es für die Autoren keinen anderen Weg, als mit Habermas gegen ihn für eine supranationale Weltstaatlichkeit zu argumentieren, in der sich die wechselseitige Verwiesenheit zwischen Menschenrechten und Demokratie realisieren kann.

Der Forschungsansatz von *Sonja Grimm* ist weniger an einer *supranationalen* als vielmehr einer *transnationalen* Perspektive interessiert. Die Autorin untersucht die Demokratisierungschancen „von außen“ für Postkonfliktgesellschaften und gelangt zu einer Typologie erfolgreicher und weniger erfolgreicher „Interventionen“, die sich an der völkerrechtlichen Legitimität und der Berücksichtigung lokaler Bedingungen orientiert. Eine externe Einmischung mit dem Ziel einer politischen Neuordnung ist stets problematisch, so die Autorin, weil sie tief in die internen Belange einer politischen Gemeinschaft eingreift. Trotz eines hohen Einsatzes von Ressourcen und Zeit durch die internationale Staatengemeinschaft gibt es jedoch bisher nur wenige Fälle, in denen eine „Intervention“ mit anschließender politischer Neuordnung zu einer erfolgreichen Demokratisierung geführt hat. Auf Basis ihrer empirischen Untersuchung gelangt Grimm zu dem Ergebnis, dass adäquate Strategien der Friedenskonsolidierung immer auch die Verpflichtung beinhalten sollten, nach einer Intervention zu

einer umfassenden politischen Neuordnung der Postkonfliktgesellschaft beizutragen. Demnach kann es keine Intervention ohne ein *jus post bellum* geben.

Peter Niesen ist, was eine wie auch immer geartete Einmischung von außen zur Demokratisierung anbelangt, wesentlich zurückhaltender. Der Anwendungsfall, an dem er das Problem „innerer Einmischung“ erörtert, sind Einschränkungen politischer Freiheit auf dem afrikanischen Kontinent – wobei hier eine Analyse des post-genozidalen Ruanda und insbesondere des Umgangs mit dem Menschenrecht auf politische Freiheit im Vordergrund steht. Die internationale *donor community* hat das Verbot von Oppositionsparteien in weiten Teilen als Verstoß gegen einen universellen Anspruch auf freie Wahlen interpretiert und sich entschieden, die dennoch stattfindenden Wahlen deshalb nicht zu finanzieren. Aus der „Innenperspektive“ der ruandischen Gesellschaft stellt sich das Problem jedoch ganz anders dar: In Ruanda wird für das Verbot von Parteien ein Argument ins Feld geführt, das interessanterweise eine Wesensverwandtschaft mit dem Verbot der NSDAP im Verfassungsrecht der Bundesrepublik aufweist. Dieses, wie Niesen es nennt, „negativ-republikanische“ Verständnis des Parteienverbots sieht in einer permanenten Ausschaltung der mit dem genozidalen Vorläuferregime assoziierten politischen Akteure eine Art „Rückfallsperr“ in totalitäre Zustände. Anhand des Vergleichs zeigt er, dass sich die Funktion und die Begründung von Parteiverboten in demokratischen und autoritären Post-Genozid-Verhältnissen ähneln können.

Auch der Beitrag von *Hans J. Gießmann* hat einen deutlichen Regionalbezug. Gießmann interessiert sich für die problematischen Aspekte einer Menschenrechtspolitik in einem autokratischen Land wie China, das Menschenrechte überhaupt, vor allem aber die politischen Rechte seiner Bürger missachtet. Zwar stehen, so der Autor, in der internationalen Diskussion jene Regierungen, die Menschenrechte notorisch mit Füßen treten, in der Defensive. Die zunehmende Interdependenz der Staaten und Gesellschaften im globalen Wandel (Klima, Sicherheit, Wirtschaft, Kommunikation u.a.) fördern jedoch auch das Interesse von anderen Staaten, von außen auf die Gesellschaftspolitik Einfluss zu nehmen, um eigene nationale Vorteile zu generieren. Kritik an der Menschenrechtslage ist daher kein ernsthaftes Korrektiv westlicher Chinapolitik. Gießmann erläutert seine These an zahlreichen Beispielen. Einer konsequenten Kritik an der chinesischen Umsiedlungspolitik für die großen Energieprojekte etwa steht entgegen, dass China in rapide wachsendem Maße Energie verbraucht und Engpässe in der Produktion das Land zu einem kostentreibenden Konkurrenten auf den Weltmärkten hat werden lassen. Politische Menschenrechte werden in dieser Konstellation häufig der nationalstaatlichen Realpolitik geopfert.

Wir hoffen, mit diesen Beiträgen eine interessante und kontroverse Diskussion über den Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie anzuregen und wünschen unseren Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre!

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der Zeitschrift für Menschenrechte

Arnd Pollmann

Von der philosophischen Begründung zur demokratischen Konkretisierung

Wie lassen sich Inhalt und Umfang der Menschenrechte bestimmen?

Alljährlich zum 10. Dezember, dem Welttag der Menschenrechte, offenbaren Umfragen in den Medien, wie es um den Kenntnisstand durchschnittlicher Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf ihre Menschenrechte bestellt ist: dass der Mensch „Würde“ besitzt, dass er Rechte auf „Leben“, „Meinungs-“ oder „Religionsfreiheit“ hat – dies ist den meisten der Befragten wohl bekannt. Dass aber zudem auch Menschenrechte auf „Gesundheit“, „Bildung“ oder „Arbeit“ verbrieft sind, und zwar völkerrechtlich, wissen nur wenige. Dass darüber hinaus sogar Menschenrechte auf einen „angemessenen Lebensstandard“, auf einen möglichst unentgeltlichen „Hochschulunterricht“, ja, sogar auf „bezahlten Urlaub“ kodifiziert sind, versetzt viele, denen die einschlägigen Rechtsdokumente nicht im Wortlaut vertraut sind, in Erstaunen.

Wie ernüchternd derartige Umfrageergebnisse aus Sicht der professionellen Menschenrechtszunft auch sein mögen: Die nachhaltigen Wissensdefizite menschenrechtlicher Laien verweisen nicht nur auf Probleme mangelnder Menschenrechtsbildung. Vielmehr kommt darin – zumindest auch – ein ernst zu nehmendes Problem menschenrechtlicher *Theoriebildung* zum Ausdruck: Woher weiß eigentlich das menschenrechtliche Fachpublikum, welche Rechtsansprüche im Einzelnen zu den Menschenrechten gehören und welche nicht? Die naheliegende Antwort mag lauten: Nun, es sind die völkerrechtlich einschlägigen Abkommen, denen diese konkreten Rechte zu entnehmen sind. Aber ist dies tatsächlich eine wissenschaftlich befriedigende Antwort? Wer sagt denn, dass die entsprechenden Menschenrechtskataloge die einzig richtigen bzw. möglichen sind? Hätten diese Abkommen nicht auch ganz anders formuliert werden können? Müssen sie nicht als das Ergebnis historisch und politisch relativ kontingenter Aushandlungsprozesse betrachtet werden, die durchaus hätten anders verlaufen können, wenn z.B. andere Machtverhältnisse oder ideologische Konstellationen in den einschlägigen UN-Gremien geherrscht hätten? Und was wäre, wenn sich eines Tages herausstellen würde, dass manche der bereits verbrieften Rechte letztlich doch nicht universalisierbar sind, während jedoch andere wichtige Rechte ganz fehlen? Besitzen wir irgendwelche

normativen oder philosophischen Kriterien, aus denen sich der konkrete Inhalt solcher Rechtskataloge begründet ableiten ließe? Oder bleiben wir dabei am Ende stets auf politisch letztlich zufällige Entscheidungsprozesse angewiesen?

Damit sind Probleme einer genaueren *Inhaltsbestimmung* der Menschenrechte berührt, die im Folgenden geklärt werden sollen. Zunächst wird es allerdings notwendig sein, eine in der aktuellen Menschenrechtsdiskussion häufig übersehene systematische Differenz zu markieren: Von Fragen einer genaueren Inhaltsbestimmung der – zunächst ja recht abstrakten – Idee der Menschenrechte sind – gewissermaßen vorgängig zu lösende – Probleme philosophischer *Begriffsklärung* einerseits, normativer *Begründung* andererseits zu unterscheiden (1. Kapitel). Mit Blick auf daran anschließende Fragen der Inhaltsbestimmung wird in aktuellen Menschenrechtsdebatten die Tendenz zu beobachten sein, die Menge der für universalisierbar gehaltenen Einzelrechte bereits vorab, d.h. auf der Ebene theoretischer Vorentscheidungen, unnötig zu reduzieren. Diese „reduktionistischen Strategien“ sollen im zweiten Teil kritisiert werden (2. Kapitel). Im dritten Schritt wird dann ein eigenes „plurales Stufenmodell“ zur Inhaltsbestimmung der Menschenrechte vorgeschlagen. Dabei wird die zentrale These lauten, dass man zu einer angemessenen Inhaltsbestimmung ein aus insgesamt *vier* normativen Leitkategorien zusammengesetztes Modell benötigt, das vom „bloßen Leben“ über „Würde“ und „Freiheit“ bis zur Idee des „angemessenen Lebensstandards“ reicht (3. Kapitel). Am Ende aber wird sich zeigen, dass ein abstraktes philosophisches Modell zu dieser Inhaltsbestimmung nicht schon ausreicht. Denn dazu bedarf es stets auch *politischer* Entscheidungs- und Konkretisierungsprozesse, von denen die Idee der Menschenrechte fordert, dass sie *demokratisch* zu gestalten sind (4. Kapitel).

1. Begriffsklärung, Begründung, Inhaltsbestimmung

Blickt man auf die aktuellen Menschenrechtsdebatten in Politik, Recht und Philosophie, so scheint über den normativen Geltungsanspruch der *Idee* der Menschenrechte weltweit bereits enorme Einigkeit zu herrschen. Selbstredend werden die Menschenrechte längst nicht überall und von allen *tatsächlich* respektiert und durchgesetzt. Doch kaum ein Staat, Regierungsvertreter oder Kritiker würde es heute noch wagen, zumindest nicht in aller Öffentlichkeit, die Menschenrechtsidee als solche fundamental in Frage zu stellen. Und dennoch gibt es noch immer Streit um die Menschenrechte, und man mag sich fragen: Worüber genau wird hier eigentlich gestritten, wenn man sich doch im Prinzip schon einig ist – dass nämlich die Menschenrechte globale Geltung besitzen sollen?

Aus einer spezifisch philosophischen Sicht, so wie sie in den folgenden Überlegungen zum Tragen kommt, sind es im Wesentlichen drei Grundsatzfragen, über die noch immer wenig Einigkeit zu erzielen ist (vgl. Menke/Pollmann 2007). Die erste dieser drei Grundsatzfragen betrifft Probleme einer genaueren *Begriffsklärung*: Was überhaupt meinen wir, wenn wir von „Rechten *des* Menschen“ sprechen, die uns, und zwar uns allen, unterschiedslos und gleichermaßen zukommen sollen. Fraglich ist also, wie der Begriff der Menschenrechte – seinem Sinngehalt nach – plausibel *expliziert* werden kann. Davon zu unterscheiden ist die Grundsatzfrage, ob und wie die mit dem Begriff der Menschenrechte verknüpften moralischen und rechtlichen Ansprüche normativ *begründet* werden können: Auf welche Rechtfertigungsgründe kann man sich stützen, wenn man das Anliegen „gleicher Rechte für alle Menschen“ fundieren will. Dann erst kann ein drittes Grundproblem behandelt werden, die Frage nämlich, ob und inwieweit sich aus der Behandlung der ersten beiden Probleme *inhaltliche* Anhaltspunkte dafür ergeben, um welche Menschenrechte im Einzelnen es sich handelt und um welche nicht. Da Antworten auf diese dritte Grundsatzfrage stets wesentlich davon abhängen werden, welche Antworten man auf die ersten beiden Fragen gibt, soll hier zunächst kurz zur Andeutung kommen, wie der Begriff der Menschenrechte sinnvoll expliziert und deren normativer Grundanspruch plausibel begründet werden kann.

FRAGEN DER BEGRIFFSKLÄRUNG

Was genau sind Menschenrechte? Die im Folgenden vorausgesetzte Definition lautet: Menschenrechte sind *moralisch begründete Ansprüche auf politisch zu realisierende Grundrechte*. Diese Definition ist keineswegs selbstverständlich und bedarf der Erläuterung. Im philosophischen Streit um die Frage, ob es sich um genuin „juridische“ oder aber um „moralische“ oder gar um rein „politische“ Ansprüche handelt (vgl. Menke/Pollmann 2007, Kap. 1), wird mit dieser Definition eine Art vermittelnde Position bezogen: Wenn wir von Menschenrechten sprechen, dann meinen wir in erster Linie, dass jeder Mensch das gewissermaßen übergeordnete *moralische* Recht hat, Mitglied einer politischen Gemeinschaft zu sein, deren öffentliche, staatliche Ordnung die in den Menschenrechten festgeschriebenen Ansprüche zu respektieren hat. Wenn aber ein Staat die Menschenrechte respektiert, dann muss und wird er diese Rechte *juridisch* fixieren wollen. Geschieht dies im Rahmen *politischer* Entscheidungsprozesse und in Gestalt einer wiederum vornehmlich an politische Akteure und Institutionen adressierten Verfassung, wie z.B. im deutschen Grundgesetz, dann spricht man von „Grundrechten“. In diesem Sinn hat demnach jeder Mensch ein gleichsam vorstaat-

liches „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt 1951/1995, Kap. 9), d.h. ein *fundamentales* Menschenrecht „auf“ Grundrechte, durch die politische Akteure und Institutionen in ihrer Machtausübung gebunden werden.

Aus der genannten Definition – Menschenrechte sind moralisch begründete Ansprüche auf politisch zu realisierende Grundrechte – ergibt sich also von vornherein ein *zugleich* moralischer, juridischer sowie politischer Menschenrechtsbegriff: *Moralisch* ist diese Begriffsbestimmung, insofern sich der für die Menschenrechte fundamentale Anspruch, Mitglied einer staatsbürgerlichen Gemeinschaft zu sein, in der die Menschenrechte faktisch respektiert werden, aus der moralischen Selbstverpflichtung aller Menschen ergibt. *Juridisch* ist diese Begriffsbestimmung, insoweit sich aus jenem fundamentalen moralischen Recht auf Mitgliedschaft konkrete einzelne Rechtsansprüche ergeben, die in Form von Grundrechten positiv verankert werden müssen. *Politisch* schließlich ist diese Begriffsbestimmung deshalb, weil es öffentlicher Entscheidungsprozesse bedarf, damit aus zunächst nur „gedachten“ Menschenrechten auch tatsächlich konkrete Grundrechte werden, und weil zudem die Adressaten der mit den gemeinten Ansprüchen verknüpften Pflichten zuvorderst die für das jeweilige Gemeinwesen politisch Verantwortlichen sind. Kurz: Die Menschenrechte müssen *zwischen* Moral, Recht und Politik situiert werden; sie sind demnach „komplexe“ Rechte (vgl. Lohmann 1998).

FRAGEN DER BEGRÜNDUNG

Wie aber lauten die normativen Ansprüche im Einzelnen, die mit der zunächst ja recht abstrakten Menschenrechtsidee verknüpft sind? Und wie können diese Ansprüche philosophisch *begründet* werden? Angesichts der zahllosen in den gegenwärtigen Debatten konkurrierenden Begründungsversuche (vgl. Alexy 2004) verliert man leicht den Blick dafür, *was genau* hier eigentlich begründet werden soll: die konkreten einzelnen Menschenrechte; einzelne „Klassen“ von Menschenrechten; das als vorgängig behauptete „Recht, Rechte zu haben“; die „Menschenwürde“; der menschenrechtliche Anspruch auf „Universalität“; die „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte? Es gibt tatsächlich eine Vielzahl menschenrechtlicher Begründungsfragen, so dass wir uns an dieser Stelle auf das konzentrieren müssen, was *zuallererst* einer Begründung bedarf. Und dies ist offenbar der folgende menschenrechtliche Grundanspruch: Jeder Mensch ist – unterschiedslos – als *gleicher* zu achten, und zwar allein, weil er Mensch ist (Menke/Pollmann 2007, Kap. 2). Wie lässt sich dieser Grundanspruch plausibel machen?

Das vorstaatliche, moralische Recht, unterschiedslos als gleicher geachtet zu werden, bloß weil man Mensch ist, ergibt sich aus dem Umstand, dass wir – jedenfalls dann,

wenn wir auf dem moralischen Standpunkt der Unparteilichkeit stehen –, schlicht keine guten Gründe haben, manchen Menschen diese Grundrechtsansprüche zuzugestehen bzw. vorzuenthalten, anderen jedoch nicht. Denn eben dies würde gegen das moralische Gebot der Gleichbehandlung aller Menschen als gleichermaßen achtungswürdig verstoßen. Nun wird sich der in menschenrechtlichen Begründungsfragen geübte Leser sogleich fragen: Begibt sich dieses Argument nicht in einen begründungstheoretischen Zirkel? Wird dabei nicht der menschenrechtliche Grundanspruch auf Gleichbehandlung unmittelbar aus einer *Moral* gleicher Achtung abgeleitet, die hier einfach philosophisch vorausgesetzt wird, ohne dass sie bereits als verbindlich vorausgesetzt werden kann? Dem ist tatsächlich so, doch wird das Argument damit keineswegs hinfällig. Denn de facto gibt es aus diesem praktischen Zirkel kein Entrinnen. Menschen haben alle den gleichen Anspruch auf Menschenrechte, *sofern* sie sich und wir uns als Mitglieder der moralischen Gemeinschaft verstehen. Anders gesagt: Das moralische Recht auf Gleichbehandlung haben wir zunächst allein gegenüber der *moralischen* Gemeinschaft; d.h. gegenüber denjenigen, die sich auch tatsächlich unter die gemeinten Gebote zu stellen bereit sind. Ob sie dies aber tatsächlich tun, bleibt letztlich, auch wenn dies ernüchternd klingt, Sache jedes und jeder Einzelnen. Es gibt zwar durchaus gute, aber eben keine buchstäblich zwingenden Gründe für jene Einstellung gleicher Achtung; eine Einstellung, die in manchen Kulturen und Gesellschaften, z.B. als Ergebnis historischer Unrechtserfahrungen, bereits verbreitet ist, in anderen Kulturen und Gesellschaften jedoch weniger. Kurz: Die Einstellung gleicher Achtung kann nicht noch einmal „letztbegründet“ werden. Sie *ist* bereits der letzte oder „grundlose Grund“ der Menschenrechte (Menke/Pollmann 2007, Kap. 2).

FRAGEN DER INHALTSBESTIMMUNG

Nehmen wir einmal an, es bestünde bereits Einigkeit darüber, was die Menschenrechte ihrem Begriff nach *sind*. Und nehmen wir zudem an, es bestünde bereits Einigkeit darüber, wie der normative Grundanspruch der Menschenrechte *begründet* werden kann (beides kann selbstredend nicht schon angenommen werden). Noch immer gänzlich offen wäre, welche konkreten Inhaltsbestimmungen mit Blick auf einzelne Rechte sich daraus ergäben. Zunächst wird man wohl feststellen müssen: keine. Denn weder eine angemessene Explikation des begrifflichen Sinngehalts der Menschenrechte noch eine plausible Begründung ihres zentralen normativen Gleichheitsanspruchs wird bereits einen handfesten Rechtskatalog hervorbringen können. Auch aus der eben skizzierten Perspektive folgt zunächst nur, dass zwischen der *abstrakten Idee* der Menschenrechte und deren kulturell und historisch je spezifischen *Konkretisierungen*

unterschieden werden muss. Die Frage, auf welchem Wege diese inhaltlichen Konkretisierungen sinnvoll vorzunehmen sind, wird Gegenstand der Kapitel drei und vier sein. Zuerst sollen derzeit gängige philosophische Strategien diskutiert werden, die „reduktionistisch“ zu nennen sind.

2. Reduktionistische Inhaltsbestimmungen

Zumindest in der philosophischen Diskussion ist die Tendenz weit verbreitet, die Menge der für universalisierbar gehaltenen Einzelrechte bereits auf kategorialer Ebene zu reduzieren, und zwar aus unterschiedlichsten Gründen. Vier solcher Strategien und Motivkomplexe sind zu unterscheiden:

MINIMALISTISCHE REDUKTIONEN

Liberaler Denker wie Michael Walzer (1996) und John Rawls (2002) neigen dazu, die Menge der für universalisierbar gehaltenen Menschenrechte auf ein „Minimum“ an eher *fundamentalen* Rechten zu beschränken; etwa auf das Recht auf Leben, auf Religions- und Gewissensfreiheit, auf das Folterverbot sowie das Verbot der Sklaverei. Diese Denker sind keineswegs der Ansicht, dass es nicht doch wünschenswert wäre, wenn weltweit *mehr* Menschenrechte geteilte Anerkennung fänden. Nur sehen Walzer und Rawls aus begründungstheoretischer Sicht keine hinreichend verallgemeinerbaren, d.h. interkulturell verbindlichen Rechtfertigungsgründe für eine globale Anerkennung weiter reichender Rechte sowie für eine weltweite Sanktionierung entsprechender Rechtsverstöße. Kurz: Die erste reduktionistische Strategie macht eine begründungstheoretische Differenz zwischen einem *minimum core content*, einem „harten Kern“ der Menschenrechte, und überzogenen, maximalistischen Konzeptionen der Menschenrechte geltend – in der Hoffnung auf bessere Universalisierbarkeit.

IDEOLOGISCHE REDUKTIONEN

Die zweite Strategie ist häufig ideologisch motiviert. Gemeint sind Versuche, einzelne „Klassen“ oder „Typen“ von Menschenrechten gegeneinander auszuspielen (dazu Lohmann 2000): Die *klassisch-liberale* Auffassung im Anschluss an John Locke und Immanuel Kant favorisiert individuelle Freiheitsrechte, während politische Teilnahmerechte als eher zweitrangig eingestuft werden und die Klasse sozialer Teilhaberechte zumeist gar keine Rolle spielen. Für *republikanische* Menschenrechtskonzeptionen, z.B. im Anschluss an Jean-Jacques Rousseau, sind hingegen politische Teilnahmerechte grundlegend, da allein politische Willensbildungsprozesse individuelle Freiheitsrechte

konstituieren sowie soziale Anspruchsrechte begründen können. Nach der *sozialistischen* Auffassung schließlich können erst, wenn soziale Teilhaberechte garantiert und durchgesetzt sind, zudem auch individuelle Freiheitsrechte sowie politische Teilnahmerechte Berücksichtigung finden. Werden derartige Priorisierungen lediglich als Akzentsetzungen zum Zwecke einer abgestuften Begründung verstanden, so wäre besser von einer „Ungleichgewichtung“ einzelner Klassen und weniger von deren „Reduktion“ zu sprechen. Werden aber diese Priorisierungen ideologisch und politisch wirksam – wenn z.B. ein Land wie China das Gut sozialer Sicherheit zu Ungunsten individueller Freiheitsrechte und politischer Partizipationsrechte favorisiert –, dann wird das ideologisch-reduktionistische Anliegen offenbar.

RHETORISCHE REDUKTIONEN

Die dritte Reduktionsstrategie besitzt zumeist bloß rhetorische oder gar polemische Funktion. Hierbei geht es um Auffassungen, die – meist mit großer Emphase – behaupten, es gäbe ja überhaupt nur ein einziges Menschenrecht. Von Kant (1798/1977: 345) etwa stammt das berühmte Diktum: „Das angeborene Recht ist nur ein einziges“, und zwar „Freiheit“. Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1821/1976, § 132) sprach vom „höchsten Recht“ des Menschen, „nichts anzuerkennen, was Ich nicht als vernünftig einsehe“. Zu erinnern ist auch an das bereits zitierte „Recht, Rechte zu haben“, das Hannah Arendt (1951/1995, Kap. 9) in die Diskussion eingebracht hat. Und heute ist es z.B. Rainer Forst (2007), der beharrlich auf ein menschenrechtlich prioritäres „Recht auf Rechtfertigung“ pocht. Wichtig ist jedoch: Ihnen allen geht es keineswegs darum, die Menge der Menschenrechte auf nur ein einziges zu reduzieren, vielmehr zielt die rhetorische bis polemische Reduktion auf die Bewusstwerdung eines jeweils als fundamental, grundlegend oder eben vorgängig erachteten Rechts – und gegen diese rhetorische Strategie ist gar nichts einzuwenden.

MONOLITHISCHE REDUKTIONEN

Hingegen ist die vierte Reduktionsstrategie besonders kritikwürdig. Gemeint sind solche Konzeptionen, die den Inhalt der Menschenrechte ausdrücklich aus nur *einem* ethisch-normativen Leitbegriff ableiten wollen: So gehen z.B. liberale Ansätze häufig davon aus, dass die Menschenrechte insgesamt auf den Leitbegriff „Freiheit“ zu fußen seien und dass selbst jene Rechte, die nicht zu den genuinen Freiheitsrechten zählen, z.B. soziale Leistungsrechte, am Ende doch nur als notwendige *Bedingungen* der Freiheit von dieser abkünftig sind. Ähnlich verfahren vernunftrechtliche und auch diskursethische Konzeptionen, man nehme die von Jürgen Habermas (1999), wenn

sie die Menschenrechte allein auf die rechtlichen und politischen Voraussetzungen vernünftiger „Selbstbestimmung“ zuschneiden. Demgegenüber zählen für anthropologische (z.B. Höffe 1998) und essentialistische Konzeptionen (z.B. Nussbaum 1999) zuvorderst die elementar notwendigen Bedingungen von „Menschsein“ überhaupt. Für manchen neokantianischen (z.B. Bielefeldt 1998) oder auch theologischen Vorschlag (z.B. Spaemann 1987) gilt schließlich, dass sich die inhaltlichen Ansprüche der Menschenrechte allesamt aus dem Begriff der „Menschenwürde“ ableiten lassen sollen. All diesen *monolithischen* Ansätzen ist der Versuch gemein, die Menge der inhaltlich konkreten Menschenrechte auf ein singuläres normatives Fundament aufzubauen; auf ein Fundament, das aus nur einem „Stein“ bzw. ethisch-normativen Leitbegriff besteht; sei es „Freiheit“, „Selbstbestimmung“, „Menschsein“ oder „Würde“. Gegen diese Ansätze wendet sich der nun folgende Vorschlag eines *pluralen* Stufenmodells – mit der These, dass monolithische Konzeptionen nicht einmal das Spektrum der völkerrechtlich bereits anerkannten Menschenrechte angemessen abdecken können.

3. Das plurale Stufenmodell

Antworten auf die Frage, welche Rechte im Einzelnen zu den Menschenrechten zu zählen sind, hängen stets davon ab, was man als das zentrale „Schutzgut“ der Menschenrechte definiert – ob nun Freiheit, Selbstbestimmung, Menschsein, Würde oder irgendetwas anderes. Damit sind wir sogleich auch mit dem schwierigen Problem konfrontiert, dass Antworten auf die daran anschließende Frage, was genau unter diesen jeweiligen Schutzgütern zu verstehen ist, von Mensch zu Mensch und vor allem: von Kultur zu Kultur sehr variieren. Um nun den paternalistischen Anspruch zu vermeiden, „über den Kopf“ der Betroffenen hinweg eine für alle gültige Lebensform als verbindlich auszeichnen zu wollen, müsste das hier angezielte ethische Begriffsgerüst hinreichend *formal* gehalten sein, um kultursensible Ausdeutungen zuzulassen. Zugleich aber wäre es inhaltlich doch so konkret zu gestalten, dass man von dort aus noch zu einer Auszeichnung *bestimmter* Rechte gelangt. Wie aber hätte man hier vorzugehen? Man kann das Haus der Menschenrechte nicht – monolithisch – auf nur einen ethischen Grundbegriff aufbauen. Vielmehr besteht das Fundament der Menschenrechte aus insgesamt *vier* normativen Leitkategorien.

LEBEN

Zumindest *ein* offenkundiges Schutzgut der Menschenrechte – und in gewisser Weise das fundamentale oder basale – ist das bloße oder „nackte“ menschliche Leben in

seiner biologisch-psychophysischen Erscheinung. Zweifellos gehört zu den normativen Elementarprämissen des Grund- und Menschenrechtsdiskurses nach 1945 die Überzeugung, dass es keinem Staat oder staatlichen Vertreter gestattet sein darf, zwischen „lebenswertem“ und „nicht lebenswertem“ menschlichen Dasein zu unterscheiden. Vielmehr muss das Leben jedes einzelnen Menschen grundsätzlich und in jeder Phase der Verfügung durch den Staat entzogen bleiben. Zumindest aus menschenrechtlicher Sicht dürfen an diesem Schutzgut niemals qualitative Abstufungen vorgenommen werden.

Nun fällt es bekanntlich nicht leicht, genauer zu definieren, was menschliches Leben ist und wo es anfängt. Relativ unstrittig dürfte jedoch sein, wann und wo menschliches Leben *endet* – und zwar dann, wenn der Tod eintritt. Aus Sicht der Menschenrechte ist dieser Perspektivenwechsel keineswegs trivial. Denn aus diesem Sichtwechsel lassen sich erste inhaltliche Bestimmungen der Menschenrechte ableiten: Von Verstößen gegen das basale Menschenrecht *auf* Leben kann nämlich immer dann gesprochen werden, wenn es zu staatlich zu verantwortenden Schädigungen eines Menschen kommt, die geneigt sind, den Menschen zu *töten*, d.h. einen Zustand herbeizuführen – um es medizinisch zu definieren –, in dem sowohl das Gehirn als auch das Herz-Kreislauf-System der Betroffenen keine Aktivität mehr aufweisen. Demnach wären zumindest die folgenden Praktiken, sofern sie staatlich zu verantworten sind, als fundamentale Verstöße gegen das Menschenrecht auf Leben einzustufen: Mord, Totschlag, Todesstrafe, *targeted killing*; aber auch rechtliche Regelungen zur Ermöglichung von Abtreibung, „verbrauchender“ Embryonenforschung oder aktiver Sterbehilfe; staatliche Maßnahmen zum sogenannten Verschwindenlassen oder zur Vorbereitung eines Angriffskrieges; Abschiebungen in gefährliche Herkunftsländer, aber auch fehlende ernährungs- und gesundheitspolitische Maßnahmen zur Reduzierung z.B. von tödlichen Epidemien, Hunger oder Kindersterblichkeit.

Daraus folgt, erstens, dass mitunter auch *mittelbar* gegen das Recht auf Leben verstoßen wird; wenn nämlich verwandte Rechtsverletzungen, z.B. gegen Rechte auf Gesundheit, Ernährung, Wasser oder Asyl, vorliegen, die dazu tendieren, indirekt auch das Recht auf Leben zu verletzen. Dies impliziert, zweitens, dass bereits auf dieser ersten, basalen Stufe des Modells keineswegs nur das liberale Freiheitsrecht auf Leben begründet werden kann, sondern dass auch hier schon – wie z.B. im Fall der Rechte auf Ernährung, Gesundheit oder soziale Grundsicherung – einige der sogenannten *sozialen Leistungsrechte* zu verankern sind, von denen die philosophische und juristische Diskussion bislang gern annahm, dass sie vergleichsweise schwächer begründet seien als z.B. liberale Freiheitsrechte oder politische Partizipationsrechte

(dazu Pollmann 2007). Vielmehr unterläuft das hier vorgeschlagene Modell die gängige, aber begrifflich unscharfe und historisch zudem relativ kontingente Unterscheidung dreier „Klassen“ von Menschenrechten (dazu Lohmann 2000), indem auch manche der sozialen Menschenrechte den begründungstheoretisch fundamentalen Status *elementarer Subsistenzrechte* zugewiesen bekommen. Bedenkt man zudem, drittens, dass bislang ein völkerrechtlich ausdrücklich kodifiziertes Menschenrecht auf „körperliche Unversehrtheit“ fehlt (dazu die Beiträge in: van der Walt/Menke 2007), so sind auch solche staatlichen Übergriffe als Verstöße gegen das Recht auf Leben zu deuten, die in Form z.B. von schweren Körperverletzungen, etwa im Zuge von Folter oder Körperstrafen, das Leben schwerwiegend beeinträchtigen und eben dadurch gefährden. Kurz: Es geht bei Verstößen gegen das menschenrechtlich grundlegende Schutzgut „Leben“ um sämtliche staatlichen Versuche, einen Menschen derart zu schädigen, dass sein Tod entweder eintritt oder aber wahrscheinlich ist oder doch zumindest in Kauf genommen wird.

WÜRDE

Dass die Menschenrechte auf den Schutz der fragilen Bedingungen menschlichen Lebens zugeschnitten sind, bedeutet demnach immer auch, wenngleich nicht nur, dass diese Rechte die Bedingungen bloßen menschlichen Lebens, d.h. menschliches *Überleben* sichern sollen. Doch so zynisch es klingen mag: Folter, Körperverletzung, Sklaverei, Abschiebung – all dies *kann* mit bloßem Überleben vereinbar sein, solange der Tod des Menschen *nicht* in Kauf genommen wird. Offenbar fordern die Menschenrechte eine qualitativ höherstufige Form von Leben, die mehr als „nacktes“ Überleben beinhaltet. Und die nächsthöhere Stufe des hier vorgeschlagenen Modells wird mit dem normativen Leitgedanken nicht bloß menschlichen, sondern *menschenwürdigen* Lebens betreten.

Nun herrscht mit Blick auf die Frage, was genau unter Würde zu verstehen ist, große Uneinigkeit in der juristischen und philosophischen Literatur, ein spezifisch *menschenrechtliches* Verständnis der Würde jedoch hätte in etwa wie folgt zu lauten: Ein Mensch lebt in Würde dann – und nur dann –, wenn er von nichts und niemandem in seinen Lebensvollzügen derart beeinträchtigt wird, dass er seine Selbstachtung als gleichwertiger Mensch einbüßt (dazu Pollmann 2004). Demnach sind vor allem Praktiken staatlicher Missachtung, Demütigung und Diskriminierung eine Gefahr für die Menschenwürde, weil sie den Betroffenen jene sozialen Freiräume streitig machen, die sie benötigen, um ihre Selbstachtung bewahren sowie im sozialen Miteinander entsprechend verkörpern zu können. Würde kann somit als „verkörperte Selbstach-

tung“ verstanden werden. Und die Menschenrechte sind dazu da, allen Menschen entsprechende Schutz- und Freiräume zu garantieren. Wenn man die Menschenwürde so versteht, dann steht sie in einem für sie konstitutiven Ermöglichungsverhältnis u.a. zu den klassischen Abwehrrechten: Folterverbot, Sklavereiverbot und Diskriminierungsverbot. Zudem sind auch auf dieser zweiten Stufe wichtige soziale Leistungsrechte einschlägig: Rechte auf Arbeit, soziale Sicherheit, Wohnen oder Bildung. All diese Rechte sollen zu einem nicht bloß menschlichen, sondern menschenwürdigen Leben in verkörperter Selbstachtung verhelfen. Anders gesagt: Staatliche Verstöße gegen diese Rechte ziehen menschenunwürdige Lebensbedingungen nach sich, sofern sie ein Leben in Selbstachtung erschweren oder gar unmöglich machen.

FREIHEIT

Was aber ist z.B. mit den folgenden völkerrechtlich verbrieften Menschenrechten: dem Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, auf Schutz der Privatsphäre, auf Freizügigkeit, auf Versammlungsfreiheit, auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit? Wie schon ihr Name sagt, sind diese Rechte explizit auf eine dritte und nochmals höherstufige Leitkategorie bezogen. Verstöße gegen diese Rechte können mit Menschenwürde unter Umständen vereinbar sein, nicht aber mit einem Leben in „Freiheit“. Was aber ist Freiheit? In philosophischen Debatten wird für gewöhnlich zwischen zwei differenten, aber eng miteinander verknüpften Freiheitsdimensionen unterschieden: Gemeint ist die Differenz zwischen „negativen“ und „positiven“ Freiheitsaspekten (Berlin 1995). Entweder betrifft diese Differenz den *ethisch-existenziellen Lebensvollzug*, und damit den elementaren Unterschied zwischen „Handlungs-“ und „Willensfreiheit“. Dann steht die Frage im Vordergrund, ob eine Person – in negativer Hinsicht – durch äußeren Zwang oder sonstige Hindernisse daran gehindert wird, Handlungen auszuführen, die in ihrem freien Willen liegen; was allerdings – in positiver Hinsicht – die weitere Ermittlung notwendig macht, ob diese Handlungen selbst als das Ergebnis eines von inneren Zwängen freien Willensbildungsprozesses aufgefasst werden können. Oder aber es geht um die *gesellschaftspolitische* Frage, ob der Staat seinen Bürgern – in negativer Hinsicht – eine von institutionellen Übergriffen freie Privatsphäre lässt, ihnen zugleich aber auch – in positiver Hinsicht – einen rechtlich garantierten Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung einräumt.

Um eben diesen gesellschaftspolitischen Freiheitszusammenhang geht es bei all jenen Menschenrechten, die ausdrücklich auf die Ermöglichungsbedingungen von Freiheit zugeschnitten sind. Das Verbot willkürlicher Verhaftung, Rechte auf Schutz des Privatlebens, auf Schutz der Familie, auf Freiheit und Sicherheit der Person, auf

Freizügigkeit oder auch auf Gewissens- und Religionsfreiheit: Diese Rechte dienen primär dem Schutz *negativer* Freiheit. Dagegen sollen Menschenrechte z.B. auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit, auch auf Staatsangehörigkeit, das aktive und passive Wahlrecht in erster Line *positive* Freiheit ermöglichen, d.h. Chancen auf Teilhabe an Prozessen kollektiver Selbstbestimmung einräumen. – Ist das inhaltliche Spektrum der Menschenrechte damit bereits abgedeckt?

ANGEMESSENER LEBENSSTANDARD

Es gibt ein aufschlussreiches – traditionell den sozialen Menschenrechten zugeordnetes – Einzelrecht, das auf eine vierte Stufe des Modells führt. Gemeint ist das Recht auf einen „angemessenen Lebensstandard“. Dieses Recht *übersteigt* das bloß menschenwürdige und freie Leben, indem es, erstens, zusätzliche Bedingungen gelingenden Lebens einklagt, die zudem, zweitens, in hohem Maße kulturrelativ sind. Wie ist das gemeint? Ein angemessener Lebensstandard setzt elementare Bedingungen von Leben, Würde und Freiheit bereits voraus, denn sonst wäre er kein angemessener *Lebensstandard*. Zugleich aber fordert das entsprechende Recht eine gleichberechtigte Teilhabe an den jeweils konkreten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebensumständen „vor Ort“, denn sonst wäre er kein *angemessener* Lebensstandard. Die Frage, was genau einen angemessenen Lebensstandard ausmacht, ist stets von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen, aber auch von klimatischen, ökologischen und weiteren Faktoren sowie von kontextsensiblen Interpretationen *in situ* abhängig: Menschen brauchen nicht einfach nur Nahrung, sondern jeweils *bestimmte* Nahrung; nicht nur ein „Dach über dem Kopf“ und „etwas zum Anziehen“, sondern Wohnungen und Kleidung, die den gegebenen Umständen entsprechen; Menschen benötigen nicht nur irgendeine Bildung, irgendwelches Eigentum, sondern Bildung und Eigentum, durch die sie zu einer gleichberechtigten Teilhabe an jeweils *ihren* gesellschaftlichen Lebensumständen ermächtigt werden. Kurz: Gesellschaftliche Akzeptabilität und eben soziale und kulturelle Angemessenheit sind zentrale, auch rechtlich zu garantierende Aspekte der Menschenrechte.

Daraus folgt auch, dass die Kategorie des angemessenen Lebensstandards von vornherein aus objektiven *und* kulturrelativen Bestimmungen zusammengesetzt ist (Sirgy 2001: 82). Einerseits darf der jeweilige Lebensstandard aus menschenrechtlicher Sicht nicht unter ein absolutes Minimum, z.B. unter die sogenannte Armutsgrenze, fallen. Andererseits wird dessen tatsächliche Angemessenheit mit den Gegebenheiten vor Ort variieren. Dieser Zusammenhang ist philosophisch schwer zu konzeptionalisieren (dazu die Beiträge in: Nussbaum/Sen 1993). Die inhaltliche Füllung des entsprechenden

Menschenrechts muss stets sowohl in interkulturellem Ab- und Ausgleich erfolgen als auch jeweils relativ zu dem gegebenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontext. Anders gesagt: Der menschenrechtlich *universell* geforderte angemessene Lebensstandard variiert inhaltlich mit jeweils *partikularen* Lebensumständen. Doch ist dies keineswegs ein Nachteil, sondern ein großer Vorteil dieser vierten ethischen Leitkategorie. Dies wird im folgenden Abschnitt gezeigt werden. Zuvor jedoch sollen zwei kritische Einwände gegen das eben skizzierte Stufenmodell vorweggenommen werden, deren ausführliche Zurückweisung an dieser Stelle ausbleiben muss:

(1) Will die These von einem von Stufe zu Stufe ansteigenden Anspruchsniveau besagen, dass jene Rechte, die erst auf höherer Stufe zum Vorschein kommen, auch weniger *dringlich* sind als die jeweils basaleren Rechte? Ja und nein. Das Modell impliziert zwar tatsächlich die Annahme, dass basalere Rechte auch auf fundamentalere Bedürfnisse zielen, deren Befriedigung – zumindest in aller Regel – dringlicher als die Befriedigung weniger elementarer Rechte ist; man vergleiche etwa das Recht auf Leben mit dem Recht auf periodisch bezahlten Urlaub. Doch auch wenn diese anspruchsvolleren Rechte empirisch weniger dringlich erscheinen, so sind sie dennoch nicht *entbehrlich*. Vielmehr kann und sollte auch im Rahmen eines normativ gestuften Modells an der Idee der „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte festgehalten werden.

(2) Sind die vier Stufen des Modells als gänzlich *distinkt* in dem Sinn aufzufassen, dass ihnen jeweils eindeutig entsprechende Einzelrechte zuzuordnen sind? Auch hier muss die Antwort lauten: ja und nein. Zwar sind die vier genannten Grundkategorien allesamt *irreduzibel*; d.h. es handelt sich um jeweils für die Inhaltsbestimmung der Menschenrechte unentbehrliche Leitkategorien. Sie lassen unterschiedliche Anspruchsdimensionen aufscheinen, die weder aufeinander reduzierbar noch auf einen fünften – monolithischen – Baustein rückführbar sind. Gleichwohl ist die konkrete Zuweisung einzelner Rechte zu diesen Stufen am Ende nicht immer eindeutig möglich. Das Recht auf eine angemessene Wohnung z.B. weist in seiner kontextspezifischen Relativität soziale und kulturelle Dimensionen auf, die nicht schon von den ersten drei Leitbegriffen abgedeckt werden. Dennoch betreffen bestimmte Aspekte dieses Rechts auch schon die ersten drei Stufen. Wenn nämlich eine Person *keine* Wohnung hat, dann können unter Umständen auch sein Leben, seine Würde und seine Freiheit gefährdet sein. Mit dem vorgeschlagenen Modell ist also nicht schon die konzeptionelle Behauptung verknüpft, dass das interne Verhältnis der vier Stufen zu den jeweiligen Einzelrechten bereits vollständig geklärt wäre.

4. Der Ort des Politischen

Fassen wir zunächst zusammen: Aus den vier genannten ethischen Leitkategorien ergibt sich ein in normativer Hinsicht gestuftes Modell menschenrechtlicher Inhaltsbestimmung. Das „unterste“ Fundament bildet die Idee bloßen oder nackten *Überlebens*. Auf dieses unterste Fundament sind, wie angedeutet, elementare Menschenrechte wie das Recht auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit, auf Gesundheit oder Ernährung bezogen. Signifikant mehr fordert die Idee *menschenwürdigen* Lebens. Ein Verstoß z.B. gegen das Diskriminierungsverbot mag mit Überleben durchaus vereinbar sein, mit der Menschenwürde hingegen nicht. Die Idee eines selbstbestimmten Lebens in *Freiheit* wiederum zielt auf weit mehr. So mag z.B. das Fehlen politischer Partizipationsmöglichkeiten nicht schon die Menschenwürde antasten, die Freiheit der Betroffenen aber sehr wohl. Mit menschenrechtlichen Forderungen nach einem *angemessenen Lebensstandard* schließlich gelangen wir an die Grenze dessen, was universell eingefordert werden kann. Das Fehlen eines Fernsehers in einem Hartz-IV-Haushalt mag zwar kein Verstoß gegen Freiheitsrechte sein, dennoch kann dieser Umstand im sozialen und kulturellen Kontext der Bundesrepublik als eine Benachteiligung mit grundrechtlicher Relevanz gewertet werden.

Diese plurale Stufung des Modells hat gegenüber monolithischen Inhaltsbestimmungen zunächst den Vorteil, dass dadurch unterschiedliche normative Anspruchsniveaus etabliert werden, die jeweils auf unterschiedlich anspruchsvolle Einzelrechte – von basal bis kontextuell qualifiziert – verweisen und diese somit in größerer inhaltlicher Spannbreite abdecken. Doch die eigentliche Pointe des Modells ergibt sich aus der Doppelbedeutung von „plural“. Durch eben jene normative Stufung nämlich, d.h. mit steigenden Ansprüchen, wird das Modell zugleich auch für kulturelle Ausdeutungen *offener*. Während die Kategorie Leben nahezu biologisch zu bestimmen ist und interkulturell am wenigsten strittig sein dürfte, ist die Annahme eines geteilten Wesensgehaltes der Würde bereits umstrittener. Für Konzepte der Freiheit gilt dies in noch stärkerem Maße, während Fragen eines angemessenen Lebensstandards in besonderem Maße kulturrelativ beantwortet werden müssen. Je höher man also auf der Stufenleiter des Modells steigt, umso stärker ist man auf kontextsensible Interpretationen der korrespondierenden Rechte angewiesen. Anders gesagt: Von Stufe zu Stufe des skizzierten Modells nimmt zwar der Grad der Universalisierbarkeit der auf dieses Modell aufbauenden Inhaltsbestimmungen ab. Doch der Grad der *Kultursensitivität* nimmt im umgekehrten Maße zu.

Dies ist kein Nachteil, sondern ein Vorteil des Modells, denn dadurch wird Raum

für *politische* Aushandlungsprozesse geschaffen. Aus den obigen Überlegungen folgt nämlich auch, dass zwar der genauere Umfang der Menschenrechte philosophisch nur dann bestimmt werden kann, *wenn* man ein solches Stufenmodell besitzt, doch reicht ein philosophisches *Modell* für diese Bestimmung nicht schon aus. Da es von Stufe zu Stufe für kulturelle Ausdeutungen offener wird, kann es diese Ausdeutungen nicht schon vorwegnehmen oder gar auf sie verzichten. Vielmehr erzwingt das skizzierte Stufenmodell die notwendige Einsicht, dass eine *konkretisierende* Festlegung des Inhalts und Umfangs der Menschenrechte das Ergebnis eines steten, kulturell offenen und letztlich eben politischen Aushandlungsprozesses sein muss. Der genauere Inhalt der Menschenrechte muss immer wieder und immer wieder neu ausgehandelt werden; und daraus folgt auch, dass nicht einmal die völkerrechtlich bereits verbindlichen und interkulturell anerkannten UN-Vereinbarungen als abschließende Formulierungen oder erschöpfende Kataloge der Menschenrechte angesehen werden sollten (Menke/Pollmann 2007, Kap. 3).

Damit sind wir auf die zu Anfang in Anspruch genommene Definition, Menschenrechte seien „moralisch begründete Ansprüche auf politisch zu realisierende Grundrechte“, zurückverwiesen. Dass die Menschenrechte in Form von Grundrechten politisch *realisiert* werden müssen, heißt immer auch, dass man sie politisch erst noch *konkretisieren* muss. Wer die zunächst nur „gedachten“ Menschenrechte positiv-rechtlich fixieren will, muss zugleich auch angeben können, was genau diese Rechte „hier und jetzt“, d.h. im konkreten Kontext, zu bedeuten haben; denn sonst blieben diese Rechte abstrakt und folgenlos. Damit aber stellt sich sogleich die Frage, wer die Akteure und Interpreten dieser Ausdeutungsprozesse sein sollen: Folgen aus der Menschenrechtsidee diesbezüglich bereits normative Vorgaben? *Empirisch* ist es zweifellos so, dass entsprechende Katalogisierungen und Interpretationen überwiegend von Fachleuten – Gerichten, Rechtsgelehrten, Regierenden, Philosophen etc. – vorgenommen werden. Aber wie verträgt sich dies mit der normativen Logik der Menschenrechtsidee? Kaum, denn die Menschenrechte sind darauf angewiesen, dass sie von jenen interpretiert werden, die diese Rechte gegebenenfalls in Anspruch nehmen können; von jenen also, die *Träger* dieser Rechte sind. Da aber die Träger der Menschenrechte letztlich „wir alle“ sind, hätten auch entsprechende Ausdeutungen durch uns alle, und zwar gleichberechtigt, zu erfolgen. Es mag utopisch erscheinen, doch die Menschenrechte fordern – ihrem normativen Anspruch nach – *demokratische* Realisierung und Konkretisierung.

Auch in dieser Hinsicht besteht also ein enger konzeptioneller Zusammenhang zwischen Demokratie und Menschenrechten (dazu die entsprechenden Beiträge in:

Gosepath/Lohmann 1999). Gleichwohl wird damit ausdrücklich nicht behauptet, dass die Demokratie eine *empirisch* notwendige Voraussetzung für die Geltung der Menschenrechte ist. Vielmehr ist die Geltung der Menschenrechte besonders dort zu proklamieren, wo (noch) keine demokratischen Verhältnisse herrschen. Und trotzdem handelt es sich bei der Demokratie um eine Art menschenrechtliche *Denknotwendigkeit*: Wer sich eine wahrhaft legitime politische Ordnung vorzustellen versucht, in der die Menschenrechte weitgehend realisiert wären und in der sich die Adressaten bzw. Träger der Menschenrechte zugleich auch als deren Autoren und Interpreten verstehen könnten, wird nicht umhinkommen, sich diese politischen Verhältnisse demokratisch vorzustellen (vgl. Menke/Pollmann 2007, Kap. 7).

Damit stellt sich jedoch abschließend die Frage, wie sich diese demokratietheoretischen Überlegungen zum oben skizzierten Stufenmodell verhalten: Macht dieses Modell nicht inhaltlich bereits zu viele Vorgaben? Widerspricht dies nicht der Idee einer *gemeinsamen* demokratischen Ausgestaltung der Menschenrechtsidee? Bedenkt man die ganz zu Anfang erwähnten Umfrageergebnisse, die alljährlich zum 10. Dezember gesammelt werden, so ist die Annahme kaum von der Hand zu weisen, dass der öffentliche Diskurs menschenrechtlicher Orientierung bedarf. Lediglich dazu will das skizzierte Stufenmodell beitragen. Es beansprucht nicht schon, eine vollständige und interkulturell gültige Katalogisierung und Sortierung der Menschenrechte leisten zu können. Es kann jedoch als ethische Orientierung für menschenrechtliche Inhaltsbestimmungen dienen, sofern sich konkrete Einzelrechte daraus ableiten und nach ihrer Universalisierbarkeit und Dringlichkeit ordnen lassen. Davon bleibt die Forderung unberührt, dass jede legitime und verbindliche Festlegung des Inhalts und Umfangs der Menschenrechte eine beständige Aufgabe demokratischer Politik und Mitbestimmung sein muss.

Literatur

- Alexy, Robert 2004: Menschenrechte ohne Metaphysik?, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, Jg. 52, Nr. 1, S. 15-24.
- Arendt, Hannah 1951/1995: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München. Berlin, Isaiah 1995: Freiheit. Vier Versuche, Frankfurt/M.
- Bielefeldt, Heiner 1998: Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt.
- Forst, Rainer 2007: Das Recht auf Rechtfertigung, Frankfurt/M.
- Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.) 1998: Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M.
- Haberma, Jürgen 1999: Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt/M., S. 386-403.

- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1821/1976: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Werke, Bd. 7, Frankfurt/M.
- Höffe, Otfried 1998: Transzendentaler Tausch. Eine Legitimationsfigur für Menschenrechte?, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 29-47.
- Kant, Immanuel 1798/1977: Die Metaphysik der Sitten, in: Werke, Bd. VIII, Frankfurt/M.
- Lohmann, Georg 1998: Menschenrechte zwischen Moral und Recht, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 62-95.
- Lohmann, Georg 2000: Die unterschiedlichen Menschenrechte, in: Fritzsche, Karl-Peter/Lohmann, Georg (Hrsg.): Menschenrechte zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Würzburg, S. 9-23.
- Menke, Christoph/Pollmann, Arnd 2007: Philosophie der Menschenrechte zur Einführung, Hamburg.
- Nussbaum, Martha 1999: Gerechtigkeit oder Das gute Leben, Frankfurt/M.
- Nussbaum, Martha/Sen, Amartya (Hrsg.) 1993: The Quality of Life, Oxford.
- Pollmann, Arnd 2004: Menschenwürde, in: Göhler, Gerhard/Iser, Mattias/Kerner, Ina (Hrsg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Wiesbaden, S. 262-279.
- Pollmann, Arnd 2007: Soziale Menschenrechte & soziale Gerechtigkeit, in: MenschenRechtsMagazin, Jg. 12, Nr. 2, S. 147-155.
- Rawls, John 2002: Das Recht der Völker, Berlin.
- Sirgy, M. Joseph 2001: Handbook of Quality-of-Life-Research, Dordrecht.
- Spaemann, Robert 1987: Über den Begriff der Menschenwürde, in: ders./Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.): Menschenrechte und Menschenwürde, Stuttgart. S. 295-313.
- van der Walt, Sibylle/Menke, Christoph (Hrsg.) 2007: Die Unversehrtheit des Körpers. Geschichte und Theorie eines elementaren Menschenrechts, Frankfurt am Main/New York.
- Walzer, Michael 1996: Lokale Kritik – globale Standards, Hamburg.

Franziska Martinsen/Nadja Meisterhans/Rainer Schmalz-Bruns

Menschenrechte und Demokratie – eine kosmopolitische Perspektive

Auch 60 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte trägt die Bilanzierung der dadurch ausgelösten Entwicklung ambivalente Züge. Zwar wird man einerseits auf eine durchaus imposante Entfaltung des humanitären und menschenrechtlichen Normbestandes verweisen können: Dazu gehört, dass in weltbürgerlicher Perspektive das Individuum in das vormals ausschließlich von Staaten besetzte Zentrum des Völkerrechts gerückt ist, dass der Souveränitätsanspruch von Staaten zunehmend einer menschenrechtlichen Bewertung unterworfen wird, und dass durch Elemente der Gewaltenteilung im Rahmen der justiziellen Kontrolle der Menschenrechtspolitik das globale Menschenrechtsregime konstitutionelle Züge angenommen hat (Alexy 1998: 262 ff.).

Andererseits weist das so entstandene globale Menschenrechtsregime nicht nur praktische, sondern systematische und strukturelle Lücken auf: So ist ein massiver „*compliance gap*“ zu verzeichnen, der mit einer strukturell angelegten moralischen „Ermüdung“ (Falk 1999: 189 ff.) bzw. Überforderung (Hurrell 1999: 287 f.) von Staaten einhergeht. Hinzu kommt, dass sich ein „normativer Vorschuss“, den die moralische Begründung der Menschenrechte gerade in interkultureller Perspektive bereitstellen soll, als nicht ausreichend herausstellt. Ein unterstellter Konsens über ein vermeintlich allgemein geteiltes, humanistisches Wertverständnis kann nur schwerlich gegen das Eindringen partikularistischer Vorbehalte und die Usurpation durch strategische Handlungsorientierungen argumentativ abgeschirmt werden.

Selbst in optimistischer Deutung weist das bestehende globale Menschenrechtsregime offensichtlich in entscheidender Hinsicht noch alle Züge eines Provisoriums auf: Die Idee der Menschenrechte gibt zwar die Standards vor, an denen ihre zukünftige Realisierung in moralischer, rechtlicher und politisch-institutioneller Hinsicht aus begrifflichen Gründen gebunden ist, doch ist der Abstand zwischen ihrem normativen Gehalt und ihrer faktischen Einlösung stets noch groß. Nun mag man sich durchaus auf den Gedanken einlassen können, an solchen nie aufhebbaren Spannungen zwischen Faktizität und Geltung grundsätzlich das Muster eines historischen Fortschrittsprozesses erkennen zu können (Habermas 1999: 393). Durch die normative

Verschränkung der Begründung von Menschenrechten mit der Idee politischer Inklusion und Partizipation vormals ausgeschlossener Gruppen werden die Träger menschenrechtlicher Ansprüche zugleich zu Subjekten des Menschenrechtsdiskurses. Doch das Sichtbarwerden der Konturen eines allgemeinen, der sukzessiven Entfaltung der Menschenrechtsidee zugrunde liegenden „Rechts auf Rechtfertigung“ (vgl. Forst 2007) und die geltungstheoretische Verankerung der Menschenrechte in den Verfahrensbedingungen, die die Identität von Adressaten und Autoren einer Rechtsnorm zur Geltung bringen könnten (vgl. Günther 2001), weisen auch darauf hin, dass Menschenrechte „nicht wie moralische Rechte einen politisch unverbindlichen Status behalten dürfen“, sondern auf eine „Positivierung durch gesetzgebende Körperschaften hin angelegt sind (Habermas 1999: 396). Eine solche rechtstheoretisch inspirierte Verklammerung von Menschenrechten und Demokratie, wie sie in der so genannten Gleichursprünglichkeitsthese (Habermas 1992) ihren Ausdruck findet, leuchtet die Problematik des oben als provisorisch gekennzeichneten Charakters des globalen Menschenrechtsregimes freilich besonders grell an.

Im Übergang von einer nationalstaatlichen zu einer kosmopolitischen Ordnung erweist sich insbesondere der rechtlich-institutionelle Status quo internationaler Politik als prekär: Laut Habermas weiß man nicht recht, „was gefährlicher ist: die untergehende Welt souveräner Völkerrechtssubjekte, die ihre Unschuld längst verloren haben, oder die unklare Gemengelage supranationaler Einrichtungen und Konferenzen, die fragwürdige Legitimation ausleihen können, aber nach wie vor auf den guten Willen mächtiger Staaten und Allianzen angewiesen sind“ (Habermas 1999: 392). Das normative Gewicht dieses Zweifels an der Perspektive einer menschenrechtlichen Konstitutionalisierung des Völkerrechts in Gestalt einer „halbierten Form von Weltstaatlichkeit“ (Brock 2007) hat sich seitdem insbesondere angesichts der von der UN-Vollversammlung 2005 im Konsens festgestellten „*obligation to protect*“ (Cohen 2006, Benhabib 2007) noch wesentlich verstärkt. Denn jener humanitäre Impuls droht unter gegebenen Bedingungen zu einer Ethisierung und Entrechtlichung der internationalen Politik zu führen, die die bestehenden Machtasymmetrien zwischen Staaten betont und militärische Handlungsfähigkeit belohnt. In dieser Konstellation werden nun Reaktionen hervorgerufen, die aus gleichermaßen menschenrechtlich inspirierten wie demokratischen Gründen drei Optionen eröffnen: Entweder wird eine Rückbildung des Völkerrechts hin zu seinen klassischen, staatenrechtlichen Prinzipien empfohlen oder es wird versucht, ein Modell der Weltinnenpolitik herauszuarbeiten, das sich gleichermaßen aus den Prämissen des westfälischen Modells der Nationalstaaten wie der menschenrechtlich gestifteten Idee einer internationalen Gemeinschaft

speist. Oder aber, es wird eine konsequent kosmopolitische Perspektive zu begründen angestrebt. Diese kosmopolitische Perspektive soll im Lichte eines „legitimatorischen Monismus“ veranschaulicht werden. Die monistische Konzeption unterscheidet sich begründungstheoretisch von einer dualistischen insofern, als sie konstitutiv von einem internen Wechselverhältnis von Menschenrechten und Demokratie ausgeht und Menschenrechte dabei explizit als politische Rechte auffasst, denen die Doppelfunktion von Herrschaftsbegründung und -begrenzung gleichermaßen zukommt. Die dualistische Konzeption kann hingegen dadurch gekennzeichnet werden, dass sie das Verhältnis von Menschenrechten und Demokratie als externes begreift, womit der Dimension möglicher Formen von Staatlichkeit institutionentheoretische Fragestellungen sowie Vorschläge für ein menschenrechtsinspiriertes Design einer trans- und supranationalen Rechtsordnung nicht immer begrifflich trennscharf auseinandergehalten werden.

Im Folgenden wird es angesichts dieser unübersichtlichen Debattenlage im Ausgang von der habermasschen These der „Gleichursprünglichkeit von Menschenrechten und Demokratie“, deren systematische Konturen wir in einem ersten Schritt noch einmal nachzeichnen und anhand der kontrastierenden Unterscheidung von zwei möglichen Lesarten des Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie diskutieren (1), darum gehen, eine globale Konstitutionalisierungsperspektive auszubuchstabieren, durch die Elemente von Weltstaatlichkeit sichtbar werden. Zu diesem Zweck werden wir in einem zweiten Schritt dann die entsprechenden Einwände gegen eine zu enge Verklammerung von Menschenrechten und Demokratie in der Absicht aufnehmen, daran im Gegenzug die Gründe zu benennen, die eine kosmopolitisch-institutionelle Lesart der Gleichursprünglichkeitsthese stützen (2), bevor wir diesen Gedanken abschließend unter Bezug auf die Idee der Einheit des Rechts ein Stück weiterentfalten und mit der Idee einer Globalverfassung verknüpfen (3).

1. Die Idee der Gleichursprünglichkeit. Zum begrifflichen Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie

Der begriffliche Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Demokratie scheint nicht nur intuitiv – so paradox es klingen mag – von „ambivalenter Eindeutigkeit“ zu sein. Auf der einen Seite besteht die gängige Auffassung von Menschenrechten als der Demokratie vorgegebenen Rechtsprinzipien, die die demokratische Selbstbestimmung beschneiden. Auf der anderen Seite wird wiederum im Demokratieprinzip die Gefahr einer Beschränkung der normativen Kraft der Menschenrechte gesehen. Der vertiefende

Blick in die entsprechende Literatur bestätigt diesen Eindruck „zwiespältiger Klarheit“:¹ Wird die konzeptuelle Verbindung von Menschenrechten und Demokratie entweder historisch-politisch, „pragmatisch-hermeneutisch“ (Wellmer 1998: 269 ff.) oder aber begriffslogisch (Habermas 1992: Kap. III) als konstitutiv angesehen, so erscheint sie anderen Theoretikern in theoretisch-systematischer Hinsicht (Böckenförde 1998: 234) als gerade nicht so unmittelbar aufeinander verwiesen, wie *prima facie* anzunehmen wäre. Sowohl die eine als auch die andere Lesart dieses janusgesichtigen Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie beruft sich auf je spezifische Annahmen, die wiederum jeweils unterschiedliche Implikationen für die nationale bzw. für die trans-, inter- und supranationale Sphäre haben: Der ambivalente Charakter des Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie verstärkt sich noch einmal dahingehend, dass eine einfache Antwort auf die Frage, ob und inwiefern Menschenrechte über die Durchsetzungsmacht verfügen, demokratische Strukturen jenseits des Nationalstaats zu etablieren, nicht auf der Hand liegt.

Je nachdem, ob Menschenrechte vor allem als liberale (Freiheits-)Rechte, als politische Partizipationsrechte oder als soziale Rechte aufgefasst werden oder welche Rechte jeweils herangezogen werden, gestalten sich die Annahmen über das Verhältnis von Menschenrechten und Demokratie – welche hier allgemein als rechtlich basierte, wechselseitige Garantie privater und öffentlicher Autonomie (Habermas 1992: 151 ff., Schmalz-Bruns 2005: 82) verstanden werden soll, jeweils verschieden – und damit entsprechend auch die Argumentationslinien des Versuchs einer Beantwortung der Frage, inwiefern Menschenrechte als Legitimationsgrundlage für politische Entscheidungen und Institutionen jenseits des Nationalstaats dienen können. In Konzentration auf den Aspekt der politischen Partizipation der Menschenrechte (z.B. Artikel 21, 1-3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) kann der begriffliche Zusammenhang von privater und öffentlicher Autonomie unterstrichen und damit deren enge konzeptuelle Verbindung aufgezeigt werden. Hierbei lassen sich zwei Lesarten des Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie unterscheiden. Eine erste Lesart, die des Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie als „wechselseitige Verwiesenheit“, geht davon aus, dass zwischen beiden ein interner Zusammenhang besteht (a), die andere, für die Menschenrechte und Demokratie in einer „externen Beziehung“ zueinander stehen, besagt, dass beide nicht aufeinander verweisen, sondern in einem ihnen äußerlich bleibenden Verhältnis zueinander stehen (b).

a) Die eine Lesart, die von der internen Verwiesenheit von Menschenrechten und Demokratie ausgeht, beschäftigt sich vornehmlich mit der Frage, inwiefern Menschenrechte die begriffliche Vorbedingung von Demokratie bilden bzw. ob andersherum

Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte darstellt. Die Beantwortung dieser Frage lässt sich noch einmal in drei Varianten unterscheiden:

- Die erste Variante speist sich aus einem historischen Blick auf das ausgehende 18. Jahrhundert. Als Quellen dieser engen Verbindung werden hier vor allem so berühmte Dokumente wie die *Virginia Bill of Rights* von 1776 (vor allem deren Abschnitte 1 und 2) sowie die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, insbesondere Artikel 3 bis 6, angegeben. Ihnen ist, so der Hauptaspekt dieser Variante, eine Doppeldimension der Menschenrechte eingeschrieben. Die Doppeldimension der Menschenrechte, zugleich universell-moralische, d.h. vorstaatliche Rechte, als auch politische Grund- oder Bürgerrechte zu sein, ist hier bereits angelegt. Ihr auf moralische Universalität hinstrebender Charakter ist insbesondere für die Diskussion der Bedingungen und Möglichkeiten demokratischer Institutionen auf inter-, supra- und transnationaler Ebene relevant. Der emanzipative Impetus dieser beiden Dokumente geht einher mit dem proklamatorischen Charakter ihrer moralisch-universalistischen Forderungen, in denen allerdings die Aspiration auf (zu konkretisierende) politische Institutionen und staatliche Strukturen bereits enthalten sind.
- Demgegenüber beruht eine zweite Variante „wechselseitiger Verwiesenheit“ auf der nicht nur trivialen Beobachtung, dass Menschenrechte und Demokratie dann in einem konstitutiven Wechselverhältnis miteinander stehen, wenn sie nicht nur als moralische Ansprüche formuliert, sondern *faktisch vollzogen* werden: „(D)emokratische Diskurse *gibt es ja nur, wo liberale und demokratische Grundrechte bereits in einer ... konkretisierten Form anerkannt sind*“ (Wellmer 1998: 270, Herv. i. O.). Aus dieser, streng genommen, weniger hermeneutischen als vielmehr pragmatischen Sicht auf die konstitutive Beschaffenheit politischer Gemeinschaften werden Menschenrechte dann vor allem als Grund- bzw. Bürgerrechte betrachtet, womit ihre moralisch-universelle Dimension abgeschwächt wird. Dieser Umstand muss jedoch nicht als bloß affirmativ gegenüber bestehenden politischen Herrschaftsformen kritisiert werden. Vielmehr lässt er sich als eindeutige Ablehnung der vermeintlichen Vorrangstellung des Moralischen vor dem Politischen – wie sie für viele liberale Theorien charakteristisch ist – verstehen, die sich dann allerdings mit der Problematik einer entsprechenden Begründung konfrontiert sieht.
- Genau dieser Legitimationslücke nimmt sich Jürgen Habermas an. Seine These der Gleichursprünglichkeit von privater und öffentlicher Autonomie besagt, dass Menschenrechte und Volkssouveränität nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen müssen, sondern sich wechselseitig bedingen. Habermas' Verhält-

nisbestimmung von privater und politischer Autonomie wird in der Debatte über Menschenrechte breit rezipiert.² Die Gleichursprünglichkeitsthese bestätigt sich als Pointe des habermasschen Begriffs- und Begründungskontexts einer Diskurstheorie des Rechts insofern, als es Habermas darum geht zu zeigen, dass das Moral- und das Demokratieprinzip kein Verhältnis jeweiliger Unterordnung eingehen müssen, sondern sich einander begründungstheoretisch ergänzen, wenn es darum geht, den begriffslogischen Zusammenhang von privater und öffentlicher Autonomie zu erläutern (Habermas 1992: 151 ff.). Das heißt, weder muss das Moralprinzip dem Demokratieprinzip noch das Recht der Moral untergeordnet werden, um ein Verhältnis wechselseitiger Erfüllung herzustellen: Das Individuum ist nicht nur Privatperson und Bürger in Personalunion, sondern vor allem, wie es die Idee der Selbstgesetzgebung fordert, zugleich Autor und Adressat des Rechts (Habermas 1992: 117, 154 ff.). Das Zusammenfallen von Autor und Adressat in einer Person ist weder ein pragmatisches noch ein normatives Verhältnis der beiden Formen von Autonomie, sondern ein *begrifflich notwendiges*: Die private Autonomie des Individuums und die politische (des Individuums wie der gesamten Gemeinschaft) können einander erst im gleichberechtigten Wechselverhältnis gegenseitig hervorbringen und garantieren. Auch die habermassche Gleichursprünglichkeitsthese versteht Menschenrechte daher letztendlich ausschließlich als Bürgerrechte, die dem Individuum insofern zukommen, als es Bürger eines bestimmten demokratischen Rechtsstaates ist. Umgekehrt legitimiert sich die politische Autonomie der Gemeinschaft durch die Menschenrechte dadurch, dass sie in Form von (diskurstheoretisch begründeten) Grundrechten die normative Grundlage politischer Verfahren und Strukturen liefern. Nur eine Konzeption von Menschenrechten *als* grundrechtlichen Bürgerrechten vermag die begriffliche Doppelfunktion von Autor- und Adressatenschaft der Bürger überhaupt zu gewährleisten. Damit wird offensichtlich, dass die Gleichursprünglichkeitsthese nur innerhalb einer begrenzten politischen Gemeinschaft gilt, in der nicht nur erkenntnistheoretisch und rechtlich zwischen Mitglied und Nicht-Mitglied unterschieden werden kann (Habermas 1998: 161), um den Bürgern die Doppelrolle von Autor und Adressat überhaupt zuschreiben zu können, sondern die auch über entsprechende reflexive Institutionen verfügt.

Somit nimmt Habermas (1992: 129-151, 1999) eine konzeptionelle Weichenstellung vor, die für die Bewältigung des Übergangs von einer nationalstaatlich gehegten zu einer kosmopolitisch orientierten Menschenrechtspolitik problematische Folgen aufweist. Eine entsprechende monistische Übertragung der Gleichursprünglichkeits-

konzeption von privater und öffentlicher Autonomie ins Kosmopolitische, die auf einen Weltstaat hinausliefere, hat Habermas selbst nachdrücklich zu umgehen versucht (Habermas 1998: 165 ff., 2004: 134 ff., 2007: 426), indem er allgemeiner danach fragt, wie die demokratische Legitimation von Entscheidungen jenseits des staatlichen Organisationsschemas generell denkbar sei (Habermas 1998: 165).

b) Genau an diesem Punkt setzt die andere Lesart des Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie an, die davon ausgeht, dass sie begrifflich und inhaltlich-pragmatisch nicht so eng miteinander verwoben sind, wie es die erste Lesart nahelegt, insbesondere weil das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Demokratie nicht anders als im Rahmen von Staatlichkeit gedacht werden kann. Menschenrechte lassen sich jedoch nach Auffassung dieser zweiten Lesart eines externen Verhältnisses, im Gegensatz zu dieser politisch-institutionellen Konzeption, vor allem als moralische Rechte auffassen, denen das Demokratieprinzip im Sinne einer auf institutionelle Ausgestaltung ausgerichteten Form der Selbstregierung nicht konstitutiv innewohnt, sondern ihr zunächst einmal insofern äußerlich bleibt, als demokratische Verfahrensformen und Selbstgesetzgebungsmomente begrifflich nicht auf Staatlichkeit im engeren Sinne verweisen müssen (Kant 1996: § 52). Nach diesem Verständnis sind Menschenrechte vorstaatliche Rechte, die im Sinne einer Orientierung an zukünftigen Verrechtlichungs- und Institutionalisierungsabsichten gelten können, nicht aber selbst schon die institutionelle Dimension von rechtlicher Verbürgung enthalten. Menschenrechte gelten dieser Auffassung zufolge als vorgelagerte normative Standards für die Legitimität von Regeln, Verfahren und Institutionen (Chwaszcza 2007), nicht aber als unmittelbare Legitimationsgrundlage für herrschaftsbegründende (staatliche) Strukturen selbst. Es geht hier vielmehr um eine differenziertere Konzeption verschieden gearteter Funktionen der Menschenrechte (d.h. um eine stärkere Unterscheidung zwischen liberalen Abwehr-, politischen Partizipations- und sozialen Teilhaberechten und einer Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsdimension), die nicht notwendigerweise methodologisch mit dem Demokratieprinzip in Verbindung gebracht werden muss.

Dieser zweiten Lesart des externen Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie ermangelt es jedoch insofern an Plausibilität, als sie nicht zu erklären vermag, inwiefern vornehmlich moralisch verstandenen Menschenrechten eine Durchsetzungsmacht zur Etablierung von demokratischen Institutionen in der Sphäre jenseits des Nationalstaats zukommen könnte. Vielmehr sieht es so aus, als ob die normative Gültigkeit von Menschenrechten dem Verdacht der sprichwörtlichen Ohnmacht des Sollens (Hegel 1986: 265) anheimfiele, wenn sie nicht als politisch verfasst und im Hinblick auf faktische transnationale Verrechtlichung verstanden wird.

Damit aber stoßen wir auf einen Punkt, an dem die grundbegrifflich vorgezeichneten Linien sich an der Diagnose einer postnationalen Konstellation zu brechen scheinen, in der wir uns schlecht entscheiden könnten, was menschenrechtlich gefährlicher scheint – die höchst unvollkommene und selektive einzelstaatliche Gewährleistung von Menschenrechten, die zudem von Prozessen der Ethisierung und Entrechtlichung der völkerrechtlichen Handlungsgrundlagen begleitet ist, oder die halbierte Form der Verstaatlichung der internationalen Politik (Habermas 1999: 388, 2004, 2005 und 2007): In jedem Fall scheinen die Menschenrechte unter diesen Bedingungen das ihnen begrifflich eingeschriebene Moment der Rechtlichkeit in beiden genannten Hinsichten abstreifen zu müssen – es mangelt ihnen wegen der ausbleibenden Verklammerung mit institutionell gesicherten Prozessen der vernünftigen Willensbildung auf globaler Ebene an Legitimität (normativer Dualismus) und sie drohen, was die Gewährleistung ihrer Durchsetzung angeht, in den Strudel einer grassierenden Entstaatlichung hineingezogen zu werden. Diese speist sich aus den zwei Quellen der Denationalisierung der Politik einerseits und der ausbleibenden (und vielfach nicht einmal gewünschten) republikanischen Verstaatlichung der globalen Politik andererseits. Unter diesen Umständen jedenfalls drohen die Menschenrechte erneut auf den Status bloß moralischer Rechte zurückgeworfen zu werden, was ihnen nurmehr eine allerdings in ihrer Stoßrichtung unklare oder umstrittene aspirative Bedeutung zuweist.

Kommen wir daher auf Habermas' Vorbehalte gegen eine monistische Transferierung der Gleichursprünglichkeitsthese zurück, um sie einem Versuch der Entkräftung zu unterziehen. Habermas zufolge wäre eine monistische Übertragung der Gleichursprünglichkeitskonzeption von Menschenrechten und Volkssouveränität auf die transnationale Ebene mit dem Resultat eines Weltstaates nicht wünschbar – ja, sie werde seiner Meinung nach darüber hinaus auch von niemandem gewollt, „selbst wenn sie zu haben wäre“ (Habermas 2007: 428). Habermas selbst argumentiert daher seit Mitte der 1990er Jahre in seinen Schriften zur postnationalen Konstellation zunehmend für eine dualistische Konzeption. Dieses Modell einer „Weltinnenpolitik ohne Weltregierung“ (Habermas 1998: 163) fokussiert nicht auf einen kosmopolitischen Weltstaat, vielmehr wird der Blick auf privat- bzw. organisationsrechtliche Körperschaften gelenkt, um die begrifflichen (und praktischen) Fallstricke voreiliger Konstitutionalisierungsbestrebungen zu umgehen (Habermas 1998: 132). Diese Strategie ließe sich dahingehend interpretieren, dass Habermas sich mit einer dualistischen Argumentation der Frage nach Weltstaat oder Staatenwelt zunehmend entzieht (Schmalz-Bruns 2007: 270). Unter dem Eindruck der Klärung des Verhältnisses von Moral- und Demokratieprinzip unter Bezug auf das Diskursprinzip sieht er sich zwar genötigt einzuräumen, dass die

Gründe für in Rechtsform auftretende Handlungsnormen ganz unterschiedlicher und nicht nur moralischer, sondern auch pragmatischer und ethisch-politischer Natur sein können (Habermas 1992: 139). Das aber hat nicht nur zur Folge, dass damit die Lösung des Rousseau-Problems, nämlich die Herausführung der Idee der Selbstgesetzgebung aus der allzu engen Verklammerung mit den ethischen Lebensformen eines „konkreten Volkes“ (Habermas 1992: 132), wenigstens z.T. wieder kassiert wird. Vielmehr verzweigt sich die Idee der demokratischen Selbstgesetzgebung unter dem Eindruck dieser Unterscheidung unversehens in die Gestalt einer Republik von Weltbürgern einerseits und die dann legitime Form der Selbstbestimmung im Rahmen ethisch gestifteter, aber partikularer politischer Gemeinschaften. Und das bedeutet nicht nur andererseits, dass Menschenrechte die doppelte Gestalt internationalrechtlicher, universeller Rechte und von Bürgerrechten annehmen, sondern, dass unter diesen Bedingungen Ansprüche auf lokale Interpretationen (jedenfalls dann nicht, wenn es sich um legitime – demokratisch zustande gekommene – Interpretationen handelt) nicht mehr begründet zurückgewiesen werden können. Dadurch gerät das Demokratieprinzip aber gleichsam in Konkurrenz zu sich selber, und dies hat mit Blick auf die gegenwärtige Herausforderung der postnationalen Konstellation normativ gesehen missliche Konsequenzen. Zudem wird dieser Effekt noch dadurch verstärkt, dass sich im eigentümlichen Modus der Rechtsgeltung ein doppelter Anspruch an staatliche Gewalten ergibt, gleichzeitig die legitime Gesetzgebung wie die faktische Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten und zu garantieren (Habermas 1999: 388). Während sich der zeitgenössischen Literatur über Menschenrechte eine Reihe von unterschiedlichen Motiven, die gegen die Wünschbarkeit einer transnationalen demokratischen Ordnung mit staatlichen Zügen sprechen, durchaus entnehmen lassen, spiegelt die weltrepublikskleptische Sichtweise von Habermas allerdings die Diskussion nicht angemessen wider, in der über die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten transnationaler demokratischer Institutionen gestritten wird (vgl. die Aufsätze in Niesen/ Herborth 2007).

2. Demokratie und die Legitimität globaler Institutionen

Der Versuch, die Idee einer globalen Menschenrechtspolitik nicht in der Perspektive des Weltstaates, sondern in jener der Entfaltung einer Form „inklusive Weltstaatlichkeit“, die die normativen Potenziale emergenter Strukturbildungen und -veränderungen mit der Idee einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts verschränkt (Albert/Schmalz-Bruns 2008, Falk 1999: 179 f.), zu verorten, lässt u.U. die normative Bilanzierung der

Entwicklung globaler politischer Strukturen nicht so negativ ausfallen, wie es häufig unterstellt wird: In der Lesart eines externen Verhältnisses von Menschenrechten und Demokratie können moralisch verstandene Menschenrechte die normativen Standards gleichsam nur vorschießen, die dann aber in die legitimationsstiftende Gestalt rechtlich-politisch institutionalisierter, inklusiver und egalitärer Verfahren übersetzt werden müssen. Freilich stellt eine dermaßen weltrepublikanisch gedachte globale Menschenrechtsordnung einen so massiven Vorgriff dar, dass der Frage, wie man sich in diesem Provisorium menschenrechtlicher Normativität einrichten soll, eine ganz eigene Bedeutung zukommt. Jedenfalls scheint es *prima facie* eine Reihe recht unterschiedlicher Gründe zu geben, in Ermangelung globaler demokratischer Strukturen einer zu engen Verzahnung von Menschenrechten und Demokratie eher skeptisch gegenüberzustehen. So wäre aus Klugheits erwägungen heraus darauf zu achten, dass unter dem Druck eines solchen Vorgriffs die aktuell gegebenen faktischen Konsense, auf die sich die globale Menschenrechtspolitik allein beziehen kann, nicht untergraben werden. Das ist eine Sorge, die etwa Böckenförde (1998: 240) dazu veranlasst, strikt zwischen der Annahme eines begrifflichen Zusammenhangs von Menschenrechten und Demokratie und der moralischen Forderung eines Menschenrechts auf Demokratie zu unterscheiden und darauf zu verzichten, Demokratie als universales und unbedingt gültiges politisches Ordnungsprinzip zu proklamieren, weil „nicht als ‚input‘ kategorisch geboten, als Menschenrecht unbedingt gefordert sein [kann], was den ‚output‘, die Erreichung der um der Menschen, ihres Zusammenlebens in Recht und Freiheit, notwendigen Zwecke und darauf bezogenen Entscheidungen, sicher verhindert oder – empirisch fundiert – unabsehbar gefährdet“ (Böckenförde 1998: 240). Daran ist normativ gesehen sicher richtig, dass man die legitimierungstheoretische Frage von der Frage nach der moralischen Richtigkeit einer zwangsbewehrten Form von Demokratisierung unterscheiden können und praktisch die Spielräume nutzen sollte, die entstehen, wenn man das republikanische Postulat auf den Status einer regulativen Idee zurücknimmt (Michelman 1999: 65). Davon blieben solche Einwände zunächst unberührt, die das Demokratieprinzip in seiner einzelstaatlichen Realisierung als begriffliche Schranke begreifen, die sich vor der Entfaltung der normativen Potenziale einer globalen „*rule of law*“ oder der eigensinnigen Legitimität internationaler Institutionen legen könnte.

So argumentiert Palombella (2007) hinsichtlich der Frage nach dem Normativitätsgefälle zwischen den Normierungen des humanitären Völkerrechts, des Völkergewohnheitsrechts oder der Menschenrechte einerseits und der demokratisch domestizierten einzelstaatlichen Gesetzgebung, dass die Normativität rechtlicher

Regulierungen letztlich in der Idee formaler Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) verankert sei. Darüber hinaus könnten die im völkerrechtlichen *ius cogens* zusammengefassten völkerrechtlichen Prinzipien in ihrem Geltungsanspruch nicht von internen Vorkehrungen unterschiedlicher Rechtsordnungen und außerdem nicht von demokratischen Mehrheitsentscheidungen abhängig gemacht werden (Palombella 2007: 472-474). Aufschlussreich sind die in dieser Perspektive hervortretenden Gründe für die Annahme eines grundsätzlichen Normativitätsgefälles zwischen einer internationalen und einer nationalen Gestalt des Rechtsstaatsprinzips. Erstens weist Palombella den völkerrechtlichen Normbeständen, insoweit sie in Gestalt des Völkergewohnheitsrechts auftreten, eine Geltungsdimension zu, die nicht in punktuellen demokratischen Entscheidungen zu domestizieren ist, weil „[...] customary law forms part of the common venture of states in a truly collective sense and [...] its very nature seems to commit states through forms of practice that cannot be traced back to any precisely identifiable ‚democratic‘ decision“ (Palombella 2007: 467). Zweitens komme ihnen ein die einzelstaatliche Gesetzgebung übergreifender, quasi-konstitutioneller Status insofern zu, als sie als eine Art höherer konstitutioneller Selbstbindung von Staaten verstanden werden können (Palombella 2007: 474). Drittens kann ihr überlegener rechtlicher Status auf den Umstand zurückgeführt werden, dass wesentliche Regeln des internationalen Systems als gemeinsame oder transsystemische Regeln gefasst werden können (Palombella 2007: 474). In diesen Zuspitzungen, mit denen er auf globaler Ebene den Zusammenhang von Demokratie und (Menschen-)Recht auflöst, zehrt Palombella ganz offensichtlich von der jeder legitimen Form der Rechtserzeugung vernunftrechtlich eingeschriebenen Forderung, dass diese als Ergebnis einer kollektiv- und nicht lediglich distributiv-allgemeinen Form der Willensbildung gedacht werden können muss – mit dieser Pointe wird der einzige Weg vorgezeichnet, der im Sinne der institutionellen Einlösung des begrifflichen Nexus zwischen Demokratie und Menschenrechten auf notwendig supranationaler Ebene bleibt.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt man, wenn man den Blick auf die Frage lenkt, welchen normativen Standards internationale wie supranationale Institutionen genügen können müssten, um die Legitimität der auf dieser Ebene getroffenen Entscheidungen zu gewährleisten. Dann nämlich zeigt sich erneut, dass sich die Normativität supranationaler Regulierungen nicht allein und nicht einmal primär aus dezentralen Quellen speisen kann. Die Gründe dafür sind dreierlei: Dies hat in funktionaler Hinsicht mit der Art des supranationalen Regelungsanspruchs selber zu tun, zum anderen mit den epistemischen Problemen, die einer dezentrierten Form der Problemlösung entgegenstehen und schließlich sind dafür Asymmetrien

verantwortlich, die sich einstellen, wenn die normative Dignität der Orientierungen global handelnder politischer Akteure primär an ihrer Funktion der Repräsentation eines jeweils einzelstaatlich gebildeten Willens erläutert werden soll. In allen drei genannten Hinsichten wird die moralische Integrität und Plausibilität sowie die Stabilität supranationaler Institutionen vielmehr davon abhängen, ob sie die ihnen angemessene Lösung von Koordinationsproblemen so wahrnehmen, dass die dem Regulierungsanspruch unterliegenden Akteure den konkreten Entscheidungen nicht lediglich aus eigeninteressierten, strategisch motivierten Gesichtspunkten, sondern aus allgemeinen Gründen (aus vernünftiger Einsicht) zustimmen können (Buchanan/Keohane 2006: 409).

Im Gegenlicht einer solchen, durch ein allgemeines, wechselseitiges Recht auf Rechtfertigung (Forst 2007) begründeten Konzeption von Legitimität, werden zunächst drei Sorten von Gründen sichtbar, die dagegen sprechen, die Legitimität supranationaler Institutionen von der Legitimationszufuhr von Seiten einzelner (auch demokratischer) Staaten abhängig zu machen (Buchanan/Keohane 2006: 414-416): Zum Ersten rechnet dieses Modell nicht hinreichend mit dem Umstand, dass das normative Kriterium der Freiwilligkeit der Zustimmung durch die strukturelle „Verletzbarkeit“ insbesondere schwacher Staaten unterlaufen zu werden droht. Zum Zweiten spricht die Tatsache einer durch die dezentrale Legitimationszufuhr stark gedehnten Legitimationskette in Verbindung mit dem Problem der Exekutivlastigkeit dagegen, die Legitimation auf die Zustimmung von Repräsentanten von Staaten und nicht von (Welt-)Bürgern zurückzuführen. Zum Dritten wird eine solche Vorstellung der Tatsache nicht gerecht, dass nicht alle von supranationalen Regelungen Betroffenen Angehörige demokratischer Staaten sind, so dass „consent by democratic states may actually foster a type of accountability that is detrimental to the interests of the world's worst-off people“ (Buchanan/Keohane 2006: 415 f.).

Unter dem Eindruck dieser Gründe bietet es sich vielmehr an, die Standards, denen legitime supranationale Institutionen genügen können müssten, in direkterem Bezug auf die reflexiven Herausforderungen zu entwickeln, vor die sich eine supranationale Form globaler Handlungskoordination gestellt sieht. In einer solchen Perspektive treten u.E. drei Arten von Reflexionsproblemen in den Vordergrund, die durch geeignete Strukturen und Verfahren auf supranationaler Ebene institutionell so aufzufangen wären, dass sie den demokratischen Standards der vernünftigen Willensbildung unter Bedingungen von Freiheit und gleicher Inklusion und Partizipation zu entsprechen vermögen (Buchanan/Keohane 2006: 417 f., 424-426). Dabei handelt es sich um aus dem dynamischen Charakter globaler Regierungsinstitutionen und den Reversibilitäts-

anforderungen ergebende Probleme, die mit dem permanenten Wandel nicht nur der Mittel, sondern auch der Ziele dieser Institutionen zusammenhängen; des Weiteren um Probleme, die aus der (normativen) Selbstbezüglichkeit der einzelstaatlichen Willensbildung resultieren; und schließlich um epistemische Probleme und Unsicherheiten, die auf den Umstand zurückzuführen sind, dass die Fähigkeit seitens Betroffener, zu einem vernünftigen Urteil bezüglich der Legitimitätsansprüche supranationaler Institutionen zu kommen, ihrerseits von Bedingungen abhängig ist, unter denen das dafür notwendige Maß faktischen Wissens über die tatsächliche Performanz der Institution verlässlich generiert und allgemein zugänglich gemacht werden kann.

Somit lassen sich u.E. unter rechtlichen ebenso wie unter politisch-institutionellen Gesichtspunkten, die beide konstitutiv mit der Idee der Menschenrechte verbunden sind, ernstzunehmende Anhaltspunkte für die Vermutung zusammentragen, dass gerade im Blick auf die begriffliche Verschränkung von Menschenrechten und Demokratie die institutionelle Architektur einer globalen Menschenrechtspolitik unvermeidlich supranationale und in eine kosmopolitische Institutionenordnung weisende Züge annehmen muss. Wir werden daher im Folgenden argumentieren, dass die Gleichursprünglichkeitsthese als Verhältnis von Herrschaftsbegrenzung und -rechtfertigung in Form einer monistisch begründeten globalen Rechtsordnung, in der Menschenrechte als Verfahrenstandards fungieren, ausbuchstabiert werden kann.

3. Menschenrechte als Verfahrenstandards einer monistischen Rechtsordnung

Werden Menschenrechte primär als Verfahrenstandards im Rahmen einer monistischen Rechtsordnung interpretiert, erscheinen dualistische Sichtweisen auf das Völkerrecht deshalb problematisch, weil sich ein begrifflich und normativ anspruchsvoller postnationaler Rechtsbegriff nicht mit einer herrschaftsbegrenzenden Perspektive liberalen Zuschnitts begnügen kann, sondern die Frage der Herrschaftsrechtfertigung in den Mittelpunkt rücken sollte (vgl. Brunkhorst 2007). Die autonomietheoretische Erläuterung von „Gleichursprünglichkeit“ beinhaltet zugleich eine legitimationstheoretische Pointe, die zwar nicht unmittelbar auf einen Globalstaat hinausläuft, über die Idee eines wechselseitigen Verweisungszusammenhangs zwischen Herrschaftsbegründung und -begrenzung jedoch das Modell eines monistisch und verfassungsrechtlich organisierten Weltbürgerrechts privilegiert.

Zu den Defiziten, die dem Völkerrecht auch die Reputation eines „weichen“ und „politischen“ Rechts eingebracht haben (Hobe/Kimminich 2006), zählt neben der

Abwesenheit einer zentralen Sanktionsinstanz, ungenügenden Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen von Normen(durch)setzungspraktiken, nur rudimentär ausgeprägten Elementen der Machtbalancierung und Gewaltenteilung vor allem die Abwesenheit organisationsrechtlicher Regeln (vgl. Hart 1973), die angeben könnten, welche Institutionen und welche Akteure bezogen auf welche Menschenrechtsnormen welche Berechtigungen bzw. Verpflichtungen haben. Werden hingegen die autonomie- und damit legitimationsverbürgenden Potenziale einer Gleichursprünglichkeit von Herrschaftsbegrenzung und -rechtfertigung ausgezeichnet, können der im Rechtsdualismus des klassischen Völkerrechts angelegte Staatszentrismus relativiert und individualrechtlich abgesicherte „Selbstgesetzgebungsprozesse“ im Rahmen globaler Verfasstheit aufgewertet werden. Damit ist nicht impliziert, dass Nationalstaaten als herrschaftsrelevante, d.h. herrschaftsbegrenzende und -rechtfertigende Instanzen gänzlich obsolet werden, sondern dass sich ihr normativer Status in zweifacher Hinsicht relativiert: Im Kontext einer Gemengelage von regionalen, nationalen, inter- und supranationalen Rechtsinteraktionen stellen Staaten nicht den einzigen, nicht einmal den alleinigen Ort von Selbstgesetzgebungsprozessen dar, zum anderen haben sie als herrschaftsrelevante Institutionen einen funktionalen und instrumentellen Charakter, der darin besteht, die Autonomierechte der Individuen zu verbürgen und zu gewährleisten. Das hat die Konsequenz, dass der im Völkerrecht angelegte und gerechtigkeitsverbürgende Staatenegalitarismus (Brock 2002) weniger auf den Selbstzweck von Staaten als vielmehr auf den Schutz individueller Rechte zurückzuführen ist, und dass entsprechend Staats- und Völkerrecht in begriffsslogischer Hinsicht eine funktionale Einheit bilden (vgl. Kelsen 1992: 221 f.).

Diese Idee kann zu der These zugespitzt werden, dass nur ein als universale Einheit organisiertes Recht überhaupt geeignet scheint, die Autonomierechte aller Individuen gleichheitsverbürgend zu gewährleisten. Dazu bedarf es nämlich einer rechtlichen Einheit, die im grundlegenden Sinn durch eine hierarchische Struktur gekennzeichnet ist und über sanktionsbewährte Instanzen verfügt (ebd.). Die Attraktivität einer monistischen Rechtskonzeption entbindet sich nicht nur an der Idee, dass Recht notwendig eine systematische Einheit darstellt, sondern an der daran anschließenden Vorstellung, dass diese systematische Einheit durch einen „Gesetzgeber“ (sprich: durch die herrschaftsbetroffenen Individuen) hergestellt wird – etwa durch mit Allgemeinheitsbezug versehene Rechtsinterpretationen. Erscheint das Recht als sinnhaftes Ganzes, kann es als Rechtsordnung wirksam werden (vgl. Kelsen 1992: 209 ff.). Entsprechend sind auch nationales Recht und Völkerrecht solcherart aufeinander verwiesen, dass sie als universales Gesamtsystem über unterschiedliche Stufen organisiert (vgl. Kelsen 1992:

324 f.), aber formal auf einen rechtssetzenden Akt zurückgeführt werden (s.o.). In diesem Lichte sind Staatsrechtsordnungen keine isolierten politischen Einheiten, sondern Teil einer völkerrechtlichen Ordnung: Ein monistisches Rechtsverständnis richtet sich dann zum einen gegen substantialisierte und ethisch überhöhte Staatsbegriffe und plädiert zum anderen für die Prozeduralisierung und Demokratisierung transnationaler Rechtsgenese.

Die Frage, welche Menschenrechte moralische Relevanz haben, muss vor diesem Hintergrund selbst im Rahmen inklusiver Diskurse beantwortet werden. Die Inklusivität Menschenrechtsnormen begründender Diskurse kann wiederum mit einem individualrechtlich fundierten Recht auf Rechtfertigung (Forst 2007) erläutert werden, das reflexive, nach allgemeinen Gründen zu rechtfertigende Verfahren identifiziert, das Normenbegründungen und Normensetzungen ermöglicht. In dieser Perspektive ist die Frage nach der Genese und Durchsetzung von Menschenrechten über den Begriff des Rechts bzw. über dessen Funktionslogik mit der Frage nach angemessenen Verfahren und Institutionen verknüpft. Entscheidend ist dabei, dass die dem Begriff des Rechts inhärente autonomietheoretische Grammatik das Rechtsverfahren auf einen prozeduralen Monismus festschreibt, dem ein universaler „Code“ gleichen Respekts und gleicher Anerkennung eingeschrieben ist (vgl. Günther 2001) und damit eine emanzipative Forderung nach Inklusion, Reziprozität und Allgemeinheit zum Ausdruck bringt – insofern man sich auf die Sprache des Rechts einlässt. Die Sprache des Rechts berechtigt Akteure und verpflichtet sie zugleich zur Einhaltung normativer Grundprinzipien. Betrachtet man etwa die historische Entwicklung der Menschenrechtsdiskurse und -kodifikationen seit den 1920er Jahren, so sind es insbesondere die Bezüge auf den Allgemeinscharakter des Rechts und die Ansprüche, die mit der Idee von Menschenrechten als universal anerkennungswürdige (bzw. -gültige) verbunden sind, die konkrete Menschenrechtsentwicklungen vorantrieben sowie die Ausweitung und Vertiefung menschenrechtlicher Normen ermöglichten (Hitzel-Cassagnes/Meisterhans 2007: 5 ff.). Der Anspruch und die Möglichkeit, Recht als formales Medium zu nutzen, um moralisch prekäre und umstrittene Geltungsansprüche friedlich zu vermitteln, ermöglichte die Öffnung wechselseitig exklusiver Kommunikationspraxen und erhöhte das Verständigungspotential trans- und interkultureller Diskurse (ebd.).

Idealtypisch gesehen legt das die Vermutung nahe, dass der Bezug auf „Recht“ als universales System „*unitas in diversitas*“ ermöglicht, insbesondere wenn es gelänge, Menschenrechte in globale Verfassungsrechte zu transformieren und sie als demokratisch zu verwirklichende Kommunikationsrechte auf den unterschiedlichen

(d.h. nationalen, transnationalen und supranationalen) Ebenen der Weltgesellschaft anzusiedeln. Und die demokratietheoretische Pointe läge darin, (Menschenrechts-) Normenkollisionen durch die Inklusion unterschiedlicher Deutungshorizonte zu vermitteln und die Ebenen der Rechtsgenerierungsdiskurse in eine reflexive Struktur einzubinden (Meisterhans 2007). Postnationales Recht wäre in diesem Sinne als ein hierarchisches, aufeinander verweisendes und dynamisches System zu verstehen, das struktureller Verfahrensdefizite durch Metanormierungen abbauen und hegemonial verzerrte Ermächtigungspraktiken sanktionieren könnte. In diesem Lichte provoziert Habermas' Lösung eines dualistischen Weltrechts transnationaler und internationaler Verhandlungssysteme, die in Anbetracht vergleichsweise schwacher Verfahrensstrukturen auf spontane Selbstorganisationsprozesse der Gesellschaft vertraut, das Bedenken, zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure gleichermaßen moralisch zu überfordern. Menschenrechtliche Kommunikationspraxen und -diskurse bedürfen verfahrensgeleiteter Kanalisierung und institutioneller Einbettung, d.h. einer hinreichenden organisationsrechtlich verankerten Steuerung und Selektion, um nicht Gefahr zu laufen, in einem komplexen Mehrebenenarrangement ohne nachhaltigen Effekt zu verpuffen oder aber durch hegemoniale Akteure missbraucht zu werden – sind es doch gerade die faktischen Asymmetrien eines politisch verzerrten Völkerrechts, die pseudomoralischen Selbstermächtigungen einen Nährboden bereiten. Das von Ingeborg Maus (2002, 2007) exponierte Problem des Justizialpaternalismus und der Selbstermächtigung wäre in diesem Lichte nicht auf den „institutionalistischen Kosmopolitismus“ zurückzuführen, sondern eine Folge mangelhafter rechtlicher Organisation weltgesellschaftlicher Beziehungen.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen können wir mit der These schließen, dass transnationale Ver(menschen)rechtlichung im Lichte der Gleichursprünglichkeitsthese von Menschenrechten und Demokratie mit einer normativen Forderung nach einer globalen prozeduralen Verfassungsstruktur zu verbinden ist; denn erst im Rahmen einer solchen notwendig monistischen Verfassungsstruktur würde einerseits die Möglichkeit eröffnet, organisationsrechtliche, d.h. machtkonstitutive und machtbegrenzende und mithin gewaltenteilende Regeln andererseits miteinander so zu verzahnen, dass demokratische und rechtsstaatliche Verfahrensstandards gewährleistet werden könnten: Eine legitime Allokation von Rechten und Pflichten, so unser Argument, ließe sich nur dann verbürgen, wenn die unterschiedlichen, faktisch wirksamen Verregelungskontexte (internationale Organisationen, Staaten, transnationale Regime und Assoziationen) durch ein globales, Rechtsgenerierungsprozesse strukturierendes Verfassungsrecht ergänzt würden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Shute/Hurley 1996, Gosepath/Lohmann 1998, Brunkhorst/Niesen 1999, Brunkhorst/Köhler/Lutz-Bachmann 1999, Lutz-Bachmann/Bohman 2002, Kuper 2005, Pogge 2007, Richter 2008.
- 2 Vgl. u.a. Brunkhorst 1999, Forst 1999, 2007, Arenhövel 2003, die Aufsätze in Niesen/Herborth 2007 sowie Kreide 2008.

Literatur

- Albert, Mathias/Schmalz-Bruns, Rainer 2008: Antinomien der Global Governance: Mehr Weltstaatlichkeit, weniger Demokratie?, in: Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Demokratie in der Weltgesellschaft (Soziale Welt Sonderband Nr. 18), Baden-Baden, i.E.
- Alexy, Robert 1998: Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 244-264.
- Arenhövel, Marc 2003: Globales Regieren. Neubeschreibungen der Demokratie in der Weltgesellschaft, Frankfurt/M./New York.
- Benhabib, Seyla 2007: Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times, in: Citizenship Studies, Vol. 11, Nr. 1, S. 19-36.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1998: Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte?, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 233-244.
- Brock, Lothar 2002: Staatenrecht und Menschenrecht, Schwierigkeiten der Annäherung an eine weltbürgerliche Ordnung, in: Lutz-Bachmann, Mathias/Bohman, James (Hrsg.): Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt/M., S. 201-225.
- Brock, Lothar 2007: Innerstaatliche Kriege und internationale Gewaltanwendung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts: Indiz für die Emergenz oder das Ausbleiben von Weltstaatlichkeit?, in: Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.): Weltstaat und Weltstaatlichkeit, Wiesbaden, S. 157-183.
- Brunkhorst, Hauke 1999: Menschenrechte und Souveränität – ein Dilemma?, in: ders./Köhler, Wolfgang R./Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.): Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, Frankfurt/M., S. 157-175.
- Brunkhorst, Hauke 2007: Die Legitimationskrise der Weltgesellschaft, Global Rule of Law, Global Constitutionalism und Weltstaatlichkeit, in: Niesen, Peter/Herborth, Benjamin (Hrsg.): Anarchie der kommunikativen Freiheit, Frankfurt/M., S. 321-349.
- Brunkhorst, Hauke/Köhler, Wolfgang R./Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.) 1999: Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik. Frankfurt/M.
- Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.) 1999: Das Recht der Republik, Frankfurt/M.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O. 2006: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: Ethics and International Affairs, Vol. 20, Nr. 4, S. 405-437.
- Chwaszcza, Christine 2007: Moral Responsibility and Global Justice. A Human Rights Approach (Studies in Political Theory Bd. 1), Baden-Baden.
- Cohen, Jean L. 2006: Sovereign Equality vs. Imperial Right: The Battle over the New World Order, in: Constellations, Vol. 13, Nr. 4, S. 485-505.

- Falk, Richard 1999: The challenge of genocide and genocidal politics in an era of globalisation, in: Dunne, Tim/Wheeler, Nicholas J. (Hrsg.): Human Rights in Global Politics, Cambridge, S. 177-194.
- Forst, Rainer 1999: Die Rechtfertigung der Gerechtigkeit. Rawls' Politischer Liberalismus und Habermas' Diskurstheorie in der Diskussion, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt/M., S. 105-168.
- Forst, Rainer 2007: Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M.
- Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.) 1998: Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M.
- Günther, Klaus 2001: Rechtspluralismus und universeller Code der Legalität als rechtstheoretisches Problem, in: ders./Wingert, Lutz (Hrsg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Frankfurt/M., S. 434-455.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen 1998: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: ders.: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M., S. 91-169.
- Habermas, Jürgen 1999: Zur Legitimität durch Menschenrechte, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt/M., S. 386-403.
- Habermas, Jürgen 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: ders.: Der gesplante Westen, Frankfurt/M., S. 113-193.
- Habermas, Jürgen 2005: Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?, in: ders.: Zwischen Naturalismus und Religion, Frankfurt/M., S. 324-265.
- Habermas, Jürgen 2007: Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik: eine Replik, in: Niesen, Peter/Herborth, Benjamin (Hrsg.): Anarchie der kommunikativen Freiheit, Frankfurt/M., S. 406-459.
- Hart, H. L. A. 1973: Der Begriff des Rechts. Frankfurt/M.
- Hegel, Georg Friedrich Wilhelm 1986: Wissenschaft der Logik I, Werke Bd. 5. Frankfurt/M.
- Hobe, Stephan/Kimminich, Otto: Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., Tübingen/Basel.
- Hitzel-Cassagnes, Tanja/ Meisterhans, Nadja 2007: Global legalisation and the missing link to constitutionalisation, Hannover, Ms.
- Hurrell, Andrew 1999: Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world, in: Dunne, Tim/Wheeler, Nicholas J. (Hrsg.): Human Rights in Global Politics, Cambridge, S. 277-302.
- Kant, Immanuel 1996: Metaphysik der Sitten, Werkausgabe Bd. VIII, hg. v. Wilhelm Weischedel, Frankfurt/M.
- Kelsen, Hans 1992: Reine Rechtslehre, Wien.
- Kreide, Regina 2008: Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines politischen Instruments, Frankfurt am Main/New York.
- Kuper, Andrew (Hrsg.) 2005: Global Responsibilities. Who must Deliver on Human Rights? Oxon/New York.
- Lutz-Bachmann/Bohman, James (Hrsg.) 2002: Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt/M.
- Maus, Ingeborg 2002: Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: der Niedergang der Demokratie,

- in: Lutz-Bachmann, Matthias/Bohman, James (Hrsg.): *Weltstaat oder Staatenwelt: Für und wider die Idee der Weltrepublik*, Frankfurt/M., S. 226-259.
- Maus, Ingeborg 2007: *Verfassung oder Vertrag. Zur Verrechtlichung globaler Politik*, in: Herborth, Benjamin/Niesen, Peter (Hrsg.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit, Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt/M., S. 350-383.
- Michelman, Frank I. 1999: *Bedürfen Menschenrechte demokratischer Legitimation*, in: Brunkhorst, Hauke/Köhler, Wolfgang R./Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.): *Recht auf Menschenrechte*, Frankfurt/M., S. 52-65.
- Meisterhans, Nadja 2007: *Eine weltbürgerliche Verfassung für die Weltgesellschaft? Zur herrschaftsbegründenden Konstitutionalisierung von Menschenrechten*, Dissertation, Universität Bremen.
- Niesen, Peter/Herborth, Benjamin (Hrsg.) 2007: *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt/M.
- Palombella, Gianluigi 2007: *The Rule of Law, Democracy, and International Law. Learning from the US Experience*, in: *Ratio Juris*, Jg. 20, Nr. 4, S. 456-484.
- Pogge, Thomas (Hrsg.) 2007: *Freedom from Poverty as a Human Right. Who owes what to the very poor?* Oxford.
- Richter, Ingo (Hrsg.) 2008: *Transnationale Menschenrechte. Schritte zu einer weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte*, Opladen.
- Schmalz-Bruns, Rainer 2005: *Demokratie im Prozess der Globalisierung: Zur Demokratieverträglichkeit von Global Governance*, in: Behrens, Maria (Hrsg.): *Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität*. Lehrbuch, Wiesbaden, S. 79-98.
- Schmalz-Bruns, Rainer 2007: *An den Grenzen der Entstaatlichung. Bemerkungen zu Jürgen Habermas' Modell einer Weltinnenpolitik ohne Weltregierung*, in: Niesen, Peter/Herborth, Benjamin (Hrsg.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt/M., S. 269-293.
- Shute, Stephen/Hurley, Susan (Hrsg.) 1996: *Die Idee der Menschenrechte*, Frankfurt/M.
- Wellmer, Albrecht 1998: *Menschenrechte und Demokratie*, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.): *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt/M., S. 265-291.

Sonja Grimm

Intervention für Demokratie und Menschenrechte

Gewaltkonflikte treten heute in der Mehrzahl als inner- oder substaatliche Konflikte auf. Zwischenstaatliche Kriege sind kaum noch zu beobachten (HIIK 2007). Die internationale Staatengemeinschaft, Staatenkoalitionen oder Einzelstaaten sehen sich zunehmend genötigt, einen Beitrag zur Lösung dieser innerstaatlichen Konflikte zu leisten, sei es aus humanitären, strategischen oder politischen Gründen. Die Einmischung von außen zur Bearbeitung interner Konflikte ist jedoch mit einer Vielzahl von Problemen behaftet. Der Einsatz militärischer und politischer Mittel ist durch das aktuelle Völkerrecht nur schwach gedeckt. Darüber hinaus zieht die militärische Intervention hohe Folgekosten nach sich. Um als Operation erfolgreich zu sein, erfordert sie in Postkonfliktgesellschaften eine umfangreiche Neuordnung des politischen Systems. Nur so kann ein neuerlicher Gewaltausbruch verhindert und ein politischer Rahmen etabliert werden, innerhalb dessen Konflikte friedlich gelöst werden können. Allerdings ist diese externe Einmischung zugunsten einer politischen Neuordnung problematisch, weil sie tief in die internen Belange einer politischen Gemeinschaft eingreift. Trotz eines hohen Einsatzes von Ressourcen und Zeit durch die internationale Staatengemeinschaft gibt es bisher nur wenige Fälle, in denen eine militärische Intervention mit anschließender politischer Neuordnung zu einer erfolgreichen Demokratisierung geführt hat. Die These des vorliegenden Beitrags ist, dass externe Akteure nur dann zur Bearbeitung und Lösung der Gewaltkonflikte beitragen können, wenn sie auf völkerrechtlich legaler Basis operieren, ihre Intervention mit guten Gründen legitimieren und dabei adäquate Strategien der Friedenskonsolidierung einsetzen. Letzteres beinhaltet die Verpflichtung, nach einer Intervention zu einer umfassenden politischen Neuordnung der Postkonfliktgesellschaft beizutragen. Dies bedeutet, dass externe Akteure zugunsten des Menschenrechtsschutzes tief in die internen Belange eines Staates eingreifen. Dadurch wird das Nichtinterventionsgebot der UN-Charta weiter aufgeweicht.

1. Intervention

Eine militärische Intervention im engen Sinn liegt vor, wenn eine fremde Macht, das heißt ein anderer souveräner Staat, eine Staatenkoalition oder eine Organisation, mit Truppen auf dieses Gebiet gegen den Willen der souveränen Regierung vordringt.

Diese Anwendung von Gewalt im internationalen System ist durch die Charta der Vereinten Nationen weitgehend verboten: „Nothing contained in the present Charter shall authorise the United Nations to intervene in matters that are essentially within the domestic jurisdiction of any State or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter.“ (Art. 2(4) UN-Charta). Aus positivistisch-völkerrechtlicher Sicht bilden die einzigen legalen Ausnahmen einerseits das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen einen unmittelbar bevorstehenden Angriff (Art. 51 UN-Charta) und andererseits die Ermächtigung zum Einsatz von Gewalt zur Sicherung des Weltfriedens auf Basis von Kapitel VII der UN-Charta. Die Grundregel internationalen Rechts ist also die Nichtintervention.

Allerdings wird das Nichtinterventionsgebot in dem Maße aufgeweicht, in dem der Kanon der Menschenrechte als gleichberechtigter Rechtsanspruch neben die völkerrechtliche Souveränität des Staates gestellt wird. Die internationale Staatengemeinschaft sieht sich zunehmend in der Pflicht, Individuen auch gegen massive Menschenrechtsverletzungen eines souveränen Staates bzw. dessen Regierung zu schützen und gegebenenfalls auf Basis eines UN-Mandats zu intervenieren. In der völkerrechtlichen Diskussion wird diese Entwicklung als eine neue Norm, „the responsibility to protect“, verhandelt (ICISS 2001: 11). Sie besagt, dass bei einer massiven Verletzung der individuellen negativen Freiheitsrechte, also des Rechts auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit, eine militärische Intervention gerechtfertigt sein kann: „The emerging principle in question is that intervention for human protection purposes, including military intervention in extreme cases, is supportable when major harm to civilians is occurring or imminently apprehended, and the state in question is unable or unwilling to end the harm, or is itself the perpetrator.“ (ICISS 2001: 16). Diese so gerechtfertigte Intervention soll, so die Autoren weiter, immer auf der Basis eines UN-Mandats und damit völkerrechtlich legal erfolgen.

Sich jedoch ausschließlich auf den Sicherheitsrat zu verlassen, ist ethisch problematisch. Wenn sich die Mitglieder des Sicherheitsrats nicht zur Verabschiedung einer Resolution mit Mandatscharakter durchringen können, gibt es keinen völkerrechtlich legalen Weg, den Opfern von Völkermord und schwersten Menschenrechtsverletzungen mit militärischen Mitteln Beistand zu leisten. Auch ohne UN-Mandat kann eine militärische Intervention daher in den Augen der zu Beschützenden und in den Augen der Ausführenden über eine hohe moralische Legitimität verfügen. 1999 war dies der Fall, als die Mitgliedsstaaten der NATO ohne die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats Luftangriffe auf serbische Stellungen im Kosovo durchführten, um die dort ansässigen Kosovo-Albaner vor den gewaltsamen Übergriffen durch serbische Milizen zu

schützen. Um die Bombardements zu rechtfertigen, bedienten sich die beteiligten Staaten der Argumentation des gerechten Krieges (Walzer 1977) und bezeichneten ihre Operation als „humanitäre Intervention“ (Holzgrefe 2004; kritisch R. Merkel 2000). Eine solche ist nur zu rechtfertigen, wenn als Konfliktgrund schwerwiegendste Menschenrechtsverletzungen vorliegen, die von einem repressiven Regime über einen längeren Zeitraum hinweg begangen wurden.

Die Verantwortlichkeit zum Schutz endet jedoch nicht mit der militärischen Intervention im oben definierten engen Sinn. Gerade in Nachkriegsgebieten zeigt sich, dass eine dauerhafte Gewährleistung des Friedens nur dann erreicht werden kann, wenn das innerstaatliche Gewaltmonopol gesichert ist, für den Konflikt eine stabile politische Lösung gefunden wird und ein Minimum unbestrittener Staatlichkeit besteht. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, konstatieren die Vertreter der „responsibility to protect“ im gleichen Atemzug auch eine „responsibility to rebuild“ (ICISS 2001: 39). Sie meinen damit die externe Unterstützung der politischen Neuordnung im Anschluss an die militärische Intervention. Dies stellt die internationale Gemeinschaft vor die Herausforderung, mit der Fortführung der Operation einen umfassenden Beitrag zur Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols und zur politischen (Re-)Konstruktion des betroffenen Staates leisten zu sollen, können und wollen.

Nimmt die internationale Staatengemeinschaft, eine Interventionskoalition oder ein einzelner Interventionsstaat diese Aufgabe an, betreiben sie mit der Entsendung von Militär- und Polizeikräften und der Überwachung des Friedens den Aufbau eines legitimen Gewaltmonopols, mit der Gewährung von finanziellen, technischen und personellen Mitteln Staats- und Kapazitätsaufbau, mit der Unterstützung von Verfassungsgebungs- und Rechtssetzungsprozessen Regimebildung und mit der Förderung von Zivilgesellschaft und Versöhnungsprojekten Nationenbildung.

Durch die militärischen Intervention und die nachfolgende politische Neuordnung orientieren sie sich zumeist am Ordnungsmodell eines liberalen und demokratischen Rechtsstaats (Boyce 2002; Paris 2002). Sie greifen damit tief in die inneren Belange eines Staates ein. Von völkerrechtlicher Selbstbestimmung kann kaum mehr die Rede sein. Offensichtlich liegt hier eine Art des Eingriffs vor, die im Gegensatz zur militärischen Intervention im eingangs definierten engen Sinn eine tiefgreifendere und langfristige Wirkung zu entfalten sucht, als es die Autoren der UN-Charta gehnt haben mögen. Die Möglichkeit des nachhaltigen Eingriffs in die inneren Belange eines Staates beschränkt sich also nicht allein auf die Anwendung von Gewalt und die militärische Seite der Intervention, sondern umfasst auch eine politische Dimension mit weit reichenden Folgen für die Gestalt der künftigen politischen Ordnung.

2. Interventionen seit 1945

Ein solcher Eingriff in die internen Belange eines Staates ist keineswegs ein neues Phänomen. Seit 1945 stand der Einsatz militärischer Gewalt in mindestens 17 Fällen in enger Verbindung mit konkreten Maßnahmen zur Stabilisierung oder gar zur Neuordnung eines politischen Systems. Diese Fälle lassen sich anhand zweier Kriterien für die vergleichende Analyse zu vier Fallgruppen bündeln: nach (1) dem Typ des Krieges bzw. der Intervention und nach (2) den nach der militärischen Operation angewendeten Strategien externer Akteure zur Stabilisierung der Lage. Daraus ergeben sich als vier Typen externer Demokratisierung nach militärischer Intervention: die erzwungene Demokratisierung unter Besetzung nach einem zwischenstaatlichen Krieg (Typ 1), die militärische Intervention zur Wiedereinsetzung einer demokratisch gewählten Regierung (Typ 2), die militärische Intervention bei Genozid und Bürgerkrieg mit anschließender Unterstützung bei der Bildung demokratischer Institutionen (Typ 3) und der erzwungene Regimewechsel in „Schurkenstaaten“ mittels demokratischer Intervention (Typ 4).¹

Typ 1: In Westdeutschland, Österreich und Japan kollabierten die alten Regime in Folge ihrer militärischen Niederlage im Zweiten Weltkrieg. Die Alliierten installierten Besatzungsregime und übten übergangsweise die alleinige exekutive, legislative und judikative Gewalt aus. Die Besatzer setzten in allen drei Fällen einen (Re-)Demokratisierungsprozess in Gang, bei dem demokratische Verfassungen verabschiedet und die Vertreter für die zu bildenden Regierungsorgane in demokratischen Wahlen bestimmt wurden (Diefendorf et al. 2004; Dower 2002). Die Herstellung der Demokratie war nicht der eigentliche Interventions- bzw. Kriegsgrund, wurde aber nach Ende des Krieges als die beste Möglichkeit gesehen, Frieden, Stabilität und zivile Werte in den ehemaligen Aggressions-Diktaturen zu sichern. Demokratie war also eine zunächst nicht intendierte, später aber gewünschte Folge der kriegerischen Intervention.

Typ 2: In Grenada (1983), Panama (1989) und der Dominikanischen Republik (1965-66) unternahmen die USA den Versuch, mithilfe einer militärischen Intervention einer demokratisch gewählten Regierung beizustehen bzw. ihr zurück ins Amt zu verhelfen. In diesen Fällen konnte die Regierung erfolgreich unterstützt und ein weiteres gewaltsames Eskalieren der Lage verhindert werden. Aus Grenada und der Dominikanischen Republik zogen sich die US-amerikanischen Truppen sofort nach Beendigung der militärischen Operation zurück. Eine weitere direkte Unterstützung eines Demokratisierungsprozesses gab es nicht, beide Länder blieben jedoch von sicherheitsstrategischem und ökonomischem Interesse für die USA. In Panama ver-

blieben US-Truppen noch einige Monate nach Ende der militärischen Operation, hauptsächlich, um Infrastrukturmaßnahmen durchzuführen und bei der Ausbildung des panamaischen Militärs Unterstützung zu leisten (Licklider 1999; Whitehead 1991). Die Fälle sind ungeachtet des Fehlens einer umfassenden politischen Agenda interessant, weil zur Rechtfertigung der Intervention explizit darauf verwiesen wurde, eine demokratisch gewählte Regierung zu unterstützen. Die militärische Intervention wurde mit einem politischen Bekenntnis zur Förderung von Demokratie begründet. Dies gilt auch für die militärische Intervention in den bürgerkriegsähnlichen Zuständen in Haiti. Sie wurde zunächst damit gerechtfertigt, die demokratisch gewählte Regierung von Jean Bertrand Aristide wiedereinzusetzen zu wollen. Aber im Unterschied zu den anderen Typ-2-Fällen folgte auf die so legitimierte Intervention eine langfristige Friedensmission unter Führung der Vereinten Nationen, die mittels Demokratieförderung und Institutionenbildung auf die Etablierung eines belastbaren Friedens abzielt (Leininger 2006).²

Typ 3: Das Ende des Kalten Krieges erhöhte die Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft, das in Artikel 2(4) der UN-Charta festgelegte Gewaltverbot zugunsten des Weltfriedens zu umgehen und verstärkt auch mit militärischen Mitteln in lang andauernde innerstaatliche Konflikte einzugreifen. Die Beobachtung schwerer Menschenrechtsverletzungen, eines Völkermords und verfestigter Bürgerkriege erzeugte einen entsprechenden Handlungsdruck. Hatten sich die lokalen Konfliktparteien bereits auf einen Friedensvertrag oder zumindest einen Waffenstillstand geeinigt, entsendeten die Vereinten Nationen Blauhelm-Missionen oder beauftragten Regionalorganisationen (NATO, EU, OSZE, ECOWAS) mit der Überwachung des Friedens. Diese waren zwar mit Kriegsgerät ausgerüstet, verfügten jedoch nicht über eine robustes Mandat für einen Kampfeinsatz, um den Frieden zu erzwingen. Sie durften sich lediglich selbst verteidigen, aber nicht aktiv eingreifen, wenn sie schwere Menschenrechtsverletzungen beobachteten (vgl. Durch et al. 2003). Dies betrifft die Fälle von Mozambique (1992-1994), El Salvador (1992-1995), Guatemala (1997) und Sierra Leone (1999). UN-Missionen übernahmen in diesen Fällen nicht nur das Monitoring des Friedensprozesses, sondern unterstützten lokale Parteien auch mit politischen und finanziellen Mitteln bei Staatsbildung und Demokratisierung.

In Kambodscha (1991-1993) und Osttimor (1999-2002) beschränkte sich der Beitrag zur politischen Neuordnung nicht nur auf die Entsendung von Blauhelmen und einer moderaten Unterstützung der Transformationsprozesse. Vielmehr übernahmen die Vereinten Nationen selbst die Regierungsverantwortung und übten in einer Übergangsverwaltung exekutive, legislative und zum Teil auch judikative Kompetenzen aus. Die

UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) sollte die vier relevanten Fraktionen in Kambodscha bei der Einhaltung des Friedensvertrages von Paris überwachen. Als zivile Übergangsverwaltung fiel es ihr zu, für die Bereiche Verteidigung, Außenpolitik, Finanzen, Information und öffentliche Sicherheit bis zur Durchführung demokratischer Wahlen Sorge zu tragen (Croissant 2008). Einen noch umfassenderen Auftrag erhielt die UN-Verwaltung in Osttimor. Die United Nations Transitional Administration in East-Timor (UNTAET) sollte das Land mit einer militärischen und einer zivilen Komponente auf die Entlassung in die Unabhängigkeit vorbereiten. Diese sollte erst dann vollzogen werden können, wenn eine neue Verfassung verabschiedet und eine neue Regierung durch demokratische Wahlen bestimmt sein würde. Die Vorbereitung der anvisierten Unabhängigkeit machte ein umfassendes State- und Democracy-Building erforderlich (Benzing 2005; Martin/Mayer-Rieckh 2005).

Militärische Interventionen im engeren Sinn führte die NATO in Bosnien-Herzegowina (1995) und im Kosovo (1999) durch. Während der Balkankriege unternahm die NATO Luftangriffe auf serbische Stellungen, zunächst 1995 rund um Sarajevo in Bosnien (Gromes 2007: 151), dann 1999 im Kosovo. Zur Begründung der militärischen Intervention in Bosnien legte die Organisation die Sicherheitsratsresolution 819 vom 16. April 1993 großzügig aus. Sie argumentierte, auf Basis der Resolution dürften auch militärische Mittel eingesetzt werden, um die für die Zivilbevölkerung eingerichteten „sicheren Häfen“ wirksam zu schützen, nachdem die UN-Blauhelme an dieser Aufgabe dramatisch gescheitert waren (Pond 2006: 31). Die NATO-Bombardements zwangen die serbischen Truppen zum Rückzug. Dies machte den Weg frei für die Unterzeichnung des Abkommens von Dayton, mit dem auch eine vorläufige Verfassung beschlossen und ein Hoher Repräsentant der internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina zur Koordinierung der externen Hilfen eingesetzt wurde. Angesichts institutioneller Blockaden und eines schwachen Zentralstaats griff der Hohe Repräsentant, ausgestattet mit den „Bonn Powers“, mit der Zeit immer stärker in die Regierungsgeschäfte des jungen Staates ein, entließ Regierungsvertreter und Beamte, setzte vom Parlament verabschiedete Gesetze außer Kraft und erließ eigene Direktiven (Gromes 2007: 219-220). Seine Machtbefugnisse reichen so weit, dass viele Kommentatoren Bosnien-Herzegowina immer noch als ein internationales „Quasi-Protectorat“ ansehen (Caplan 2005; Chandler 2000).

Die militärische Intervention in das Kosovo begründete die NATO ebenfalls mit dem Verweis auf schwerste Menschenrechtsverletzungen und ethnische Säuberungen durch serbische Truppen unter den Kosovo-Albanern. In diesem Fall allerdings lancierte die NATO Luftangriffe auf serbische Stellungen im Kosovo ohne ein explizites

Mandat des Sicherheitsrats, der aufgrund eines angedrohten russischen Vetos nicht zur Mandatierung militärischer Zwangsmaßnahmen in der Lage war (R. Merkel 2000: 19). Der ungeklärte territoriale Status der serbischen Provinz veranlasste die Vereinten Nationen dazu, auch hier eine Übergangsverwaltung einzurichten, ohne allerdings die NATO-Intervention nachträglich zu legitimieren. Die United Nations Interim Administration im Kosovo (UNMIK) wurde vom UN-Sicherheitsrat mit der zivilen und die militärischen Verwaltung, dem Aufbau funktionierender demokratischer Institutionen sowie der Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung beauftragt (Tansey 2007).³ Im Februar 2008 erklärte die kosovarische Regierung im Einklang mit dem Vermittlungsplans des UN-Sondergesandten Martti Ahtisaari und gegen den Willen Serbiens ihre Unabhängigkeit. Unmittelbar darauf entsendete die Europäische Union die Polizei- und Justizmission Eulex. Die Mission übernimmt die Verantwortung von UNMIK und unterstützt das Kosovo bis auf weiteres beim Aufbau staatlicher Strukturen, einer unabhängigen Gerichtsbarkeit und eine multi-ethnischen Polizei. Sie soll dabei auch für den Schutz der serbischen Minderheit sorgen.

Typ 4: Die US-geführten Interventionen in Afghanistan (2001) und im Irak (2003) sind Typ 4 zuzurechnen. Unter der Führung der USA unternahm eine ad hoc gebildete Staatenkoalition militärische Interventionen gegen die beiden repressiven Regime, denen Verbindungen zum Terroristennetzwerk Al-Qaida (Afghanistan) bzw. die Bedrohung der Sicherheit durch den Besitz von Massenvernichtungswaffen (Irak) vorgeworfen wurden. Während der UN-Sicherheitsrat die Afghanistan-Operation mit dem Verweis auf das Selbstverteidigungsrecht der USA nach den Angriffen vom 11. September mit den Resolutionen 1368 und 1373 weitgehend unterstützte, versagte er diese Unterstützung im Falle des Irak. Dessen ungeachtet lancierten die USA mit einer Koalition williger Partner eine militärische Intervention gegen den Irak. Sowohl das Taliban-Regime in Afghanistan wie auch das Baath-Regime im Irak kollabierten im Zuge der militärischen Operation, was den Weg für einen Regimewechsel frei machte. Im ersten Fall wurde im Rahmen der Bonner „Petersberger Gespräche“ sofort eine afghanische Übergangsregierung unter Präsident Harmid Karzai gebildet sowie ein Verfassungsprozess in Gang gesetzt. Im Falle des Irak übernahm zunächst die Coalition Provisional Authority, die US-amerikanisch geführte Besatzungsbehörde, die Regierungsgeschäfte und setzte einen Demokratisierungsprozess in Gang, in dessen Verlauf die gesamte Verantwortung für die Transformation an eine irakische Übergangsregierung übertragen wurde (Papagianni 2007; Suhrke 2008). Beide Fälle sind nach wie vor auf massive finanzielle und personelle Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft angewiesen.

3. Ergebnisse: Erfolg und Scheitern

Die Bilanz der Demokratisierungsversuche nach Krieg und militärischer Intervention fällt in den 17 untersuchten Fällen höchst unterschiedlich aus. Für alle Fälle gilt, dass sich durch Krieg und Intervention ein Gelegenheitsfenster zur Neuordnung der politischen Regime geöffnet hat, manchmal eher zufällig, manchmal intendiert. In allen Typ-1-Fällen wurde die sich bietende Gelegenheit erfolgreich für die (Re-)Institutionalisierung und Konsolidierung rechtsstaatlich-demokratischer politischer Systeme genutzt. Westdeutschland, Österreich und Japan erhielten auf der Polity-IV-Skala, die die Qualität und den Charakter politischer Regime von +10 (vollständig demokratisch) bis -10 (vollständig autokratisch) bewertet, sofort nach Rückübertragung der Verantwortung an nationale Akteure den höchstmöglichen Wert von 10.⁴ In den Typ-2-Fällen ist die Erfolgsbilanz zehn Jahre nach Beendigung der Intervention unterschiedlich. Während für Panama und Grenada die militärische Intervention als Trade-off für eine demokratische Entwicklung angesehen werden kann, scheiterte die Dominikanische Republik beim Versuch einer demokratischen Transition und wurde zehn Jahre nach der Intervention auf der Polity-IV-Skala mit dem Autokratie-Wert von -3 eingestuft. Haiti hat innerhalb der Zehn-Jahres-Periode nicht einmal ein Minimum an geordneter Staatlichkeit, geschweige denn funktionierender Demokratie erreicht. Polity IV bewertet den Fall weiterhin mit dem Sonderwert -88 als „case in transition“, im Übergang befindlich.

Trotz intensiver internationaler Bemühungen um eine demokratische Entwicklung in den Typ-3-Fällen können lediglich vier der acht untersuchten Fälle im Ansatz hoffnungsvolle Demokratisierungsfortschritte vorweisen. El Salvador erhielt nach der Zehn-Jahres-Periode, die für die Untersuchung zugrunde gelegt wurde, 7 Punkte bei Polity IV. Mozambique, Guatemala und Osttimor erreichten gerade eben die 6-Punkte-Grenze, mit der ihre Institutionensysteme als demokratisch anerkannt werden. Kambodscha mit dem Polity-IV-Wert 1 und Sierra Leone mit dem Wert 0 sind weit davon entfernt, als rechtsstaatliche Demokratien gelten zu können.

Bosnien-Herzegowina steht noch immer unter der Kontrolle des Hohen Repräsentanten und erhält bei Polity IV daher den Wert -66 für „case of foreign interruption“, unter fremder Kontrolle stehend. Da Kosovo bisher kein unabhängiger Staat war, führt die bis 2004 vorhandene Polity-IV-Skala keine Werte. Beobachter konstatieren aufgrund des bisher ungeklärten territorialen Status erhebliche negative Konsequenzen für die weitere Ausbildung einer funktionierenden Staatlichkeit und stabiler demokratischer Institutionen (Tansey 2007). In den beiden Typ-4-Fällen Afghanistan und Irak ist es

noch zu früh, um ein abschließendes Urteil über die Chance auf Demokratisierung nach dem erzwungenen Regimewechsel zu fällen. Beide Staaten befinden sich im Aufbau und sind massiv von internationaler Unterstützung abhängig. Demokratische Verfassungen sind verabschiedet und bereits mehrere als unter den gegebenen Umständen weitgehend als frei und fair anerkannte Wahlen abgehalten worden. Die aktuelle Lage macht allerdings deutlich, dass keine der beiden gewählten Regierungen in der Lage ist, eine effektive Kontrolle über das gesamte Territorium auszuüben, Sicherheit für die Zivilbevölkerung zu garantieren und die gewalttätigen Übergriffe der Opposition in den Griff zu bekommen. Dies lässt eine erfolgreiche Konsolidierung der demokratischen Institutionen in weite Ferne rücken.

4. Legalität und Legitimität der militärischen Intervention

Angesichts dieser gemischten Bilanz sind externe Akteure in Nachkriegsgesellschaften in besonderem Maße dafür verantwortlich, ihre Strategien sorgfältig auszuwählen und zu begründen. Militärische Interventionen als Mittel der Konfliktlösung sind nicht nur zeit- und kostenintensiv, sondern stellen darüber hinaus für Soldaten und die betroffene Zivilbevölkerung ein hohes Lebensrisiko dar. Daher plädieren die vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan berufenen Experten des High-level Panel on Threats, Challenges and Change in ihrem international weithin rezipierten Bericht für die strikte Begrenzung militärischer Interventionen (UNO 2004). Sie seien nur dann völkerrechtlich abgesichert und darüber hinaus legitim, wenn sie fünf Bedingungen erfüllen: (A) Es muss ein schwerwiegender Grund für den Einsatz militärischer Mittel vorliegen, etwa Völkermord, ethnische Säuberungen oder andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in großem Ausmaß („seriousness of threat“). (B) Die intervenierenden Akteure dürfen nur aus lauterer Motive eingreifen („proper purpose“). (C) Die Gewaltanwendung muss das letzte verfügbare Mittel sein, nachdem allen anderen Mittel bereits versagt haben („last resort“). Prävention ist in jedem Fall vorzuziehen. (D) Die Anwendung der Gewaltmittel muss verhältnismäßig zum dadurch verursachten Schaden sein („proportional means“). Und (E) die Mission muss Aussicht auf Erfolg haben („balance of consequences“) (UNO 2004: 67).

Mit dem fünften Kriterium (E) wird der Katalog um die Erfolgsverpflichtung erweitert, die auch die Zeit *nach* der eigentlichen militärischen Operation einschließt. Offen ist, welche Konsequenzen die *ex ante* gestellte Forderung nach einem erfolgreichen Abschluss der militärischen Intervention sowohl für die Entscheidung zur Intervention

als auch für den weiteren Verlauf der externen Einmischung nach dem Abschluss der eigentlichen militärischen Operation hat. Weder der High-level-Panel-Bericht noch die Literatur zum gerechten Krieg oder zur humanitären Intervention liefern explizit Kriterien, mit deren Hilfe entscheidbar wäre, welches Ausmaß an Erfolg erforderlich ist und wie der Erfolg einer Intervention im Vorhinein abgeschätzt werden könnte.

Aus den vorgestellten Kriterien (A)–(E) des High-level-Panel-Berichts lassen sich zumindest indirekt folgende Bewertungsmaßstäbe ableiten: Eine militärische Intervention ist *ex post* als erfolgreich zu bewerten, wenn 1) die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen beendet sind, das heißt keine weiteren auf Völkermord und Vertreibung abzielenden Aktivitäten erfolgen, wenn 2) die Zahl der Opfer bei Soldaten und Zivilbevölkerung niedrig ist, wenn 3) kaum Infrastruktur im betroffenen Gebiet zerstört wurde und wenn 4) die militärische Komponente der Intervention rasch zum Abschluss gebracht werden konnte.

Wie die Erfahrung im Umgang mit Kriegssituation und die Bearbeitung von komplexen Krisen lehrt, genügt dies jedoch nicht, um tatsächlich von einer erfolgreichen Beseitigung des Interventionsgrundes sprechen zu können (Caplan 2005; Chandler 2000; Paris 2004). In allen Krisensituationen besteht die Gefahr, dass die ethischen, religiösen, politischen oder sozioökonomischen Konflikte unmittelbar wieder aufbrechen. Hinzu kommt, dass mit dem Bürgerkrieg und der militärischen externen Intervention oftmals das alte Regime kollabiert und keine legitime politische Ordnung mehr besteht, die in der Lage wäre, Konflikte und Probleme einer konstruktiven Lösung zuzuführen und verfeindete Parteien zu versöhnen.

Nimmt man also das Erfolgskriterium (E) ernst, reicht die Verantwortung der eingreifenden Parteien weiter, als die aufgezeigten Bewertungsmaßstäbe andeuten. Dann kommt den intervenierenden Parteien eine erhebliche Verantwortung auch nach Ende der eigentlichen militärischen Operation zu. Erfolg schließt ein, neuerliche gewaltsame Konflikte präventiv zu vermeiden. Ausgehend von der Annahme, dass ein stabiler Frieden nur auf dem Fundament einer stabilen politischen Ordnung erhalten werden kann, sind externe Akteure folglich verpflichtet, zum Aufbau stabiler staatlicher Strukturen beizutragen. Eine solche Ordnung sollte es allen relevanten Parteien und gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen ermöglichen, an der politischen Entscheidungsfindung mitzuwirken, Gehör zu finden und eine realistische Chance auf die Durchsetzung ihrer Interessen und Zugang zu politischen Ämtern zu haben.

5. Von der militärischen Intervention zur politischen Neuordnung

Der Erfolg der militärischen Intervention beinhaltet somit auch den Erfolg der politischen Neuordnung. Diese Erkenntnis führte bislang in der Mehrzahl der Blauhelm-Missionen, in allen Fällen einer humanitären Intervention und in den jüngsten militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak zu zivilen Folgeoperationen. Völkerrechtlich gesehen erfolgen diese von außen induzierten Neuordnungen weitgehend in einer Grauzone. Im besten Falle liegt ein UN-Mandat vor, das die notwendigen Aufgaben beschreibt. Wird die postkonfliktäre Phase vom UN-Sicherheitsrat als Friedensbedrohung eingestuft, kann er eine Resolution mit Mandatscharakter unter Kapitel VII erlassen, die umfassende friedenserhaltende Operationen und Maßnahmen zur institutionellen Neuordnung des Territoriums erlaubt.

Darüber hinaus gibt es keine völkerrechtlichen Verträge, die das Verhalten von externen Akteuren, internationalen Organisationen oder einzelnen Staaten in der Nachkonfliktphase systematisch regeln würden. Das geltende Recht für eine Besetzung nach der Haager Landkriegsordnung und den Genfer Konventionen für eine nachhaltige Friedenskonsolidierung ist dafür nicht ausreichend bzw. nicht vorgesehen (Oeter 2005; Schaller 2006). Ebenso wenig existieren allgemeingültige Prinzipien oder Normen für den Staatsaufbau mittels einer internationalen territorialen Übergangsverwaltung bzw. einer nationalen Übergangsverwaltung unter internationaler Kontrolle. In der Charta der Vereinten Nationen findet sich weder ein Recht zu einem von außen gesteuerten Staatsaufbau noch ein Recht zur Demokratisierung durch externe Akteure, weder unter einer Besetzung noch unter einer internationalen Übergangsverwaltung noch unter internationaler Supervision (Wolfrum 2005).

Geltendes Völkerrecht berücksichtigt vor allem zwei zentrale Rechtsgüter: die staatliche Souveränität und das Recht auf Selbstbestimmung. Beide Güter zielen darauf ab, eine externe Einmischung in interne Belange zu verhindern. Sie wurden in den letzten Jahren zugunsten des Schutzes individueller Menschenrechte eingeschränkt (vgl. Kälin/Künzli 2005). Die Stärkung individueller Rechte eröffnete den Spielraum, eine militärische Operation zugunsten des Schutzes der Menschenrechte als humanitäre Intervention zu legitimieren. Dieser Wandel im Völkerrecht könnte auch eine Möglichkeit eröffnen, zum Schutz der Menschenrechte politische Ordnungen so zu gestalten, dass ein Wiederaufbrechen von Gewalt effektiv verhindert werden kann. Unter Rückgriff auf allgemeine völkerrechtliche Grundsätze *erga omnes*, etwa dem Menschenrechtskanon, könnte das Defizit der fehlenden konkreten völkerrechtli-

chen Grundlage für den externen Beitrag zur Neuordnung des politischen Systems kompensiert werden. Es bleibt aber immer noch zu klären, wie tief und wie lange die internationale Staatengemeinschaft in die internen Belange eines Staates eingreifen, wie stark sie Weichen in Richtung einer rechtsstaatlichen Transformation des alten Regimes stellen und wie sehr sie auf eine demokratische Gestaltung der neuen Ordnung drängen darf. Dass der Schutz individueller Menschenrechte zu einem zentralen Moment in den internationalen Beziehungen geworden ist (Kälin/Künzli 2005), kann nicht ohne Folgen für die Gestaltung der politischen Nachkriegsordnung bleiben. Zwei Völkerrechtstitel konfliktieren auch hier: einerseits das Recht auf Selbstbestimmung und andererseits die Achtung der Menschenrechtspakte, die sehr konkrete Vorgaben zur demokratischen politischen Teilhabe machen (Franck 1992).

Beide Menschenrechtspakte, der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ und der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, halten in Artikel 1 fest, dass jedes Volk das Recht habe, über sich selbst zu bestimmen. Dies verweist auf das Verbot, sich von außen in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen, und wendet sich damit sowohl gegen eine koloniale Bevormundung durch imperiale Mächte als auch gegen eine Fremdbestimmung im Rahmen einer militärischen Besatzung. Antonio Cassese weist jedoch darauf hin, dass dem Recht auf Selbstbestimmung noch eine weitere Dimension innewohnt, nämlich das Recht jeder ethnischen Gruppe auf Zugang zur politischen Macht und damit auf die Mitgestaltung bei der Entscheidungsfindung (Cassese 2005: 62). Damit ist die Gleichheit der „Völker“ innerhalb eines Staates angesprochen, die sich frei von äußerer Einmischung entfalten sollen. Jedes Individuum habe in der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung als Teil einer ethnischen Gruppe das Recht, über die Ausgestaltung des politischen Systems mitzuzentscheiden.

Ungeachtet gruppenbezogener Rechte stellt sich die Frage, wie die Selbstbestimmung auch als individuelles Recht verwirklicht werden kann. Die Vermutung liegt nahe, dass die äußere Selbstbestimmung nur dann verwirklicht werden kann, wenn eine innere Selbstbestimmung existiert. Die äußere Selbstbestimmung zieht so eine demokratische innere Selbstbestimmung nach sich. Der weitere Text des „Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte“ entspricht dieser Interpretation. In ihm werden bestimmte Rechte präzisiert, die zu den elementaren Bestandteilen demokratischen Regierens zählen. Dazu gehören das individuelle Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit (Art. 19), das Recht, sich friedlich zu versammeln (Art. 21) und das Recht, in allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen zu wählen und gewählt zu werden und damit Zugang zu den politischen Ämtern seines Landes zu haben (Art. 25).

Das Recht, demokratisch regiert zu werden bzw. am politischen Geschehen partizipieren zu dürfen, ergibt sich so aus der Zusammenschau verschiedener Menschenrechte, die als universell gültig zu betrachten sind. Allerdings gelten diese Freiheitsrechte nur für jene Staaten, die die Menschenrechtspakte ratifiziert und aktiv in nationale Gesetzgebung überführt haben. Ob solche Rechte auch *erga omnes* gelten, also für Staaten, die die Pakte nicht ratifiziert haben, ist unter Völkerrechtlern umstritten. In jedem Fall kann der Schutz der positiven Freiheitsrechte lediglich sekundär wirksam werden, das heißt bei der Neuordnung eines politischen Systems im Anschluss an eine bereits erfolgte militärische Intervention. Verletzungen der positiven Freiheitsrechte können in keinem Fall den Einsatz militärischer Mittel selbst rechtfertigen, etwa, um einer aus rassistischen, ethnischen oder geschlechtsspezifischen Gründen vom Wahlrecht ausgeschlossenen Gruppe zu ihrem Partizipationsrecht zu verhelfen (vgl. Merkel 2008). Verletzungen der positiven Freiheitsrechte sind zwar beklagenswert, jedoch wiegen sie nicht so schwer wie Verletzungen der negativen Freiheitsrechte, also die Missachtung von Leib und Leben einer Person im Rahmen von Völkermord oder ethnischen Säuberungen. Der Einsatz militärischer Mittel primär zum Schutz der politischen Rechte würde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel erheblich verletzen. Bei bereits erfolgten Interventionen liegt der Fall anders. Hier haben externe Akteure eine Sorgfaltspflicht gegenüber den zu Beschützenden. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass Gewalt nicht wieder aufbricht und dass der gewaltsam ausgetragene Konflikt in friedliche Bahnen gelenkt wird. Die bisher beste Lösung dafür scheint die nachhaltige Etablierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen zu sein.

Faktisch versuchen internationale Akteure zunehmend, das sich in einer Nachkriegssituation eröffnende Gelegenheitsfenster zur rechtsstaatlichen und demokratischen Neuformierung einer politischen Ordnung zu nutzen (Paris 2002; Zeeuw 2006). Sie drängen vor allem auf die Durchführung demokratischer, freier und fairer Wahlen unter internationalem Monitoring und können dabei in den meisten Fällen mit einer hohen Zustimmung der betroffenen Bevölkerung rechnen (Reilly 2004). Hohe Quoten bei der Wahlbeteiligung bestätigen die Annahme, dass Bürgerinnen und Bürger nach politischer Partizipation streben und von ihren aktiven und passiven Wahlrechten Gebrauch machen. Allerdings schaffen einmalige Wahlen noch keine voll funktionstüchtigen demokratischen Systeme. Die Durchführung von Wahlen kann sogar zu einer Gefahr für den Frieden werden. Der durch Wahlen gewünschte Wettbewerb zwischen politischen Parteien kann durch ethnisch eingefärbte Mobilisierung radikalisiert werden. Zu früh abgehaltene Wahlen führen so zur unerwünschten Destabilisierung der Postkonfliktgesellschaften (Gromes 2007: 354-355). Diese

negativen Auswirkungen sind in jedem Fall zu vermeiden. Von einer oberflächlichen Demokratisierung, die lediglich auf die Durchführung von Wahlen setzt, ist daher dringend abzuraten.

6. Effektivität der Intervention

Die Autorinnen und Autoren des Projekts „War and Democratization: Legality, Legitimacy and Effectiveness“ (Merkel/Grimm 2008) verdeutlichen die Komplexität der Aufgabe, die vor den externen Akteuren nach einer militärischen Intervention liegt. Ungelöste Territorialfragen, das Fehlen einer politischen Gemeinschaft und ein nicht abgeschlossenes Nation-building gehen einher mit fehlenden staatlichen Strukturen und mangelnder Verwaltungskapazität der lokalen Akteure. Die Ausprägungen dieser Probleme variieren von Fall zu Fall. Dessen ungeachtet drängen externe Akteure oftmals auf politische Reformen in Richtung Rechtsstaat und Demokratie. Dies manifestiert sich etwa in der Forderung nach frühen demokratischen Wahlen.

Die empirischen Analysen zeigen, dass sich durch die externe Intervention ein Gelegenheitsfenster für einen Regimewechsel öffnen kann. Besonders drastisch verdeutlichen dies die Typ-1-Fälle Westdeutschland, Österreich und Japan und einige der Nachfolgestaaten Jugoslawiens (Typ 3). Externe und interne Akteure haben hier erfolgreich bei der Demokratisierung kooperiert. Die Analysen zeigen aber auch, dass es differenzierterer Nachkriegsstrategien für die vier verschiedenen Fall-Typen bedarf. Typ-2-Fälle demonstrieren, dass sich gewählte Regierungen durchaus mit militärischen Mitteln stützen lassen. Damit sich daraus aber eine langfristige Demokratisierung ergeben kann, ist ein längerfristiges Engagement externer Akteure für den Staatsaufbau von Nöten. Demgegenüber sind die Möglichkeiten zur Nationsbildung für externe Akteure eng beschränkt. Nationenwerdung ist ein längerfristiger endogener Prozess, der „von außen“ nur unterstützt, nicht aber ersetzt werden kann.

In Typ-3- und Typ-4-Fällen kann das externe Engagement in Form benevolenter Protektorate oder eines erzwungenen Regimewechsels Lösungen für Bürgerkrieg, Unsicherheit und politische Instabilität in zerfallenen Staaten bieten. Allerdings kann diese Form des massiven Eindringens in die internen Belange eines Staates nur dann erfolgreich sein, wenn die Friedensmission oder die externe Interimsregierung in der Lage ist, ein stabiles Machtgleichgewicht zu erzeugen und zu garantieren, dass alle relevanten Parteien nach den neuen demokratischen Spielregeln agieren. Wenn sie an der Aufgabe scheitern, einen Versöhnungsprozess zwischen den relevanten Parteien zu moderieren, einen Elitenkonsens herzustellen und innergesellschaftliches Vertrauen

aufzubauen, wird es praktisch unmöglich sein, von außen demokratische Institutionen nachhaltig zu induzieren. Gerade das „elite settlement“ (Higley/Gunther 1992) steht am Beginn erfolgreicher Demokratisierungsprozesse.

Die Fallanalysen lassen vor allem den Schluss zu, dass die Demokratisierung als eine umfassende Strategie der Friedenskonsolidierung auf politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene angelegt werden muss. Ziehen sich externe Akteure zurück, bevor die Demokratie fest verankert ist und bevor demokratische Institutionen stabil genug sind, um Konflikte zu mäßigen, läuft die gesamte Intervention Gefahr zu scheitern.

Es ist noch zu früh, um über die Demokratisierungsergebnisse in den jüngeren Fällen der Typ-3- und Typ-4-Gruppe ein abschließendes Urteil fällen zu können. Sie unterscheiden sich jedoch deutlich von den Erfolgsfällen der Typ-1-Gruppe, da sie mit dem schwerwiegenden Problem konfrontiert sind, gleichzeitig den Aufbau von Staat *und* Nation bewältigen zu müssen, während die Akteure der Typ-1-Fälle damit nicht zu tun hatten (Japan) bzw. es rasch zu lösen vermochten (Westdeutschland). Ungeachtet dessen, ob ein Regime auf eine totalitäre oder eine autoritäre Vergangenheit zurückblickt, lässt es sich deutlich leichter demokratisieren, wenn die Integrität von Staatsvolk, Staatsgebiet und staatlichem Gewaltmonopol nicht in Frage gestellt wird.

Darüber hinaus ist eine extern induzierte Demokratisierungsstrategie dann erfolgreicher, wenn externe Demokratisierer von großen Teilen der lokalen Eliten und der Bevölkerung als legitim angesehen werden und sich dadurch ein vertrauensvolles Kooperationsverhältnis zwischen externen und internen Akteuren ergibt. Gerade in den Typ-4-Fällen Afghanistan und eher noch Irak steht dies zur Disposition, nicht zuletzt, weil bereits berechtigte Zweifel an der Legitimität der militärischen Intervention bestanden.

7. Externe Demokratisierung zugunsten der Menschenrechte?

Die internationale Staatengemeinschaft befindet sich in Nachkriegsgesellschaften in einer problematischen Lage: Ein Wiederaufbrechen der Gewalt ist in jedem Fall zu verhindern, vor allem, wenn die militärische Intervention selbst mit dem Schutz der Menschenrechte begründet worden ist. Intervenierende Kräfte machten sich äußerst unglaublich, wenn sie Truppen zum Schutz der Menschenrechte in ein von Gewalt, Krieg oder Genozid gezeichnetes Land schicken, dann aber mit keiner Nachkriegsstrategie aufwarten können und so zu einer erneuten Gewalteskalation beitragen. Jenseits

des militärischen Eingreifens bedarf es einer dauerhaften politischen Lösung. Diese wird aber in den meisten Fällen eine massive Umgestaltung des politischen Systems zur Folge haben.

Empirisch betrachtet setzte die internationale Gemeinschaft dabei bisher vor allem auf frühzeitige demokratische Wahlen. Sie sollten ein deutliches Zeichen für ein Mehr an Demokratie sein, die Verantwortung auf gewählte Repräsentanten übertragen und einen Weg für den Abzug internationaler Truppen eröffnen. Diese Strategie war wenig erfolgreich. Meint man es ernst mit der Demokratie, ist ein umfassender und nachhaltiger Aufbau demokratischer Institutionen nötig (vgl. Merkel/Grimm 2008). Diese umfassen unter anderem eine faire Verfassung, die respektiert wird und an deren Regeln sich lokale Akteure halten, ein inklusives Wahlsystem, das die Repräsentation aller Gruppen erlaubt und die Zusammenarbeit ehemals verfeindeter Gruppen begünstigt, ein akzeptiertes Gesetzgebungsverfahren und ein faires Rechtssystem sowie die Qualifizierung demokratischer und staatlicher Akteure (Eliten, Parteien, Regierungsglieder, Verwaltungsbeamte, Polizei, Militärs und Justizpersonal).

All das ist eine umfangreiche, kostenintensive, zeitaufwändige und langwierige Arbeit. Dessen müssen sich externe Akteure bewusst sein. Reklamieren sie ein Recht oder gar eine Pflicht zur humanitären Intervention, so haben sie auch die Pflicht, zum Aufbau des politischen Systems beizutragen, um auf diese Weise das neuerliche Aufbrechen von Gewalt zu verhindern. Will die internationale Staatengemeinschaft dem Anspruch auf universellen Schutz der Menschenrechte gerecht werden, wird sie in Nachkriegsgesellschaften auf ein anspruchsvolles rechtsstaatlich-demokratisches System drängen müssen. Dabei greift sie tief in die internen Belange einer politischen Gemeinschaft ein.

Skepsis ist also durchaus angebracht. Allerdings sind die Alternativen zu einem langfristigen Engagement externer Akteure eher dünn gesät. Nichts zu tun oder frühzeitig zu gehen, bedeutet im besten Fall, hybride Regime zu hinterlassen. Diese sind kaum in der Lage, die Menschenrechte nach innen zu schützen. Sie räumen bestimmten Gruppen Privilegien ein und missachten die Rechte von Minderheiten. Folgt man der Forschung zum demokratischen Frieden (Merkel 2008), stellen hybride Regime zudem ein Sicherheitsrisiko nach außen dar. Sie sind im Vergleich zu Demokratien und Autokratien viel anfälliger dafür, zu kriegerischen Mitteln zu greifen oder durch Flüchtlingsströme die regionale Stabilität zu gefährden. Ein hybrides Regime anstelle der von John Rawls geforderten „well ordered people“ (Rawls 1999) zu hinterlassen, wäre für die Menschenrechte in jedem Fall schlechter als die zeitweilige Einschränkung des Rechts auf kollektive Selbstbestimmung. Nur wenn die Verpflichtung nach dem

Krieg, das „jus post bellum“, vom Interventionsstaat ernst genommen wird, nur wenn humanitäre Interventionen durch eine rechtsstaatlich-demokratische Neuordnung ergänzt werden, können bewaffnete Interventionen legitimiert und Menschenrechte nachhaltig geschützt werden.

Anmerkungen

- 1 Die Typologie der Interventions- und Demokratisierungstypen wurde zusammen mit Wolfgang Merkel entwickelt. Ausführlicher begründet ist sie in Grimm/Merkel 2008.
- 2 In diesen wie in allen anderen Fällen haben bei der Entscheidung militärisch zu intervenieren vermutlich auch andere Motive eine Rolle gespielt. Zugunsten der analytischen Schärfe und um Spekulation zu vermeiden, stützt sich die Analyse auf die Argumente, die die Interventionsbefürworter selbst vorgetragen haben.
- 3 Die UN-Verwaltung soll bis zur Unabhängigkeit des Kosovo bestehen und danach von einer EU-Mission zum Aufbau des Rechtsstaats abgelöst werden.
- 4 Das Forschungsprojekt Polity IV erfasst den Charakter politischer Systeme und deren Transitionen im Zeitraum 1800-2004. Es bewertet für jedes souveräne Land und jedes Jahr die vorhandenen politischen Institutionen nach einem festgelegten Kriterienkatalog. Aus den einzelnen Bewertungen ergibt sich eine Gesamtskala von +10 (vollständig demokratisch) bis -10 (vollständig autokratisch). Perioden unter Fremdherrschaft werden mit -66 eingestuft, Perioden des Systemübergangs mit 88. Vgl. Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004. <http://www.cidcm.umd.edu/polity/> Stand: 06.03.2008.

Literatur

- Benzing, Markus 2005: *Midwifing a New State. The United Nations in East Timor*, in: Bogdandy, Armin von/Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law. Volume 9*, Leiden, S. 295-372.
- Boyce, James K. 2002: *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 351, New York.
- Caplan, Richard 2005: *International Governance of War-Torn Territories. Rule and Reconstruction*, Oxford.
- Cassese, Antonio 2005: *International Law*, Oxford.
- Chandler, David 2000: *Bosnia. Faking Democracy after Dayton*, London.
- Croissant, Aurel 2008: *The Perils and Promises of Democratization through United Nations Transitional Authority – Lessons from Cambodia and East Timor*, in: *Democratization*, Vol. 15, Nr. 3, i.E.
- Diefendorf, Jeffrey M./Frohn, Axel/Rupieper, Hermann-Josef (Hrsg.) 2004: *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955*, Cambridge.
- Dower, John W. 2002: *Embracing Defeat. Japan in the Wake of World War II*. New York.
- Durch, William J./Holt, Victoria K./Earle, Caroline R./Shanahan, Moira K. 2003: *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, Washington.
- Franck, Thomas M. 1992: *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law*, Vol. 86, Nr. 1, S. 46-91.

- Gromes, Thorsten 2007: *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt.
- Higley, John/Gunther, Richard 1992: *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge.
- HIK 2007: *Conflict Barometer*. URL: http://www.hiik.de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2007.pdf, Stand 21.01.2008.
- Holzgreffe, J. L. 2004: *The Humanitarian Intervention Debate*, in: Holzgreffe, J. L./Keohane, Robert O. (Hrsg.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, S. 15-52.
- ICISS 2001: *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa.
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg 2005: *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel.
- Leininger, Julia 2006: *Democracy and UN Peace-Keeping – Conflict Resolution through State-Building and Democracy Promotion in Haiti*, in: Bogdandy, Armin von/Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 10, 2006*, Leiden, S. 465-530.
- Licklider, Roy 1999: *The American Way of State Building. Germany, Japan, Somalia and Panama*, in: *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 10, Nr. 3, S. 82-115.
- Martin, Ian/Mayer-Rieckh, Alexander 2005: *The United Nations and East Timor. From Self-Determination to State-Building*, in: *International Peacekeeping*, Vol. 12, Nr. 1, S. 125-145.
- Merkel, Reinhard (Hrsg.) 2000: *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*. Frankfurt/M.
- Merkel, Wolfgang 2008: „Democratic Intervention“? *The Empirical and Normative Dimension*, in: *Democratization*, Vol. 15, Nr. 3, i.E.
- Merkel, Wolfgang/Grimm, Sonja (Hrsg.) 2008: *War and Democratization: Legality, Legitimacy and Effectiveness*, in: *Democratization*, Vol. 15, Nr. 3, i.E.
- Oeter, Stefan 2005: *Post-conflict Peace-building – Völkerrechtliche Aspekte der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften*, in: *Friedenswarte*, Vol. 80, Nr. 1-2, S. 41-60.
- Papagianni, Katia 2007: *State Building and Transitional Politics in Iraq. The Perils of a Top-down Transition*, in: *International Studies Perspectives*, Vol. 8, Nr. 3, S. 253-271.
- Paris, Roland 2002: *International Peacebuilding and the ‚mission civilisatrice‘*, in: *Review of International Studies*, Vol. 28, No. 4, S. 637-656.
- Paris, Roland 2004: *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge.
- Rawls, John 1999: *The Law of Peoples*, Cambridge.
- Reilly, Benjamin 2004: *Elections in Post-Conflict Societies*, in: Newman, Edward/Rich, Roland (Hrsg.): *The UN Role in Promoting Democracy between Ideals and Reality*, Tokyo, S. 113-134.
- Schabas, William A. 2003: *Genozid im Völkerrecht*, Hamburg.
- Schaller, Christian 2006: *Peacebuilding und „ius post bellum“*. *Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*. SWP Studie 11, Berlin.
- Suhrke, Astri 2008: *Democratizing a Dependent State. Afghanistan*, in: *Democratization*, Vol. 15, Nr. 3, i.E.
- Tansy, Oisín 2007: *Democratization without a State. Democratic Regime-Building in Kosovo*, in: *Democratization*, Vol. 14, Nr. 1, S. 129-150.
- UNO 2004: *A More Secure World. Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York.

- Walzer, Michael 1977: *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York.
- Whitehead, Laurence 1991: *The Imposition of Democracy*, in: Lowenthal, Abraham F. (Hrsg.): *Exporting Democracy*. Baltimore, S. 234-260.
- Wolfrum, Rüdiger 2005: *International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors*, in: Bogdandy, Armin von/Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane E. (Hrsg.) 2005: *Max Planck Yearbook of United Nations Law. Volume 9*, Leiden, S. 649-696.
- Zeeuw, Jeroen de/Kumar, Krishna (Hrsg.) 2006: *Promoting Democracy in Postconflict Societies*. Boulder.

Peter Niesen

Demokratieerhalt durch Parteiverbot? Das Fallbeispiel Ruanda

Seit den 1990er Jahren haben eine Vielzahl von afrikanischen Staaten demokratische Transformationsprozesse in die Wege geleitet, so dass heute in nahezu allen von ihnen Mehrparteiensysteme und wiederkehrende Wahlen etabliert sind. Dabei fällt auf, dass mit dieser jüngsten Welle der Demokratisierung ein umstrittenes rechtliches Instrument, das uns aus einigen Verfassungen westlicher Demokratien vertraut erscheint, annähernd allgemeine Verbreitung gefunden hat. Die weitaus meisten Staaten haben in ihren Verfassungen, spätestens aber in ihren Partei- und Wahlgesetzen, Möglichkeiten und Verfahren von Parteisuspendierungen und -verboten festgeschrieben. Zwar sind die Staaten, die auf der Basis dieser rechtlichen Instrumente auch tatsächlich Verbote ausgesprochen haben, noch in der Minderheit, allerdings glaubt weniger als eine Handvoll von ihnen, ohne die Möglichkeit von Parteiverboten auszukommen (Becher/Basedau 2008).

Aus demokratiethoretischer Perspektive ist die Einrichtung von Parteiverboten von Interesse, weil es sich bei ihnen ganz offensichtlich um Einschränkungen politischer Freiheit handelt, die mit Mitteln öffentlicher Repression durchgesetzt werden. So prominente Einschränkungen sind selbst in Staaten, die auch nur dem Namen nach demokratisch sind, rechtfertigungsbedürftig und müssen zu öffentlichen Auseinandersetzungen führen. Auch dort, wo der symbolische Anspruch auf demokratisches Regieren eine faktische Willkürherrschaft nur verschleiern soll, steht man öffentlich dafür ein, dass solche Verbote zu Recht ergehen. Dies unterscheidet politische Repression durch Parteiverbote von anderen, informellen Weisen der Unterdrückung von organisiertem Dissens. Im Unterschied etwa zu Versuchen, Oppositionelle durch zivilrechtliche Verfolgung in den Bankrott zu treiben, werden Parteien offensiv und ausdrücklich verfolgt. Anders als Wahlfälschungen, Massenverhaftungen, die Beseitigung Oppositioneller oder die Zerschlagung von Demonstrationen werden Parteiverbote auch gegenüber einer internationalen Öffentlichkeit nicht vertuscht. Gegenüber der völkerrechtlichen und Geber-Gemeinschaft treten sie mit dem Anspruch auf rechtsstaatliche und demokratische Unbedenklichkeit auf. Das macht sie zu Testfällen, anhand derer sich die Legitimitätsbehauptung staatlicher Herrschaft

nachvollziehen und bewerten lässt. Ihre Einführung und Verhängung geben den politischen Akteuren ebenso wie ihren Beobachtern Gelegenheit dazu, sich über ihr Demokratieverständnis Rechenschaft abzulegen. Im Zentrum steht die Frage, was Parteiverbote akzeptabel macht.

Auf diese Frage lassen sich grob zwei Typen von Antworten unterscheiden. Eine Antwort entstammt der Tradition „streitbarer Demokratie“, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg im Westen durchgesetzt hat. Parteiverbote sollen der Abschaffung der Demokratie vorbeugen und können sich heute auf die völkerrechtlich bereits erfolgte, universale Anerkennung demokratischer Freiheiten berufen, die gegen antidemokratische Ideologien verteidigt werden müssen. Dass die Gewährleistung demokratischer Freiheiten auch für die Zukunft zu sichern ist, entparadoxiert den Verstoß gegen diese Freiheiten für den Fall, dass es Feinde der Demokratie sind, die der Repression zum Opfer fallen. Das andere Verständnis davon, was Parteiverbote akzeptabel macht, ist gekennzeichnet von dem Bewusstsein, dass es sich bei ihnen immer um paradoxe Verstöße gegen den liberaldemokratischen Charakter eines Staates handelt. Aber einige Demokratien, die auf gravierende Staatsverbrechen ihrer Vorgängerregimes zurückblicken, etablieren daraufhin nicht ein völlig einschränkungsfree, libertäres Assoziationsrecht, sondern sehen ausnahmsweise die eng umschriebene Verfolgung von Parteien vor, die die Wiedererrichtung des überwundenen Unrechtsregimes anstreben. Dieses Verständnis ist, da es auf das Verbot der Faschistischen Partei Italiens unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeht, nahezu ebenso alt wie die streitbare Demokratie, hat aber erst in jüngerer Zeit systematische Beachtung gefunden (Leggewie/Meier 1995). In früheren Arbeiten habe ich vorgeschlagen, dieses zweite Verständnis als „negativen Republikanismus“ zu bezeichnen, weil in diesem Fall die politische Identität des betreffenden Gemeinwesens stark von der Abgrenzung gegenüber seinem despotischen oder kriminellen Vorläuferregime geprägt ist (Niesen 2004, 2008).

Während das erste Verständnis in großer Allgemeinheit für alle möglichen Herausforderungen formuliert wird, orientiert sich das zweite Verständnis an der konkreten Konfliktgeschichte der betreffenden Gesellschaft. Während das erste sich gegen zukünftige Gefahren abschirmt, reagiert das zweite auf eine katastrophische Vergangenheit, deren Wiederkehr es verhindern und deren Erinnerung es aufrechterhalten will. Ich werde im Folgenden dafür argumentieren, dass das ruandische Beispiel insgesamt dem zweiten Verständnis folgt und daher als eine Variante des negativen Republikanismus zu klassifizieren ist. Dazu will ich zunächst die beiden konkurrierenden Begründungsmuster kurz einführen (1. Kapitel) und dann den historischen Hintergrund und den Verlauf von drei Generationen von Parteiverboten in Ruanda

skizzieren, um dann ihren Verlauf (2. Kapitel) und die Begründungen, die öffentlich für die Verbote vorgebracht wurden, ausführlich zu erörtern (3. Kapitel). Der Kern der Auseinandersetzung ist der versuchte Nachweis, dass die Rechtfertigungen, die in Ruanda zugunsten der Auflösung von Parteien vorgebracht werden, eine systematische Parallele in dem Argument von der „Wesensverwandtschaft“ von Parteien mit der NSDAP finden, das das Bundesverfassungsgericht 1952 entwickelt hat. Allerdings deuten eine Reihe von verfahrensmäßigen und verfahrensbegleitenden Indikatoren daraufhin (4. Kapitel), dass die jüngsten und spektakulärsten ruandischen Parteiverbote in erster Linie der Ausschaltung politischer Opposition dienen. Statt den ruandischen Transformationsprozess zur Demokratie zu befördern, wird dieser durch die jüngsten Parteiverbote wo nicht beendet, so doch effektiv unterbrochen und ausgesetzt.¹

1. Demokratisierung und Parteiverbot: Paradigmen und Herausforderungen

Der zentrale Gesichtspunkt in der Tradition der „streitbaren“ Demokratie ist die Frage, ob die Demokratie von innen bekämpft werden darf. Die Tradition ist spezialisiert auf gesetzestreu vorgehende Feinde der Demokratie. Die ins Auge gefassten Gruppen streben die Übernahme politischer Herrschaft zumindest *auch* mittels Wahlen an, aber wenn sie an die Macht gelangt sind, zeigen sie ihr wahres Gesicht und veranstalten keine Wahlen mehr, laufen daher auch nicht mehr Gefahr, abgewählt zu werden. Sie schließen die Tür hinter sich, durch die sie eingetreten sind (Schmitt 1932: 32). Das wichtigste Instrument innerhalb des Arsenal der streitbaren Demokratie ist daher das Instrument des Parteiverbots, das eine Übernahme der Staatsmacht durch Wahlerfolge und Koalitionsbildungen verhindern soll. Das historische und inzwischen auch systematische Vorbild für die Interpretation von demokratischer Streitbarkeit ist die Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland, die, symmetrisch nach links und rechts blickend, sowohl die neo-nationalsozialistische SRP (Sozialistische Reichspartei, 1952) als auch die KPD (Kommunistische Partei Deutschlands, 1956) verboten hat. Wie vielfach betont wurde, spielt in dieser Tradition der Typ der antidemokratischen Herausforderung keine Rolle. Die Anpassung der streitbaren Demokratie, wie sie gegen Nationalsozialismus und Staatssozialismus im 20. Jahrhundert entwickelt wurde, an neue Gegner, etwa fundamentalistisch religiöse politische Weltanschauungen scheint daher leicht möglich zu sein (Grimm 2001: 122), wie die bereits erfolgte Repression islamistischer Organisationen in der Bundesrepublik belegt. Dabei kommt dem Paradigma die große Allgemeinheit seiner Formulierung zugute.

Es ist gekennzeichnet durch Neutralität – seine Verfechter sprechen von „Äquidistanz“ – gegenüber zu verfolgenden politischen Ideologien, geeignet, sie im Vorfeld eines politischen Erfolges zu diagnostizieren und auszuschalten, und legitimatorisch unabhängig von gewaltsamen Aktionen der verfolgten Gruppen. Es beruft sich auf eine umfassende, menschenrechtlich voraussetzungsreiche, substantielle Demokratievorstellung: Nicht nur die periodische Wiederkehr von Wahlen, sondern auch die Erhaltung grundrechtlicher und rechtsstaatlicher Garantien gehören zum umfassenden Verständnis einer schützenswerten demokratischen Ordnung.

In jüngerer Zeit ist der Vorschlag unterbreitet worden, ein solches Verständnis von Parteiverboten über Europa hinaus, wo es bereits die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geprägt hat, auszudehnen und auf ein völkerrechtliches Fundament zu stellen. Ein Beispiel, das Gregory Fox und Georg Nolte in ihrem bahnbrechenden Beitrag „*Intolerant Democracies*“ anführen, ist das umstrittene Verbot im Jahr 1992 der *Front Islamique du Salut* (FIS), die angekündigt hatte, nach einem Wahlsieg Algerien in einen Staat islamischen Rechts umzuwandeln und keine Wahlen mehr zu veranstalten (Fox/Nolte 1995: 7). Um gegen die prospektive Abschaffung von Wahlen vorgehen zu können, stützt sich das Konzept der „intoleranten Demokratie“ auf ihre Verankerung im UN-Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte von 1966. Nach Ansicht der Autoren verlegen Fälle wie der Algeriens die Beweislast auf die Seite der Gegner demokratischer Restriktionen zur Demokratieerhaltung. Es sind die Kritiker, nicht die Befürworter der „intoleranten Demokratie“, die erklären müssen, warum ein auf Wahlen beruhendes Regime ein Recht darauf haben soll, „Selbstmord zu begehen“. Auch spätere Generationen von Wählern sollen die Chance haben, ihre Herrscher auf nicht-revolutionäre Weise abzusetzen. Ihr völkerrechtlicher Ansatz erlaubt es Fox und Nolte, nicht nur die generelle Legitimität von demokratieschützenden „intoleranten“ Maßnahmen herauszuarbeiten. Sie legen darüber hinaus dar, dass Staaten unter bestimmten empirischen Bedingungen verpflichtet seien, repressive Instrumente vorzuhalten. Eine solche Pflicht leite sich aus dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz und dem Friedensinteresse aller Völker ab.² Allerdings basiert der Ansatz, den Fox und Nolte für eine globale Streitbarkeit entwickeln, auf schlankeren Grundlagen als der detaillierte Schutz einer freiheitlich demokratischen Grundordnung mit all ihren Elementen, die das Bundesverfassungsgericht traditionell verteidigt. Sie interessieren sich für anti-demokratische Akteure, die das Mehrheitsprinzip außer Kraft setzen möchten. Das Problem, dass potentielle Unterdrückung von nicht demokratiefeindlichen Mehrheiten ausgeht, nehmen sie ausdrücklich nicht ins Visier (Fox/Nolte 1995: 10).

Geht man nun nicht völkerrechtlich-deduktiv, sondern phänomenologisch vor, so ergibt sich für viele empirische Fälle von Parteiverboten ein anderes Bild. Dies gilt insbesondere, wenn man die vor Ort vorgebrachten rechtlichen und politischen Begründungen hinzunimmt. Aufgrund der abstrakten Passform der Kategorien der „intoleranten Demokratie“ auf beliebige Konflikte droht übersehen zu werden, dass vielfach ein anderes Verständnis von Parteiverboten geltend gemacht wird, das auch normativ gesehen auf eigenen Beinen steht. Nach diesem Verständnis lassen sich Parteiverbote häufig aus der Entgegensetzung neuer Demokratien zur je eigenen Unrechtsgeschichte begreifen und von einer allgemeinen Konzeption „streitbarer Demokratie“ unterscheiden. Um es in seinen charakteristischen Merkmalen nachzeichnen zu können, müssen wir uns Prozessen der Transformation zur Demokratie zuwenden. Eine erste Beobachtung ist, dass Parteiverbote in post-konfliktiven Gesellschaften auf konkrete historische Herausforderungen reagieren. Dies trifft auf die Instrumente, die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt wurden, nicht weniger zu als auf die neuen Entwicklungen, die auf die Ablösung von Unrechtsregimes und den Neuanfang nach Massenverbrechen reagieren. Sie bilden sich als Voraussetzung oder Begleiterscheinung in Zeiten der Demokratisierung aus und formen die Verfassungspraxis.

Die neuen Parteiverbote, die in den afrikanischen Staaten vorgehen und teilweise bereits implementiert werden, konfrontieren das etablierte Paradigma streitbarer Demokratie allerdings noch mit einer weiteren Herausforderung. Im Gegensatz zu den europäischen Parteiverboten, die zumeist auf „totalitäre“ Herausforderungen reagieren, wenden sie sich gegen die Bedrohung, die von einer Politisierung vorliegender, kaum überwindbar scheinender Spaltungen in der Bevölkerung ausgeht. Sie richten sich gegen die Gründung „partikularistischer“ Parteien, in erster Linie solcher, die auf ethnischer Zugehörigkeit beruhen (Basedau et al. 2007). Repressive Maßnahmen richten sich häufig gegen die Politisierung von Ethnizität oder Religion. Weniger die klassischen „demokratiefeindlichen“ Ideologien im totalitarismustheoretisch eingefahrenen Sinn spielen in Afrika eine vorrangige Rolle, sondern vielmehr Parteien, die *cleavages* erzeugen, die aufgrund ihrer nicht verhandelbaren Natur politischem Wandel nicht zugänglich erscheinen. Im Vordergrund stehen hier ethnisch basierte Parteien, die keine Programme aufstellen, denen sich auch Nicht-Zugehörige anschließen können sollen (Gunther/Diamond 2003: 183). Der Rekurs auf „Demokratie“ scheint in solchen Auseinandersetzungen eine andere, mehrdeutigere Rolle zu spielen.

Im Folgenden soll die Vermutung, dass die neuen Phänomene die gewohnten Kategorien und Begriffe der streitbaren Demokratie herausfordern, nicht umfassend belegt, sondern nur exemplarisch überprüft werden. In Bezug auf das Fallbeispiel

Ruanda lassen sich beide Herausforderungen – die Reaktion von Parteiverboten auf eine konkrete Unrechtsgeschichte sowie die Orientierung an partikularistischer, nicht totalitärer Ideologie – stellvertretend erörtern. Unter den afrikanischen Staaten, die bereits Parteiverbote verhängt haben, sticht Ruanda nicht nur als Ort eines der schwerwiegendsten Massenverbrechen der Menschheitsgeschichte hervor, sondern auch aufgrund der späteren Strenge und Konsequenz seiner Repression ethnisch definierter Parteien. Die Untersuchung kann auf ausführliche und vergleichsweise weit verbreitete Begründungs- und Öffentlichkeitsarbeit von staatlicher und oppositioneller Seite und auf eine umfassende Berichterstattung internationaler Beobachter, insbesondere von Menschenrechtsorganisationen, zurückgreifen. Mit der Erörterung wird nicht, dies ist zu betonen, die These verbunden, Ruanda sei ein Erfolgsmodell des Demokratieschutzes durch Parteiverbote, im Gegenteil. Die These ist vielmehr, dass sich auch angesichts des scheiternden Demokratisierungsprozesses in Ruanda zeigen lässt, wie die Regierung in den gewählten Instrumenten erkennbar an ein distinktives Modell post-konfliktiver politischer Konsolidierung, eine Form des negativen Republikanismus anknüpft, für die der Umgang mit dem Mittel des Parteiverbots charakteristisch ist.

2. Das Fallbeispiel Ruanda

Seit der militärischen Niederschlagung des Genozids im April 1994 sind in Ruanda eine Reihe von Parteiverboten verhängt worden, die sich in drei Fallgruppen einteilen lassen: zunächst die Auflösung der zutiefst in den Völkermord verstrickten früheren Regierungspartei MRND (*Mouvement Révolutionnaire Nationale pour le Développement*) im Jahr 1994 unmittelbar nach dessen Beendigung; zweitens das Verbot der Neugründung der Partei PDR ‚Ubuyanja‘ im Jahr 2001 durch den ehemaligen ruandischen Präsidenten Bizimungu; drittens und aus der Perspektive der Demokratisierung Ruandas entscheidend das Verbot der „größten Oppositionspartei“, des MDR (*Mouvement Démocratique Républicaine*), im Jahr 2003 kurz vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Bevor ich die Fälle erörtere, will ich in aller Kürze ihren historischen Kontext skizzieren.

Die postkoloniale Geschichte Ruandas ist von Auseinandersetzungen zwischen den ethnischen Gruppen der Hutu und Tutsi geprägt.³ Unter deutscher und später belgischer Herrschaft hatte sich eine wirtschaftliche und politische Oberschicht exklusiv aus Tutsi rekrutiert, und das belgische Kolonialregime hatte im Jahr 1933 die Zugehörigkeit zur ethnischen Gruppe in den Ausweispapieren der Ruander festgeschrieben. Während der sogenannten „Hutu-Revolution“ seit 1959, die nicht nur

das Ende der Kolonialzeit markieren, sondern auch die Tutsi-Vorherrschaft beenden sollte, verlagerten die Belgier ihre Loyalität auf die Hutu, die sich selbst als indigenes Volk und die Tutsi als Zuwanderer beschrieben.⁴ Die wichtigste politische Kraft in der „Hutu-Revolution“ war der MDR-Parmehutu, eine schon aufgrund der bestehenden Zahlenverhältnisse emphatisch mehrheitsdemokratische Bewegung mit hutu-suprematistischer Ideologie. Nach der Unabhängigkeit am 1. Juli 1962 wurden viele Tutsi in das nördlich angrenzende Uganda vertrieben.

Im Jahre 1973 ergreift der Hutu-General Juvénal Habyarimana nach mehrjährigen Auseinandersetzungen die Macht, zwei Jahre später erklärt er Ruanda offiziell zu einem Einparteienstaat. Der MDR-Parmehutu, zuvor bereits suspendiert, wird zusammen mit anderen Parteien abgeschafft. Der MRND wird Regierungs- und Staatspartei, der Habyarimana als ruandischer Präsident und Parteivorsitzender vorsteht. Erst gegen Ende der 1980er Jahre, im Zusammenhang mit wirtschaftlichem Niedergang und der veränderten geopolitischen Lage, erleidet das Regime einen massiven Reputationsverfall im Inneren. Aus Uganda greift die *Rwandese Patriotic Army* (RPA), die die Interessen einer halben Million exilierter ruandischer Tutsi vertritt, das Regime an. Im Juni 1991, unter dem Druck einer eskalierenden Bürgerkriegssituation, muss Habyarimana eine Verfassungsänderung akzeptieren, in der ein Mehrparteiensystem begründet wird. Eine Koalitionsregierung bindet im April 1992 die gemäßigten Parteien ein, unter anderem den neugegründeten MDR (nun ohne den Zusatz „-Parmehutu“). Gleichzeitig beginnt der MRND mit dem Aufbau einer Jugendorganisation, die zu einer Miliz umgewandelt wird: die berüchtigte *Interahamwe*, die im April 1994 maßgeblich am Völkermord beteiligt sein wird. Seit seiner Gründung kämpft der neue MDR mit dem MRND um die Hegemonie in der Vertretung der Hutu, ihre Jugendorganisationen *Inkuba* und *Interahamwe* befehlen einander. Sowohl der MDR als auch die frühere Staatspartei sind von Kämpfen rivalisierender Flügel geprägt.

Die Friedensabkommen von Arusha im August 1993 zwischen der Mehrparteienregierung und der Tutsi-Armee RPA sahen vor, dass drei zentrale Akteursgruppen sich die Regierung teilen sollten: Habyarimanas MRND und seine Alliierten, die *Rwandese Patriotic Front* (RPF), der politische Arm der RPA, sowie die neuen Kräfte um den MDR. Doch die rasche Eskalation des Konflikts verhinderte die Implementierung der Abkommen. Im Nachbarland Burundi hatten im Juni 1993 Präsidentschaftswahlen stattgefunden, bei der zur Überraschung der regierenden, von Tutsi dominierten Partei der Hutu Melchior Ndadaye zum Präsidenten gewählt worden war. Nachdem Ndadaye am 21. Oktober 1993 von einer Gruppe von Tutsi-Armeeoffizieren ermordet worden war, bildete sich in Ruanda auf Initiative radikaler Kräfte aus der Armee und

der früheren Staatspartei eine parteiübergreifende Bewegung „*Hutu-Power*“ oder (ruandisch) „-PAWA“, in der sich Aktivisten des MRND mit dem Arusha-skeptischen Flügel des MDR verbündeten. Mit der Bildung der Hutu-Power-Bewegung wurde die politische Differenzierung in Ruanda, die sich an der Oberfläche in der Bildung liberaler, sozial- und christdemokratischer Parteien ohne offensichtliche ethnische Festlegung niedergeschlagen hatte, endgültig von ethnischer Differenzierung überlagert und abgelöst (DesForges 2002: 179). Den Beginn des Genozids markierte am 6. April 1994 der bis heute unaufgeklärte Abschuss des Flugzeuges des ruandischen Präsidenten Habyarimana. Im Verlauf des Genozids wurden in wenigen Wochen zwischen 500 000 und 800 000 Menschen, in der Hauptsache Tutsi, aber auch viele Hutu umgebracht, unter ihnen die Premierministerin. Dem Morden wurde schließlich durch den Einmarsch der RPA aus Uganda ein Ende gemacht.

DIE AUFLÖSUNG DES MRND

Im Juli 1994 wurde eine Übergangsregierung aus RPF, MDR und anderen Parteien gebildet, die sofort den MRND sowie eine radikale Splitterpartei, *Coalition pour la Défense de la République* (CDR), aufgrund ihrer führenden Rolle im Genozid verbot. Die frühere Einheitspartei war im Gefolge der Hutu-Revolution und als führende Propagandistin der *Hutu-Power*-Bewegung der nach dem Völkermord am schwerwiegendsten diskreditierte politische Akteur. Die hauptsächlichen Genozid-Ideologen waren bei CDR und MRND angesiedelt. Hochrangige Funktionäre waren auch am *Radio Television Libre Mille Collines* (RTLM) beteiligt, das unablässig zur Ermordung von Tutsi aufrief. Der MRND stellte die administrativen und militärischen Ressourcen von Staat und Armee in den Dienst des Völkermordes, so dass trotz unterschiedlicher Auffassungen darüber, inwiefern der ruandische Genozid ein staatlich gelenkter war und inwiefern das Morden eine „spontane“ Dynamik entwickelte, die Verantwortungszuschreibung an den MRND unkontrovers ist (Mann 2007: 654). Angesichts des unmittelbar auf die Einrichtung der Übergangsregierung folgenden Verbots ist erwähnenswert, dass die nun dominierende RPF nicht generell eine Strategie der Lustration verfolgte, sondern eher an Inkorporation der kompromittierten Akteure interessiert war (Capoccia 2001). Sie lud zum Überlaufen aus den gegnerischen Milizen ein. Mitgliedern selbst der radikalen *Interahamwe*-Milizen, aber auch des MDR, wurden Beitrittsangebote unterbreitet (DesForges 2002: 818). Präsident der Übergangsregierung wurde der MDR-Politiker Pasteur Bizimungu, Premierminister, wie vor dem Genozid vorgesehen, Faustin Twagiramungu, ebenfalls MDR. Die sich anschließende Strategie der Machtübernahme der RPF bis zur Jahrtausendwende wird

von manchen Autoren als Zurückschlagen einer „powerful Hutu counterinsurgency“ gegen die Übergangsregierung interpretiert (Kinzer 2007), was vor dem Hintergrund anhaltender bewaffneter Konflikte zwischen 1994 und 2000 zunächst plausibel scheint. Allerdings ist belegt, dass die RPF ihre schleichende Entmachtung aller anderen politischen Akteure bereits in unilateralen Nachbesserungen an der Übergangsverfassung begann. Ihre wachsende Macht wurde durch die demonstrative Machtteilung innerhalb der Regierung nur maskiert, so dass sich selbst für die Zeit seiner prominenten Regierungsbeteiligung, noch während seiner Verfügung über Präsidentenamt und Premierminister, vom MDR als der „wichtigsten oppositionellen Partei“ sprechen lässt (Reyntjens 2004: 178 f.).

DIE VERFOLGUNG DER PDR ‚UBUYANJA‘

Einen Zwischenschritt in der ruandischen Entwicklung stellt die unterdrückte Neugründung der Hutu-Partei PDR im Jahr 2001 dar. Der MDR-Politiker Pasteur Bizimungu hatte im Frühjahr 2000 sein Präsidentenamt niedergelegt. Ihm war Paul Kagame nachgefolgt, der die RPA bereits bei ihrem Einmarsch in Ruanda 1994 befehligt und seither die RPF angeführt hatte. Im Mai 2001 bereitete Bizimungu die Gründungsversammlung einer neuen Partei vor, die er Partei für Demokratie und Wiederaufbau, PDR ‚Ubuyanja‘ nannte.⁵ Am 30. Mai wurde er in seinem Haus festgehalten, später festgenommen und unter Hausarrest gestellt. Die Regierung warf ihm vor, durch die Gründung der PDR ‚Ubuyanja‘ gegen das ruandische Parteiengesetz verstoßen zu haben, das vor der bevorstehenden Ratifizierung der ruandischen Verfassung keine Neugründungen erlaube, und die öffentliche Sicherheit gefährdet zu haben. Der PDR wurde vorgeworfen, zu ethnischer Spaltung aufzurufen und zu ethnischem Hass aufzuwiegeln. Neben zahlreichen Inhaftierungen wegen „Gefährdung der nationalen Sicherheit“ gab es eine Reihe von Anschlägen auf führende Aktivisten. Diese Strategie der Repression sollte später auch die Auflösung des MDR begleiten. Manche Sympathisanten wurden kurzzeitig entführt und nach der Durchsuchung ihrer Häuser wieder freigelassen (ICG 2002: 31). Bizimungu selbst wurde unter anderem ein Interview mit der Zeitschrift *Jeune Afrique* vom 9. Juli 2001 vorgehalten, in dem er eine „divisionistische“ Ideologie verbreitet habe. Die Menschenrechtsorganisation *International Crisis Group* (ICG) zitiert aus der Zeitschrift wie folgt: „We are persuaded that if things continue, the Hutus will prepare for war and in fifteen or twenty years, they will have driven out the Tutsis, with the conceivable consequences that would entail. Mechanisms need to be set up so that each community can truly have a hand in the government, until we have

forged a national identity that transcends Hutu/Tutsi divisions.“ (ICG 2002: 30) Der Vorwurf des „Divisionismus“ richtet sich auf den Umstand, dass die politischen Konfliktlinien in diesem Interview als ethnische Konfliktlinien beschrieben werden. Gibt es keine wirkliche Machtteilung zwischen den Ethnien, so prognostiziert Bizimungu, werden die Hutu als Gruppe rebellieren und die Tutsi „vertreiben“. Es ist umstritten, ob Bizimungus Prognose als Warnung oder Drohung angesehen werden soll,⁶ in jedem Falle evoziert sie die ruandischen Erfahrungen mit Mord und Vertreibung und stellt deren Wiederkehr in Aussicht.

DAS VERBOT DES MDR

Am 30. Dezember 2002 beauftragte das ruandische Übergangsparlament eine parlamentarische Kommission damit, „die Probleme des MDR“ zu untersuchen (Commission Parlementaire 2003, vgl. HRW 2003: 4). Der Bericht, den die Parlamentarier am 17. März 2003 vorlegten, verweist auf eine verbreitete „Beunruhigung“, Verwirrung und Unsicherheit in der Bevölkerung, die auf Entzweigungen innerhalb des MDR zurückzuführen seien. Nun ließe sich einwenden, dass Spaltungstendenzen innerhalb von Parteien das Parlament nicht weiter tangieren müssen, und dass eine aus Spaltung resultierende Schwächung aus der Perspektive konkurrierender politischer Akteure ja auch etwas Beruhigendes haben könne. Eine solche Sichtweise ließe aber die historische Bedeutung der früheren Spaltung des MDR außer Acht. „Innere Spaltung“ ist zu verstehen vor dem Hintergrund der unkontrollierten Radikalisierung eines Parteiflügels bis hin zur Beteiligung an Vertreibung und Völkermord. Die Kommission will daher einerseits Belege für die Rolle des MDR „in den Entzweigungen, die die ruandische Geschichte geprägt haben“, aufsuchen; sie will andererseits gegenwärtige Entzweigungen innerhalb des MDR, ihre Ursprünge und „Lösungsmöglichkeiten“ dokumentieren (Commission Parlementaire 2003: 33). Wie bereits der PDR wird auch dem MDR eine „divisionistische“ Strategie bescheinigt. Auf seiner Basis verabschiedete am 14. April 2003 die Übergangs-Nationalversammlung die Empfehlung, den MDR, die damals zweitgrößte Partei Ruandas, aufzulösen. Da kein formeller Auflösungsbeschluss erfolgte, lässt sich eher von einer „*de facto dissolution*“ (Kimonyo et al. 2004: 25) der Partei sprechen. Nach der Verabschiedung eines neuen Parteiengesetzes kurz vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen waren alle bestehenden Parteien zur Neuregistrierung bereit; der MDR beantragte die Registrierung mangels Erfolgsaussichten nicht mehr (USD 2004). Stattdessen traten verschiedene (Teil-)Nachfolgeorganisationen zur Registrierung an. Zweien wurde die Registrierung versagt. Eine Splittergruppe war in der Lage anzutreten, verfehlte aber die 5%-Hürde (Meierhenrich 2006: 631).

Wieder verschwanden im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verfahren gegen die Partei einige hochrangige Politiker, andere wurden festgesetzt.

3. Legitimitätsstrategien der Repression

Alle genannten Parteiverbote schränken die Assoziationsfreiheit und die Partizipation an Wahlen und damit im UN-Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte festgeschriebene Menschenrechte ein. Dennoch berührt sich der ruandische Diskurs mit dem abstrakt-allgemeinen Verständnis von Militanz, wie es von Fox und Nolte entwickelt wird, nur an der Oberfläche. In den Verboten von MRND, PDR und MDR spielt das Argument keine Rolle, dass die Parteien die (Mehrheits-)Demokratie abschaffen wollen, versteht man Demokratie mit Fox und Nolte in einem minimalen Sinn als die periodische Abhaltung von Wahlen. Die Autoren wissen, dass es sich dabei um eine arg verkürzte, bloße Operationalisierung des Demokratiebegriffes handelt, aber der große Vorteil einer solchen schlanken Konzeption ist es, transparent zu machen, dass die Argumente intoleranter Demokratie im ruandischen Fall kaum überzeugend gewesen wären. Um den Punkt in der Zuspitzung klarzumachen, ließe sich sagen, dass der MDR – von seinen Gegnern unbestritten – sogar die radikalere (im Sinne von entschlossener majoritär interpretierter) Demokratiekonzeption vertritt. Die wesentlichen Begründungen von Parteiverboten in Ruanda betreffen nicht die präsumtive Abschaffung der Demokratie, sondern ihre Aufrechterhaltung und Radikalisierung auf Kosten minoritärer Akteure. Die Bekämpfung des *divisionisme* wendet sich gegen die Politisierung ethnischer Differenz mit mathematisch absehbaren Folgen für die resultierenden Herrschaftsverhältnisse. Das abstrakte Paradigma intoleranter Demokratie vermag also in den ruandischen Fallbeispielen weder den gesellschaftsweiten Diskurs für und wider die Verbote der Hutu-Parteien einzufangen noch ergibt es eine plausible normative Perspektive auf sie.

Wenn es nicht die abstrakte Gefahr für die demokratische Staatsform als solche ist, welche Gefahr steht dann im Vordergrund? Der wesentliche Gesichtspunkt ist die Verhinderung eines spezifischen Übels, nämlich der ethnischen Verfolgung bis hin zur Wiederaufnahme des Völkermords. Es ist nicht eine abstrakte Gefährdung der Demokratie, woher immer sie auch drohen möge, sondern die mögliche Wiederkehr eines konkreten Unheils, nämlich genozidaler Auseinandersetzungen, gegen die ein Parteiverbot als eine Art „Rückfallsperr“ fungieren soll, um diesen Ausdruck von Ulrich K. Preuß auszuborgen (Preuß 1973: 163 f.). Abzuwehren ist der Rückfall in ein bekanntes und historisch, nicht in allgemeinen Begriffen, identifiziertes Unheil.

Dieses Argument spielt nicht nur für das Verbot des MDR, sondern in allen drei erörterten Fällen die zentrale Rolle.

DAS VERBOT DES MRND

In die Forschung über streitbare Demokratie ist der Unterschied zwischen einem allgemeinen, gegen „Extremismen“ verschiedenster Couleur abwehrbereiten Paradigma und einer auf jeweils konkret-historische Herausforderungen spezialisierten Variante am Beispiel der italienischen Nachkriegsverfassung eingeführt worden (Leggiewie/Meier 1995). Die Autoren erörtern den italienischen Weg, durch ein eng geschneidertes Verbot in den Übergangsbestimmungen der Nachkriegsverfassung das Wiedererstehen der faschistischen Partei, des *Partito Nazionale Fascista* (PNF), zu verhindern. Weil die italienische Republik sich durch das „einseitige“ Verbot der faschistischen Partei als konkrete Negation des vorangehenden Regimes definiert und ihre politische Identität aus der Überwindung des Faschismus zieht, lässt sich ihr Verständnis von militanter Demokratie auch als „negativer Republikanismus“ bezeichnen (Niesen 2004, 2008, vgl. Müller 2007). Im Gegensatz zum Standardverständnis von Parteiverboten in der streitbaren Demokratie ist negativer Republikanismus in der Lage, den konkreten historischen Bezug und die vergangenheitspolitische Bedeutung von Parteiverboten zu würdigen.

Auch für die Verfassungsrechtsprechung der Bundesrepublik lassen sich Elemente eines solchen negativen Republikanismus nachweisen, der sich einsinnig auf die Negation des Nationalsozialismus richtet. Bereits im Urteil gegen die Sozialistische Reichspartei, SRP, hat das Bundesverfassungsgericht neben der dort entwickelten allgemeinen Kriterienlogik einer freiheitlich demokratischen Grundordnung auf die „Wesensverwandtschaft“ der Partei mit der NSDAP aufmerksam gemacht und behauptet, dass die „Erfahrungen gerade mit dieser Partei ... der unmittelbare Anlass für die Schaffung des Art. 21 Abs. 2 GG gewesen [sind]“ (BVerfGE 2, 1, Rn. 324). Wie die Republik Ruanda versteht sich auch die Bundesrepublik als postgenozidale Demokratie, die durch ihre Unrechts Geschichte und ihren Transformationsweg auf eine Form des Umgangs mit Tendenzen, die eine Wiederholung heraufbeschwören könnten, festgelegt ist.

Für Transformationsgesellschaften scheint das Paradigma des negativen Republikanismus insgesamt diagnostisch plausibel zu sein. Die Juristin Ruti Teitel hat in ihrer Studie zu *Transitional Justice* die Legitimitätsfragen in Übergangsgesellschaften im Unterschied zu den meisten Autoren nicht auf das Strafrecht und auf Rechtsfolgen für Individuen verengt. Sie bezieht auch Fragen des Organisationsrechts in ihre

Untersuchung mit ein und erörtert den spezifischen Bezug, den Parteiverbote auf das Unheil der Vergangenheit nehmen. Mit dem Aussprechen eines Verbots gegen eine historisch wirkmächtige Partei bezieht sich die junge Demokratie Teitel zufolge auf eine unverwechselbare frühere Tyrannei, während sie gleichzeitig, durch diese Reaktion, Demokratie neu definiert“ (Teitel 2000: 177). Dies lässt sich auch an den Eigenheiten transformativer Prozesse der Verfassungsgebung beobachten. Der konstitutionelle Übergang aus einem Unrechtsregime bezieht sich, im Gegensatz zum Standardmodus revolutionärer Verfassungsgebung, der sich an der offenen Zukunft des revolutionären Kollektivs orientiert, auf die Vergangenheit. „[T]he successor constitution explicitly reconstructs the political order associated with injustice.“ (Teitel 2000: 197) Dieser negierende Bezug auf das vergangene Unrecht verhilft den Nachfolgestaaten auch zum Ausweg aus Legitimationskrisen, die ein nicht idealer Prozess der Verfassungsgebung mit sich bringt. „While postauthoritarian constitution making often lacks the legitimacy afforded by full constitutional processes predicated in the foundationalist model, delegitimation of the predecessor regime clears the path for constitutional reconstruction.“ (Teitel 2000: 204) Die Republik, dadurch sind Prozesse von „*total transition*“ markiert, erfindet sich *ex negativo* aus den Ruinen der alten Ordnung.

Das Verbot des MRND illustriert Teitels Position und präzisiert sie gleichzeitig in Bezug auf einen bestimmten Transformationstyp, der dadurch von anderen unterschieden werden kann. Noch die Arusha-Abkommen hatten vorgesehen, dass die ehemalige Staatspartei in der Übergangsregierung hätte vertreten sein sollen, wie das für demokratische Transformationen, die am runden Tisch ausgehandelt werden, charakteristisch ist. Eine Auflösung der Staatspartei war nicht vorgesehen, so wie es nach erfolgter Transformation auch kein Parteiverbot gegen die ehemalige Mehrheitspartei im demokratischen Südafrika gab, nicht im postfaschistischen Spanien und auch nicht im unmittelbaren Anschluss an die *round table*-Transformation im postkommunistischen Polen. Aber nachdem die ruandische Transformation nicht auf dem Verhandlungsweg aus dem Einheitsstaat erfolgte, sondern der Neuaufbau nach Genozid und Zusammenbruch unternommen werden musste, ist es nicht überraschend, dass die frühere Staatspartei verboten wurde. Analoge Verbote ergingen im postfaschistischen Italien und in beiden postnationalsozialistischen deutschen Staaten. Im Nachkriegsitalien wurde die Faschistische Partei nicht am *Arco Costituzionale* beteiligt, und ihre Neuorganisation als PNF wurde in der Verfassung verboten (Niesen 2004: 92-96). Während das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Artikel 21, Abs. 2, sich auch und unter anderem gegen ein Wiedererstehen des Nationalsozialismus wandte, ließ im parallelen Nachfolgeregime der Sowjetischen

Besatzungszone, der späteren DDR, die Sowjetische Militäradministration ausdrücklich nur anti-faschistische Parteien zu. Ähnliche Phänomene einer sofortigen Ausschaltung und Illegalisierung der früheren Staatspartei finden wir in Österreich nach dem Nationalsozialismus und dem heutigen Irak (Arato 2003: 415). Dabei erscheint es nicht entscheidend, ob das Verbot der diskreditierten Staatspartei zunächst von einer Besatzungsmacht verhängt wird, bevor es in der anschließenden Verfassungsgebung kodifiziert wird (Italien, Bundesrepublik Deutschland, Irak), oder ob der Zusammenbruch ohne ausländische Besatzung vor sich geht, die sich anschließende Übergangsregierung das Verbot ausspricht und später verfassungsrechtlich überformt (Ruanda). Klassifiziert man Transformationsregimes nach ihren unmittelbaren Reaktionen auf die vorangegangene Unrechtsgeschichte (wozu die bisherige Literatur zur Transformationsforschung, weil sie das Phänomen des Parteiverbots weitgehend ignoriert, nicht dienlich ist), so kann man den repressiven ruandischen Fall wie den italienischen und die beiden deutschen einordnen und dadurch scharf etwa vom südafrikanischen Übergang zum Post-Apartheidregime, von der kontraktualistisch angestoßenen Transformation des post-genozidalen Kambodscha seit dem Jahr 1982, aber auch vom postkommunistischen Standardfall einer „geordneten“ Transition, die die vorher machthabenden Parteien intakt lässt, unterscheiden.

DAS VERBOT DER PDR ‚UBUYANJA‘

Teitels Argumentation richtet sich auf die unmittelbare Umsturzphase. Die Verhinderung der Gründung einer neuen Partei wie der PDR ‚Ubuyanja‘, sieben Jahre nach dem post-genozidalen Neubeginn, in einer scheinbar teilkonsolidierten ruandischen Republik, unterscheidet sich von der gleichsam reflexhaften Ausschaltung einer ehemaligen Staatspartei unmittelbar nach einem Krieg oder einer gewaltsamen Revolution. Der zeitliche Abstand deutet darauf hin, dass nun auch eine bewusste vergangenheitspolitische Intention hinzukommt. Die Semantik der Vergangenheitspolitik Ruandas wird beherrscht vom Tatbestand des *„divisionisme“*, der bereits durch die Artikulation der politischen Konsequenzen ethnischer Differenz, und damit den Versuch politischer Mobilisierung entlang ethnischen Linien, zu erfüllen ist. Die verordnete übergreifende Identität einer ethnisch neutralen Staatsbürgerschaft lässt es nicht mehr zu, Unterdrückungs- und Unrechtserfahrungen überhaupt mit Bezug auf die ethnische Zugehörigkeit der Akteure zu beschreiben (Buckley-Zistel 2006: 108). Doch die Befürwortung und die Zurückweisung einer ethnienblinden Artikulation von Unzufriedenheit und ethnienblinder Mobilisierung verläuft exakt entlang den ethnischen Konfliktlinien, so dass die politische Auseinandersetzung insgesamt

ethnisch differenziert ist, aber in einem kodierten Vokabular abläuft: Appelle an „Demokratie“ werden als Appelle zugunsten der Hutu durchschaubar, während solche an die nationale Kohäsion und Staatsbürgeridentität die Tutsi-Strategie durchscheinen lassen. Die Verwendung einer allgemeinen, anti-„divisionistischen“ Semantik erscheint dabei als wenig hilfreiche Verallgemeinerung, wenn wie mit der Unterdrückung des PDR das Aufreißen alter Wunden verhindert und die unterstellte Propagierung der Wiederkehr ethnischer Vertreibung bekämpft werden soll. Charakteristisch ist, dass sowohl die Verteidigung als auch die Anklage historisch argumentieren: dass von einer Wiederumkehrung ethnischer Diskriminierung und historischer Unterdrückung die Rede ist. Das Verhalten der jeweils anderen Seite sei geeignet, die Vergangenheit zurückzubringen, sei es in Form einer intentionalen Wiederholung, wie es die staatliche Seite der PDR unterstellt, sei es in Form einer unabwendbaren Explosion, wie es die Partei darstellt, in der die Unterdrückten ihr Joch abwerfen. Aus beiden Perspektiven ist es die mögliche Wiederkehr vergangener Konstellationen, die unmittelbar handlungsanleitend wirkt. Mit Nancy Rosenblum lässt sich sagen, dass die Etablierung von Parteiverboten in Post-Konflikt-Gesellschaften sich trotz einer allgemeinen Sprache bewusst auf jeweils „unsere Extremisten“ richtet: „Kriterien für Parteiverbote sind eng verbunden mit der politischen Geschichte einer Nation: ... Sie resultieren nicht aus abstrakten politischen Argumenten, sondern aus historischer Erfahrung. Unabhängig davon, wie allgemein ihre Form auch sein mag, die Bedeutung und Anwendung von Gründen für Parteiverbote ist individuell.“ (Rosenblum 2007: 39 f.)

DAS VERBOT DES MDR

Auch die Auflösung des MDR, einer zwar teilweise historisch kompromittierten, aber ausweislich ihrer Mitwirkung in Parlament und Regierung der post-genozidalen Ära kooperationsfähigen Partei, kann nicht mehr unmittelbar an Evidenzen von Entrechtung, Unterdrückung und Staatsverbrechen anknüpfen. Zwar schien 2003 die „*end of transition*“-Rhetorik internationaler Beobachter eine Konsolidierung der Entwicklung zur Republik hin eher zu beschwören, denn zu konstatieren. Dennoch unterscheidet sich der Anspruch, mit den früheren Gewalthabern des MRND eine unterlegene Kriegspartei zu verbieten, von dem im Fall des MDR allseitig erhobenen Anspruch, in Friedenszeiten einen gewaltlos agierenden Akteur legitimerweise von der gleichen Chance zur Machtgewinnung auszuschließen. Aus der Perspektive der streitbaren Demokratie wäre zu erwarten gewesen, dass man sich bemüht hätte, die Loyalität des MDR gegenüber dem demokratischen Mehrheitssystem und der wiederkehrenden Abhaltung von Wahlen in Zweifel zu ziehen. Dies wäre jedoch kaum erfolgversprechend

gewesen. Die Argumentation schlägt einen anderen Weg ein: Sie will belegen, dass der rechtlich auszuschließende Akteur der historisch immer gleiche ist.

Die schriftliche Begründung der Parlamentskommission umfasst einen historischen und einen auf die Ideologie und Vorgehensweise der Partei bezogenen Teil. Im historischen Teil wird die Entstehung des MDR auf die Hutu-Widerstandsbewegung seit der Kolonialzeit datiert. Bereits in seiner Gestalt als MDR-Parmehutu habe der MDR das Ziel gehabt, durch das Mittel ethnischer Diskriminierung schnell zur Machtübernahme zu gelangen, indem sich die von der Partei repräsentierten Hutu als Mehrheitsvolk beschrieben. Der MDR-Parmehutu, unterstützt durch die ehemalige Kolonialmacht Belgien, habe bereits seit 1960 Jugendmilizen ähnlich der späteren *Interahamwe* bewaffnet. Spaltungen innerhalb der Partei und damit verbundene Schwächungen seien stets durch eine Radikalisierung auf Kosten der Tutsi beantwortet worden (Commission Parlementaire 2003: 7). Während des Verbots durch die Staatspartei MRND sei die Parmehutu-Ideologie durch diese wachgehalten und unverändert vom wieder zugelassenen MDR aufgenommen worden (ebd.). In der Präambel des neuen Parteienstatuts, das im Parlamentsbericht zitiert wird, heißt es, man bekenne sich weiterhin zum MDR-Parmehutu, Partei der Mehrheitsbevölkerung („*peuple majoritaire*“), dessen Licht nie erloschen sei. Prinzipielle oder programmatische Differenzen zum MDR-Parmehutu seien in der „renovierten“ Partei nicht zu erkennen. Zwar habe sich der MDR an der Mehrparteienregierung all derjenigen Kräfte beteiligt, „die nicht vom Genozid befleckt waren“ (Commission Parlementaire 2003: 10), habe im Jahr 1999 seine Flagge und Symbole geändert, seinen Namen aber beibehalten. In der Folge habe er sich wieder in zwei Blöcke gespalten und Symptome seiner „chronischen Krankheit“, der Parmehutu-Ideologie aufgewiesen (Commission Parlementaire 2003: 16).

Ein zweiter Teil des Berichts befasst sich mit der Ideologie und der Operationsweise des MDR. Die Partei habe stets ihre Interessen mit Gewalt durchzusetzen versucht und „Terroristen und Banditen“ dazu eingesetzt. Ihre Ideologen seien an ihrer „*double langage*“ zu erkennen gewesen, die zum Hass unter den Ruandern aufgestachelt habe. Der MDR habe sich stets gegen Machtteilung ausgesprochen. Die jüngste Spaltung des MDR habe unter anderem die Beurteilung der Vergangenheit zum Inhalt gehabt: Stehe der MDR weiterhin öffentlich für seine Mitverantwortung für den Genozid ein oder wälze er diese Schuld nun auf andere Akteure ab? Der erneuerte Parmehutu-Flügel habe zum Widerstand gegen das Programm der Regierung aufgestachelt und gegen Einheit und Versöhnung, gegen Dezentralisierung, gegen die Einrichtung der den Genozid aufarbeitenden Gacaca-Gerichte und gegen die geplanten Wahlen agitiert (Commission

Parlementaire 2003: 15). Vorgeworfen wird dem MDR weiter, er verharmlose („*minimisant*“) den Genozid: „Wenn sie ihn nicht verleugnen, dann sagen sie, es habe ein doppelter Genozid stattgefunden (an Hutu und Tutsi) und dass die Hutu die einzigen seien, die gefangen genommen wurden“ (Commission Parlementaire 2003: 19). Der MDR spreche sich gegen den Unterstützungsfonds für Genozid-Überlebende, gegen die Gedächtniseremonien für die Opfer oder ihre Bestattung in Würde aus. Er trete weiterhin für eine Kultur der Verheimlichung und Strafflosigkeit der Täter ein, für die Zentralisierung und Personalisierung politischer Macht sowie gegen das von der RPF eingerichtete Konsultativforum politischer Parteien. Er versuche, Ruanda vor den Augen der internationalen Gemeinschaft zu diskreditieren, die Bevölkerung in einen kollektiven Rauschzustand zu versetzen und damit für eine Situation zu sorgen wie vor der Wahl von Ndadaye in Burundi 1993 (ebd.).

Auch wenn die Bundesrepublik im Prozess der Transformation zur Demokratie bereits weiter fortgeschritten war, so lassen sich doch Parallelen insbesondere zu zwei Fällen ziehen, mit denen das Bundesverfassungsgericht befasst war. Es hat sich im Jahre 1952 erstmals mit einem Verbotsantrag auseinandergesetzt; fast 50 Jahre später wurden in der nun vollends konsolidierten Republik weitere Verbotsanträge verfasst, diesmal gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Beide Male stand ein Argument im Vordergrund, das dem Sinne nach – auch wenn der Ausdruck nicht vorkommt – im Parlamentsbericht zum MDR ebenfalls zentrale Bedeutung hat, das Argument der Wesensverwandtschaft mit der für das historische Unrecht verantwortlichen Partei, im deutschen Falle der nationalsozialistischen.

Das Argument von der Wesensverwandtschaft mit der NSDAP stellt eine abkürzende Begründung für den Ausschluss einer Partei unter dem Grundgesetz dar. Diese Begründung geht phänomenologisch und vergangenheitsorientiert vor, anstatt systematisch aus vorliegenden Programmen und Verhaltensweisen eine Projektion in die Zukunft vorzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht identifiziert Wesensverwandtschaft als Übereinstimmung mit der NSDAP in mehrfacher Hinsicht, vor allem in Personal, Ideologie und Vorgehensweise. In Programm, Vorstellungswelt und Gesamtstil soll es sich um eine eindeutige Nachfolgeorganisation handeln. Unter „Gesamtstil“ verstehen die Richter, dass sich „im Großen und bis in kleinste, ja sogar physiognomische Züge Übereinstimmungen mit dem [Stil] der NSDAP [zeigen]. Dies erweist sich vornehmlich im Auftreten von Nebenorganisationen, in System und Mitteln der Propaganda, ... in der Wiederbelebung der Dolchstoßlüge, in der Vergiftung des politischen Lebens durch systematische Herabsetzung der Regierungsorgane und ihrer Träger, in der selbstgefälligen Übernahme der Rolle des Staatsfeindes, in der Missachtung

der staatlichen Symbole und schließlich der staatlichen Rechtsordnung überhaupt.“ (BVerfG 2, 1, Rn. 320) Das Gericht schließt aus der derart nachgewiesenen Übereinstimmung, dass „eine Partei, die einer eindeutig verfassungswidrigen politischen Bewegung der Vergangenheit in ihrer Vorstellungswelt und in allen wesentlichen Formen der Äußerung wesensverwandt ist, ... sofern sie weiterwirken kann, die gleichen oder doch gleichartige Inhalte zu verwirklichen suchen [wird].“ Diese Argumentation wird etwa 50 Jahre später, im NPD-Verbotsantrag des deutschen Bundestages aus dem Jahre 2001 aufgegriffen und weiterentwickelt. Die Autoren des Verbotsantrages, Günter Frankenberg und Wolfgang Löwer, argumentieren, die NPD sei „aufgrund ihrer politischen Programmatik, Strategie und Taktik, ihrer politischen Sprache und Rhetorik, ihrer affirmativ-apologetischen Darstellung nationalsozialistischer Verbrechen und ihrer nationalsozialistischen Traditionspflege eine dem Nationalsozialismus wesensverwandte und daher nach Maßgabe von Art. 21 Abs. 2 GG verfassungswidrige politische Partei“ (Frankenberg/Löwer 2001).

Dies ist exakt die Schlussfolgerung, die die ruandische Parlamentskommission in der Untersuchung des MDR zu begründen sucht. Sie behauptet die Wesensverwandtschaft des MDR zu früheren Hutu-suprematistischen Bewegungen und schlägt vor, die Partei aus diesem Grund aufzulösen. „Nach alldem lässt sich sagen, dass die Ideologie des MDR-Parmehutu sich seit seiner Gründung bis auf den heutigen Tag niemals geändert hat.“ (Commission Parlementaire 2003: 15) Mit der Behauptung der Äquivalenz des Begründungsansatzes, dies ist zu betonen, soll nicht nahegelegt werden, es bestünden ideologische Übereinstimmungen zwischen Nationalsozialismus und Hutu-Suprematismus oder es würden solche von der Parlamentskommission behauptet. Zwar bedienen sich auch die ruandischen Parteien des NS-Vergleichs. So vergleicht der hochrangige RPF-Funktionär und Präsident der ruandischen Verfassungskommission, Tito Rutaremara, den MDR in einer von der BBC organisierten Debatte mit dem Präsidentschaftskandidaten Faustin Twagiramungu mit der NSDAP (HRW 2003: 14). Dies sollte aber eher als Behauptung der strukturellen Äquivalenz zweier früherer Mehrheitsbewegungen in zwei postgenozidalen politischen Systemen verstanden werden. Von Interesse sind daher nicht ideologische Gemeinsamkeiten oder Differenzen zwischen den Vorgängerregimes, sondern die parallele Legitimationsstrategie für Verbote von Parteien, denen eine Wesensverwandtschaft zu den für ein überwundenes Unrechtsregime verantwortlichen Kräften zugeschrieben wird.

Zu den strukturellen Übereinstimmungen in der Begründung gehört, dass die Nachfolgepartei in ihrer politischen Kommunikation „verdeckte und chiffrierte Äußerungen“ lanciert (Frankenberg/Löwer 2001), gegen die an der Oberfläche nichts

einzuwenden ist, die aber den Eingeweihten etwas anderes bedeutet, weil sie sie an frühere Ausschreitungen erinnert. Analog beklagt die Parlamentskommission eine doppelzüngige Ausdrucksweise auf Seiten des MDR-Parmehutu, die vom MDR übernommen worden sei (Commission Parlementaire 2003: 11). Von Bedeutung für die Wesensverwandtschaft von Parteien sind weiterhin Symbole und Signale, Fahnen und Uniformen, die Organisationen als Nachfolgeorganisationen ausweisen. Dem MDR wird vorgehalten, bis zu seiner Parteireform im März 1999 die „distinktiven Kennzeichen der Partei ... bis hin zu den bei den Treffen gesungenen Liedern“ genutzt zu haben (Commission Parlementaire 2003: 8). Ein weiteres Kriterium der Wesensverwandtschaft, wie sie am Beispiel der NSDAP entwickelt wird, ist die „Rechtfertigung von NS-Verbrechen, Ehrung von Repräsentanten ... und nationalsozialistische Traditionspflege“ (Frankenberg/Löwer 2001). Dem MDR wird ein affirmativer Bezug auf den Begründer der Parmehutu-Bewegung, Grégoire Kayibanda, unterstellt. Für die These der Wesensverwandtschaft wird im Falle der NPD auch die „Verharmlosung und Rechtfertigung nationalsozialistischer Verbrechen“ angeführt (Frankenberg/Löwer 2001), beispielsweise die Relativierung seiner Verbrechen durch die Aufrechnung eines parallelen „Vertreibungs-Völkermords“. Parallel wird dem MDR vorgeworfen, er verharmlose den ruandischen Genozid,⁷ relativiere seinen Verlauf und verhöhne seine Opfer, indem er gegen ihre rituelle Bestattung und die Evokation ihrer Schicksale vor den Gacaca-Gerichten eintrete; er erfinde darüber hinaus einen spiegelverkehrten Völkermord an den Hutu. Manche Vertreter des Wesensverwandtschaftsarguments unterstellen darüber hinaus eine besondere Empfänglichkeit von historisch vorbelasteten Gesellschaften für bestimmte politische Pathologien (Leggewie/Meier 1995, anders Frankenberg/Löwer 2001). Dieses Argument spielte in der öffentlichen Diskussion des SRP-Falles, nicht aber des NPD-Antrages eine wesentliche Rolle. Ihm entspricht die Metaphorik, die ruandische Gesellschaft sei in Bezug auf die MDR-Ideologie für „Rausch“ und „Krankheit“ prädisponiert. Ein ruandisches Sprichwort wird herangezogen, demzufolge „die Krankheit, die deine Kuh getötet hat, sie noch nicht verlassen hat“ (Commission Parlementaire 2003: 16). Damit erscheint die paradigmatische Übereinstimmung zwischen zwei Rechtfertigungslinien postgenozidaler Parteiverbote, den Parteiverboten in Ruanda und denjenigen der Bundesrepublik, die auf das Argument der Wesensverwandtschaft zurückgreifen, nachgewiesen.⁸ Allerdings ist mit diesem Nachweis noch keine Schlussfolgerung verbunden, wie triftig die Begründung der Auflösung des MDR ausfällt. Die Beweisführung ist schlüssig, aber ist sie auch überzeugend?

4. Bewertung

Unter der negativ-republikanischen Rechtfertigung scheint die Legitimation der ruandischen Parteiverbote, insbesondere der Auflösung des MDR, zunächst mehr Substanz zu haben, als dies unter einer abstrakten Konzeption streitbarer Demokratie möglich wäre.⁹ Vier Kriterien, die an anderem Ort für die Rechtfertigung von negativ-republikanischen Parteiverboten eingeführt wurden, sind im Falle Ruandas sämtlich erfüllt: Das Parteiverbot bezieht sich zurück auf schwere Staatsverbrechen in der Vergangenheit; die expressive Bedeutung dieser Verbrechen, ihr Ausdruck von Verachtung und Hass, macht sie besonders gravierend und die Erinnerung an sie besonders schwer überwindbar; es handelt sich bei den Verbrechen um solche der eigenen Vergangenheit; und auch die anhaltende Relevanz der Massenmorde an Tutsi und gemäßigten Hutu für das Selbstverständnis des resultierenden Staates steht außer Frage (Niesen 2004: 99). Die entscheidende Frage aber bleibt: Hat die Parlamentskommission, haben die flankierenden Interventionen der Regierung belegt, dass der MDR in der Nachfolge des MDR-Parmehutu und der MDR-Power-Fraktion es auf ethnische Exklusion, womöglich die Wiederkehr des Genozids an den Tutsi anlegt? Zunächst sind prozedurale Vorbehalte geltend zu machen.

Die rechtlichen Grundlagen der Auflösung des MDR sind mehr als undurchsichtig. Die neue Verfassung von 2003 hält in Art. 9, 13, 33, 54, 55 verschiedene Tatbestände des *divisionisme* fest, darunter diejenige, dass politische Organisationen „nicht auf rassische, ethnische, Stammes-, Clan-, Regions-, Geschlechts- oder Religionsunterschiede gegründet sein dürfen“ und „stets die Einheit des ruandischen Volkes widerspiegeln müssen“ (Art. 54). Die Verfassung sieht ein Verfahren für eine Auflösung von Parteien vor, und zwar auf Antrag des Senates durch den Staatsgerichtshof (*High Court of the Republic*), mit der Möglichkeit einer Revision durch den Obersten Gerichtshof (*Supreme Court*).¹⁰ Aber die Verfassung war zu dem Zeitpunkt, zu dem die Untersuchung gegen den MDR dem Parlament unterbreitet wurde, noch nicht in Kraft. Da die Verfassung noch nicht galt, konnte die Auflösung des MDR auch nicht „instrumentiert werden, indem man auf einige Artikel in der Verfassung zurückgriff“ (Meierhenrich 2006: 629). Konnte sich das MDR-Verbot auf die Vorgängerverfassung von 1991 stützen, die offiziell noch in Kraft war? Die alte, noch zu Zeiten der MRND-Herrschaft ausgehandelte Verfassung formuliert im Artikel über politische Parteien den Vorbehalt, dass Parteien sich zur Demokratie bekennen müssen, die territoriale Integrität nicht antasten und die Sicherheit des Staates nicht bedrohen dürfen (Art. 7). Das geltende Parteiengesetz schränkte darüber hinaus auch die Diskriminierung

auf ethnischer Grundlage ein, wozu auch die Organisation von Parteien entlang ethnischen Linien gehört (Parteiengesetz 28/91 vom 18. Juni 1991, HRW 2003: 12). Nach diesem Gesetz konnte der Innenminister im Interesse der öffentlichen Ordnung eine Partei für bis zu drei Monate suspendieren; auf seinen Antrag konnte ein erstinstanzliches Gericht eine suspendierte oder schwerwiegend gesetzwidrig agierende Partei auflösen. Die Arusha-Abkommen halten fest, dass Parteien in der Übergangsnationalversammlung sich nicht an der Förderung von Diskriminierung auf der Basis „ethnischer, regionaler, sexueller oder religiöser Differenzen“ beteiligen dürfen und dass auf Antrag der Regierung der Oberste Gerichtshof Parteien von der Mitwirkung in staatlichen Einrichtungen ausschließen kann (Art. 80, HRW 2003: 12). Als Rechtsgrundlage für die empfohlene Auflösung nennt der Parlamentsbericht allerdings „Gesetze wie 47/2001 vom 18.12.2001, die die Verbrechen der Diskriminierung und Entzweiung unter Strafe stellen“ (Commission Parlementaire 2003: 2). Das genannte Gesetz richtet sich gegen „*divisionisme*“, verstanden als „mündliche oder schriftliche Äußerungen oder Handlungen, die Konflikte verursachen, die ... gewaltsame Auseinandersetzungen innerhalb der Bevölkerung nach sich ziehen“ (HRW 2003: 12). Es sieht die mögliche Suspendierung oder Auflösung politischer Parteien durch ein ordentliches Gericht vor. Allerdings konnte nicht ermittelt werden, dass die jeweils vorgesehenen Gerichte bei einer der geschilderten drei Fallgruppen von Parteiverboten angerufen worden sind. Die Auflösung von MRND und CDR hatte die Regierung verfügt; die der PDR, Ubuyanja ebenfalls. Für die Auflösung des MDR entscheidend war die Annahme des Untersuchungsberichts durch das Parlament sowie die anschließende Nicht-Registrierung seiner Nachfolgeorganisationen durch die Administration. Irreführend erscheint daher, die im Folgenden zitierte Behauptung des ruandischen Präsidenten Paul Kagame unkommentiert zu übernehmen: „Courts have banned some opposition parties, he insisted, only because they stirred up group hatred, not because they posed a political threat.“ (Kinzer 2007) Gerichte haben, soweit ersichtlich, in der strafrechtlichen Verfolgung inkriminierter Parteimitglieder, nicht aber in der Illegalisierung von Parteien eine Rolle gespielt.

Neben den prozeduralen Argumenten gibt es auch gewichtige inhaltliche Bedenken. Die Legitimität des MDR-Verbotes hängt nicht allein an der Plausibilität des Arguments von der Wesensverwandtschaft mit einer hutu-suprematistischen Bewegung, um die sich der Parlamentsbericht bemüht. Sie hängt auch am demokratischen Charakter des verbietenden Regimes. In der Bundesrepublik stand, wenn das Wesensverwandtschaftsargument bemüht wurde, nie die effektive Ausschaltung von politischer Opposition in Frage. Da Staatspräsident Paul Kagame mit dem MDR-Verbot

zugleich den einzigen aussichtsreichen Gegenkandidaten für die Präsidentschaftswahl entscheidend schwächte, ist Meierhenrich zuzustimmen, dass mit dem Verbot vor der Präsidentschaft- und Parlamentswahl die Bedeutung von Wahlen überhaupt in Ruanda nachhaltig diskreditiert worden sei. Dadurch, dass aussichtsreiche Gegenkandidaten nicht aufgeboten werden konnten, ist die 95-%ige Zustimmung bei den Präsidentschaftswahlen, selbst wenn sie auf einer Wahlbeteiligung von 96 % beruht haben mag, demokratisch bedeutungslos (Meierhenrich 2006: 630, 633). De facto war die Ausschaltung des MDR eine hinreichende Bedingung für das Scheitern des Übergangs zur Demokratie, so dass bereits aus konzeptuellen Gründen zu bestreiten ist, ob sie demokratische Legitimität für sich beanspruchen kann. Zwar versuchen Befürworter des Regimes von Paul Kagame, die autoritäre Integrationsstrategie der RPF als „Konsensdemokratie“ zu beschreiben.¹¹ Plausibler als Vorstellungen einer Demokratie jenseits der Parteienkonkurrenz ist die Ansicht, die RPF verschleierte notdürftig die abermalige Verkehrung der Herrschaftsverhältnisse, die heute ebenso wie in der kolonialen Zeit ethnisch geprägt seien und ebenso wie in der kolonialen Zeit eine Tutsi-Elite einer Hutu-Mehrheitsgesellschaft überordnen (Reyntjens 2004). Eher als mit Vorstellungen von Konkordanz- oder *one party democracy* scheint im ruandischen Fall eine Vergleichbarkeit gegeben mit Traditionen autoritärer Einparteiherrschaft, die in den afrikanischen Staaten vielfach erst jüngst durch die Einführung von Mehrparteiensystemen beerbt worden ist. Im Vergleich zu anderen Parteiverboten, die dem negativ-republikanischen Paradigma zuzuordnen sind, erinnert das Verbot des MDR in der gegebenen Konstellation eher an den autoritären Antifaschismus der DDR als an die Verbote und Verbotsanträge der Bundesrepublik, in denen vor dem Hintergrund eines funktionsfähigen Systems von Regierung und Opposition mit dem Argument der Wesensverwandtschaft operiert wurde.

Es bleibt die Frage, ob, wenngleich es zum Abbruch des ruandischen Transformationsprozess zur Demokratie führte, das Verbot des MDR unter langfristigen Gesichtspunkten der Demokratisierung eine glaubwürdige und entwicklungsfähige Perspektive eröffnet hat. Die Kommentatoren stimmen darin überein, dass die Demokratisierung des Landes „das dauerhaft einzige Mittel [sei], die ethnischen Fronten zugunsten von politischen Gegensätzen abzuschmelzen“ (Paul 2006: 59). Allerdings unterscheiden sie sich in der kurzfristigen Empfehlung. Eine „vorschnelle, etwa von außen erzwungene Demokratisierung nach westlichem Vorbild“, so der Soziologe Axel Paul, könnte „die ethnischen Gegensätze, wie zu Beginn der 90er Jahre schon einmal geschehen, nur erneut anheiz[en]“ (ebd.). Andere Beobachter vertreten die Ansicht, dass die Unterdrückung politischen Dissenses für die Zukunft eher Gewaltbarkeit

garantiere. Die Ausschaltung der Opposition stelle einen fruchtbaren Boden für strukturelle Gewalt bereit, die absehbar wieder zu aktuell ausgeübter Gewalt werden könne (Reyntjens 2004: 210).

5. Schlussbemerkung

Das abstrakte Modell der „intoleranten“ Demokratie hat Vorteile in Bezug auf seine Sparsamkeit und die Allgemeinheit der normativen Begründung von Parteiverboten. Es kann anknüpfen an bereits ratifizierte Menschenrechtserklärungen und ist breit anwendbar gegen unspezifische Herausforderungen, die eines gemeinsam haben: das Bestreben, die Demokratie abzuschaffen. Wir konnten aber seine Bedeutung nicht konkret in den politischen Konflikten Ruandas nachweisen, und ein illoyales Verhältnis zur Mehrheitsdemokratie wäre dem MDR kaum glaubwürdig vorzuwerfen gewesen. Stattdessen wird in Ruanda fraglos an das negativ-republikanische Verständnis einer permanenten Ausschaltung der mit dem genozidalen Vorläuferregime assoziierten politischen Akteure angeknüpft: auf eine Weise, die parallel zur Argumentation von der Wesensverwandtschaft mit der NSDAP im Verfassungsrecht der Bundesrepublik verläuft. Die Argumentation der Parlamentskommission war daher schlüssig, nicht aber triftig, denn es blieben vor dem Hintergrund der Machtteilung in der Übergangsregierung Zweifel am Nachweis der Wesensverwandtschaft des MDR mit den Hutu-suprematistischen Bewegungen. Anstrengungen eines fairen Nachweisverfahrens hat es über den Parlamentsbericht hinaus nicht gegeben.

Die Untersuchung des ruandischen Beispielfalles regt für die weitere Forschung über Parteiverbote die Erörterung von zwei Fragen an. Zunächst wäre dies die Frage nach dem Stellenwert von Parteiverboten in autokratischen Staaten, die die Literatur über streitbare Demokratie bisher weitgehend ausgeblendet hat. Dass die Parteiverbotsforschung bisher auf eine Diät von mehr oder weniger demokratischen Beispielen zurückgreift, verschließt ihr aber möglicherweise den Blick auf strukturelle Gemeinsamkeiten demokratischer und nicht demokratischer Verwendungen des Instruments. Neben der vergleichenden Erforschung von Funktionen von Parteiverboten in demokratischen und autoritären Zusammenhängen erscheint auch ein Vergleich der Legitimationen von Parteiverboten sinnvoll: dies vor dem Hintergrund, dass die ruandische Kritik am „Divisionismus“ Assoziationen des Einparteienstaats transportiert.

Die zweite Forschungsfrage richtet sich auf eine systematische demokratietheoretische Einordnung des Verbots ethnischer Parteien. Wie wir im Fall des MDR gesehen haben, sind sie nur schwerlich der Logik der streitbaren Demokratie zugänglich, weil sie

nicht mit dem Ziel antreten müssen, die Demokratie zu beseitigen. Verbote ethnischer Parteien wie das des MDR scheinen sich vielmehr gegen den mehrheitsdemokratischen Machtgewinn exklusiver Gruppen zu richten; sie erscheinen eher einer Logik der Macht- und Ressourcenbeteiligung aller ethnischen Gruppen verpflichtet. Ob sie zu diesem Zweck ein geeignetes Instrument darstellen, daran weckt die Erörterung des ruandischen Falls Zweifel, in dem eine Macht- und Ressourcenbeteiligung aller Gruppen nicht zuletzt durch die Implementierung von Verboten ethnischer Parteien verhindert wird.

Anmerkungen

- 1 Die Untersuchung dieses Falls resümiert erste Ergebnisse einer small-N-Studie im Rahmen des von der Fritz-Thyssen-Stiftung geförderten Projekts „Banning Ethnic Parties in Sub-Saharan Africa“, geleitet von Matthias Basedau, Matthijs Bogaards, Christof Hartmann und Peter Niesen. Für eine Orientierung über das Gesamtprojekt vgl. Basedau et al. (2007). Ich danke für hilfreiche Anregungen außerdem Marlon Barbehön, Anika Becher, Giovanni Carbone, Oda van Cranenburgh, Matthias Goldmann, Gerd Hankel, Kristian Lempa, Alexander Stroh und insbesondere Jörg Kemmerzell.
- 2 Die Autoren argumentieren, dass der Demokratieschutz eine Verpflichtung der Völkergemeinschaft sei. „[T]he international community may protect the democratic entitlement whether or not a majority of citizens at a particular moment chooses to reject its democratic institutions“ (Fox/Nolte 1995: 61). Sie betonen, dass damit die Frage der Erzwingung des internen Demokratieschutzes durch andere Staaten oder internationale Organisationen noch nicht vorentschieden sei (ebd., Fn. 307). Die Argumentation für das Bestehen einer Pflicht zur Bereitstellung rechtlicher Instrumente zum Demokratieerhalt (Fox/Nolte 1995: 59-68, insbes. 64) fehlt im Neuabdruck des Aufsatzes in Fox/Roth (2001).
- 3 Es existiert eine ausgedehnte Debatte über die Frage, wie substantialistisch oder wie konstruktivistisch die Zugehörigkeit zu ethnischen Gruppen in Ruanda zu verstehen ist. Kritische Beobachter wie Gerd Hankel nehmen eine konstruktivistische Sicht ein: Hutu und Tutsi seien über Jahrhunderte in einem spannungsreichen Verhältnis der Unter- bzw. Überordnung zueinander gestanden; ein soziales Gefälle ähnlich dem indischen Kastenwesen habe zwischen ihnen geherrscht. „Mit ethnischer Verschiedenheit hatte das allerdings nichts zu tun.“ (Hankel 2005, siehe auch Harding 2005) Allerdings ist die Frage nach konstruktivistischer oder substantialistischer ethnischer Identität in den ruandischen Konflikten selbst politisiert worden. Während die heutige Tutsi-dominierte Regierungspartei RPF zugunsten einer umfassenden Banyarwanda-Identität die konstruktivistische Sichtweise propagiert (Buckley-Zistel 2006: 108-110), wird die substantialistische Sichtweise (zusammen mit dem Geschichtsbild, es handle sich bei den Tutsi um Einwanderer, also Fremde) von den radikalen Hutu vertreten. Für die Zwecke dieses Beitrags ist eine Parteinahme zugunsten der konstruktivistischen oder substantialistischen Sichtweise ethnischer Differenzierung nicht entscheidend.
- 4 Die wichtigste Quelle ist das sogenannte Manifest des Bahutus („Note sur l’aspect sociale racial indigène au Rwanda“), eine ethnopolitische Kampfschrift aus den 1950er Jahren (vgl. Commission Parlementaire 2003: 5).

- 5 „Ubujanya“ bedeutet so viel wie „Nationale Erneuerung“ (Laan 2002: 23 f.). Für die Details der Repression s. den Brief Bizimungus vom 5.6.2001 an den Präsidenten der Republik mit der Forderung, die Partei weiter agieren zu lassen, unter <http://129.194.252.80/catfiles/2037/2037s.html>, aufgesucht 1.2.08.
- 6 Als Warnung interpretiert sie der Bericht der ICG (2002); als Drohung die spätere Studie von Kimonyo et al. 2004.
- 7 In MDR-nahen Medien soll in Leitartikeln der Völkermord bestritten worden sein. Zu solchen negationistischen Tendenzen s. Kimonyo et al. (2004: 8).
- 8 Eine weitere Parallele zwischen dem Bericht der ruandischen Parlamentskommission und dem aus rechtsstaatlichen Gründen eingestellten NPD-Verbotsverfahren liegt übrigens in der Weigerung beider, ihre Quellen offenzulegen. Während ein NPD-Verbot an der undeklarierten Präsenz von Verfassungsschützern in der Partei scheiterte, beruft sich der Parlamentsbericht auf Experten- und Behördenzeugnisse von „bestimmten Personen, die aus der Nähe das Problem des MDR verfolgt haben“ (Comm. Parl. 2002: 4), ohne diese jedoch namentlich zu nennen.
- 9 Es ließe sich natürlich einwenden, der MDR sei eine Nachfolgepartei des MDR-Parmehutu, allerdings sei dieser 1973 aufgelöst worden und daher nicht am Genozid beteiligt gewesen. Dagegen wird das Argument vorgebracht, die Ideologie sei während der Zeit der Staatspartei von dieser absorbiert und nach der Wiederzulassung wieder auf den MDR übergegangen (Commission Parlementaire 2003: 7). Zumindest für den Hutu-Power-Flügel des MDR 1993/4 wird dies auch von der Nachfolgepartei nicht bestritten, ja öffentlich eingeräumt.
- 10 Weniger schwerwiegende Strafen gegen Parteien sind das Aussprechen einer Verwarnung, die Suspendierung für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren oder für die laufende parlamentarische Legislaturperiode. Im Falle der Suspendierung über mehr als ein Jahr oder der Auflösung verlieren die Vertreter der Partei ihre Parlamentssitze (Art. 55). Art. 57 legt fest, dass registrierte Parteien öffentlich gefördert werden.
- 11 Kimonyo et al. (2004: 24) stellen den Bezug zu Lijpharts Modell der Konkordanzdemokratie her, der allerdings einige charakteristische Faktoren, wie die Freiheit der Wahl politischer Partner, fehle.

Literatur

- Arato, Andrew 2003: The Occupation of Iraq and the Difficult Transition from Dictatorship, in: *Constellations*, Vol. 10, Nr. 3, S. 408-424.
- Basedau, Matthias/Bogaards, Matthijs/Hartmann, Christof/Niesen, Peter 2007: Ethnic Party Bans In Africa: A Research Agenda, in: *German Law Journal*, Vol. 8, Nr. 6, S. 617-634.
- Becher, Anika/Basedau, Matthias 2008: Promoting Peace and Democracy through Party Regulation. *Ethnic Party Bans in Africa*. GIGA (German Institute of Global and Area Studies) Working Papers 66, Hamburg.
- Buckley-Zistel, Susanne 2006: Dividing and Uniting: The Use of Citizenship Discourses in Conflict and Reconciliation in Rwanda, in: *Global Society*, Vol. 20, Nr. 1, S. 101-113.
- BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) (1952), Bd. 2, Tübingen.
- Capoccia, Giovanni 2001: Repression, Incorporation, Lustration, Education. *How Democracies React to their Enemies*. MS.

- Commission Parlementaire 2003: Rapport de la commission parlementaire sur les problemes du MDR, MS, Kigali, 17. März (<http://www.grandslacs.net/doc/2856.pdf>, aufgesucht 1.2.08).
- DesForges, Alison 2002: Kein Zeuge darf überleben. Der Genozid in Ruanda, Hamburg.
- Fox, Gregory H./Nolte, Georg 1995: Intolerant Democracies, in: Harvard International Law Journal, Vol. 36, Nr. 1, S. 1-70.
- Fox, Gregory H./Roth, Brad R. (Hrsg.) 2001: Democratic Governance and International Law, Cambridge.
- Frankenberg, Günter/Löwer, Wolfgang 2001: NPD-Verbotsantrag des Deutschen Bundestages. MS. (Eine um die Nachweise gekürzte Fassung des Antrags findet sich unter <http://www.extremismus.com/dox/antrag-bt.htm>, aufgesucht 1.2.08).
- Grimm, Dieter 2001: Die Verfassung und die Politik, München.
- Gunther, Richard/Diamond, Larry 2003: Species of Political Parties, in: *Party Politics*, Vol. 9, Nr. 2, S. 167-199.
- Hankel, Gerd 2005: „Wir möchten, dass ihr uns verzeiht“. Die Anfänge der Gacaca-Justiz in Ruanda, in: Kenkmann, Alfons/Zimmer, Hasko (Hrsg.): Nach Kriegen und Diktaturen. Umgang mit Vergangenheit als internationales Problem – Bilanzen und Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Essen, S. 141-152.
- Harding, Leonhard 2005: Der Weg zum Völkermord, Versuch einer historischen Verortung, in: Calließ, Jörg (Hrsg.): Zehn Jahre danach: Völkermord in Ruanda. Rehbürg, Loccum, S. 15-38.
- HRW (Human Rights Watch) 2003: Preparing for Elections: Tightening Control in the Name of Unity, MS. (<http://hrw.org/backgrounder/africa/rwanda0503bck.pdf>, aufgesucht 1.2.08).
- ICG (International Crisis Group) 2002: End of Transition in Rwanda: A Necessary Political Liberalisation, ICG Africa Report 53, 13. November (http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400817_13112002.pdf, aufgesucht 1.2.08).
- Kimonyo, Jean-Paul/Twagiramungu, Noel/Kayumba, Christopher 2004: Supporting the Post-Genocide Transition in Ruanda. The Role of the International Community, Clingendael Center Working Paper 32. (www.clingendael.nl/publications/2004/20041200_cru_working_paper_32.pdf, aufgesucht 1.2.08).
- Kinzer, Stephen 2007: Big Gamble in Ruanda, in: New York Review of Books, Vol. 54, Nr. 5, 29. März.
- Laan, Eric 2002: Rwanda Monitoring Group Report 2002, MS, Den Haag.
- Leggewie, Claus/Meier, Horst 1995: Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, Reinbek.
- Mann, Michael 2007: Die dunkle Seite der Demokratie. Eine Theorie der ethnischen Säuberung, Hamburg.
- Meierhenrich, Jens 2006: Presidential and Parliamentary Elections in Ruanda, 2003, in: Electoral Studies, Vol. 25, Nr. 3, S. 627-634.
- Müller, Jan Werner 2007: Europäische Erinnerungspolitik revisited, in: Transit 33, Sommer, S. 166-175.
- Niesen, Peter 2004: Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties, in: Miller, Russell/Zumbansen, Peer (Hrsg.): Annual of German and European Law 2003, Oxford, S. 81-112.
- Niesen, Peter 2008: Zwischen Pfadabhängigkeit und Kommensuration: Verbote politischer Parteien in Europa, in: Joerges, Christian/Mahlmann, Matthias/Preuß, Ulrich K. (Hrsg.): „Schmerzliche

- Erfahrungen“ der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas. Rechts-, geschichts- und politikwissenschaftliche Beiträge, Wiesbaden i.E.
- Paul, Axel T. 2006: Schuld, Strafe und Moral in Ruanda, in: *Leviathan*, Jg. 34, Nr. 1, S. 30-60.
- Preuß, Ulrich K. 1973: *Legalität und Pluralismus*, Frankfurt/M.
- Reyntjens, Filip 2004: Rwanda, Ten Years on: From Genocide to Dictatorship, in: *African Affairs*, Vol. 103, S. 177-210.
- Rosenblum, Nancy L. 2007: Banning Parties: Religious and Ethnic Partisanship in Multicultural Democracies, in: *Journal of Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 1, Nr. 1, S. 17-75.
- Schmitt, Carl (1932) 1993: *Legalität und Legitimität*, Berlin.
- Teitel, Ruti 2000: *Transitional Justice*, New York.
- USD (US Department of State) 2004: *Country Reports on Human Rights Practices, 2003*. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 25. Februar.

Hans J. Gießmann

Menschenrechte in China: Probleme der Umsetzung und der externen Förderung

Mit dem Empfang des Dalai Lama durch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihren Amtsräumen in Berlin am 23. September 2007 und der auf dem Fuße folgenden harschen diplomatischen Replik der chinesischen Regierung wurde deutlich, dass – trotz der in den letzten Jahren zwischen Deutschland und China intensiven politischen und wirtschaftlichen Beziehungen – in Menschenrechtsfragen große Auffassungsunterschiede weiter fortbestehen. Menschenrechte sind zwar im Allgemeinen seit langem ein strittiges Thema in den internationalen Beziehungen. Die Auseinandersetzungen um ihre Stärkung offenbaren dabei aber mehr als nur Konflikte um Normen und Prinzipien zwischen Staaten. Zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem in Ländern mit Demokratiedefiziten, sehen in ihnen den Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit und suchen Rechtsverletzungen von Regierungen an den internationalen Pranger zu stellen, nicht zuletzt um äußeren Druck auf diese Regierungen auszuüben. China bildet hier keine Ausnahme. Allerdings: Zivilgesellschaftliche und auch internationale Kritik an der Menschenrechtslage in China stehen in vielen Staaten oft unter dem Vorbehalt eigener wirtschaftlicher und politischer Interessen an einem guten Verhältnis zu Beijing. Hinzu kommt, dass Maßstäbe westlicher Menschenrechtskritik die gesellschaftliche Situation Chinas berücksichtigen und politische Forderungen an die Verantwortlichen schlüssig sein müssen. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Aufsatz die Menschenrechtslage in der VR China, setzt sich mit einigen spezifischen Prinzipien der Menschenrechtspolitik Chinas auseinander und fragt nach plausiblen Ansätzen von Menschenrechtsaußenpolitik und zivilgesellschaftlicher Einwirkung für eine mögliche externe Einflussnahme auf politische Entwicklungen in China. Der Beitrag stützt sich neben der ausgewerteten Literatur auf viele Interviews mit politischen Beratern und Wissenschaftlern in der VR China in den zurückliegenden Jahren.

1. Die Menschenrechtslage in der VR China in der internationalen Kritik

China gilt aus westlicher Beobachterperspektive und auch aus Sicht unabhängiger Organisationen in Bezug auf die Erfüllung seiner Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte als ein heikler Fall. Zu den besonders kritisierten Themen gehören mangelnde Presse- und Religionsfreiheit, Umweltzerstörung, die Besetzung Tibets, die Behandlung der muslimischen Minderheit in der Provinz Xinjiang, staatliche Eingriffe in die Familienplanung, Gender-Fragen und soziale Ungleichgewichte (Dumbaugh 2007: 19-22).

Human Rights Watch (HRW) stellte im Vorfeld der Olympischen Sommerspiele in Beijing 2008 für den Zeitraum seit 2006 sogar eine „signifikante Verschlechterung“ der Menschenrechtslage in China fest (Human Rights Watch 2007: 258). Die Nicht-regierungsorganisation vermutet als wichtigsten Beweggrund für einen restriktiveren Umgang vor allem mit Regimekritik die Sorge vor politischen Unmutsbekundungen unter dem Schutz der olympischen Ringe. Eine Verbesserung der Lage wird demnach frühestens nach dem Ende der Spiele erwartet. Auch Freedom House hat in seinem jüngsten Bericht den sogenannten „Freiheitsindex“ für China abgewertet. In der kombinierten Bewertung findet sich hier die kommende Weltmacht China gemeinsam in einer Gruppe mit Belarus, Eritrea, Haiti, Laos, Somalia, Saudi Arabien, Simbabwe und Äquatorial-Guinea (Freedom House 2006: 890, 893).

Indikatoren für strengere politische Restriktionen in China sieht HRW in größerer Präsenz und Aktivität der Polizei- und Sicherheitskräfte, die allein 2006 etwa 100 Menschenrechts- und Umweltaktivisten, Schriftsteller, Wissenschaftler und Juristen in Gewahrsam genommen hätten, weil sie die „soziale Ordnung gestört“ oder „Staatsgeheimnisse verraten“ hätten (Human Rights Watch 2007: 258). Hinzu kommt der kritisierte Stillstand in der Justizreform, am Festhalten an der Todesstrafe (ca. 10 000 Exekutionen im Jahr) und der Anwendung politischer Strafjustiz gegen regimekritische Äußerungen und Aktivitäten (ca. 39 000 Fälle allein in den ersten sechs Monaten des Jahres 2006) (Human Rights Watch 2007: 259). Mehr als 30 Fehlurteile der chinesischen Justiz würden, laut dem erstaunlichen Eingeständnis eines Behördenvertreters, jährlich auf Geständnisse unter Folter zurückgehen (Amnesty International 2007: 121). Allerdings, und dies ist ein kleiner, aber nicht unwesentlicher Fortschritt: Alle Todesurteile werden seit Januar 2007 an den Obersten Volksgerichtshof zur Überprüfung überwiesen. Erklärtes Ziel ist es, die Anzahl der Fehlurteile zu reduzieren. Ob und wie viele Urteile tatsächlich kassiert wurden, ist nicht bekannt. Dass überhaupt

Fehlurteile öffentlich zugegeben und als ein Problem bezeichnet werden, ist das größere Hoffnungsfünkchen, denn bis vor wenigen Jahren wäre eine solche öffentliche Selbstkritik des Staates unmöglich gewesen. Es wäre verfrüht, hieraus eine lineare Hinwendung zum Rechtsstaat abzuleiten. Jedoch scheint nicht nur der öffentliche Widerstand gegen staatliche Willkür Früchte zu tragen, auch die Einbindung Chinas in Menschenrechtsdialoge mit ausländischen Partnern, darunter die Europäische Union und im Besonderen Deutschland, ist nicht ohne Wirkung und dies spricht für deren Weiterführung und Vertiefung.

Illusionen sind freilich fehl am Platz. Nur wenige Informationen dringen nach außen über das Ausmaß der politischen Strafverfolgung und das Schicksal der Inhaftierten. Amnesty International geht im Jahresbericht 2007 davon aus, dass „massive Repressionen der Behörden (...) weiter zugenommen“ hätten, ohne allerdings hierfür Zahlen zu nennen (Amnesty International 2007: 118). Verwiesen wird lediglich auf bekannte Einzelschicksale wie jenen des Rechtsanwaltes Gao Zhisheng, dessen Kanzlei wegen seiner kritischen Äußerungen im November 2005 geschlossen wurde und der anschließend ab August 2006 ohne rechtlichen Beistand und Kontakt zur Außenwelt wochenlang an unbekanntem Ort festgehalten wurde. Im Dezember 2006 wurde er zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt, die Strafe aber wurde für fünf Jahre zur Bewährung ausgesetzt (Amnesty International 2007: 118 ff.). Jüngst geriet noch ein anderer Fall ins internationale Rampenlicht. Hu Jia, ein populärer Menschenrechtsaktivist, wurde zunächst seit Mitte Juli 2006 unter Hausarrest gehalten, bevor er im Dezember 2007 vorsorglich unter der Anschuldigung festgenommen wurde, subversive Propaganda zu betreiben. Chen Guangcheng, Yang Maodong und Huang Weizhong, Ye Guozhu stehen ähnlich stellvertretend für einzelne Kritiker der Innen-, Sozial-, Umwelt- und Rechtspolitik Chinas. Sie wurden in den letzten Jahren unter verschiedenen Vorhaltungen immer wieder in Arrest genommen. In Bezug auf freiheitliche Meinungsäußerung kennt die Regierung unverändert kein Pardon, wenn Kritik als „nicht konstruktiv“ angesehen wird. Allerdings: Dort, wo Misswirtschaft, Korruption oder anderweitiges Fehlverhalten politisch und staatlich Verantwortlicher in die öffentliche Kritik geraten oder sogar lokale Unruhen drohen, sucht die Partei offenbar nach geeigneten Ventilen für Spannungsabbau. Das gesteuerte Zulassen, mitunter sogar die Förderung oder Initiierung öffentlicher Debatten, bietet Plattformen für Debatten im politischen Raum, die so lange und so weitreichend geduldet werden, wie sie das Machtmonopol der Partei im Prinzip nicht in Zweifel ziehen. Als Grundregel gilt, je begrenzter und präziser die Vorwürfe, umso höher die politische Diskursbereitschaft; je umfassender und breiter die Debatten, umso restriktiver das Verhalten der politischen Führung.

Probleme in der Anerkennung, Wahrung und Durchsetzung von Menschenrechten sind praktisch in allen Bereichen der Gesellschaftspolitik Chinas auszumachen: in der öffentlichen Informationspolitik, in der Sozial-, Gesundheits-, Minderheiten- und Religionspolitik, in der Bildung sowie der Wirtschafts- und Umweltpolitik.

Differenziert stellt sich die Lage im Bereich der Presse- und Informationsfreiheit dar, vor allem mit Blick auf das Internet als Medium mit der breitesten Öffentlichkeitswirkung. Im September 2005 wurden Rechtsvorschriften erlassen, auf deren Grundlage die staatlichen Behörden den freien Zugang zu Informationen im Internet beschränken können (Dumbaugh 2007: 20). Darüber hinaus regeln die Richtlinien allgemeine Fragen der Zensur und der Verbreitung von Informationen aus dem Ausland. Human Rights Watch bezeichnet das Vorgehen der chinesischen Behörden ironisch als Versuch, das Land mit einer „*Great Firewall of China*“ zu umgeben. Allein im ersten Halbjahr 2006 wurden auf der Grundlage der neuen Vorschriften mithilfe von acht „*sensitive-word*“-Suchmaschinen ermittelte 700 Online-Foren wegen „subversiver Propaganda“ oder der Veröffentlichung nichtautorisierter Umfragen geschlossen (Human Rights Watch 2006: 260). Allerdings: Geschätzt bis zu 140 Millionen Chinesen nutzen täglich das Internet. Die Chancen der Regierung, das rasch wuchernde Netz voll zu kontrollieren, sind begrenzt, auch wegen ständiger Neuerungen kreativer Website- und Serverbetreiber. Ein weiteres Kontrollproblem für die Partei stellt die ausufernde Mobiltelefon-Nutzung im Lande dar. Vor allem unter den großstädtischen Jugendlichen liegt die Nutzungsquote inzwischen bei annähernd 100 Prozent. Die mobile Kommunikation ist innerhalb Chinas zum wichtigsten Multiplikator von Informationen geworden. Eine Unterbindung dieser Kommunikationsformen in China wäre heute nicht mehr ohne Widerstand möglich, insofern versucht sich die Partei als modern und innovativ zu präsentieren und sich in der öffentlichen Wahrnehmung an die Spitze der Modernisierung der Gesellschaft und des Landes zu setzen. Ob dies auf Dauer gelingt, ist fraglich, denn vor allem in der jungen Generation ist das Interesse an politischen Fragen im Vergleich zu Karrierechancen im wirtschaftlichen Sektor stark abnehmend. Staatlich veranlasste Eingriffe in die mobile Kommunikationsfähigkeit sind deshalb in einem künftigen politischen Krisenfall nicht ausgeschlossen.

Ein weiteres heikles und für die Menschenrechtsslage spezifisches Problem für China entstand als Begleiterscheinung des rasanten und disproportionalen wirtschaftlichen Wachstums sowie damit einhergehender sozialer Verwerfungen. Geschätzt bis zu 100 Millionen Wanderarbeiter gibt es in China, z.B. allein drei Millionen halten sich täglich in der küstennahen Metropole Shanghai auf.¹ Ohne gesundheitliche Fürsorge und soziale Absicherung schufteten sie für Hungerlöhne, wobei selbst diese

ihnen oft nicht ausgezahlt werden. Den Kindern der Wanderarbeiterfamilien bleibt der Zugang zu schulischer Bildung verwehrt, etwa 20 Millionen Kinder sind nach Schätzungen von Amnesty International hiervon betroffen (Amnesty International 2007:119). Die Beijinger Behörden haben jüngst privat initiierte Schulen für solche Kinder geschlossen und Amnesty International vermutet, dass dahinter das Ziel steckt, die Anzahl der in der Hauptstadt ansässigen Wanderarbeiter vor den Olympischen Spielen zu verringern (Amnesty International 2007: 119).

Auch Religionsfreiheit war und ist für alle ideologisch fundierten Regime ein Problem. Zum einen wird in religiösen Anschauungen eine identitätsstiftende, konkurrierende und potenziell feindliche Ideologie gesehen, zum anderen sind den Herrschenden die Kirchen als Schutzräume oppositioneller Gruppen ein Dorn im Auge. Prinzipiell ist die Freiheit der Religionsausübung in China mit Zustimmung und unter Kontrolle der staatlichen Behörden gewährleistet. Hierfür gibt es – ähnlich wie für andere Nichtregierungsorganisationen – ein kompliziertes und aufwändiges Melde- und Registrierungsverfahren. In der internationalen Kritik steht vor allem der Umgang der Behörden mit einzelnen Organisationen, insbesondere *Falun Gong*, die offiziell als angeblich subversive politische Sekte verboten worden ist. Aktivisten und Angehörige von *Falun Gong* sind in den vergangenen Jahren mehrfach mit langjährigen Haftstrafen belegt worden (Amnesty International 2007: 120).

Das Selbstbild chinesischer Politik geht davon aus, die Rechte von ethnischen Minderheiten nicht zu missachten. Tatsächlich ist formal ihre Vertretung in staatlichen Gremien und Parlamenten sichergestellt. Gleichheit und gleiche Rechte bedeutet dies jedoch nicht, und wo sie eingefordert werden, reagiert der Staat mitunter mit Stärke. Vor allem das Verhältnis zu den muslimischen Uiguren in der nordwestlichen Provinz Xinjiang ist weiterhin angespannt. Amnesty International berichtet, dass neben der Festnahme und Verurteilung von Aktivisten für die Selbstbestimmung der Uiguren sich China in den vergangenen Jahren in seinen Beziehungen zu den Nachbarn in Zentralasien verstärkt um ein gemeinsames Vorgehen gegen uigurische „Separatisten“ bemüht (Amnesty International 2007: 121). Seit den Terroranschlägen in den USA im September 2001 sieht China die Verfolgung von Separatismus als Bestandteil seines Mitwirkens am weltweiten Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert. Die von China initiierte Shanghai Cooperation Organization liefert hierfür einen regionalen Rahmen. Mit der Stigmatisierung des Einsatzes für Selbstbestimmung als Terrorismus ist die Lage für die Minderheiten in Xinjiang und Tibet noch schwieriger geworden. Weitere Menschenrechte wie freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Religionsfreiheit bleiben eingeschränkt. Dem Dalai Lama wird seit 1959 die Rückkehr

nach Tibet verwehrt. 2006 wurden tibetische Flüchtlinge an der Grenze zu Nepal sogar beschossen. Die kritische Lage wird an einem paradoxen Beispiel deutlich. Während die verkehrstechnische Anbindung Tibets an das Eisenbahnnetz des Landes von der Regierung als Schritt zur Überwindung wirtschaftlicher und sozialer Rückständigkeit gefeiert wurde, löste dies jedoch in Tibet neue Ängste über eine drohende massenhafte Einwanderung von Han-Chinesen aus.

In der Gesundheitsfürsorge halten die Bemühungen um Prävention und Versorgung mit den täglich wachsenden Herausforderungen (Stichworte sind: Wanderarbeiter, Epidemien, fragiles Sozialsystem) kaum mit. Neben SARS und Vogelgrippe bereiten vor allem die rapide ansteigenden HIV-Infektionen große Sorge. Die Zentralregierung versucht, das Problem mit gezielten Investitionen und Aufklärungskampagnen in den Griff zu bekommen, aber vor allem in der Fläche des Landes sind bisher keine durchgreifenden Erfolge zu erkennen. Einige hundert Nichtregierungsorganisationen und Kampagnen bemühen sich um lokale Vorsorge und Betreuung, jedoch werden nur wenige von ihnen durch die Regierung unterstützt (Human Rights Watch 2007: 267). Private Initiativen sind in sozialen Fragen politisch sensitiv, weil dies immer auch die Erfüllung ideologischer Grundprinzipien der kommunistischen Führung in Frage stellt.

Ein zunehmendes Problem mit hoher sozialer Sprengkraft ist in den letzten Jahren die Praxis der forcierten Umsiedlungen und Vertreibungen von Menschen zum Zweck der Landnahme für wirtschaftliche Projekte oder aus anderen Gründen. Etwa zwei Millionen Chinesen wurden z.B. allein für die Errichtung des Drei-Schluchten-Staudamms am Oberlauf des Jangze aus ihren Städten und Dörfern umgesiedelt. In kleinerem Maßstab, jedoch nicht minder explosiv, sind zahllose Konflikte um die Landnahme agrarischer Nutzflächen für wirtschaftliche und kommunale Bauprojekte. Die meisten der gewaltsamen Proteste der jüngsten Zeit in China entstanden durch staatlich angeordnete Enteignungen von Agrarflächen. Vor allem die korrupte Bürokratie geriet in das Fadenkreuz gewaltsamer Auflehnung. 2005 gab es nach offiziellen Angaben etwa 87 000 solcher „Vorfälle“, 15 Prozent mehr als im Jahr zuvor (Freedom House 2006: 164). Zwischen drei und zehn Millionen Menschen waren daran beteiligt, in 700 Fällen, so heißt es, gab es gewaltsame Zusammenstöße mit der Polizei. Auch die Verletzung von Umweltschutzauflagen (marode Bergwerke, Verschmutzung von Flüssen) wird immer öfter zum Auslöser von Protesten mit politischer Stoßrichtung. Auch hier spielt Korruption die wichtigste Rolle. Die Regierung in Beijing und die Provinzfürhungen versuchen, durch das Statuieren von Exempeln das Problem in den Griff zu bekommen und auf diese Weise die Bereitschaft zu einer bürgernahen,

partizipativen Politik zu signalisieren. Im Großen und Ganzen gelingt dies – wie im Folgenden gezeigt wird –, jedoch lassen sich an den Schauplätzen unmittelbarer Katastrophen die Menschen in ihrer Verzweiflung weniger als früher mit Parolen beschwichtigen.

Im Vorfeld und während der Olympischen Spiele könnte der Sprengsatz gewaltsamer Proteste auch die Hauptstadt erreichen. Etwa 300 000 Einwohner Beijings wurden gezwungen, ihre Wohnungen und Häuser zu verlassen, um den großzügigen Bauvorhaben für die Spiele Platz zu verschaffen. Allerdings hat sich für viele der Umgesiedelten der Auszug aus den traditionellen, jedoch verfallenen *Hutongs* der Hauptstadt in Bezug auf die täglichen Lebensumstände gelohnt, so dass hier Massenproteste kaum zu erwarten waren. Hinzu kommt, dass in der Gesellschaft die landesweite Euphorie über die Austragung der Spiele in China keine breite Solidarität mit Einzelschicksalen entstehen lässt.

Der äußere Blick auf China, zumal aus dem Westen, kombiniert zuweilen das kritische Urteil über die Lage der Menschenrechte mit einer gehörigen Portion Unverständnis, dass die vielen Missstände im Lande nicht stärker in Massenproteste münden. Um dies besser zu verstehen, bedarf es der tieferen Einsicht in die Motive chinesischer Innenpolitik und ihre Aufnahme in der Gesellschaft, aber auch der selbstkritischen Reflexion der Ziele westlicher Menschenrechtsaußenpolitik. Dabei ist, wie das folgende Kapitel zeigt, nicht nur ein Widerspruch zwischen der formalen Anerkennung von grundlegenden Menschenrechtsnormen und der Umsetzung in alltägliche Politik in China zu erkennen, sondern auch, dass für die Gestaltung dieser Politik durch die KPCh, trotz der zunehmenden internationalen Öffnung des Landes in den zurückliegenden Jahren, weiterhin bestimmte Prinzipien gelten und Akzente gesetzt werden, die vor allem auf politische Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftlichen Konsens abzielen.

2. Grundsätze chinesischer Menschenrechtspolitik

Die VR China ist, gemessen an ihren völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen, so paradox dies für westliche Beobachter klingen mag, kein Land mit auffällig hohem Nachholbedarf. Seit Beginn der zweiten Öffnungsperiode Anfang der 1990er Jahre hat China seine internationale Kooperation in Menschenrechtsfragen deutlich ausgeweitet. Die überarbeitete Verfassung von 2004 enthält erstmals ausdrücklich einen Verweis auf die Wahrung der Menschenrechte. Knapp 20 internationale Menschenrechtskonventionen wurden unterschrieben, darunter die Internationalen Pakte über wirtschaftliche,

soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte. Im Jahre 2006 wurde China für drei Jahre in den neuformierten Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen gewählt. Bis zu den Olympischen Spielen will China die Pakte für politische und bürgerliche Rechte ratifizieren. Beijing tut viel, um sein internationales Image für die Spiele aufzupolieren.

China erachtet zwar offiziell alle Menschenrechte als gleichrangig. Präziser formuliert hält Beijing aber an einem tradierten Verständnis des Vorrangs des Gemeinwohls vor dem Wohlergehen des Individuums fest. Das Gemeinwohl begründet dementsprechend das Zurückstehen, die Unterordnung der Rechte des Einzelnen unter die Bedarfe der Gemeinschaft. Selbst die Verletzung individueller Rechte gilt unter dieser Prämisse als hinnehmbar – im Verständnis chinesischer Gesellschaftspolitik sogar als unausweichlich. Die politisch definierten Bedarfe der Gemeinschaft dienen der Fundierung kollektiver Ansprüche (bzw. sogenannter „kollektiver Rechte“), deren Umsetzung nach Auffassung der Partei jedem Individuum in dem Maße Vorteile bringt, wie die „Entwicklung“ der jeweiligen Gemeinschaft, dem das Individuum angehört, voranschreitet. Mit seiner rhetorisch aufpolierten, jedoch im Wesentlichen tradierten Betonung wirtschaftlicher, sozialer und (weniger dezidiert) kultureller Rechte sieht sich die Partei nach eigener Auffassung legitim vor Anwürfen geschützt, eine Universalität der Menschenrechte zu verneinen. Für die chinesischen Führungseliten besitzen die Hierarchisierung von „kollektiven“ gegenüber „individuellen“ Rechten, und die besondere Wertschätzung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte ihre Berechtigung, solange „bestehende wirtschaftliche und soziale Rückstände“ nicht aufgeholt sind (Reddies 2007: 7).

Dabei sucht China zusätzliche Legitimation durch Allianz mit solchen Staaten, denen an der ultimativen Rückzugslinie des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten gelegen ist (Human Rights Watch 2006: 268), selbst dann, wenn diese für Menschenrechtsverletzungen bekannt sind und international gerügt wurden. China verteidigt dabei Verletzungen der Menschenrechte in solchen Staaten nicht, aber enthält sich zugleich auch jeglicher Kritik daran – zum Teil aus wirtschaftlichen Erwägungen (Birma, Sudan, Iran), zum Teil aus pragmatischen Allianzgründen gegen Dritte. So wird die feudale Diktatur in Nordkorea aus Beijinger Sicht heute nicht mehr ideologisch verteidigt, die Allianz mit Pjöngjang aus sicherheitspolitischen Gründen aber auch nicht preisgegeben. Kurzum, in Bezug auf die kooperative Durchsetzung von Menschenrechten jenseits seiner Grenzen ist China ein ebenso unberechenbarer Partner wie in Bezug auf die verlässliche Implementierung allgemeiner Bürger- und Freiheitsrechte im Innern des Landes. Die starke

Betonung „kollektiver“ Rechte durch die chinesische Führung im Innern des Landes gründet sich dabei nicht nur auf die von Deng Xiaoping proklamierten ideologischen Prinzipien der „marktsozialistischen“ Gesellschaft. Die seit Jahrtausenden bestehende gesellschaftliche Affinität zur konfuzianischen Lehre bedingt noch immer ein hohes Maß an Zustimmung in weiten Teilen der Bevölkerung sowohl für eine starke Führung als auch für ein kollektives Gemeinwohlverständnis, auch wenn inzwischen die oft gehörte Platitüde der „konfuzianischen Gesellschaft“ kein Abbild der heutigen Realität Chinas mehr ist (Zhang 2007: 102 ff.). Individuelle Kritik an „kollektiver Identität“ führt keineswegs zwingend zu einem politischen Dissens zwischen Oben und Unten, sondern oft eher zur gesellschaftlich wahrgenommenen (und heftig kritisierten) Absonderung des Individuums von der Gruppe. Vor allem in den ländlichen Räumen, in denen bis heute die Mehrheit der Chinesen lebt und wo ausländische Denkweisen zur Freiheit des Individuums nicht Fuß gefasst haben, spielt dies weiterhin eine Rolle. In der urbanisierten und fragmentierten Gesellschaft der Küstenregionen dringen heute bereits andere Wertssysteme in das allgemeine Bewusstsein ein. Die städtischen Gesellschaften sind lebenshungrig, schnelllebig und erscheinen mitunter „westlicher“ als das Original (Lee 2003: 6). Wo aber das alltägliche Überleben gemeinsam gesichert wird, steht der Beitrag des Einzelnen zum „Kollektiv“ höher im Urteil als individuelle Belange und Rechte. Selbst die zwangsweise Umsiedelung von Hunderttausenden von Menschen wird aus diesem Blickwinkel zum weithin akzeptierten bzw. gesellschaftspolitisch durchsetzbaren „Dienst an der Gemeinschaft“.

Der individuelle Einsatz für wirtschaftliche und soziale Belange der Gemeinschaft überdauert in der öffentlichen Wahrnehmung selbst weitreichende Verfehlungen. Ein Beispiel hierfür ist das öffentliche Erinnern an Mao Zedong im heutigen China. Trotz der heute straffreien Kritik an den unter seiner Führung begangenen Verbrechen, ist in bleibender Erinnerung, dass durch Maos „Reisschüsselpolitik“, die allen Chinesen pro Tag mindestens eine Schüssel Reis garantierte, erstmals in der Geschichte der Hunger als ein alltägliches Massenphänomen überwunden wurde. Die Präferenz sozialer und wirtschaftlicher Rechte in einer Gesellschaft, in der fast ein Fünftel der Erdbevölkerung mit weniger als sieben Prozent bewirtschafteter Weltackerfläche zu versorgen sind, ist nicht einfach von der Hand zu weisen. Hunger und Armut bedeuten bekanntlich für alle Gesellschaften Gewalttrisiken. Die Unterordnung der individuellen Rechte unter kollektive Pflichten ist für viele Chinesen unter diesen Vorzeichen ein logischer Schritt. Nur wer dies erkennt, wird verstehen können, warum viele Chinesen bis heute ertragen und akzeptieren, was in vielen Staaten als eklatanter Rechtsbruch angesehen wird. Die konfuzianische Idee des gütig-strengen Staates spielte der chinesischen

Parteibürokratie bisher in die Hände, um die Gesellschaft als Gemeinschaft zu disziplinieren. Individuelles Aufbegehren ließ sich unter der Flagge des Gemeinschaftssinns zudem oft und leicht als schädlich denunzieren. Die politische Ächtung individuellen Ausscherens erklärt sich vor diesem Hintergrund von selbst, ebenso die akzeptierte öffentliche Verurteilung und Bestrafung der „Schuldigen“.

3. Gesellschaftliche Debatten in China

Mit wachsender Fragmentierung der Gesellschaft lässt vor allem in den östlichen wirtschaftlichen Wachstumszonen die Attraktivität staatlicher Vormundschaft nach. Die Parteiführung sucht nach neuer Rückendeckung als Vorhut gesellschaftlicher Modernisierung, reagiert aber mit Härte und Einschüchterung, wenn ihre führende Rolle in der Öffentlichkeit bestritten wird.

Die öffentliche innenpolitische Debatte um Menschenrechte in China sieht vor dem Hintergrund dieser Umstände wirtschaftliche und soziale Fragen im Zentrum. Individuelle Rechte und Freiheiten, das große Thema der demokratischen Bewegung Ende der 1980er Jahre, sind aus dem öffentlichen Raum als Streitthemen verschwunden. Auch die Studierenden an den Universitäten zeigen sich heute in politischer Hinsicht deutlich zurückhaltend und angepasst, eher interessiert, von den Vorzügen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels zu profitieren. Einflussreiche politiknahe Beratungsinstitutionen Chinas haben der Parteiführung vor dem 17. Parteitag der Kommunistischen Partei im vergangenen Herbst ausdrücklich geraten, auch aus machtpolitischen Gründen an ihrem Kurs „sozialer Modernisierung“ als Strategie zur Verbesserung der kollektiven Lebensverhältnisse festzuhalten. In ihren Empfehlungen für „strategische Prioritäten“ werden genannt: die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Regionen sowie zwischen Stadt und Land; die Verbesserung des Lebensstandards und die Verringerung der Schere zwischen Arm und Reich; die Anwendung einer nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung; die Implementierung eines neuen Systems sozialer Sicherheit; die Verbesserung der gesellschaftlichen Kommunikation; die Errichtung einer wissens- und lernbasierten Gesellschaft und das Festhalten an kostenfreier Allgemeinbildung; die Verbesserung des Gesundheitswesens und der Volksgesundheit (CASS 2007: 240 ff.). Ökonomische, ökologische, soziale und auch politische Überlegungen für die künftige Entwicklung werden durch die Prämisse der kollektiven Gesellschaft als Zentrum des politischen Universums geeint. Die von der Kommunistischen Partei Chinas seit drei Jahren propagierte Losung der „harmonischen Gesellschaft“ fokussiert folgerichtig auf einen sozialen und politischen Korpus,

der Individualität nur insoweit toleriert, als nach Ansicht der Herrschenden dessen Zusammenhalt nicht in Frage gestellt wird.

Dass die Zustimmung in der Gesellschaft zur Politik der Kommunistischen Partei und der Regierung größer ist als durch eine westlich geschliffene Linse betrachtet vielleicht erwartet, sollte nach den vorstehenden Ausführungen weniger verwundern. Umfragen bestätigen dies. Zwar sind Umfragen in China aus Gründen staatlicher Zensur und geringer methodischer Transparenz nicht immer verlässlich, jedoch hat sich das Interesse der politischen Führung an seriöser wissenschaftlicher Beratung in den vergangenen Jahren deutlich verbessert, so dass einschlägigen Studien – zumal von den wichtigsten Denkfabriken Chinas – ein größeres Maß an Plausibilität als früher zu bescheinigen ist. Die vergleichsweise kleinen Stichproben können nicht immer überzeugen, auch ist hinreichende Transparenz, nach welchen Kriterien die Befragten ausgewählt wurden, nicht durchgehend vorhanden. Allerdings: Umfragen sind auch in China inzwischen zu einem Werkzeug für den politischen Richtungsstreit geworden. Dass ungewöhnlich kritische Befunde an die Öffentlichkeit gelangen, mag dem Interesse von politischen Fraktionen geschuldet sein, die Richtungsänderungen in der Politik wünschen. Dass sie aber überhaupt den Weg in die Öffentlichkeit finden, darf auch als Beleg für Demokratisierungsschritte im öffentlichen Raum verstanden werden. Die Parteiführung akzeptiert dies, nicht unbedingt als Zeichen politischer Schwäche, wie vielleicht vermutet werden könnte. Es ist auch ein Ausdruck von selbstbewusster Souveränität einer politischen Klasse, deren Herrschaft in weiten Teilen der Öffentlichkeit mit dem gigantischen Wandel Chinas und seiner Einflusszunahme in der Welt in weniger als zwei Jahrzehnten in Verbindung gebracht wird.

Kurz vor dem 17. Parteitag im vergangenen Oktober legte die Chinesische Akademie der Wissenschaften (CASS) in ihrem jährlichen *Blaubuch* zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in China die Ergebnisse einer Umfrage vor, bei der mehr als 7 000 Bürgerinnen und Bürger aus 28 Provinzen eingehend befragt wurden. 75 Prozent der Befragten beurteilten den Zustand der Gesellschaft als „harmonisch“, nur knapp 17 Prozent als „nicht harmonisch“ (Fewsmith 2007: 1). Allerdings, gemessen an den quantitativen Ziffern und an der Erwerbsbevölkerung, der die Zielgruppe der Befragten angehörte, ist die Zahl von 152 Millionen mehr oder weniger unzufriedener Bürgerinnen und Bürger im Lande erheblich (Fewsmith 2007: 2). Wegen der diffizilen Interpretation der „Harmonie“² ist ein anderes Umfrageergebnis aufschlussreicher. 91,6 Prozent der Befragten bekundeten Vertrauen bzw. großes Vertrauen in die Politik der Regierung und der Partei, die künftigen gesellschaftlichen Probleme zu meistern (Li Peilin et al. 2006: 21). In derselben Erhebung wurde ergänzend die Frage nach der Fairness der

Politik in bestimmten gesellschaftlichen Fragen gestellt. Die Bandbreite von einer hochgradig beurteilten Fairness im Bereich der obligatorischen Allgemeinbildung (76,7 %) und einer niedrig beurteilten Fairness in der ländlichen Politik (29,0 %) wies einen vergleichsweise sehr hohen allgemeinen Zufriedenheitsmittelwert in der Bevölkerung von 62,3 Prozent aus. Noch mehr erstaunt, dass der Koeffizient ausgerechnet für die Fairness im Bereich individueller politischer und sozialer Rechte mit 61,9 Prozent zu den am besten Beurteilten gehörte (Rang 3 aus 13). Implementierte Rechtsstaatlichkeit fiel immerhin noch zur Zufriedenheit von 55 Prozent (Rang 6) der Befragten aus (Fewsmith 2007: 10).

In einer anderen Umfrage aus dem selben Jahr wurde differenzierter nach dem Maß an Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen, nichtstaatliche Organisationen sowie allgemeine Informationsquellen (z.B. Internet) gefragt. Das Höchstmaß an Vertrauen genießt demnach auf einer Fünf-Punkte-Skala die Zentralregierung (3,56). Ihr folgen die regierungsoffiziellen Agenturen und Medien (2,98) sowie Polizei und Justiz (2,93). Während nichtstaatliche Organisationen noch einen ebenfalls ermutigenden Vertrauensbeweis erhielten (2,9 %), fielen demgegenüber das Internet (2,27 %), kirchliche Organisationen (1,85 %) sowie informelle Neuigkeiten (1,62 %) deutlich ab (Wang Junxiu et al. 2006: 65).

Umfragewerte zur Rolle von Nichtregierungsorganisationen sind freilich kaum zu bewerten. Das Spektrum der Nichtregierungsorganisationen ist zwar breit und vielfältig, entspricht jedoch nicht dem westlichen Verständnis zivilgesellschaftlicher Kontrolle. Im Chinesischen meint *gongmin shehui* die „Gesellschaft des öffentlichen Volkes“, welche die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger für die Gemeinschaft umschreibt (Heberer 2006: 20). „Gesellschaftliche Organisationen“ halfen demnach in erster Linie der Regierung und der Partei, die Grundsätze und Beschlüsse beider in ihren jeweiligen Bereichen umzusetzen. Das System der Registrierung der Nichtregierungsorganisationen soll die Kontrolle über den Organisationszweck und die Aktivitäten sichern. Dies bedeutet heute aber nicht (mehr) automatisch eine Gleichschaltung dieser Organisationen. Mit der Ausweitung des privaten Sektors in der Wirtschaft und der gezielt geförderten privaten Initiative ist der Bedarf an rechtlicher, sozialer und auch politischer Interessenvertretung gewachsen. Die Partei sieht vor dem Hintergrund dieser Entwicklung eine gewisse Freiheit in der organisatorischen Entfaltung nicht mehr nur als Risiko, sondern auch als ein Instrument unter anderen, anarchische Tendenzen gesellschaftlicher Organisation zu vermeiden.

Öffentliche Diskussionen, Anhörungen und Ausschreibungen, stärkere Petitionsrechte, Wahlrechtsreformen im öffentlichen Diskurs – all dies hat für Spielräume

von Nichtregierungsorganisationen in den zwei zurückliegenden Jahren in kleinen Schritten erbracht, was vor zehn Jahren noch unrealistisch anmutete. Ca. 320 000 nichtstaatliche Organisationen waren bereits 2005 beim Ministerium für Zivile Angelegenheiten registriert (Heberer 2006: 22). Seit vier Jahren wird an einem Gesetz über nichtstaatliche Organisationen gearbeitet; die Dauer der Diskussion offenbart freilich den sensiblen Charakter der Angelegenheit. Hauptstreitpunkt sind die Zulassung und Bewegungsfreiheit internationaler und ausländischer Organisationen mit politischem Profil.

Bei der Beurteilung der zu lösenden gesellschaftlichen Aufgaben in den kommenden Jahren weist eine aktuelle Erhebung unter Führungskadern auf die klare Präferenz für das wirtschaftliche Wachstum und die Mehrung des Wohlstandes (50,9 %) und die Reform der sozialen Sicherungssysteme (23,2 %) hin. Alle anderen Politikbereiche bewegen sich für die erste politische Präferenz, mit Ausnahme der Abschwächung der Einkommensgegensätze (8,9 %), im Spektrum von höchstens fünf bis sechs Prozent (Qing Lianbin 2007: 39).

Kontrollmechanismen zur Stärkung der individuellen Beteiligungs- und Menschenrechte erreichen in den Umfragen hingegen nur geringe Wertschätzung. Dazu gehören die Stärkung der öffentlichen Kontrolle (11,6 %), der parlamentarischen Mitbestimmung auf lokaler Ebene (15,2 %), die Rolle „demokratischer“ Parteien neben der KPCh (3,6 %), ja selbst die auf dem 17. Parteitag beschlossene Stärkung der innerparteilichen Demokratie (14,3 %). Erstaunlich ist zudem, und nur plausibel unter Berücksichtigung des oben genannten Zufriedenheitskoeffizienten, dass für die Beurteilung der für die Umsetzung von Menschenrechten wichtigen Indikatoren durch die Führungskader Chinas zwischen 2004 und 2006 ein deutlicher Abschwung der Präferenzen – zum Teil um mehr als 20 Prozentpunkte – zu verzeichnen ist (Qiang Lianbin 2007: 39).

Wie nun kann – und sollte – von außen auf die Entwicklung der Menschenrechtsslage in China eingewirkt werden? Möglichkeiten der Förderung von zivilgesellschaftlichen Strukturen sind zwar vorhanden, aufgrund der sensibilisierten Abwehrhaltung Chinas jedoch begrenzt. Rechtsstaatsdialog ist ein durchaus mit Ergebnissen praktiziertes Instrument. Auch Menschenrechtsaußenpolitik bietet Ansätze. Vormundchaftliche Belehrung führt dabei jedoch kaum zu besseren Resultaten.

4. Ziele und Probleme von Menschenrechtsaußenpolitik

Menschenrechtspolitik wird, wie kaum ein anderes Politikfeld, von Regierungen mit traditionellem Staatsverständnis als innere Angelegenheit erachtet. Die formelle

Anerkennung der Universalität der Menschenrechte feilt jedoch keinen Staat davor, in den Grenzen hoheitlicher Zuständigkeit die konkrete Reichweite deren Umsetzung selbst festzulegen. Auch Demokratien lassen sich, wie die jüngsten Debatten z.B. über Folter und die Anwendung der Todesstrafe zeigten, in der Umsetzung von Menschenrechten nicht über einen Kamm scheren. Hinter dem Streit zwischen den Staaten um die Gewichtung einzelner Menschenrechte verbergen sich oft handfeste machtpolitische Interessen.

In den letzten Jahren ist die Verwirklichung der Menschenrechte zunehmend in das Blickfeld der internationalen zwischenstaatlichen Beziehungen gerückt. Das tradierte völkerrechtliche Grundprinzip staatlicher Souveränität – die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten – ist in den wechselseitigen Staatenbeziehungen bereits seit den Ost-West-Kopplungsgeschäften während des Kalten Krieges kein Hindernis mehr, politische Ziele und Kooperationsangebote im Umgang miteinander auch an Forderungen zur strikteren Beachtung der Menschenrechte innerhalb der von den Staaten hoheitlich begrenzten Gebiete zu knüpfen.

Für die westlichen Demokratien ist die Konditionalisierung von Hilfsleistungen in der Entwicklungspolitik spätestens seit dem Beginn der 1990er Jahre zum bevorzugten Hebel externer Einflussnahme auf das Regierungsverhalten in Empfängerstaaten geworden. In der Bundesrepublik Deutschland wurde, mit der Verabschiedung neuer politischer Grundsätze der Bundesregierung im Januar 2000, sogar der Export von Waffen und Rüstungsgütern erstmals explizit mit der Menschenrechtslage in den Empfängerländern verknüpft. Der Schutz von Menschenrechten ist nicht mehr nur ein Ziel, sondern auch zu einer Funktion der Außenpolitik vieler Staaten geworden.

Menschenrechtsaußenpolitik verfolgt äußere Motive, aber auch innengeleitete. In den äußeren Beziehungen ist der Einsatz für die Menschenrechte über „humanitäres Verlangen“ hinausgehend wirksames Instrument „weicher“ Machtprojektion.³

5. Aus der Geschichte lernen: Menschenrechte einfordern

Die Geschichte des Ost-West-Konflikts belegt in überzeugender Weise, welche politischen Dynamiken durch die Auseinandersetzung um Menschenrechte ausgelöst werden und welche Kraft soziale Bewegungen erlangen können, die international anerkannte Menschenrechte auf ihrer Seite haben. Die Unterschrift der Regierungen unter die Helsinki-Schlussakte der KSZE bot den Oppositionsbewegungen in Polen und Ungarn, in der Tschechoslowakei, später auch in der DDR eine unabweisbare Legitimation für zivilen Ungehorsam, weil Diskrepanzen zwischen deklaratorischer

und praktizierter Politik schonungslos aufgedeckt werden konnten. Der Versuch der Regierenden, begrenzte Zugeständnisse bei den Menschenrechten gegen äußere Garantien für den eigenen Machterhalt einzutauschen, mündeten in zunehmenden innenpolitischen Kontrollverlust, der schließlich die friedlichen Umwälzungen aus dem Innern der Gesellschaft heraus begünstigte. Der externe Einsatz für die Menschenrechte in den sozialistischen Staaten bereitete den gesellschaftlichen Humus für den Machtwechsel mit auf.

Allerdings: Aus der Geschichte ist auch die Lehre zu ziehen, dass die externe Einflussnahme auf staatlich verantwortete Menschenrechtspolitik Schiffbruch erleiden kann, wenn die verbalen Verfechter der Menschenrechte sich nicht an die von ihnen verteidigten Prinzipien halten. Wer die Anwendung der Todesstrafe selbst zulässt, verfügt als Sachwalter ihres Verbotes in anderen Staaten über einen schwachen Stand. Wer Folterungen von Gefangenen im eigenen Gewahrsam für rechtmäßig hält, dessen Aufruf zum Folterverzicht in anderen Staaten klingt unglaubwürdig. Demokratien stehen vor dem Hintergrund des von ihnen verteidigten Ethos selbst im kritischen Rampenlicht, wenn sie sich für die Verbreitung der Menschenrechte in der Welt einsetzen (Lerch 2007: 7 ff.).

Nicht nur aus ethischen Gründen, auch wegen der positiven Erfahrungen mit den friedlichen politischen Umstürzen im östlichen Europa erachten westliche Demokratien Menschenrechtsaußenpolitik als besonders gut geeignetes Instrument auswärtigen Regierens. Die Anerkennung individueller Freiheit und der bürgerlichen Rechte in den Demokratien Osteuropas schuf Voraussetzungen für die Erweiterung der Europäischen Union und das Entstehen einer stabilen Friedenszone auf dem Kontinent. Was liegt vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen näher, als der Menschenrechtsaußenpolitik auch in anderen Regionen, so auch gegenüber China, größeres Gewicht beizumessen? In den Zielstaaten dieser Politik wird dies allerdings oft kritisch aufgenommen und als Versuch unzulässiger Einmischung interpretiert. Erfahrungen der Ursachen und Folgen der demokratischen Transformation wurden immerhin nicht nur in Europa ausgewertet. Wo das Werben für Menschenrechte durch Regierende als Kritik am eigenen Machterhalt angesehen wird, können nachteilige Konsequenzen jenen blühen, die sich in den betroffenen Ländern für den Schutz dieser Rechte einsetzen. Dies gilt vor allem, wenn die Betroffenen schutzlos der Willkür polizeilicher Gewalt oder der Justiz ausgeliefert sind. Oft werden sie dann der Kollaboration mit ausländischen Geheimdiensten verdächtigt, strafverfolgt und ihr öffentliches Ansehen diskreditiert.

Eine externe Unterstützung von Menschenrechtsaktivisten ist insofern noch immer eine Gratwanderung. Anders als in der Vergangenheit hat sich jedoch das öffentliche

Meinungsbild in den internationalen Beziehungen zugunsten der stärkeren Achtung der Menschenrechte verschoben. Die Globalisierung hat auch die Diskussion über die Anerkennung der Menschenrechte entgrenzt. In den Vereinten Nationen ist der Schutz der Menschen kein Tabuthema mehr. Das Konzept der „*Human Security*“ stellte erstmals die Integrität und Schutzwürdigkeit des Menschen über die Sicherheit der Staaten. Begriffsfiguren wie „humanitäre Intervention“ oder auch „*Responsibility-to-Protect*“ liefern Hinweise auf eine sich herausbildende gewohnheitsrechtliche Qualität der Unterbindung von Völkermord und grobem Menschenrechtsbruch in der internationalen Rechtsgemeinschaft (Rudolf 2001: 12 ff.).⁴

Die internationale Diskussion sieht Regierungen, die Menschenrechte notorisch missachten, zunehmend in der Defensive. Selbst diktatorische Regime wie Kuba oder Simbabwe suchen sich als Sachwalter von Menschenrechten zu positionieren, um nicht in Isolation zu verharren. Mit zunehmender Globalisierung wird sich der Druck auf die Einhaltung weltweit anerkannter Standards weiter verstärken. Je enger die Interaktion zwischen den Gesellschaften ist, umso intensiver werden die grenzüberschreitenden Debatten über allgemeine Werte wie Freiheit, menschliche Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Die zunehmende Interdependenz der Staaten und Gesellschaften im globalen Wandel (Klima, Sicherheit, Wirtschaft, Kommunikation u.a.) fördert das Interesse, von außen auf die Gesellschaftspolitik und die sie tragende Rechtsordnung von Staaten sozialisierenden Einfluss zu nehmen. Dabei hilft, dass alle Staaten im Fokus täglicher Beobachtung und medialer Kommunikation stehen. Für Verletzungen von Menschenrechten gibt es im Zeitalter von Internet und mobiler Kommunikation keine zuverlässigen Verstecke mehr. In der globalen tagesaktuellen Medienöffentlichkeit ist die Missachtung von Menschenrechten zum öffentlichen Berichts- und Streitthema geworden. Regierungen und Parteien sind gezwungen, ihre Positionen gegen kritische Vorhaltungen nach außen und innen zu rechtfertigen.

Menschenrechtsaußenpolitik hat aber, wie bereits angedeutet, neben der äußeren auch eine innere Funktion. Der Einsatz für die Menschenrechte ist oftmals nicht primär dadurch motiviert, dass tatsächlich Fortschritte in der Sache erreicht werden sollen, sondern das eigene Verhalten vergleichend in einem besseren Licht erscheinen zu lassen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, ergibt sich eine andere Möglichkeit der Interpretation des Empfangs für den Dalai Lama durch die Kanzlerin. Eine erkennbar konsistente Tibetpolitik der Bundesregierung gibt es nicht. Auch erhebt die deutsche Regierung nicht die Forderung an Beijing nach umgehender Freigabe Tibets. Selbst die kritisierte Unterdrückung der Tibeter bleibt für das politische und wirtschaftliche Verhältnis zwischen Deutschland und China folgenlos. Unabhängig davon, ob Frau

Merkel persönlich eine andere, kritischere Auffassung in Bezug auf Tibet vertritt als ihr Amtsvorgänger, setzt die Bundesregierung klar auf Kontinuität im Ausbau wechselseitig vorteilhafter Beziehungen. Dies in Rechnung gestellt, schrumpft der diplomatisch riskante Affront zur Geste symbolischer Politik. Innenpolitisch aber, und dies ist entscheidend, hält diese symbolische Geste der Regierung den Rücken frei, die Beziehungen mit der Volksrepublik zu vertiefen.

Schaufensterpolitik ist keine deutsche Domäne. Der medienwirksame öffentliche Einsatz für Menschenrechte ist weltweit verbreitet wie auch die stillschweigende Toleranz gegenüber Verletzungen von Menschenrechten, wenn eigene ökonomische Interessen auf dem Spiel stehen. Menschenrechtsrhetorik spielt in der Außenpolitik mitunter eine stärkere Rolle als das Ziel tatsächlicher Änderungen. Oft sind es die Menschenrechte, die hinter der Wahrung politischer oder ökonomischer Belange zurückstehen müssen.

Die Kritik an der Menschenrechtsslage ist kein ernsthaftes Korrektiv westlicher Chinapolitik. Die nach 1989 gegen Beijing verhängten EU-Sanktionen, namentlich das Waffenembargo, wären längst aufgehoben, hätten sich die EU-Mitgliedsstaaten untereinander auf die seit Jahren intern diskutierten verbindlichen Beschränkungen von Rüstungsausfuhren geeinigt. Anders als am Beginn der 1990er Jahre gilt heute offiziell in erster Linie die kriseninstante Situation in der Taiwanstraße als Hauptgrund für das weitere Festhalten am Embargo. Tatsächlich sind hierfür interne Konflikte in der EU und der seit langem schwelende transatlantische Dissens zur Ausfuhrpolitik ausschlaggebend. Um die Menschenrechte in China geht es jedenfalls nicht. In Beijing ist man mit den Prioritäten westlicher Chinapolitik vertraut und spielt die europäischen Partner geschickt gegeneinander aus. Im Ergebnis zeigte sich auch die Bundesregierung bald nach der Kritik am Empfang des Dalai Lama bemüht, auf den Korridoren der stillen Diplomatie, die entstandenen Wogen zu glätten, um gegenüber den eigenen Partnern nicht ins Hintertreffen zu geraten.

Menschenrechtsaußenpolitik birgt für gefestigte Demokratien leicht eine Zwickmühle. Gelegentlich sind auch sie nicht frei von geringer Schätzung der Menschenrechte, wie einschlägige Berichte unabhängiger Beobachterorganisationen Jahr für Jahr belegen. Besonders heikel wird für sie die Angelegenheit jedoch dann, wenn der Einsatz für die Menschenrechte in Widerspruch zu anderen Interessen gerät. Der Kritik an der chinesischen Umsiedlungspolitik im Zusammenhang mit den großen Energieprojekten steht entgegen, dass China in rapide wachsendem Maße Energie verbraucht und angesichts der bestehenden Unterdeckung eigener Produktion zu einem kostentreibenden Konkurrenten auf den Weltmärkten geworden ist. Die Ablehnung der chinesischen

Politik bezüglich der Geburtenkontrolle erscheint vor dem Hintergrund westlicher Besorgnis über das weltweite Bevölkerungswachstum ebenfalls als zweischneidig. Auch die Akzeptanz geringerer Umweltschutzstandards für die Verlagerung bestimmter Produktionskapazitäten nach China passt nicht in das Bild alltäglicher Kritik an der Umweltpolitik der Beijinger Führung.

Menschenrechte sind und bleiben universal und nicht teilbar. Sie sollten nicht ein Spielball anderweitiger Interessenpolitik sein, aber auch in Bezug auf China nicht ohne Selbstkritik und von den gesellschaftlichen Entwicklungen losgelöst beurteilt werden. China ist keine kommunistische Diktatur mehr, hat aber noch einen langen Weg der Demokratisierung vor sich.

Anmerkungen

- 1 Es gibt Schätzungen, die weit über diese Annahmen hinausreichen. Der erhebliche Anteil illegaler Beschäftigung, vor allem im Dienstleistungssektor, ist in den Statistiken nicht erfasst, bestenfalls hochgerechnet.
- 2 Die soziale Sinnstiftung der Rechtsgemeinschaft fasste der Vizepräsident der Parteihochschule des ZK der KPCh wie folgt zusammen: „Nur durch kontinuierliche Erhöhung des Lebensstandards, durch Förderung des sozialistischen politischen Fortschritts, durch Perfektionierung der sozialistischen Demokratie und das Festhalten an der grundlegenden Politik der Rechtsstaatlichkeit können wir die soziale Harmonie erreichen“ (Übers. d. Autors).
- 3 „Weiche Machtprojektion“, sogenannte „*Soft Power*“ geht begrifflich auf Joseph Nye zurück. Gemeint ist die Anwendung von Druckmitteln unter Verzicht auf (bewaffneten) Zwang. Ein etwas intrusiveres Konzept der äußeren Einwirkung mit dem Ziel der Verhaltensänderung des Adressaten ist die sogenannte „weiche Eindämmung“ (*Soft Containment*).
- 4 Allerdings werfen beide Konzepte erhebliche Probleme auf, sofern dies einzelne Staaten als freien Rechtsgrund erachten, auch ohne Zustimmung des VN-Sicherheitsrates, mit Waffengewalt gegen andere Staaten vorzugehen.

Literatur

- Amnesty International 2007: Jahresbericht 2007, Frankfurt/M.
- CASS 2007: Research Group for China Modernization Strategies, China Center for Modernization Research, Chinese Academy of Sciences, China Modernization Report Outlook 2001 – 2007, Beijing.
- Dumbaugh, Kerry 2007: China – U.S. Relations. Current Issues and Implications for U.S. Policy, Congressional Research Service, Library of Congress, Report to Congress RL 33877, Washington February 14, 2007.
- Fewsmith, Joseph 2007: Assessing social Stability on the Eve of the 17th Party Congress, in: China Leadership Monitor, Nr. 20 (4/2007) <http://media.hoover.org/documents/clm20jf.pdf>, Stand 1.3.2008.

- Freedom House 2006: Freedom in the World 2006. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, Lanham.
- Heberer, Thomas 2006: China – Entwicklung zur Zivilgesellschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 49, S. 20-26.
- Human Rights Watch 2007: World Report 2007, New York.
- Lee, Eun-Jeung 2003: „Asien“ und seine „asiatischen Werte“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 35-36, S. 3-6.
- Lerch, Marika 2007: Demokratie im Aufwind? Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung, Kompass 2020, Berlin.
- Li Peilin/ Chen Guangjin/ Li Wei 2006: A Report on the Situation of Social Harmony and Stability of China in 2006, Beijing.
- Li Yunru 2006: China's Road of Peaceful Development and Chinese Significant Revitalization of Its Civilization, in: International Review, Shanghai, Jg. 43, S. 1-13.
- Qing Lianbin 2007: Party and States Leading Cadres' Basic Opinions of China's social Circumstances, 2006-07, Beijing.
- Möller, Kay 2002: Die USA und China: Sanftes Containment, SWP-Studie S 11, Berlin, April 2002.
- Nye, Joseph S. 1990: Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, New York.
- Reddies, Bernd 2007: China: Kampf um Augenhöhe und Stabilisierung, Kompass 2020, Friedrich Ebert Stiftung Berlin, Mai 2007 <http://www.fes.de/kompass2020/regionen.htm>, Stand 1.3.2008.
- Rudolf, Peter 2001: Menschenrechte und Souveränität. Zur normativen Problematik humanitärer Intervention, SWP-Studie S 40, Berlin, Dezember 2001.
- Wang Junxiu/ Yang Yiyin/ Chen Wuqing 2006: Survey Report on China's Social Mood, Beijing.
- Zhang Junhua 2007: Ist das Menschenrechtsbild in China konfuzianisch oder universal? Fortschritte und Probleme in Theorie und Praxis der Menschenrechte, in: Nicole Janz/Thomas Risse (Hrsg.), Menschenrechte – Globale Dimensionen eines universellen Anspruchs, Baden-Baden, S. 101-112.

HINTERGRUND

Bob Brecher

Torture and the „Ticking Bomb“: Fantasy and the so-called War on Terror

Governments, including our own, have exploited the fear of terrorism to excuse actions that in normal circumstances would never be thought of as acceptable.¹

Amnesty UK's comment is entirely apt, but in keeping with Amnesty's ‚apolitical‘ remit, it tells only half the story, and it is the other half that is even more important. Governments not only exploit people's fears, they deliberately create them. Whatever else the ‚war on terror‘ may be, it is first and foremost a manufactured fantasy. Empirically, its prosecution is based largely on untruths: from Saddam Hussein's non-existent weapons of mass destruction to the British government's insistence that the terrorist attacks in London of 7 July 2005 had nothing to do with the invasion and occupation of Iraq; from its ‚advice‘ to universities on how to combat ‚Islamic extremism‘ to the United States' corporate administration's creating a ‚democratic‘ Iraq; from its denial – despite building five „sustained“ super bases across Iraq to ensure its continuing control of Iraqi oil – that such control was ever part of its *raison d'être* for the occupation to its association of Saddam Hussein with the attacks on New York and the Pentagon of 11 September 2001 (Holt 2007: 3 f.). Conceptually, the very idea of terror being something on the basis of which it is possible literally to wage war is nonsense, for that would be misconstruing terror as an end, rather than a means, to suppose that a war may be fought against someone's weapons rather than against them, whether that agent be a state or an ideology (and even the latter at least begins to be an analogical use of the term „war“, closer to such metaphors as „the war on drugs“ or „the war against obesity“).²

The very declaration and prosecution of the „war on terror“ depends then on engaging in, and appropriating, a whole range of fantasies. That is uncontroversial and no serious commentator can pretend otherwise. What is no less the case is that fantasy

plays a crucial role in the creation of the public fear that is a necessary condition of its giving its support for such a policy.

The United States' pursuit of its agenda is set out in the Project for a New American Century's *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, published in 2000 and thus composed well before September 2001. It is an agenda that depends on public fear for support, not only in the USA but among all its allies. My claim here is that fantasy is a key element in feeding that public fear. With the end of the Cold War, a new enemy needed to be found or created; and preferably an enemy endowed with the most amazing capabilities, an almost superhuman enemy which knows no limits, which can strike anyone, anywhere and at any time without warning. For it is only such an enemy that can be used to justify the measures necessary, no less at home than abroad, that the neo-liberal project increasingly requires to secure its position against those whom it excludes, and on whose exclusion its 'success' relies. None of that, of course, is to deny the reality of attacks such as those in Bali, London, Madrid or New York. It is, however, to deny the truth of the accounts given of the cause and nature of those attacks; and thus the appropriateness of policy decisions they are said to demand. Consider just a few examples: The US Patriot Act, which „may be cited as the ‚Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001“³ and which provides for governmental powers of surveillance, interception and incarceration well beyond anything known before in the United States; or the UK Terrorism Act (2006), which „contains a comprehensive package of measures designed to ensure that the police, intelligence agencies and courts have all the tools they require to tackle terrorism and bring perpetrators to justice.“⁴ Or think of measures such as ASBOs (Anti-Social Behaviour Orders) in the UK, introduced in 2002 and recently ‚updated‘, which empower local authorities to ban young people from entering certain areas of their home towns or villages or from leaving their homes at certain times – effectively a form of house arrest. Alternatively reflect on the size of the UK's prison population, already proportionately the highest in Europe and still rising; or on CCTV, again more widespread in the UK than anywhere else in Europe (currently one camera per 14 of the population).⁵ All these are designed to engender fear, and to do so by means of creating fantasies for those fears to play upon: the fantasy of hordes of young people rampaging in the streets; the fantasy of ‚an epidemic‘ of crime; the fantasy of the need for constant ‚vigilance‘. And of course the ‚solution‘ in each case is itself a further fantasy: that ASBOs will solve problems of social disaffection, that prison works, or that the all-seeing government or corporate eye can in fact keep people safe.

I am not of course claiming that this is new. Indeed it has been a central feature of authorities' – whether state or otherwise – social policy from, I daresay, time immemorial. Certainly the medieval church's efforts in this direction were far from amateurish: just look at fourteenth- or fifteenth-century frescoes in, say, Italian churches, or the eighteenth-century 'epidemics of vampirism' in eastern Europe,⁶ or nineteenth-century Anglo-American medical strictures on masturbation, or the centuries-old European blood calumny against the Jews, to say nothing of the Nazis' campaign, involving as it did the whole gamut of such fantasies, from the religious to the medical. Fantasy has long been a weapon of first resort in the effort to gain support for a political policy of slaughter. The case of the so-called war on terror is no exception in that respect.

At the same time, however, the 'war on terror' is indeed something new. It is new in respect of its being presented as knowing no bounds by the leader of the most powerful state the world has ever known, and a state that regards itself as having a mission to convert the rest of the world to its own vision of the good life. For President George W. Bush, and for all too many others, it is a permanent war and a war that knows no moral or legal bounds. And what is being done under its aegis reflects exactly that: we are told that the enemy, 'the terrorists', are potentially everywhere and nowhere; they are potentially anyone and no one, and there is no end to the pseudo-causes such dedicated addicts to terrorism may take up as an excuse for their murderous pursuit of evil for its own sake. The 'war on terror' is

a war for freedom and against tyranny ... a war against those who favor death and by those of us who favor life ... We are fighting against nihilists, against agents of destruction whose only objective is destruction itself, although they disguise this with social crusades.⁷

It is one thing for those words to be spoken by Admiral Massera, a member of the ruling triumvirate of the Argentinean military junta from 1976-1983, it is another when such words are so closely mirrored by the President of the United States in 2001 (Jackson 2005: 47-51/124-150).

In such a war for our very survival, fought against an enemy that literally knows no bounds, none of the traditional rules apply. The Geneva Convention, for example, is something merely 'quaint';⁸ 'enemy combatants' are suddenly invented in order to legally circumvent such 'quaint' requirements as the legal obligation to treat prisoners of war decently and those accused of criminal acts according to due legal process. Guantanamo Bay, almost certainly unthinkable just a few years ago – unthinkable, that is, as an overt torture camp, the open and deliberate creation not of some mili-

tary dictatorship but of the US government – is testament to the ways and senses in which the so-called war on terror really is a new development. This, together with clandestine and not-so-clandestine torture ‚facilities‘, ‚rendition‘ and their associated practices, is where torture enters the scene.

For centuries, torture has been the bottom line for civilized values. According to Article 5 of the Universal Declaration of Human Rights, ‚no one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment‘; the International Covenant on Civil and Political Rights insists in Article 4 that its prohibition of torture (Article 7) is not derogable, even ‚in time of public emergency which threatens the life of the nation‘; and the Convention against Torture applies such prohibition to acts inflicted or instigated by, or with the acquiescence of, public officials (Article 1) as well as reasserting its absolute standing (Article 2).⁹ Not least for symbolic reasons, the concerted attack on the prohibition against torture mounted by the United States government after its declaration of the ‚war on terror‘ is central to its pursuit of its ends. Of course the United States, like the large majority of other countries, has a long and dishonourable history of torturing its enemies, real or perceived.¹⁰ But to make torture open, an instrument of State, is something different. The public’s sensibilities need to be seriously re-educated. And that is not all. This logic also works in reverse, so to speak: If you can get the public to approve torture as a legal instrument, then there is no limit on what else you can get people to support, or at least acquiesce in, for torture really is the bottom line. Shift that and everything changes. The point of torture, of course, is as a weapon of terror: as a method of obtaining accurate information it is universally recognised as useless. But even the United States government is not going to have the nerve, or perhaps the political idiocy, to admit that, so torture has to be promoted at the point its opponents are perceived – by the public, by the politicians and by the great majority of academics – as having the most difficulty in justifying an absolute prohibition. Richard Posner, for example, a respected judge and eminent academic lawyer, insists that ‚if the stakes are high enough, torture is permissible“ and that „no one who doubts that should be in a position of responsibility“ (Posner 2004: 295). And so the fantasy of the ‚ticking bomb‘ scenario is wheeled in to justify torture.

In the following I aim to show that that scenario is indeed a fantasy, and thus to offer at least one antidote to the poisonous fantasies feeding the so-called war on terror.

1. Dershowitz's Version

The American lawyer Alan Dershowitz has always

challenged (my) students with hypothetical and real-life problems requiring them to choose among evils. ... The classic hypothetical case involves the train engineer whose brakes become inoperative. There is no way he can stop his speeding vehicle of death. Either he can do nothing, in which case he will plow into a busload of schoolchildren, or he can swerve onto another track, where he sees a drunk lying on the rails. (Neither decision will endanger him or his passengers.) There is no third choice. What should he do? (Dershowitz 2002: 132).

We have to choose; the only question is how that choice is to be made. Should we take into account the number of people involved, who they are, both, none of these, or what? Even deciding to leave it to chance is to make a decision. However you decide, *someone* is going to suffer. And so, as Dershowitz would have it, with torture to prevent catastrophe: there are some extraordinary cases where interrogational torture is the least bad option, and, since torture is here to stay, it is better to drop the hypocritical pretence that it is something ,we' don't do and legalise its use in relevant cases. Whatever our view of the morality of using torture in these circumstances – and Dershowitz is careful to register his moral disapproval of torture despite his advocating its legalisation – this would at once eliminate the hypocrisy and serve to limit and regulate the use of torture.¹¹

But the ,ticking bomb' scenario is a deceptive fantasy. When unpacked, the argument falls apart. Its time and effectiveness constraints run against each other (section 2); the likelihood of accurate information is very far from being certain (section 3), so that the necessity which the circumstances are said to press upon the authorities can only be established retrospectively (section 4). Crucially, furthermore, what ,we' would do is entirely irrelevant: all ,we' could do is to empower an elected government to employ professional torturers on ,our' behalf (section 5). Calls to legalise interrogational torture merely serve the prosecution of the ,war on terror' and the prosecutors' attempted legitimisation of their longstanding terrorist use of torture in their determination to subjugate the rest of the world to their own ends.

2. Time and Effectiveness

Field Manual 34-52, the rulebook of American military interrogators (updated after the revelations of torture at Abu Ghraib), „prohibits the use of coercive techniques because they produce low quality intelligence“ (Rose 2004: 95). Dershowitz, however, argues that „It is precisely because torture sometimes does work and can prevent major disasters

that it still exists in many parts of the world and has been totally eliminated from none“ (Dershowitz 2002: 138). So what about the specific circumstances of a „ticking bomb“? Such evidence as we have is inevitably anecdotal and contradictory. For instance, I have personally been told that members of the Israeli security forces claimed that a bomb was found and defused as a result of torturing the person who had planted it.¹² On the other hand, such claims are also denied. What is striking, however, is that Dershowitz’s own examples, of Egypt and Jordan, to whom of course „the U.S. government sometimes ‚renders‘ terrorist suspects“ (Dershowitz 2002: 138), are not remotely of the ticking bomb variety. Furthermore, his examples of Abu Nidal and the 1993 World Trade Center attacks in his *explicit* defence of the claim that torture sometimes works, even if it does not always work“ (Dershowitz 2002: 137) are blatantly irrelevant. „Jordan,“ he tells us, „apparently broke the most notorious terrorist of the 1980s, Abu Nidal, *by threatening his mother*. Philippine police reportedly helped crack the 1993 World Trade Center bombings by torturing a suspect“ (Dershowitz 2002: 249, n. 11 [my emphasis]). The first case is *obviously* not one where physically torturing a terrorist or a suspect worked; it was when *his mother* was threatened that Abu Nidal „broke“, and that is another matter entirely. Nor was there any ticking bomb waiting to be defused in either case. Odder still is this attempt to show that torture is effective in extracting genuine information:

There are numerous instances in which torture has produced self-proving, truthful information that was necessary to prevent harm to civilians. The *Washington Post* has recounted a case from 1995 in which Philippine authorities tortured a terrorist into disclosing information that may have foiled plots to assassinate the pope and to crash eleven commercial airliners carrying approximately four thousand passengers into the Pacific ocean, as well as a plan to fly a private Cessna filled with explosives into CIA headquarters. For sixty-seven days, intelligence agents beat the suspect (...) (Dershowitz 2002: 137).

Sixty-seven days? So what on earth has this report to do with any *ticking bomb*, or with any imminent catastrophe?

So much for the empirical evidence offered by Dershowitz. Still, as the only evidence we have about real ticking bomb cases is anecdotal, probably speculation is all that is open to us. So, accepting for the moment that the captive really does know where the bomb is, what is their strategy likely to be? The important point is that only *interrogational* torture is permitted. The captive’s position, then – as Dershowitz himself recognizes – is that „the tortured will know that there are limits to the torture being inflicted“ (Dershowitz 2002: 249, n. 11). So they know, first, that unless they reveal where the bomb is, they will be (non-lethally) tortured, second, that the torture will stop immediately they give the information required, and third that, since the torture

will stop immediately the bomb explodes (and remember that that is imminent), the time for which they have to endure the torture is comparatively short. It is obvious that the best course of action is to lie; to deny knowing where the bomb is, or to try to persuade the interrogators that *someone else* knows where it is. But let us assume, whether or not reasonably, that such an attempt would not last very long, or that the captive would calculate that it was, after all, not worth trying since they knew that the interrogators knew that they knew where the bomb was. The interrogators had, after all, persuaded the relevant authorities to issue a torture warrant on the basis of the evidence of such knowledge. What now? The critical issue here is time, and one pretty obvious way of buying time in *these* circumstances is simply to lie *about the whereabouts of the bomb* in as complicated a way as possible, hoping that by the time it was discovered that they had lied the bomb would be that much closer to going off and the torture, remember, therefore that much closer to stopping. So why not lie repeatedly? And that is to so far say nothing of lying out of desperation (hence the *Field Manual*). Note too, that since only strictly interrogational torture is to be used, the torture would have to stop while the authorities checked out the captive's story – however cynical one might be inclined to be about interrogators actually behaving in such a ‚gentlemanly‘ way, or about observers insisting on this condition.

The less time there is, the more likely it is that lying, whether deliberately or out of desperation, would work. So the more urgent the situation – and thus the more justified the torture and the warrant authorising it is – the smaller the chance of stopping the bomb going off.

So what we are being invited to weigh is *not* the torture of one person against the death and maiming of hundreds, or even thousands, of innocent civilians. Rather it is the torture of one person against *the possibility* of the death and maiming of hundreds, or even thousands, of innocent civilians. How high is that possibility? We do not know. However, we do know that, assuming you agree with the utilitarian approach on which the argument is based in the first place, the higher you think the possibility is of death and mutilation, the more heavily you will consider it to weigh on the side of torture. Consequently the lower you think it is, the less heavily you will consider it to weigh. So unless you do know what the possibility is, at least roughly, you *cannot* be in a position to judge its weight against torture. Your position therefore has to be that torture is justified by even the *possibility* of catastrophe and not by its certainty.

Furthermore, if there really is good reason to suppose that there is a bomb about to go off very soon then, as Levinson points out, „anyone who believes that torture is acceptable with a warrant would, I suspect, waive the requirement when time is truly

of the essence“ (Levinson 2003: n.1). And that is not all. To the extent that time really was pressing, then surely „it seems all too likely that a genuinely stringent process of scrutiny would slow the process down to the point of ineffectiveness (...) it would take time to compile evidence, and time for judges to sift through it (and even) [I]f the authority to issue warrants was reserved to a small set of highly qualified judges, it might well be difficult to obtain rapid access to (them)“ (Allen 2005: 13). Or to put it rather more bluntly: these are „classic cases of emergency or exigent circumstances in which the police generally do not have time to obtain warrants“ (Roach 2003: 101 f.). The more deeply a conscientious judge inquires as to whether or not the matter really is sufficiently urgent, the more time will turn out to have been wasted if it does turn out to be urgent. On the other hand, the louder the ticking, so to speak, the less time there is for a judge to consider the matter. Under these inevitable counter-pressures it is a reasonable expectation that judges' default position would be to issue a warrant lest it turn out that they be accused of having blood on their hands.

3. Knowledge and Necessity

Jonathan Allen sets out the situation regarding knowledge succinctly:

we would have to know (a) that we are holding the right person, (b) that the person being tortured really does possess the information we need, (c) that acquiring the information the captured terrorist possesses would be very likely to put us in a position to avert a disaster, and that his accomplices haven't already adopted a contingency plan he knows nothing about, and (d) that the information we obtain through torture is reliable (Allen 2005: 9).¹³

Even Levinson, who reluctantly semi-endorses Dershowitz's proposal – since we „are staring into an abyss, and no one can escape the necessity of a response“ (Levinson 2003: o.S.) – notes that „there is no known example of this actually occurring, in the sense of having someone in custody who knew of a bomb likely to go off within the hour“ (Levinson 2003: n. 1). As we saw earlier, Dershowitz offers in response only his unreferenced claim that in Israel „there is little doubt that some acts of terrorism – which would have killed many civilians – were prevented. There is also little doubt that the cost of saving these lives – measured in terms of basic human rights – was extraordinarily high“ (Dershowitz 2002: 140). And he is not alone. Others who countenance torture in extremis are even vaguer. Walzer, for example, writes of authorising „the torture of a captured rebel leader who knows or probably knows the location of a number of bombs“ (Walzer 1973: 167 [my emphasis]). Note here how easy it is to slide from knowledge to suspicion.

Again, the empirical question of how likely it is that a given captive has the requisite knowledge remains uncertain. Here we have to speculate. It seems reasonable to suppose that any bomb-planter will have taken care to leave as little time as possible between planting the bomb and it going off. Unless they had already been under surveillance, therefore, their being taken into custody in the interval between planting and explosion must be extraordinarily unlikely; and of course, if they had been under surveillance, then those conducting the surveillance would be very likely to know where the bomb was or who the person was who knew where it was.

To put it succinctly „we cannot usually be certain of guilt if we do not have all the information. If we did have it, we would not be tempted to resort to torture“ (Trigg 2004: 64). In the United States, as Elaine Scarry points out, „in the two and a half years since September 11, 2001, five thousand foreign nationals suspected of being terrorists have been detained without access to counsel, only three of whom have ever eventually been charged with terrorism-related acts; two of those three have been acquitted“ (Scarry 2004: 284). So how likely is it that in the ‚ticking bomb‘ scenario the authorities should come to be blessed with the near-omniscience they lack elsewhere? That takes us on to the issue of necessity.

4. Necessity

The whole point of the ticking bomb fantasy is to engender a sense of necessity: ‚the terrorist‘ *who knows where the bomb is* has to be tortured in order to prevent the death and maiming of thousands of innocent people. But what sort of necessity is this? How do we know that the torture is indeed necessary and that the disaster is imminent and unavoidable other than through the use of torture? Dershowitz might argue that *of course* empirical knowledge can never be certain, and that „necessity“ here is to be understood in the ordinary, everyday, sense, and not in some philosophical sense. That seems quite reasonable; but precisely because certainty is unavailable, what we are actually being invited to accept, once again, is that interrogational torture is morally justifiable because it *might* avoid a catastrophe. The issue here is the *possibility* of having the knowledge that time is sufficiently short to make the case a matter of necessity. If it is not *known* that time is (sufficiently) short, then it cannot be *known* that the case is a matter of necessity. So how *does* the interrogator know that time is (sufficiently) short? It is logically possible that the detainee has told them, but of course the knowledge that the interrogators’ knowing this leads to torture would make this even less likely than it already is: can you seriously imagine a prisoner admitting that there is a

bomb set to go off at a particular time but then adamantly refusing to say where it is, knowing that they will be tortured to make them give that information?¹⁴ I suppose someone else *might* have told them that there is a ticking bomb, that they themselves do not know where it is, but that they do know that this other person knows where it is. But then how do the interrogators, or the authorities charged with issuing or withholding a torture warrant, *know* that *that* information is reliable?

It is inordinately unlikely, to say the least, that they could have the knowledge that is a logical condition of invoking necessity. To argue, then, that the 'ticking bomb' scenario is one where torture is *necessary* is misleading. It is only in the everyday, non-philosophical, sense that we can, in the real world, say in advance that something or other is necessary. But in that case all we really mean is that, for example, taking an umbrella when it's raining is *one* way of not getting wet. You could take a mac, or you could stay at home. You could also choose to get wet. The necessity of torture in any particular instance can't be known in advance. That is why the ticking bomb scenario remains notably underspecified. Probability is all there can be.

So how strong a probability would be required to justify a torture warrant? If the standard were set too high – say 99 % – then the whole practical point of legalising interrogational torture would disappear. Again, Dershowitz himself rightly points out that no legal sanctions or processes are 100 % effective. Perhaps then a 90 % likelihood would be sufficient, but in that case why not 89 %? After all, the circumstances are so extreme as to justify what even the advocates of torture and/or its legalisation agree is a last resort. The more convincing the urgency, the lower it makes sense to set the threshold of torture. So why not 51 %? Or less? Of course there has to be some risk, and very probably an increasingly considerable one, of torturing the wrong person, or of torturing a person when torture might not have been necessary after all.

No wonder that the best evidence Dershowitz can cite is that „the Israeli security services *claimed* that, as a result of the Supreme Court's decision, at least one preventable act of terrorism had been allowed to take place, one that killed several people when a bus was bombed“ (my emphasis). In fairness, he clearly recognises the shortcoming: „Whether this claim is true, false, or somewhere in between is difficult to assess“, he says (Dershowitz, 2002: 150). But yet again what he fails to recognise is the impact that that admission should have on his argument.

The best that can be claimed is that it *may be necessary* and no more than that. Substitute this more cautious phrase and any initial plausibility the ticking bomb fantasy might have quickly disappears.

5. Who Tortures?

Back in 1971, when the British army's,interrogation techniques' in the north of Ireland were eliciting at least some disquiet, Anthony Quinton commented:

I do not see on what basis anyone could argue that the prohibition of torture is an absolute moral principle. (...) Consider a man caught planting a bomb in a large hospital, which no one dare touch for fear of setting it off. It was this kind of extreme situation I had in mind when I said earlier that I thought torture could be justifiable (Quinton, 1971: 758).

Oddly, Quinton himself sees the obvious problem but fails to see that it rules out just the sort of example he puts forward. He rightly points out that „any but the most sparing recourse to [torture] will nourish a guild of professional torturers, a persisting danger to society much greater, even if more long-drawn-out, than anything their employment is likely to prevent“; and that „If a society does not professionalise torture, then the limits of its efficiency make its application in any particular extreme situation that much more dubious.“ The inevitable „limits of its efficiency“, however, do not „*make its application (...) much more dubious*“ (Quinton 1971: 758 [my emphasis]): *they rule such application out*, simply because the ‚ticking bomb‘ scenario requires just that efficiency which the amateur torturer could not bring to it. The train driver is a train driver, not a trained torturer. Nor are Dershowitz's students, nor is Dershowitz or other lawyers or philosophers. Nor are you and nor am I.

The ready acceptance of the ticking bomb scenario without distinguishing between what you or I *might do* in that imagined case, what you or I *could do* in an actual case and what *someone' would be expected to do* in an actual case has been disastrous. Its irresponsible use by philosophers engaged in thought experiments to test moral theory has in fact had a profound effect even on those who offer a detailed critique of other aspects of this sort of argument. Perhaps Michael Walzer's is the most galling example. In a recent interview, conducted in 2003, he quite reasonably objects to Dershowitz's use of his (Walzer's) treatment of „the problem of dirty hands“ to justify torture warrants because „extreme cases make bad law“, yet immediately goes on to accept the case itself, apparently without noticing exactly what he is committing himself to: „[Yes], I would do whatever was necessary to extract information in the ticking bomb case – that is, I would make the same argument after 9/11 that I made 30 years before. But I do not want to generalise from cases like that; I don't want to rewrite the rule against torture to incorporate this exception“ (Walzer 2003). Or has Walzer recently undertaken torture training?

You or I can imaginatively put ourselves in the position of Dershowitz's train

driver, at least to the extent of knowing how to operate the controls so as to „swerve onto another track.“ But we cannot put ourselves in the position of a torturer for two reasons: first, there is the nature and the precision of the skills required; second, and far more importantly, there is the question of the depths to which the acquisition and practice of such skills requires the torturer to sink. These are enough for one to realise the absurdity of asking the question, ‚What would *you* do in a ‚ticking bomb‘ case?’ (see Crelinsten 1995). Even if you were there when the person you knew to know where the bomb was, you would not know what to do. The train driver example and the ‚ticking bomb‘ scenario are radically different cases. The latter requires us not to imagine what we would do, but to imagine what we would require *someone else* – a professional torturer – to do on our behalf and not, furthermore, as an act of supererogation or altruism, but as the practice of their profession.

What is still puzzling is why neither Dershowitz and other proponents of the legalisation of interrogational torture, nor Posner and other proponents of illegal interrogational torture, address themselves in any systematic manner – or indeed in any manner at all, apart from Dershowitz’s few comments – to these obvious and fundamental empirical issues surrounding the ‚ticking bomb‘ scenario in their published writing on these issues. Most disturbing of all is that even where they recognise, as Dershowitz does, that there is a danger that „if we create a legal structure for limiting and controlling torture, we compromise our principled opposition to torture in all circumstances and create a potentially dangerous and expandable situation,“ (Dershowitz 2002: 153) the issue is one towards which they no more than gesture. It is wholly inadequate simply to remark that although „the strongest argument against any resort to torture“ is „that if torture, which has been deemed illegitimate by the civilized world for more than a century, were now to be legitimated – even for limited use in one extraordinary type of situation – such legitimation would constitute an important symbolic setback in the worldwide campaign against human rights abuses“ (Dershowitz 2002: 153) this is offset by the advantages of legalisation – not least because that setback would be a great deal more than merely symbolic. It would be also logical and therefore physical. In legally permitting interrogational torture on the basis of the fantasy of the ticking bomb scenario, fantasy-based policy would become even more widespread – and in that process, more and more people and their bodies would be subjected to torture. As a weapon of terror it works. And if the danger posed by ‚the terrorists‘ is great enough, whatever works must be used – as in Chile, Uruguay, Argentina, Guatemala, Brazil, Afghanistan, Palestine and Iraq, to name but a few.

6. Conclusion

Not only is the alleged necessity of the case spurious; its consequentialism blithely ignores the most important consequence of all: the impact of the institutionalised practice of torture on any society adopting it. The institutionalisation of the profession of torturer is a necessary condition of the example's even getting off the ground.

Basing public policy on individuals' likely visceral responses to fantasy is the last resort of those whom power has utterly corrupted. Here as elsewhere, the so-called realists' fantasy is a fundamentally dishonest one, serving, whether disingenuously or not, the purposes of the United States government and their allies in at once creating and exploiting fantasies to create public fear and complaisance in their pursuit of the so-called war on terror, itself a fantasy created as a cover for *realpolitik* – and a *realpolitik* whose proponents have been and remain content to use torture in the pursuit of their ends.

References

- Allen, Jonathan 2005: Warrant to torture? A critique of Dershowitz and Levinson, ACDIS Occasional Paper, Program in Arms Control, Disarmament, and International Security, University of Illinois at Urbana-Champaign, 13. Quelle: www.acdis.uiuc.edu (Stand: Februar 2008).
- Crelinsten, Ronald 1995: In their own words: the world of the torturer, in: ders./ Schmid, A (eds.): *The Politics of Pain: Torturers and their Masters*, Boulder, S. 65-97.
- Dershowitz, Alan 2002: *Why Terrorism Works*, New Haven/London.
- Holt, Jim 2007: It's the Oil, in: *London Review of Books*, 18 October 2007, S. 3-4.
- Cole, Phillip 2006: *The Myth of Evil*, Edinburgh.
- Evans, Rob/Mostrous, Alexi 2006: Britain's surveillance future, in: *The Guardian*, 2.11.2006, cited by Klein, Naomi 2007: *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, London, S. 302.
- Gonzales, Alberto 2002: Draft memorandum for the President from Alberto R Gonzales: Decision re application of the Geneva Convention on prisoners of war to the conflict with Al Qaeda and the Taliban, Quelle: <http://msnbc.msn.com/id/4999148/site/newsweek>, (Stand: 25.01.2002).
- Harbury, Jennifer 2005: *Truth, Torture, and the American Way: the History and Consequences of U.S. Involvement in Torture*, Boston.
- Jackson, Richard 2005: *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*, Manchester.
- Klein, Naomi 2007: *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, London.
- Levinson Sanford 2003: The debate on torture, in: *Dissent*, Summer 2003, No. 1, Quelle: <http://www.dissentmagazine.org/article/?article=490> (ohne Seitenangabe).
- Posner, Richard 2004: Torture, terrorism and interrogation, in: Levinson, Sanford (ed.): *Torture: A Collection*, Oxford, S. 291-298.
- Quinton, Anthony 1971: Consider a man caught planting a bomb in a large hospital, which no one dare touch for fear of setting it off. – Views, in: *The Listener*, 02.12.1971, S. 757-758.

- Roach, Kent 2003: September 11: Consequences for Canada, Montral/Kingston, S. 101-102, in: Plaxton, Michael: Torture warrants, hypocrisy, and supererogation: justifying bright-line rules as if consequences mattered, paper delivered to The Barbarisation of Warfare conference, University of Wolverhampton, 27-28.06.2005, S. 8.
- Rose, David 2004: Guantánamo: America's War on Human Rights, London.
- Scarry, Elaine 2004: Five errors in the reasoning of Alan Dershowitz, in: Levinson (ed.): a.a.O., S. 281-299.
- Tindale, Christopher 2005: Tragic choices: reaffirming absolutes in the torture debate, in: International Journal of Applied Philosophy, No. 19, S. 209-222.
- Trigg, Roger 2004: Morality Matters, Oxford.
- Walzer, Michael 1973: Political action: the problem of dirty hands, in: Philosophy and Public Affairs, No. 2, S. 160-180, 167. Reprinted in Levinson 2003: a.a.O., S. 61-75.
- Walzer, Michael 2003: The United States in the world – just wars and just societies: an interview with Michael Walzer, Imprints 7, No. 4: Quelle: <http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/imprints/michaelwalzerinterview.html> (Stand: Februar 2008).

Annotations

- 1 „Don't sign up to terror: unsubscribe“, Amnesty Magazine, No. 145, September/October 2007, p. 15.
- 2 I pursue these issues elsewhere. See also Jackson 2005: p. 113-118.
- 3 Quelle: www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html (Stand: Februar 2008).
- 4 Quelle: www.homeoffice.gov.uk/security/terrorism-and-the-law/terrorism-act-2006/ (Stand: Februar 2008).
- 5 Evans/Mostrous, 2006 cited by Klein, Naomi: 2007: 302.
- 6 Brilliantly analysed by Cole 2006: 78 ff.
- 7 Admiral Massera, quoted by Marguerite Feitlowitz, A Lexicon of Terror: Argentina and the Legacies of Torture (New York: Oxford University press, 1998), ix.
- 8 Gonzales, Alberto 2002: „Draft memorandum for the President from Alberto R Gonzales: Decision re application of the Geneva Convention on prisoners of war to the conflict with Al Qaeda and the Taliban“, 25.01.2002, Quelle: <http://msnbc.msn.com/id/4999148/site/newsweek> (Stand: Februar 2008).
- 9 Universal Declaration of Human Rights, G.A.Res. 217A (III), U.N. GAOR, 3rd Sess., U.N.Doc. A/810 (1948); International Covenant on Civil and Political Rights, 19.12.1996, 999 U.N.T.S. 171; and Convention Against Torture, 10.12.1984, G.A.Res. 39/46, 39 U.N. GAOR, Supp. No. 51 at 197, U.N.Doc. A/39/51 (1984). The Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture was passed with no dissenting voice in 1975: G.A. Res. 3452, 30 GAOR, Supp. (no. 34) 91, U.N.Doc.A/1034 (1975).
- 10 See Harbury 2005 and, for a profound analysis of the parallels between neo-liberal economic ‚shock therapy‘ for the body politic and the physical and psychical shock of torture on people's bodies, see Naomi Klein 2007.
- 11 I explore this aspect of Dershowitz's position in Torture and the Ticking Bomb, Oxford: 2007, p. 45 f.

- 12 Dershowitz's claim, incidentally, that „There is little doubt that some acts of terrorism – which would have killed many civilians – were prevented“ (ibid., 140) is unreferenced.
- 13 See also Tindale 2005: 216.
- 14 Consider the gratuitously silly fantasy of having captured „one of the terrorists who admits to having planted the bomb, but who smugly refuses to reveal its location“ - Gary Jones, „On the permissibility of torture“, *Journal of Medical Ethics*, No. 6, 1980, 11-15, p. 13. Even Anthony Quinton, usually a careful thinker, invites us, as we have seen, to „Consider a man caught planting a bomb in a large hospital, which no one dare touch for fear of setting it off.“ –*Views, The Listener*, 2.12.1971, p. 757 f., p. 758 n. 5. But the knowledge which is a necessary condition of the necessity of torture precludes the relevance of the example: how likely is it that ‚no one‘ – not even the bomb disposal unit – dare touch the bomb? And if it really were the case that only this man can defuse the bomb, then it is not for information that he would be tortured, but rather to force him to defuse the bomb; and that is quite a different matter.

Julia Rutz

Praktische Herausforderungen bei der Arbeit gegen den Menschenhandel am Beispiel Bosnien-Herzegowinas

1. Einleitung

Seit Ende der 1990er Jahre haben die Vereinten Nationen sowie ihre Unterorganisationen und bilateralen Geber damit begonnen, Menschenrechtsarbeit und Entwicklungskooperation intensiver miteinander zu verbinden. Die Bedeutung von *Good Governance* wurde in der Millenniumserklärung explizit anerkannt, und das in New York angekündigte und im Jahr 2001 beschlossene Aktionsprogramm der deutschen Bundesregierung sieht in der Förderung von guter Regierungsführung in Entwicklungsländern einen zentralen Ansatzpunkt zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort.

Darüber, dass *Good-Governance*-Projekte zur Förderung und Verwirklichung der Menschenrechte unentbehrlich sind, herrscht mittlerweile Einigkeit. Doch wie ist diese klar und logisch klingende Entscheidung vor Ort in die Praxis umzusetzen? Anhand des Beispiels der Arbeit gegen den Menschenhandel in Bosnien und Herzegowina soll ein Einblick in die Bandbreite der Schwierigkeiten gegeben werden, die sich bei der Umsetzung der Menschenrechte eröffnen können.

Der Handel mit Menschen, insbesondere mit Frauen, ist auf dem Balkan mit Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen vor gut zehn Jahren zu einem wachsenden Problem geworden. Geschwächte staatliche Strukturen mit Umstrukturierungen in Justiz- und Vollzugsbehörden, unklare oder fehlende Gesetze trugen, neben vielen anderen Faktoren, zu einem Zuwachs des Handels mit Menschen durch und nach Bosnien bei. Zum Teil dient das instabile Land dazu, Frauen aus Herkunftsländern wie der Ukraine, Moldawien und Rumänien durch Bosnien hindurch in westliche Länder zu verbringen. Auch in Bosnien selbst kam es nach dem Krieg zu einem rasanten Zuwachs von Nachtclubs, in denen die Frauen arbeiteten. Mit anhaltend schlechter wirtschaftlicher Lage und mangelnden beruflichen Perspektiven für die Jugend bei nun ungehindertem Blick auf die Vorzüge des „goldenen Westens“ nahm auch der Handel mit Frauen aus Bosnien in westliche Länder zu. Junge Mädchen werden von Schulhöfen und anderen Treffpunkten mit dem Versprechen auf eine bessere Zukunft

durch die Vermittlung einer angeblichen Arbeit, beispielsweise im Hotelgewerbe, angeworben. Dann bricht häufig der Kontakt zur Familie ab.¹

2. Menschenrechtsverletzung durch den Menschenhandel

Frauen zum Handelsobjekt zu machen und sie sexuell auszubeuten, stellt eine Menschenrechtsverletzung dar. Bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10. Dezember 1948 legt die Generalversammlung der Vereinten Nationen zahlreiche Menschenrechtsstandards fest; Menschenhandel ist mit diesen nicht vereinbar. So stellt bereits Artikel 1 AEMR klar: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren ...“. Zwangsprostituierten werden aber Würde und Rechte genommen. Art. 4 AEMR verbietet sämtliche Formen von Sklaverei und Sklavenhandel. Opfer von Menschenhandel werden aber oft wie Sklaven oder Leibeigene behandelt. Nach Art. 5 AEMR darf niemand der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (...) unterworfen werden.“ Ebenso einschlägig ist hier Art. 3 AEMR, wonach jeder Mensch das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person hat.

Zahlreiche Verträge und Erklärungen auf nationaler und internationaler Ebene, in denen die durch die Praxis des Menschenhandels verletzten Rechte angesprochen werden, lassen entsprechende Regeln für den Menschenrechtsschutz erkennen. Die Staaten werden hierdurch zu gewissen Verhaltensweisen und zur Gewährung von Schutz verpflichtet.

KODIFIZIERUNG AUF NATIONALER EBENE

Da hier die Problematik des Menschenhandels an dem Beispiel von Bosnien und Herzegowina erläutert wird, soll zunächst ein Blick auf die nationalen rechtlichen Schutzmechanismen zur Vermeidung und Bekämpfung von Menschenhandel in Bosnien und Herzegowina geworfen werden.

Die bosnische Verfassung, die als Annex 4 des Friedensabkommens von Dayton am 21. November 1995 angenommen wurde, schreibt in ihrem Artikel II Paragraph 2 vor, dass die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention direkt in Bosnien anwendbar sind. In dem folgenden Paragraphen 3 der Verfassung werden dann einzelne Rechte aufgezählt, von denen einige die Menschenhandelsthematik betreffen: das Recht auf Leben, das Recht, nicht der Folter oder der unmenschlichen Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden, das Recht, nicht in Sklaverei gehalten zu werden oder Zwangsarbeit verrichten zu müssen, das Recht auf Freiheit und Sicherheit der

Person (Paragraphen 3 a bis d der bosnischen Verfassung). Durch Paragraph 6 des Artikels II werden dann alle Gerichte und staatlichen Organe dazu verpflichtet, diese Menschenrechtsstandards anzuwenden und im Einklang mit diesen zu handeln.

Im Strafgesetzbuch von Bosnien und Herzegowina² ist der Straftatbestand des Menschenhandels³ in Artikel 186 unter Strafe gestellt. Daneben werden auch in einigen anderen Vorschriften des bosnischen Strafgesetzbuchs Handlungen mit Strafe bedroht, die im Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehen, so die Etablierung der Sklaverei und des Sklaventransportes in Art. 185, die internationale Förderung von Prostitution in Art. 187 und der Schmuggel von Personen in Art. 189.

KODIFIZIERUNG AUF INTERNATIONALER EBENE

Daneben ist auch auf internationaler Ebene die Kodifizierung eines Schutzmechanismus zur Vermeidung und Verhütung von Menschenhandel in den letzten Jahrzehnten vorangeschritten.

Schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben sich die Staaten in völkerrechtlichen Verträgen dazu verpflichtet, gewisse Handlungen in Zusammenhang mit dem Menschenhandel unter Strafe zu stellen. Das von 75 Staaten ratifizierte Abkommen über Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährung wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel⁴ von 1904 diente als Grundlage für das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels von 1910⁵. Die beiden Übereinkommen verpflichten die Vertragsstaaten zum Austausch von Informationen über das Anwerben von weißen Frauen oder Mädchen zu Zwecken der „Unzucht“ im Ausland und zur Bestrafung des Frauen- oder Mädchenhandels.

Im Jahr 1921 wird dann mit der Internationalen Übereinkunft zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels⁶ auch der Handel mit Frauen und Mädchen nicht-weißer Hautfarbe unter Strafe gestellt. 1933 schließlich wurde im Internationalen Abkommen über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen⁷ die vorherige Begrenzung auf minderjährige Opfer aufgehoben.

Die Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution⁸ von 1950 ist die erste Konvention der Vereinten Nationen, die sich ausdrücklich mit dem Thema Menschenhandel beschäftigt. Die Bewahrung der Frau vor Prostitution wird vertraglich als besonders schutzwürdig anerkannt und es werden besondere Pflichten zur Einführung strafrechtlicher Bestimmungen gegen die Prostitution in den Mitgliedsstaaten festgelegt.

In dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau⁹ von 1979 ist eine, wenn auch noch recht allgemein gehaltene Verpflichtung

der Vertragsstaaten enthalten, jede Form des Frauenhandels und der Ausbeutung in Form von Prostitution zu beseitigen (Art. 6). Diese vage Verpflichtung wird in den Allgemeinen Empfehlungen dahingehend konkretisiert, dass den Vertragsstaaten empfohlen wird, Maßnahmen zur Strafverfolgung und Prävention von Frauenhandel zu treffen.¹⁰ In der 1989 beschlossenen Konvention über die Rechte des Kindes¹¹ verpflichten sich die Staaten speziell zu Schutzmaßnahmen von Kindern in Bezug auf sexuelle Ausbeutung und zur Verhütung des Kinderhandels, also des Handels von Menschen unter 18 Jahren. Das Thema Frauenhandel wird erst wieder 1993 in der UN-Erklärung zur Beseitigung von Gewalt an Frauen¹² behandelt, in der den Staaten u.a. empfohlen wird, die Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalt gegen Frauen mit der notwendigen Sorgfalt vorzunehmen sowie die Polizeibeamtinnen und -beamten für die Bedürfnisse von Gewaltopfern zu sensibilisieren.

Schließlich wurde 2000 das „UN-Protokoll zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“ beschlossen.¹³ Das Protokoll dient der verbesserten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels und umfasst in seinem Art. 3 die erste internationale, rechtlich verbindliche Definition des Begriffs Menschenhandel.

Die im Mai 2005 vom Europarat verabschiedete Konvention gegen Menschenhandel, die den Opferschutz in den Mittelpunkt stellt und über einen unabhängigen Monitoringmechanismus verfügt, ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten. Sie wurde bislang von 15 Staaten ratifiziert, darunter auch von Bosnien und Herzegowina am 11. Januar 2008 mit Wirkung zum 1. Mai. Das Land Bosnien und Herzegowina ist von sämtlichen genannten internationalen Konventionen Vertragspartner und ihm obliegt damit die Einhaltung der Verpflichtungen aus diesen Vertragswerken.

Dieser Überblick über die Rechtslage auf nationaler und internationaler Ebene zeigt, dass in Bosnien und Herzegowina Menschenrechte, die durch die Praxis des Menschenhandels verletzt werden, durchaus rechtlich geschützt sind.

SCHUTZPFLICHT DES STAATES

Im internationalen Menschenrechtssystem geht es um die Verantwortung von öffentlichen Autoritäten gegenüber Privatpersonen. Bei Menschenrechtsverletzungen ist der Staat für seine untergeordneten Behörden und Beamten verantwortlich – weil diese nicht zureichend die Menschenrechte der Person geschützt haben. Dass im Bereich von Menschenhandel eine Pflicht zum Schutz der betroffenen Personen durch den Staat besteht, wurde zuvor dargelegt. Doch wie weit reicht diese Schutzpflicht? Was

geschieht, wenn ein Staat die entsprechenden Institutionen zum Schutz von Menschenrechtsverletzungen zwar geschaffen hat, diese aber so schlecht funktionieren, dass der Schutz trotzdem nicht gewährleistet ist?

Sobald es zur praktischen Umsetzung der anvisierten Menschenrechtsstandards kommt, beschäftigt man sich mit der Art und Weise, mit der in einem Staat Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden, also mit „*Good Governance*“.

Good Governance wird häufig mit „gute Staatsführung“, „gute Regierungsführung“ oder auch „verantwortungsvolle Regierungsführung“ übersetzt. Eine einheitliche Definition des Begriffs gibt es nicht.¹⁴ Umfassend verstanden, beinhaltet das *Good Governance*-Konzept u.a. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung sowie die Durchsetzung und den Schutz der Menschenrechte.

Mit dem *Good Governance*-Konzept ist ein Referenzsystem gegeben, auf dessen Grundlage sich die Qualität politischer Führung und Steuerung bewerten lässt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zieht einen Katalog von Kriterien als Grundlage für all seine länderbezogenen Entscheidungen, etwa bezüglich der Höhe der Zuwendungen oder der thematischen Schwerpunkte der Zusammenarbeit, heran. Auf der Grundlage dieses Kriterienkatalogs wird die Regierungsführung der Länder bewertet. Neben den Kriterien der armutsorientierten und nachhaltigen Politikgestaltung, der Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte, der Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates und des kooperativen Verhaltens in der Staatengemeinschaft, stellen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit solche Beurteilungskriterien dar.

Zu den wesentlichen Elementen eines funktionierenden Rechtsstaates wiederum zählen neben einem legitimen staatlichen Gewaltmonopol und der Gewaltenteilung auch die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, eine unabhängige Justiz und Gleichheit bezüglich der Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung (vgl. BMZ 2007).

Rechts- und Justizreform sind eines der wichtigen Handlungsfelder im Bereich *Good Governance*. Bei den lokalen Strukturen soll ein Mindestmaß an Sicherheit und rechtsstaatlichen Grundsätzen gefördert werden. Fördermaßnahmen im Bereich des Rechtsvollzugs sind dabei Teil der international angebotenen Unterstützung.

3. Praktische Herausforderungen bei der Umsetzung

Wie schwierig *Good Governance* in der praktischen Umsetzung ist, zeigt das hier gewählte Beispiel der Polizeiarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel in Bosnien und Herzegowina.

Der Staat ist mit seinen Institutionen und Beamten dafür verantwortlich, die in seinem Schutzbereich befindlichen Menschen ausreichend vor Menschenrechtsverletzungen – hier vor Menschenhandel – zu schützen. Doch wie gut müssen Institutionen und Beamte funktionieren, um diese Schutzpflicht zu erfüllen? Wie viele Gesetze müssen erlassen werden und wie viel Aktivität muss der unterbezahlte Beamte bei der Verfolgung von Schwerverbrechern an den Tag legen?

Die praktischen Erkenntnisse wurden aus der Arbeit der Autorin als *Human Rights Officer* der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Bosnien und Herzegowina gewonnen.

PROBLEMFELD: MANGELNDE UNTERSTÜTZUNG DER POLIZEI

Im Rahmen der Arbeit als *Human Rights Officer* wurde in Treffen mit Polizeibeamten der entsprechenden lokalen Spezialeinheit herausgearbeitet, inwieweit die Arbeit der Polizei gegen den Menschenhandel effektiv ist, inwieweit die Polizei als Teil des Staatsapparates also ihren Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte nachkommt.

Als eines der Probleme der zuständigen Polizeieinheit wurde die mangelnde Unterstützung „von oben“ genannt. Insbesondere von dem der lokalen Polizei übergeordneten Ministerium käme keine Rückmeldung auf Anfragen oder Hinweise, die von der lokalen Polizei dort eingereicht werden, ebenso wenig von den Grenzbehörden sowie vom Hauptquartier der Aktion MIRAGE, einer zweiwöchigen Serie von Razzien in Nachtclubs. Im Verlauf der weiteren Prüfungen wurde jedoch auch deutlich, dass die lokale Polizei keinerlei Anstrengungen von sich aus unternommen hatte, um diese Probleme und Defizite in der Informationsbeschaffung und bezüglich des Mangels an Anweisungen zu lösen. Dies lässt entweder auf ein mangelndes Bewusstsein und mangelnde Initiative zur Problemlösung schließen oder legt die Annahme nahe, dass diese angeblichen Probleme gar keine waren und es sich dabei nur um vorgeschobene Erklärungen handelte, um die unangenehmen Nachfragen der „Internationalen“, die möglicherweise die Inaktivität der Polizei gegen die Menschenhändler aufdecken könnten, zu umgehen.

Die wahren Ursachen für das Untätigsein der lokalen Polizei dürften schwierig zu ergründen und vor allem zu belegen sein. Jedenfalls entsprechen die Untätigkeit der Polizei mit der pauschalen Entschuldigung einer mangelnden Unterstützung „von oben“ nicht den Erwartungen an einen effektiv funktionierenden Polizeiparagrafen, der einen Beitrag zur *Good Governance* leistet.

PROBLEMFELD: VERLAGERUNG VON NACHTKLUBS IN PRIVATE UNTERKÜNFTE

Als einen Trend im Prostitutionsgeschäft, der die Ermittlungsarbeit erschwert, nennt die Polizei die Verlagerung des Prostitutionsgeschäfts von Nachtclubs in private Unterkünfte. Als Beispiel diente der Fall zweier Opfer von Menschenhandel, die in private Apartments verlegt wurden, von denen aus sie weiterarbeiteten.¹⁵ Der Eigentümer der betreffenden Apartments war der Polizei aufgrund seiner wiederholten Autodiebstähle wohlbekannt. Jedoch bestand nach Aussage der lokalen Polizei die Schwierigkeit darin, dem Eigentümer nachzuweisen, dass in seinen Apartments unerlaubte Prostitution stattfand. Die Polizei nahm einige Aussagen von „Besuchern“ dieser Apartments auf: Alles war so gestaltet, dass sich die Geschehnisse in dem Apartment als große Party darstellten. Weitere Informationen waren von den befragten Personen nicht zu erhalten. Auch wurde deutlich, dass die Taxifahrer, welche die Frauen zu verschiedenen Adressen fuhren, bei ihrer Befragung keinerlei Aussagen machen würden, die auf das Vorliegen von Prostitution hinweisen oder die Anhaltspunkte für Indizien für Menschenhandel liefern würden.

Nach Einschätzung des anwesenden Vertreters des Europäischen Polizeikontingents waren die von der Polizei durchgeführten Ermittlungen absolut unzureichend und wären geradezu darauf ausgerichtet gewesen, keine brauchbaren Ergebnisse zu erzielen.

Die Polizei machte weiterhin geltend, für Ermittlungen in Privatunterkünften fehle ihr die erforderliche technische Ausrüstung. Ohne näher auf technische Details einzugehen, sei erwähnt, dass einige der genannten Geräte von dem Vertreter des Europäischen Polizeikontingents als hilfreich, aber nicht zwingend erforderlich angesehen wurden. Die meisten Geräte der Wunschliste stehen nicht einmal den Polizeikräften in Deutschland zur Verfügung.

Diesen Tatbestand, in die oben skizzierten Kategorien gebracht, heißt: Der Staat unternimmt durch seine (Polizei-)Beamten nicht alles Notwendige, um die Menschenrechte der Opfer ausreichend zu schützen. Es ist offensichtlich und bekannt, was in den Apartments vor sich geht und sogar wer einer der Hauptakteure des Verbrechens ist, und trotzdem kommt die Polizei nicht zu Ergebnissen, die die Einleitung eines Strafverfahrens zulassen.

Um die unzureichenden Untersuchungsmethoden der Polizei zu verbessern, wäre es nahe liegend, Trainingsmaßnahmen für die Polizei anzuordnen, um die Interviewtechniken und Ermittlungsmethoden der Ermittlungsbeamten zu verbessern.¹⁶ Dies würde aber nur dann nachhaltig zu einer Verbesserung der Polizeiarbeit beitragen und

damit eine sinnvolle Initiative zur Förderung von Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates in dem Land darstellen, wenn das mangelnde fachliche Wissen der Polizei in Bezug auf Interviewtechniken der Hauptgrund für deren Nichttätigkeit wäre. Wie aber, wenn weitere zusätzliche Faktoren zu den unzureichenden Untersuchungsmethoden hinzukämen: persönliche Bedrohung der Mitarbeiter der Polizei oder deren naher Angehöriger oder auch finanzieller Anreiz bei den mageren lokalen Gehältern? Solche Faktoren sind schwierig zu ermitteln und zu beweisen, könnten aber eine Erklärung dafür geben, dass von den Polizeibeamten gerne andere Gründe („mehr Infos waren nicht herauszubekommen“) den analysierten Gründen („mangelnde Kenntnis der Untersuchungsmethoden“) vorgeschoben werden.

PROBLEMFELD: VERBESSERUNG DER ZUSAMMENARBEIT VON POLIZEI UND ANDEREN AKTEUREN GEGEN DEN MENSCHENHANDEL

Im Laufe der Gespräche mit der lokalen Polizei über die Probleme, mit denen diese in ihrer Arbeit auf dem Gebiet des Menschenhandels konfrontiert ist, wurde auch die unzureichende Kooperation mit der *International Organization for Migration* (IOM) genannt, die die Notunterkunft für Opfer von Menschenhandel in Sarajevo betreibt. In einem gemeinsamen Treffen mit Vertretern der lokalen Polizei und IOM stellte sich dann heraus, dass die Verantwortung über die Unterkunft von IOM an eine lokale Organisation abgegeben worden war. Die lokale Polizei war darüber bislang nicht informiert worden. Dieser Fall klingt zunächst nach einer Banalität, da lediglich der Betreiber einer Notunterkunft wechselt. Doch wäre im Bedarfsfalle – beim Aufgreifen eines Opfers von Menschenhandel – keine telefonische Kontaktaufnahme zu den Betreibern der Unterkunft möglich gewesen, um die Person in die Notunterkunft zu verbringen.

An diesem Vorkommnis wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen der lokalen Polizei und dem Betreiber der Notunterkunft nicht funktioniert, ja gar nicht existiert. In diesem konkreten Fall wurde dann durch ein gemeinsames Arbeitstreffen der Informationsmangel beseitigt. Offen bleibt aber, wie Probleme der mangelnden Koordination nachhaltig gelöst werden können. Um sinnvolle Maßnahmen zur Förderung dieses Aspekts der Polizeiarbeit zu initiieren, müsste auch hier wieder nach dem wahren Grund für die fehlende Initiative der Akteure gefragt werden.

Dass es sich hier um ein Problem allgemeiner Art bei der Arbeit gegen den Menschenhandel handelt, zeigt auch eine Studie zum Thema „Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen – eine Analyse von

Gerichtsakten“ aus Deutschland aus dem Jahr 2002¹⁷. Eines der Hauptergebnisse der Studie war, dass eine verstärkte Kooperation der Strafverfolgungsbehörden mit den Beratungsstellen notwendig sei (Koelges et al. 2002: 165). Auch eine weitere Studie, welche die Bedeutung von Faktoren untersucht, die die Strafverfolgung von Menschenhandel und das Ausmaß der jährlichen Fall- und Verfahrenszahlen betreffen, kommt zu dem Ergebnis, dass in Menschenhandelsverfahren möglichst frühzeitig eine Zusammenarbeit der Polizei mit Fachberatungsstellen für Opfer sichergestellt werden sollte. Als mögliche Ursachen arbeitet die Autorin das fehlende Engagement der polizeilichen Sachbearbeiter heraus (Herz 2005: 295).

PROBLEMFELD: UNZUREICHENDE STRAFVERFOLGUNG VON MENSCHENHÄNDLERN

Bislang wurde auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die im Laufe der Ermittlungen von Verbrechen des Menschenhandels auftreten, insbesondere bei den Ermittlungsbehörden. Abgerundet werden die skizzierten Problemfelder anhand eines weiteren Beispiels, das einen Einblick in die Schwierigkeiten im Strafverfahren und -vollzug liefert.

Ein ehemaliger Besitzer eines Nachtclubs verbüßte eine mehrjährige Gefängnisstrafe u.a. wegen Förderung der Prostitution. Er organisierte einem Mitgefangenen gegen Geld eine junge Frau aus Moldawien für „private Besuche“, ließ also die Formalitäten regeln, damit dieser die Moldawierin regelmäßig ohne Beisein Dritter empfangen durfte.¹⁸ Da die Moldawierin offensichtlich nicht ausschließlich für den Mitgefangenen tätig war, brachte dieser die Sache zur Anzeige. Die folgende Anklage wegen Förderung der Prostitution¹⁹ gegen den Nachtclubbesitzer stützte sich überwiegend auf die belastende Aussage des Mitgefangenen. Vor dem Hauptverfahren wurde eine Verlegung des Mithäftlings in ein anderes Gefängnis beantragt, um eine ungünstige Einflussnahme durch den Nachtclubbesitzer zu verhindern. Diesem Antrag auf Verlegung kamen die Behörden nicht rechtzeitig nach. Der Zeuge änderte dann seine Aussage in der Hauptverhandlung und erklärte, alle zuvor abgegeben Anschuldigungen seinerseits wären pure Lüge gewesen, basierend auf einer Unstimmigkeit zwischen ihm und dem Nachtclubbesitzer. Nach der geänderten Zeugenaussage endete das Verfahren in einen Freispruch des Angeklagten mangels Beweisen. Um das Bild des Nachtclubbesitzers und das Maß dessen Einflusses zu vervollständigen: Der ganze Ort wusste, dass dieser mehr Hafturlaub als alle anderen gewährt bekam und jedes Wochenende außerhalb der Justizvollzugsanstalt verbrachte – er sei „mehr draußen als drin“. Die von der Europäischen Polizei angeregte Überwachung durch die lokale Polizei während seiner Freigänge wurde von der lokalen Polizei mit Vehemenz und immer neuen Begründungen abgelehnt.

Bei Betrachtung der möglichen *Good Governance*-Maßnahmen zur Beseitigung der in diesem Aufsatz angerissenen Probleme ergibt sich eine breite Palette an Möglichkeiten. Die Durchführung des Strafvollzuges bedarf dafür einer näheren Betrachtung: Wie kommt es, dass ein bereits wegen Förderung der Prostitution Verurteilter ein solches Vergehen während der Verbüßung seiner Haftstrafe weiter betreiben kann? Auch mangelte es in diesem Fall offensichtlich an einer zügigen und effektiven Kooperation der Behörden bei der Behandlung des Antrags auf Haftverlegung. Auch die Polizei scheint sich ihrer Verpflichtung zu entziehen. Dies eröffnet einen Blick auf weitere Komponenten, die verbessert und effizienter gestaltet werden müssen, damit der Staat hier seinen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte der betroffenen Opfer nachkommt.

4. Resümee

Die Beispiele konnten ansatzweise aufzeigen, wie komplex und schwierig es sich in der Praxis für einen Staat gestaltet, die Einhaltung der Menschenrechtsstandards beim Kampf gegen den Menschenhandel mit seinen verschiedenen Organen und Behörden zu erfüllen.

Die erforderlichen Einzelkomponenten und Ansatzpunkte zur Förderung einer erfolgreichen Arbeit gegen den Menschenhandel dürften mittlerweile weitgehend herausgearbeitet worden sein. So kommt eine bereits in den 1990er Jahren vom deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführte kriminologische Untersuchung zum Thema Menschenhandel zu dem Ergebnis, dass Beweisschwierigkeiten einer der Hauptgründe seien, warum eine Anklage bzw. Verurteilung wegen Menschenhandels ins Leere laufen oder nicht zu Stande kommen. Auf organisatorischer Ebene bezogen sich die Empfehlungen des Berichts in erster Linie auf eine Professionalisierung der Strafverfolgungsbehörden sowie eine engere Zusammenarbeit aller bei Menschenhandelsverfahren beteiligten Behörden und Institutionen (Heine-Wiedenmann/Ackermann 1991). Auch eine jüngere Studie aus Deutschland aus dem Jahr 2002, die sich den Problemen des Zeugenschutzes bei Menschenhandelsprozessen widmet, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: Eine erfolgreiche Strafverfolgung von Menschenhandel hängt entscheidend von einer professionellen Betreuung der Opferzeugen und der Hinzuziehung rechtlichen Beistandes ab (Koelges et al. 2002). Herz analysiert detailliert die Ergebnisse ihrer empirischen Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis im Menschenhandel und lässt diese in konkrete Aktionsvorschläge münden (Herz 2005: 257 ff.).

Mittlerweile sind in Bosnien-Herzegowina einige Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu registrieren. So wurden Behörden eingerichtet, die auf eine nachhaltige Arbeit gegen den Menschenhandel ausgerichtet sind, wie die Einsetzung eines Staatlichen Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels im Jahre 2003.²⁰ Im April 2005 wurde der Staatsaktionsplan 2005-2007 verabschiedet, der die Strategie der Regierung zur Bekämpfung des Menschenhandels mit zahlreichen Aktivitäten und Maßnahmen umfasst.²¹ Zur Umsetzung des Aktionsplans folgten jährliche Operationspläne.²² Weiterhin wurden zahlreiche Gesetze verabschiedet.²³

Ist damit erwiesen, dass sich Bosnien-Herzegowina nun verstärkt gegen den Menschenhandel einsetzen wird und seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen diesbezüglich durch Intensivierung von *Good Governance*-Maßnahmen nachkommen möchte?

Hoffmann mutmaßt bezüglich der Ineffektivität von Repressionen beim Kampf gegen den Menschenhandel, es könne eine faktische Toleranz gegenüber einer illegalen organisierten Szene unter Beibehaltung einer repressiven Fassade bestehen.²⁴ Für die Existenz einer solchen Fassade sprechen manche Untersuchungsergebnisse der oben dargestellten Problemfelder. Es werden Gründe vorgeschoben, die sich bei näherer Untersuchung nicht als wirkliche Hindernisse darstellen. Rechtliche Grundlagen sind gewiss ein wichtiger und notwendiger Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes. Jedoch dürfen gesetzgeberische Aktivitäten nicht ausschließlich der Beschwichtigung der Bevölkerung dienen.²⁵ Aktions- und Operationspläne können ein sinnvolles Mittel sein, um Maßnahmen zu planen und ihre Umsetzung zu verfolgen, aber sie dürfen nicht dazu missbraucht werden, lediglich nach außen guten Willen zu demonstrieren, parallel dazu aber unter diesem Schutzmantel in gewohnter Inaktivität zu verharren.

Es bleibt zu hoffen, dass die schwierige und vielschichtige Arbeit gegen den Menschenhandel von allen beteiligten Akteuren und deren Unterstützern mit der notwendigen Energie, dem entsprechenden Sachverstand und dem erforderlichen Durchhaltevermögen weiter verfolgt wird, um die Verwirklichung der Menschenrechte zu gewährleisten und somit zu einer Verbesserung der Lage der betroffenen Menschen beizutragen.

Anmerkungen

- 1 Über die Zunahme krimineller Strukturen im Bereich Menschenhandel in den osteuropäischen Staaten siehe auch Hoffmann 2002, S. 182 ff.
- 2 Criminal Code of Bosnia and Herzegovina, erlassen von dem High Representative am 24. Januar 2003.

- 3 Artikel 186 Strafgesetzbuch von BiH: Menschenhandel wird hier wie folgt definiert: „Whoever takes part in the recruitment, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to obtain the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation ...“
- 4 Vom 18. Mai 1904, RGBl. 1905, S. 695.
- 5 RGBl. 1913, 31 und BGBl. 1972 II, S. 1074. Das Abkommen von 1904 wurde durch das Protokoll vom 4. Mai 1949 geändert (BGBl. 1972 II, S. 1074 und 1479); das Abkommen von 1910 wurde geändert durch das Protokoll vom 4. Mai 1949 (BGBl. 1972 II S. 1074 und 1483).
- 6 Vom 30. September 1921 i.d.F. des Änderungsprotokolls vom 12. November 1947, BGBl. 1972 II, 1489.
- 7 Vom 11. Oktober 1933 i.d.F. des Änderungsprotokolls vom 12. November 1947, BGBl. 1972 II, 1081.
- 8 Vom 21. März 1950, UNTS Bd 96, 271; bislang von 74 Staaten ratifiziert.
- 9 „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women“ (CEDAW), BGBl. 1985 II, S. 648. Bislang wurde CEDAW von 185 Staaten ratifiziert (Stand: 15.02.2008).
- 10 Allgemeine Empfehlung Nr. 19 des CEDAW-Ausschusses.
- 11 „UN Convention on the Rights of the Child“, bislang von 193 Staaten ratifiziert, damit von allen Staaten der Welt mit Ausnahme von den USA und Somalia (Stand 12.02.2008).
- 12 „UN Declaration on the Elimination of Violence against Women“, General Assembly Resolution 48/104 vom 20. Dezember 1993.
- 13 “Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime“ vom 15. November 2000, in Kraft getreten am 25. Dezember 2003, bislang 118 Vertragsstaaten (Stand: 28.02.2008).
- 14 Zur Genese des Begriffs und den verschiedenen Definitionen von Good Governance siehe u.a. Dolzer et al. 2007.
- 15 Ursache für diese Verlagerung weg von den Nachtclubs hin zu Privatunterkünften waren u.a. verstärkte Razzien während IPTF-Zeiten in Nachtclubs, die neben Sanktionen auch zur Schließung zahlreicher Nachtclubs in Bosnien-Herzegowinas führten.
- 16 So auch die breite Praxis bei internationalen Gebern, siehe beispielsweise Danicic et al. 2003.
- 17 Die Untersuchung beinhaltet eine systematische Auswertung von Datenmaterial zu 91 von der Fachberatungsstelle Solwodi betreuten Opferzeuginnen, eine Auswertung von 40 Gerichtsurteilen zu solchen Verfahren, in denen von Solwodi betreute Opfer als Zeugen aussagten, sowie aus Interviews mit Mitarbeitern von Solwodi.
- 18 In bosnischen Strafvollzugsanstalten können die Häftlinge regelmäßig ihre Ehefrauen oder Frauen, mit denen sie in fester Lebensgemeinschaft leben, ohne Beisein Dritter in einem separaten Raum empfangen.
- 19 Art. 229 Abs. 1 Strafgesetzbuch der Föderation von Bosnien und Herzegowina.
- 20 „State Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings and illegal Immigration“, siehe <http://www.anti-trafficking.gov.ba/?lang=eng>.
- 21 State Action Plan for Combating Trafficking in Human Beings 2005-2007, abzurufen unter <http://www.anti-trafficking.gov.ba/?otvori=dokumenti&kat=1&lang=eng>.

- 22 Operational Plan 2005, Operational Plan 2006, Operational Plan 2007, alle abzurufen unter <http://www.anti-trafficking.gov.ba/?otvori=dokumenti&kat=1&lang=eng>.
- 23 So das „Law on Programme of Witness Protection“, das „Law on Protection of Witnesses under Threat and Vulnerable Witnesses“, das „Law on Movement and Stay of Aliens and Asylum“ zusammen mit einem „Rulebook on Protection of Alien Victims of Trafficking in Persons“; alle abzurufen unter <http://www.anti-trafficking.gov.ba/?otvori=dokumenti&kat=0&lang=eng>.
- 24 Siehe Hoffmann 2002, S. 398 ff.: Er führt hier weiter aus: Funktion hiervon sei einerseits, die Diskrepanz zwischen der bestehenden Nachfrage nach illegalen Dienstleistungen und der Forderung nach offizieller Moral in Einklang zu bringen. Andererseits werde durch die elastische Anwendung der Gesetze die soziale Ordnung aufrechterhalten.
- 25 Dieser Gedanke wurde von Schroeder entwickelt im Rahmen der §§ 180b, 181 StGB, Schroeder 1995, S. 233. Ebenso Hassemer 1989, S. 553 ff.

Literatur

- Benedek, Wolfgang (Hrsg.) 2006: Civil Society and Good Governance in Societies in Transition, Wien.
- BMZ 2007: Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. BMZ-Konzept 149, Bonn/Berlin.
- Danicic, Milan/Mirosavic, Tomislav/Pravdic, Vinko/Prestel, Bernhard/Spahic, Taib 2003: Good Governance in Bosnia and Herzegovina. Police Training for Democracy, Holzkirchen.
- Dolzer, Rudolf/Herdegen, Matthias/Vogel, Bernhard (Hrsg.) 2007: Good Governance: Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg.
- Hassemer, Winfried 1989: Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, S. 553 ff.
- Heine-Wiedemann, Dagmar/Ackermann, Lea 1991: Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen, Stuttgart.
- Herz, Annette Loise 2005: Menschenhandel, Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Berlin.
- Herz, Annette/Minthe, Eric 2006: Straftatbestand Menschenhandel, Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, München.
- Hoen, Herman W. (Hrsg.) 2001: Good Governance in Central and Eastern Europe, Cheltenham.
- Hoffmann, Johannes 2002: Menschenhandel: Beziehungen zur organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung, Frankfurt/M.
- Kartusch, Angelika 2003: Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, Gender Politik online, http://web.fu-berlin.de/gpo/angelika_kartusch.htm (Stand: 2008).
- Koelges, Barbara/Thoma, Birgit/Welter-Kaschub, Gabriele 2002: Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschendhandelsprozessen – eine Analyse von Gerichtsakten, Boppard.
- Schroeder, Friedrich-Christian 1995: Irrwege aktionistischer Gesetzgebung, in: Juristenzeitung, Bd. 50, 5, S. 231-237.

FORUM

Eine Koalition für grundlegende Menschenrechte in Israel

Ein Gespräch mit Vertreterinnen der NGO „*The Association for Civil Rights in Israel (ACRI)*“, in der Israelis und Palästinenser gemeinsam in Menschenrechtsprojekten arbeiten

„Wir setzen uns für die Menschenrechte der gesamten israelischen Gesellschaft ein, nicht nur für Araber!“

ACRI ist die älteste und größte Menschenrechtsorganisation in Israel. 1972 gegründet und in Jerusalem ansässig, arbeiten ihre 48 jüdischen und palästinensischen Mitarbeiter sowohl in Israel als auch in den besetzten Gebieten. Das Spektrum ihres Arbeitsgebiets ist breit, es reicht von der Gleichstellung und dem Zugang zu Bildung für arabische und jüdisch orthodoxe Kinder bis hin zur Bekämpfung von Misshandlung und Folter durch Sicherheitskräfte. Die Organisation ist einzigartig in Israel, denn ihr Ziel ist es, Menschenrechte in Gesamt-Israel durchzusetzen, und dafür setzt sie sich im israelischen Parlament, der Knesset, ebenso wie vor dem Obersten Gerichtshof ein. In ihrer Bandbreite unterscheidet sich ACRI von anderen NGOs in Israel, die sich auf friedenspolitische und wohlätige Zusammenarbeit zwischen Palästinensern und Israelis beschränken. Gleichzeitig verschaffen die Bemühungen ACRIs ihr Ansehen und Glaubwürdigkeit bei den israelischen Behörden.

Für die ACRI sprechen Muhannad Anati (Field Researcher), Tali Nir (Rechtsanwältin) und Gila Orkin (Leiterin der Entwicklungsabteilung und Öffentlichkeitsarbeit).

zfmr: Wenn es um Menschenrechtsverletzungen in Israel geht, schaut die internationale Gemeinschaft stets auf das Verhalten des israelischen Militärs gegenüber Arabern und Palästinensern? Ist dies das Hauptthema Ihrer Arbeit?

ACRI: Nein, unser Arbeitsspektrum ist breiter. Wir arbeiten heute zu allen Menschenrechtsthemen, einschließlich zu sozialen und bürgerlichen Menschenrechten, beispielsweise zur Diskriminierung von Personen, die nicht jüdischer oder arabischer Herkunft sind, und daher Schwierigkeiten haben, die israelische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Zu diesem Thema betreiben wir Lobby-Arbeit im israelischen Innen- und

Sicherheitsministerium. Weitere Themen, zu denen wir arbeiten, sind z.B. die Verteilung von Land, Zugang zu Bildung, insbesondere für den arabischen Bevölkerungsteil sowie Frauenrechte. In Israel werden Scheidungsanträge von jüdisch-religiösen Institutionen geregelt, dahin wenden sich muslimische Frauen verständlicherweise nur widerwillig. Sie haben daher große Probleme, wenn sie die Scheidung einreichen wollen.

Andere Gebiete, in denen wir tätig sind, sind die Rechte von Einwanderern und hier insbesondere diejenigen der jüdisch-äthiopischen Minderheit, die häufig ausgenutzt und diskriminiert wird. Sie haben keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und ihre Kinder werden in den Schulen sehr häufig diskriminiert und schikaniert. Ein weiteres Thema ist die Privatisierung des Gesundheitswesens, da die Kosten für die Gesundheitsversorgung für einen Großteil der israelischen Bevölkerung nicht mehr bezahlbar sind. Viele Israelis leben heute ohne Gesundheitsversorgung, was langfristig soziale Probleme zur Folge haben wird.

Wir ecken auch mit anderen Themen in der Gesellschaft an, etwa, wenn es um die Rechte von Schwulen und Lesben geht. Inzwischen haben wir vor dem Obersten Gericht durchgesetzt, dass Ehen zwischen Homosexuellen, die im Ausland geschlossen worden sind – weil dies in Israel bislang nicht möglich ist –, in Israel anerkannt werden. Darüber hinaus haben wir erreicht, dass homosexuelle Ehepaare Kinder adoptieren können. Ein absolutes Novum in der israelischen Gesellschaft und vor ein paar Jahren noch undenkbar.

zfmr: Wie wird ACRI eigentlich in der israelischen Bevölkerung wahrgenommen?

ACRI: Wir werden immer noch als NGO gesehen, die sich hauptsächlich für die Belange der arabischen oder palästinensischen Bevölkerung einsetzt. Aber das ist falsch, und unsere Aktivitäten belegen dies. Wir setzen uns für die Menschenrechte der gesamten israelischen Gesellschaft ein, nicht nur für Araber. Die Sicherheitspolitik und der so genannte Sicherheitszaun (*security barrier*) zwischen den palästinensischen und israelischen Gebieten sind heute das Hauptthema in der Gesellschaft. Andere Menschenrechtsthemen, die wir ebenso ansprechen, werden häufig gar nicht oder kaum wahrgenommen.

zfmr: Wer sind die schärfsten Kritiker von ACRI in Israel?

ACRI: Eindeutig die jüdischen Siedler in den besetzten Gebieten. Wir sagen: „Es gibt kein Menschenrecht auf Besiedlung“, und das verstehen die Siedler in den besetzten Gebieten nicht. Sie handeln gegen internationales Recht, indem sie dort Häuser bauen. Wir haben uns im Jahr 2003 aktiv dafür eingesetzt, dass die Siedler z.B. aus dem Gaza-Streifen abziehen. Das hat uns nicht viel Sympathien eingebracht, und sie beschuldigen

uns heute noch, dass wir ihre Rechte nicht wahrnehmen würden. Aber das stimmt nicht. Allein, wir mahnen an, dass ihre Siedlungen illegal errichtet wurden.

zfmr: Wird diese Wahrnehmung, dass ACRI sich hauptsächlich für Palästinenser und Araber einsetzt, auch von der internationalen Öffentlichkeit geteilt?

ACRI: Ja, leider. Es ist uns daher ein Anliegen mitzuteilen, dass Israel sehr wohl eine sehr lebendige Zivilgesellschaft hat, die Gerechtigkeit und Gleichheit zwischen den Bevölkerungsgruppen schaffen möchte. Leider aber bekommen die anderen Themen, die für die große Ungleichheit und Ungerechtigkeit im Land verantwortlich sind, nicht die gleiche Aufmerksamkeit, weder im Inland noch im Ausland. Es gibt aber durchaus Israelis, die sich dafür einsetzen, und diese sind keinesfalls nur an dem Sicherheitsproblem und dem Zaun bzw. an der Mauer interessiert.

zfmr: Warum hat sich ACRI bislang kaum oder gar nicht an die internationale Öffentlichkeit oder die Vereinten Nationen gewandt? Dadurch hätte sich der Druck auf die israelische Regierung, internationale Menschenrechtsnormen anzuerkennen und umzusetzen, verstärken können.

ACRI: Wir haben unsere Politik inzwischen geändert. ACRI war immer der Auffassung, dass wir nur für Israel arbeiten sollen und daher die internationale Aufmerksamkeit oder Kooperation nicht brauchen. Im Februar 2007 haben wir zum ersten Mal einen „Schattenbericht“ beim Ausschuss zur Beendigung rassistischer Diskriminierung der Vereinten Nationen (*UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD*) eingereicht. Israel hatte im Jahr zuvor seinen periodischen Bericht zum Thema Rassismus und Diskriminierung vorgelegt. Den haben wir kritisch kommentiert und zum Teil widerlegt. Darin haben wir u.a. hervorgehoben, dass die Beduinen in der Negev-Wüste stark in ihren kulturellen und traditionellen Rechten eingeschränkt werden, dass Einwanderer, gleich ob jüdisch oder nicht jüdisch, als billige Tagelöhner missbraucht und dass in Hebron nicht jüdische Bürger in ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt werden. Der so genannte Sicherheitszaun ist an sich schon eine Diskriminierung von Palästinensern und Arabern. Wir sind daraufhin zu Gesprächen mit verschiedenen Sonderberichterstatern der Vereinten Nationen eingeladen worden, denen wir die Bandbreite der Diskriminierungsvorwürfe darlegen konnten. Wir haben dann im Internet gelesen, dass viele unserer Kritikpunkte in den CERD-Empfehlungen an die israelische Regierung aufgenommen worden sind. Die Regierung ist jetzt aufgefordert, Abhilfe zu schaffen. In unseren letzten Gesprächen mit Regierungsvertretern in Israel zitierten wir natürlich die CERD-Empfehlungen und konnten damit

wiederum Druck auf die Regierungsstellen ausüben. Weitere konkrete Schritte seitens der Regierung sind aber noch nicht erfolgt. Hier ist auch mehr internationaler Druck, z.B. von Deutschland aus, gefordert.

zfmr: Seit dem Sechs-Tage-Krieg von 1967, als große Teile Jordaniens und der palästinensischen Gebiete von Israel annektiert worden sind, gibt es VN-Resolutionen, die Israel auffordern, das Problem zu lösen und die Gebiete zurückzugeben. Warum ignoriert die israelische Politik diese VN-Resolutionen?

ACRI: Die israelische Regierung hat sich nie um die VN-Resolutionen gekümmert. Einige linksgerichtete Politiker haben das Thema aufgegriffen, jedoch ohne Erfolg. Dennoch ist der Gesellschaft klar, dass über kurz oder lang die besetzten Gebiete zurückgeben werden müssen. Ungeachtet dessen, herrscht unter der jüdischen Bevölkerung in Israel die gängige Meinung, dass es gerechtfertigt sei, viele staatliche Ressourcen in Sicherheitsvorkehrungen zu stecken. Die Mehrheit der Bevölkerung war für den Sicherheitszaun. Das begreift man nur, wenn man die Angst der Israelis versteht, die eine Mischung aus dem Trauma des Zweiten Weltkriegs und des Holocaust ist sowie der Angst, von arabischen Staaten umgeben zu sein, die Israel in seiner Existenz bedrohen. Israelis möchten nie wieder einer solchen Existenzbedrohung ausgesetzt sein und investieren daher enorme Summen in das Sicherheits- und Militärwesen in Israel.

zfmr: Was kann eine israelisch-palästinensische Menschenrechtsorganisation für die Verbesserung der Menschenrechtssituation und die Überwindung dieser Angst tun, was andere, etwa nur israelische, palästinensische oder ausländische Gruppierungen, nicht können?

ACRI: Wir als NGO mit jüdischen und palästinensischen Mitarbeitern sehen unsere Stärke darin, den Palästinensern, beispielsweise in den annektierten und besetzten Gebieten wie Ost-Jerusalem, zu helfen. Wir haben Zugang zu den Menschen in den besetzten Gebieten und kennen uns gleichzeitig mit israelischen Behörden aus. Wir können vor dem Obersten Gerichtshof auftreten und gleichzeitig mit den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen in Ost-Jerusalem reden. Zudem beschäftigen wir eine Reihe von Rechtsanwälten, die bezahlt werden, um sich für die Rechte dieser Menschen vor den Gerichten einzusetzen. Andere NGOs haben diese Ressourcen nicht.

zfmr: Wie sieht das Projekt in Ost-Jerusalem aus, das von ACRI betreut wird?

ACRI: In Ost-Jerusalem arbeiten wir seit zwei Jahren teilweise erfolgreich an einem größeren Menschenrechtsprojekt. Bedauerlicherweise finden dort eine ganze Reihe von

Menschenrechtsverletzungen statt. Das fängt damit an, dass unsere palästinensischen Mitarbeiter häufig nicht wissen, wie sie zur Arbeit in das Büro in West-Jerusalem kommen sollen. Um die hochfrequentierten Grenzübergänge und Kontrollsperrern zu umgehen, müssen umständliche Wege in Kauf genommen werden. Die Mitarbeiter nehmen lieber die Grenzübergänge, die eigentlich für die jüdischen Siedler in den besetzten Gebieten eingerichtet wurden, da geht es schneller, auch wenn diese weit entfernt von den Wohnorten der Palästinenser liegen. Die Arbeitszeiten sind daher unregelmäßig. In Ost-Jerusalem ist die Situation besonders kompliziert. Seit dem Sechs-Tage-Krieg im Mai 1967 ist das Gebiet annektiert. Seither können die dort lebenden Menschen ihre politischen Rechte nicht ausüben, weil sie eigentlich zu Palästina gehören, aber de facto in Israel leben. Sie stehen daher weder im israelischen Wahlregister noch sind sie Staatsbürger und können somit auch nicht Vertreter in das israelische Parlament wählen. Stattdessen wählen sie Vertreter für das palästinensische Parlament. Die palästinensische Regierung indes hat keine souveräne Macht über die besetzten Gebiete, diese unterstehen der Souveränität Israels. Ein Paradoxon! Ein weiterer Misstand ist, dass es in Ost-Jerusalem keine Katasterämter gibt. Jedes Haus, das gebaut wird, ist de facto illegal – und das bei einer Vervierfachung der Bevölkerungszahl von 60 000 in 1967 bis heute von 250 000. Auch Schulen werden nicht gebaut, mit der Folge, dass die Hälfte aller Jugendlichen keinen Schulabschluss erwirbt. 80 % der Kinder leben unter der Armutsgrenze. Als der Sicherheitszaun 2005 errichtet wurde, kappten die Bulldozer die Abwasserleitungen. Das war katastrophal für die Menschen. ACRI hat dagegen vor den israelischen Behörden und der Sicherheitsverwaltung protestiert. Daraufhin sind die Abwasserleitungen repariert worden. Man sollte meinen, dass dies eine Selbstverständlichkeit gewesen wäre. Das war es aber nicht, und das heißt wiederum, dass wir uns für solche Mindeststandards und für die Einhaltung grundlegender Menschenrechte immer wieder einsetzen müssen.

zfmr: Wie gehen israelische Politiker mit diesen Vorwürfen um?

ACRI: Ost-Jerusalem wie auch die besetzten Gebiete, stellen ein Dilemma für die Politiker und die öffentliche Verwaltung Israels dar. Sie fragen sich nämlich, warum in die Infrastruktur von Gebieten investiert werden soll, die über kurz oder lang sowieso an die Palästinenser fallen. Das ist durchaus nachvollziehbar, wenn wir von der Teilung Israels in zwei Staaten ausgehen. Bislang aber führt diese Einstellung dazu, dass die Bevölkerung sich selbst überlassen bleibt und grundlegende Menschenrechte nicht geachtet werden.

Das Interview wurde auf Englisch geführt und übersetzt von Anja Mihr.

TOUR D'HORIZON

Anja Mihr

Demokratie und Menschenrechte Der dritte Bertelsmann Transformationsindex 2008¹

Der dritte Bertelsmann Transformationsindex (BTI) 2008 sieht die Einhaltung und Förderung von Menschenrechten stärker als zuvor als ein Grundkriterium, um Demokratie und Wohlstand in Transformationsgesellschaften zu bemessen. Der BTI wurde 1998 ins Leben gerufen und erschien 2003 zum ersten Mal in Form eines Index, der den Grad der Demokratisierung und das politische Management in Transformationsländer misst. Demokratische Gesellschaften und Länder wurden von Anbeginn des Index nicht in die Bewertung und Bemessung einbezogen. Vielmehr finden sich in seinen Länder-Rankings Angaben darüber, inwiefern in über 120 Transformationsgesellschaften Demokratisierungsprozesse stattfinden und Regierungen sowie politische und wirtschaftliche Eliten im Land Entscheidungen treffen, die zu marktwirtschaftlichem Wohlstand führen sollen.

In seiner jüngsten Veröffentlichung und Bemessung gewinnt der dritte BTI gegenüber dem zweiten BTI von 2006 und dem ersten BTI von 2003 vor allem dadurch, dass er nicht nur individuelle Freiheitsrechte bei seinen Bewertungen berücksichtigt, sondern auch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Menschenrechte in seinen Fragen- und Bewertungskatalog einbezieht (BTI 2008a). Methodisch wird in der Form vorgegangen, dass insgesamt 17 Kategorien von Kriterien aufgestellt werden, die in 49 Frageblöcke unterteilt sind. Diese reichen von Fragen nach der Administration und Partizipation bis hin zur Gleichstellung und zum Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen in einem Land. Die Antworten werden analysiert und in Form von Länderberichten pro Land ausgewertet. Diese Berichte werden daraufhin im Index gelistet, alle 124 Länder miteinander verglichen, d.h. ihr Transformationsstand gewichtet, der dann in ein Länder-Ranking einfließt.

Für den Index abträglich ist, dass er nur die Länder miteinander vergleicht und nicht die Erhebungsdaten im Vergleich zu Vorjahren gewichtet. Die Folge ist, dass die

Vielzahl qualitativer Daten, die aufgrund des Bewertungs- und Fragenkatalogs in über 120 Ländern weltweit erhoben werden, keiner systematischen quantitativen Bewertung und Gewichtung unterliegen, was jedoch durch die Darstellung als Index dem Benutzer suggeriert wird. Dabei ist nicht unwichtig, wie die Länderberichte entstehen. Die Inhalte der Berichte beruhen letztlich auf den Einschätzungen von Experten, die die Befragungen teils selbst durchführen, teils delegieren. Zum anderen fehlt eine systematische Erfassung, wie die Länder sich im Laufe von zehn oder 20 Jahren entwickelt haben und wie ihr Ranking im Vergleich zur gesamten Entwicklung steht.

Der 2008 BTI-Bewertungskatalog berücksichtigt Menschenrechtskriterien in seinen Fragen; so findet sich etwa unter dem Kriterium der Staatlichkeit der Respekt vor ethnischen, religiösen und Minderheitenrechten, und im Kapitel Rechtsstaatlichkeit werden die Freiheits- und Partizipationsrechte behandelt. Eigentumsrechte und Versammlungsfreiheit stehen unter der Kategorie sozialer Integration in der Transformationsgesellschaft, und Frauenrechte finden sich im Rahmen der Wohlfahrtskriterien wieder. Armutsbekämpfung und Angleichung der Lebensverhältnisse sind ebenfalls Kriterien des BTI, die den unmittelbaren Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Transformation einer Gesellschaft unterstreichen.

Damit hat der BTI seit seinen ersten Messungen vor zehn Jahren im Hinblick auf die Darstellung des Zusammenhangs von Demokratisierung und Menschenrechten Fortschritte gemacht, doch die Gewichtung von Menschenrechten in der Bewertung ist nicht deutlich herausgearbeitet. Dem Index zuträglich ist, dass mehr Länder in die Bewertung aufgenommen worden sind. Im Jahr 2003 waren es 116, und 2008 sind es 124. Doch im Mittelpunkt stehen, wie schon 2003, staatliches Handeln und das politische und wirtschaftliche Management bezogen auf die Förderung von Demokratie. Der Vergleich der Staaten zwischen 2003 und 2008 zeigt, wo sich staatliches und wirtschaftliches Management verbessert oder verschlechtert hat und wo politische und wirtschaftliche Transformation stattfindet oder rückläufig ist. Auf den vorderen Plätzen des Rankings liegen Staaten innerhalb Europas und solche, die vor kurzem der Europäischen Union beigetreten sind. Im mittleren Bereich, den Rankings im Sechziger-Bereich, befinden sich Länder wie etwa Kenia, Bolivien, Kasachstan oder Papua-Neuguinea.

Staaten, in denen Bürgerkrieg herrscht oder in denen aufgrund eines Politikwandels die Rechtsstaatlichkeit zunehmend ausgehebelt worden ist, wie etwa Sudan und Russland, fallen zurück auf die hinteren Plätze. Diese Länder haben innerhalb der letzten zehn Jahre den Transformationsprozess gestoppt und demokratische Reformen zurückgenommen oder erst gar keinen Transformationsprozess angestrebt. Der

Sudan fällt von Platz 96 (2003) auf 110 (2006) und nun auf 121 (2008). Russland rutscht von Platz 41 (2003) auf 47 (2006) und landet heute auf Platz 59 (2008). Die Schlusslichter bilden zerfallende oder fragile Staaten wie Somalia, Myanmar, Eritrea und Nordkorea.

1. Anspruch und Wirklichkeit

Der BTI ist bislang der umfassendste Index, der eine Entwicklung hin zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Staatstrukturen beschreibt. Durch das Nebeneinanderstellen der Indizes von 2003 bis 2008 zeigt er in gewisser Weise Entwicklungen auf, auch wenn dies nicht seinem eigentlichen Anspruch entspricht. Vielmehr will der BTI aufzeigen, inwiefern sich Staaten aufgrund demokratischer Reformen und politischen Managements transformieren und wie diese im Vergleich zu anderen Transformationsstaaten im selben Jahr dastehen – unabhängig davon, wie der Transformationsstand vor zehn oder zwanzig Jahren war. Das ist wichtig, wenn der BTI mit den in der Wissenschaft gängig genutzten Demokratie- und Entwicklungsindizes wie *Freedom House*, den Länderberichten des *US-State Department*, dem *British Overseas Development Institute*, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder der Weltbank verglichen wird. Denn diese Entwicklungsindizes haben primär den Anspruch, die Entwicklung von Ländern in Langzeitstudien darzustellen, nicht aber diese Staaten miteinander zu vergleichen. Im Gegensatz dazu erhebt der BTI den Anspruch, Staaten primär miteinander zu vergleichen. Nichtsdestotrotz wird er im wissenschaftlichen Gebrauch auf dieselbe Stufe gestellt wie UNDP-Berichte oder der Index von *Freedom House*, dann nämlich, wenn es darum geht, Rankings und Entwicklungstrends mit Quellen zu belegen.

Doch die eigentliche Schwäche des BTI liegt nicht in seiner Anwendung, sondern darin, dass zwischen der Erhebung der Daten und der Auswertung in den Länderberichten große Sprünge liegen, die sich für den Leser nicht unmittelbar erschließen. Fragen bleiben offen, so etwa die, wie die Antworten gewichtet werden und inwiefern es einen Unterschied zwischen den einzelnen Ländern gibt. Ist die positive oder negative Einschätzung eines stabilen oder fragilen Parteiensystems in Bolivien gleichzusetzen mit dem in Papua-Neuguinea? Wenn ja, inwiefern fließt dieser Vergleich in die Länderanalyse ein? Das geht aus den Länderberichten, die von den jeweiligen Experten geschrieben werden und das Herzstück des BTIs sind, nicht hervor. Quantitative Bewertungen, wie z.B. die Anzahl von Frauen in Parlamenten, Partizipation von Minderheitengruppen, Beschäftigungsverhältnisse zwischen den sozialen Schichten,

werden zwar qualitativ dargestellt, jedoch gibt es keine Hinweise darauf, welchen Einfluss diese Förderpolitiken auf die Gesamtgesellschaft und damit langfristig auf die demokratische Transformation haben.

Der Index leidet hier unter seinem eigenen Anspruch. Er erhebt viele Daten mit seinem Fragenkatalog; aber die Gewichtung der Daten in seinem Ranking ist nicht eindeutig. Ein Ranking braucht klare Maßstäbe und Indikatoren, woran etwas gemessen werden soll. Sind es nur die klassischen Demokratiekriterien, wie das Abhalten von freien Wahlen, Partizipation oder Distribution von öffentlichen Gütern, oder sind es Standards bestimmter demokratische Länder, wie Kanada oder Frankreich, nach denen sich die Einschätzung der Experten richtet?

2. Auswertung und Ranking

Die Auswertungen und das Ranking des BTI unterscheiden zwischen einem „Status-Index“, der den Stand der politischen und wirtschaftlichen Transformation in einem Land wiedergibt, und einem „Management-Index“, der die politische Gestaltung durch Eliten auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft bewertet. Zwar werden beide Indizes in den umfassenden Länderanalysen, die bis zu 20 Seiten lang sein können, einbezogen. Es ist indes unklar, warum beide in der Rankingtabelle voneinander getrennt werden müssen. Am Beispiel Singapur wird deutlich, wie die voneinander getrennte Bewertung irritiert. Über den Bewertungszeitraum der letzten zehn Jahre hat sich das wohlhabende Singapur, das seit Jahrzehnten durch ein rigides autoritäres Ein-Partei-Regime gesteuert wird, in der Bewertung der politischen Führung laut „Management-Index“ nicht geändert. Der Stadtstaat hat sich stets im Dreißiger-Bereich der Skala gehalten. Das allerdings sagt wiederum wenig darüber aus, ob sich die politische Führung überhaupt geändert hat, da das Ranking nicht im Vergleich zu vorherigen Erhebungen gemessen wird, sondern im Vergleich zu den anderen Ländern innerhalb des Rankings von 2008. Das starke Wirtschaftswachstum, von dem nur die Elite profitiert, und das ebenfalls in die Experteneinschätzung einfließt, täuscht darüber hinweg, dass in Singapur seit Jahrzehnten Menschenrechte missachtet und demokratische Reformen für überflüssig gehalten werden. Was also sagt der „Management-Index“ zu dieser Problematik? Handelt es sich um stabile oder reformunfähige Eliten? Inwiefern werden solche Antworten oder Angaben innerhalb des Länder-Rankings und im Vergleich zu vorherigen Jahren gewichtet? Wenn in einem Land wie Singapur dauerhaft (politische) Opposition mit drakonischen Strafen belegt und die Kluft zwischen Arm und Reich immer größer wird, bleibt die Frage offen, inwiefern hier Transformation stattfindet und ob ein leichter „Abstieg“ im

Ranking überhaupt aussagekräftig ist. So fällt das Land nach dem „Status-Index“ des BTI leicht von Platz 19 (2003) auf Platz 22 (2006) und schließlich auf Platz 23 (2008) ab. Diese Platzierung steht aber wiederum nur relativ zu den anderen Ländern im selben Index. So könnte Singapur z.B. sich zu einer totalitären Diktatur wandeln und im Index relativ gesehen auf Platz 22 oder 23 bleiben, sofern sich alle anderen Länder ebenfalls katastrophal entwickeln würden. Im BTI 2008 wird der leichte Abstieg Singapurs im Ranking mit dem anti-demokratischen Kurs des Regimes und der Kluft zwischen Arm und Reich zwar erläutert, jedoch könnte man noch stärker argumentieren, dass nämlich grundlegende Menschenrechte in Singapur nicht einmal verankert sind, geschweige denn für die Mehrzahl der Bevölkerung des Vielvölkerstaats zum Tragen kommen. Das Problem der politischen und wirtschaftlichen Einschätzung ist weitaus größer. Demokratische Reformen oder Transformation haben aufgrund der Staatsdoktrin und der politischen Ordnung im Land nicht einmal begonnen. Unklar bleibt daher, wie das relativ gute Ranking im Zwanziger-Bereich der Skala unter diesem Gesichtspunkt zu verstehen ist? Was ist der Maßstab, und könnte ein systematischer und begründeter Entwicklungsvergleich der Jahre von 2003 bis 2008 nicht aussagekräftiger sein?

Das Beispiel Singapur zeigt auch, dass die zwei Kategorien „Status“ und „Management“ im jeweiligen Ranking nur bedingt aussagekräftig sind. Sie sagen zwar etwas darüber aus, wie sich Estland zu Bolivien verhält, jedoch nicht unbedingt darüber, ob eine wirkliche Transformation stattgefunden hat und ob Menschenrechte implementiert worden sind, die nachhaltig wirken und letztlich tatsächlich zu stabileren demokratischen Staatsstrukturen führen können. Beispiele anderer Länder zeigen, dass allein die Tatsache, dass normative Minderheitenrechte in der Gesetzgebung eines Landes verankert sind, die Armutsbekämpfung in den politischen Programmen stehen und Frauen ermutigt werden, an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen, wenig darüber aussagt, wie nachhaltig und umfassend diese Menschenrechte tatsächlich gefördert und eingehalten werden. Demgemäß wenig sagen diese Angaben etwas darüber aus, ob eine Kultur der Menschenrechte und Demokratie existiert und damit gesellschaftliche Transformationsprozesse im Entstehen sind. Reformwilligkeit, Änderung der staatlichen Gesetzgebung und internationale Wahlbeobachtung geben keinerlei Anzeichen für die Einhaltung der Menschenrechte, Transformationsprozesse und die Qualität von Demokratie.

3. Ranking gegenüber wem?

Gehen wir weiter der Frage nach: „Ranking gegenüber wem?“ Welche Bedeutung haben die Plätze 19 oder 23 von Singapur oder der erste Platz für Tschechien und der letzte

Platz für Somalia? Jedem, der sich näher mit diesen Ländern beschäftigt, ist klar, dass Tschechien demokratischer ist als Somalia, weil Letzteres ein fragiler oder gar zerfallender Staat ist, während Tschechien EU-Mitglied ist. Unklar ist hier, welche Staaten nach Auffassung des BTI die Norm und damit die Bezugsgrößen für die Erstellung der Kriterien darstellen. Sind es Kanada, Schweden oder Japan und wenn ja, welche Maßstäbe setzen sie und inwiefern erfüllen sie Kriterien, um den Schwellenwert und das Ranking von Tansania, Bulgarien oder Indonesien daran zu messen? Warum wird Israel nicht im Index aufgeführt, offenbar gilt das Land als konsolidierte Demokratie, was Fragen aufwirft. Zumindest sollte an einer Stelle erläutert werden, welche anderen rund 80 Länder der Welt nicht im BTI berücksichtigt werden. Das sind eine Menge Länder, die offenbar als konsolidiert demokratisch gelten. Im BTI finden sich keinerlei Angaben darüber, und der Fragenkatalog enthält keinerlei Bewertungsskala. Vielmehr suggeriert das Ranking einen systematischen Vergleich. Dabei handelt es sich lediglich um Einzelbewertungen, die nebeneinandergestellt ein Ranking ergeben. Maßstab der Einschätzung ist eine voll entwickelte und konsolidierte Demokratie und Marktwirtschaft. Im Grunde handelt es sich um qualitative Einzelfallanalysen, die in ein quantitatives Ranking gebracht werden. Was fehlt, ist m.E. ein systematischer qualitativer Vergleich, der nachhaltige Entwicklungstendenzen mitbewertet. Ein solcher Vergleich wäre für die „Messung von Menschenrechten“ aussagekräftiger und wäre eine wichtige Stütze für die politikwissenschaftliche Forschung über Menschenrechte.

Die Stärke des BTI liegt indes darin, dass der angewendete Bewertungskatalog versucht, Menschenrechte, Transformation, Marktwirtschaft und Demokratie überhaupt miteinander zu verknüpfen. Seine Annahme ist, dass ein Land nur dann auf dem besten Weg zur Demokratie ist, wenn die Menschenrechte nicht nur verankert, sondern auch gelebt und respektiert werden. Das wiederum kann gemessen werden, an Partizipationsprozessen, Wirtschaftsreformen und Wohlfahrtsförderung, die unmittelbar mit den Menschenrechten wie dem Menschenrecht auf Teilhabe an Entscheidungsprozessen oder Eigentumsrechten in Verbindung gebracht werden. Es ist sinnvoll, dass die Länderexperten keinen Menschenrechtskatalog abfragen, weil dieser nicht aussagekräftig wäre, da heute fast jedes Land normativ gesehen die Menschenrechte in seiner Gesetzgebung verankert hat und dies nichts über die tatsächliche Einhaltung von Menschenrechten aussagt. Jedoch ist, wie oben beschrieben, völlig unklar, wie stark die Indikatoren „Menschenrechte“ gewichtet werden.

4. Menschenrechte und Demokratie

Mangelndes Vertrauen in Sicherheitskräfte, Unglaubwürdigkeit der Justiz oder korrupte Verwaltung können, parallel oder unabhängig von einer „mensenrechtskonformen“ Gesetzgebung und rechtsstaatlichen Normen im Land, durchaus nebeneinander bestehen. Die Verankerung von Menschenrechten in der Verfassung oder in der Gesetzgebung ist bedeutungslos, wenn weder staatliche Institutionen, die Justiz, das politische System noch die Zivilgesellschaft diese Rechte umfassend (aner-)kennen, umsetzen oder achten. Wenn Menschenrechte und Demokratie in einen Zusammenhang gebracht werden sollen, geht es nicht nur um eine einzelne oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wie etwa um schlechte Haftbedingungen, Wahlfälschung, Missachtung der Eigentumsverhältnisse oder die konkrete Ausgrenzung von Frauen von politischen und wirtschaftlichen Ämtern, sondern Menschenrechtsverletzungen müssen vielmehr auf ihre gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen hin überprüft werden. Dies aber ist nicht zu bewältigen, wenn solche Missstände „nur“ erhoben werden und nicht langfristig und quantitativ bemessen werden. Denn erst im Zusammenwirken von Demokratie und Menschenrechten entsteht Nachhaltigkeit, d.h. dass Menschenrechte mehrheitlich, gesamtgesellschaftlich und nachhaltig umgesetzt werden müssen, damit von einem Demokratisierungsprozess die Rede sein kann. Folglich muss der überwiegende Teil der Bevölkerung langfristig von Reformprozessen profitieren, die vor langer Zeit, beispielsweise vor einer Generation, eingeführt worden sind. Sie müssen auf ihre Nachhaltigkeit und ihren Erfolg hin überprüft werden. Damit könnte dann eine Unterscheidung zwischen Menschenrechtsverletzungen und einer aktiven Menschenrechtsförderung für einen Transformationsprozess aussagekräftiger bewertet werden.

Aber genau hier ist der BTI nicht aussagekräftig genug. Seine Messung erfolgt ausschließlich mit qualitativen Methoden, die von Länderexperten angewendet werden. Eine Gewichtung findet innerhalb der Variablen der Indikatorengruppe bzw. der Länder statt. Überdies kommt dann eine subjektive Einschätzung durch Experten, die aber nicht mit der gleichen Präzision erfolgen kann wie die qualitative Bewertung. Es ist methodisch unklar, woher diese Einschätzungen kommen, wie sie bemessen werden und worauf sie beruhen? Transformation von welchem Zustand in einen anderen? Transformation macht nur Sinn, wenn es einen Ausgangspunkt gibt, z.B. Singapur 1988 im Vergleich zu 2008, aber weniger aussagekräftig ist: Singapur im Vergleich zur Tschechischen Republik 2008.

Hinzu kommt, dass unklar ist, inwiefern die Einbeziehung anderer Daten gewichtet

wird. In den Länderberichten finden sich Angaben vom Internationalem Währungsfonds (IWF), Medienberichten oder Daten des UNDP. Bedenklich ist dabei auch, dass diese Daten unkritisch herangezogen werden, um die quantitative Einschätzung belegen zu können.

Ein anderes Beispiel: Wenn Frauen in Saudi-Arabien (im aktuellen BTI auf Platz 96) nicht nur von politischen Ämtern und vom Wahlrecht, sondern sogar von grundlegenden Menschenrechten ausgeschlossen sind, wie etwa der alltäglichen Banalität, einen Führerschein zu erwerben, so betrifft dies nicht nur einen kleinen Prozentteil der Bevölkerung, dem die Menschenrechte verwehrt werden, sondern mindestens die Hälfte der Gesellschaft. Wenn in Lettland (Platz 13) und Estland (Platz 3) 40 Prozent der Bevölkerung seit der Sowjetzeit russisch oder russischsprachig sind und daher als Migranten eingestuft werden und somit weder das Bürger- noch das Wahlrecht erhalten haben, hat das schwere und nachhaltige Folgen für den Transformations- und Demokratisierungsprozess und damit auch für den sozialen Frieden in einem Land. Derartige gesellschaftliche Missstände werden zwar in der Einleitung der BTI-Länderanalysen erwähnt, doch bleibt es unklar, wie diese Erkenntnisse bewertet oder gewichtet werden.

5. Gender management

Wie sehr der Index mit seinen 17 Kriterienkategorien und den Fragen bzw. Variablen an einigen Stellen hadert, zeigt der bereits häufig erwähnte Bewertungs- und Fragenkatalog 2008. Für den BTI 2008 neu eingeführt wurde das Spezialthema *gender management*, welches separat bewertet wird und nicht Bestandteil des übrigen Kriterienkatalogs ist. Erstaunlich ist das insofern, als das Thema nicht neu ist, und *gender* die Gesamtgesellschaft und das politische und sozioökonomische Zusammenwirken von Frauen und Männern umfasst. Wenn in einem Land die politische Elite zu 100 Prozent aus Männern besteht, kann nicht annähernd von erfolgreich eingeleiteter oder gar abgeschlossener politischer Transformation die Rede sein. Das ist dann kein Spezialthema unter vielen, sondern ein maßgebliches. Auch in diesem Fall stellt sich wieder die Frage nach der Gewichtung solcher Variablen in der Auswertung. Wiegt die „Null-Partizipation“ von Frauen in der politischen Elite genauso wie z.B. das Vorhandensein von „Tradition von Zivilgesellschaft“? Wie die Auswertung und Gewichtung im BTI-Index vorgenommen wird und auf welchen Einschätzungen sie beruhen, ist nicht transparent, obwohl den Variablen und Antworten unterschiedliche Werte in Form von Punkten zugeteilt werden. Das gleiche Problem in der Auswertung

und Darstellung gilt für die Thematik, wenn Menschen, die in einem Land unter der Armutsgrenze leben und über Generationen hinweg mehrheitlich weiblich sind, weil ihnen systemimmanent Bildungs- und Berufschancen verwehrt werden. Wie viel „wiegt“ diese Variable im Verhältnis zu der Frage nach der „Korruption im Land“? Der BTI gibt keine Auskunft darüber, und anhand der Länderanalysen lässt sich nur schwer ablesen, welcher Variable welcher Wert beigemessen wird.

Zugeständnisse der politischen Elite in einem Land, Ungleichheit und Unrecht zu beseitigen und Chancengleichheit, Zugang zu Bildung oder Quotenregelungen einzuführen, werden zwar als Fragen aufgenommen, ihre Antworten sind allerdings erst dann messbar, wenn sich tatsächlich etwas zugunsten der Benachteiligten ändert. Das kann z.B. in Form von nachhaltigen, über einen Zeitraum zu messenden und zu bewertenden Kriterien erfolgen und mit Fragen etwa solcher Art eingeleitet werden: Wann wurden Reformen eingeleitet, was war ihr Ziel und was haben sie bewirkt? Gibt es mehr Partizipation innerhalb einer Dekade?

Dass ausgerechnet das *gender*-Kriterium so vernachlässigt worden ist, überrascht. Ein Deutungsversuch indes kann sein, dass unter den 26 Wissenschaftlern im BTI-Vorstand keine einzige Frau sitzt, die sensibel genug dafür wäre und Vorschläge unterbreitet, wie *gender* in jeder der Bewertungsfragen Geltung finden könnte – auch wenn das Einbeziehen von *gender*-Kriterien kein weibliches Spezifikum ist. Die Glaubwürdigkeit des Transformationsindex leidet darunter, insbesondere da es das Ziel des BTI ist, Aussagen über moderne Transformationsprozesse herauszuarbeiten.

6. Perspektiven

Es bedarf keinerlei philosophischer Anstrengungen um festzustellen, warum die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards zu einem demokratischen Transformationsprozess und zu einer Konsolidierung der Demokratie führt. Gleichwohl ist es noch keinem der international bekannten Indizes gelungen herauszufiltern, wie die Gewichtung von Einhaltung der Menschenrechte zur Demokratie zu bemessen ist. Wie viele und welche Menschenrechtsverletzungen „erträgt“ oder „toleriert“ ein Land, um dennoch als demokratisch konsolidiert zu gelten; und welche Menschenrechte müssen in welchem Ausmaß umgesetzt und in der Bewertung gewichtet werden, damit von legitimer Demokratie auf der Basis von Menschenrechten die Rede sein kann?

Der BTI hat das Potenzial, diese Fragen nicht nur aus politikwissenschaftlicher Sicht, sondern auch aus sozialökonomischer Sicht zu beantworten. Eine Möglichkeit wäre, Länderberichte über einen längeren Zeitraum von Menschenrechtsorganisationen wie

Amnesty International, Human Rights Watch, Africa Watch oder des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen und des Europaparlaments systematisch mit in die Bewertung und den Fragenkatalog einzubeziehen. Zeithistorische Analysen und politische Entwicklungen könnten denselben Stellenwert erhalten wie die Momentaufnahmen von „Status“ und von „Management“. Der Bewertungsmaßstab sollte klar formuliert sein und die Daten in dieser Hinsicht zusammengefasst und analysiert werden. Damit treten der gesellschaftliche Prozess und die demokratische Legitimität stärker in den Vordergrund. Eine nachhaltige Bewertung wird dem Index stärker hinzugefügt als bisher, und die Menschenrechtsituation und -entwicklung in einem Land bekommen denjenigen Stellenwert, den sie tatsächlich für eine politische und wirtschaftliche Transformation haben.

Anmerkung

1 Alle Angaben zum BTI sind zu finden unter www.bertelsmann-transformations-index.de.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2008: Bertelsmann Transformations Index 2008, Politische Gestaltung im Vergleich, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2008a: Bertelsmann Transformations Index 2008, Manual for Country Assessments, Gütersloh.
- Wagner, Alexander 2007: Der Bertelsmann Transformations Index: Kapitalistische Marktwirtschaft als Projekt?, in: Wernike, Jens/Bultmann, Torsten (Hrsg.): Netzwerk der Macht – Bertelsmann. Der medial-politische Komplex aus Gütersloh, Forum Wissenschaft, Studien 54, Marburg, S. 463-470.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Vorurteils- forschung

Klaus Ahlheim, Bardo Heger

Nation und Exklusion

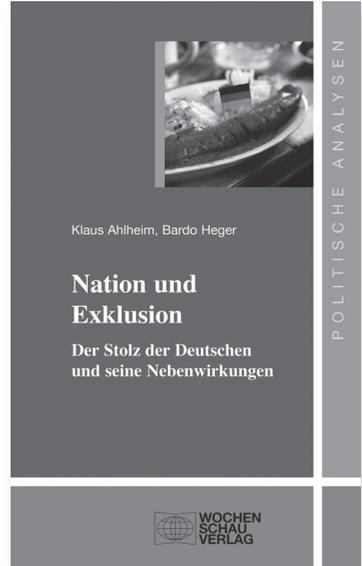
Der Stolz der Deutschen und
seine Nebenwirkungen

„Ich bin stolz, Deutscher zu sein“, lange Jahre gehörte dieser Satz zum exklusiven Repertoire rechtsextremen Denkens. Inzwischen aber ist er wieder mehrheits- und mitfefähig, nicht erst seit der schwarz-rot-goldenen Euphorie des WM-Sommers 2006.

Aber der Stolz der Deutschen, Deutsche zu sein, ist von Nebenwirkungen nicht frei. Fremdenfeindliche Vorurteile, Antisemitismus und Schlusstrich-Mentalität sind mit dem Stolz auf das Vaterland eng verbunden.

Die Studie von Klaus Ahlheim und Bardo Heger arbeitet mit verschiedenen aktuellen und repräsentativen Daten und fordert zur Nachdenklichkeit auf angesichts einer allgegenwärtigen nationalstolzen Stimmung hierzulande und, auch darauf gehen die Autoren ein, in Europa.

ISBN 978-3-89974391-1, 128 S., € 12,80



Klaus Ahlheim (Hrsg.)

Die Gewalt des Vorurteils

Vorurteile und Politik sind Geschwister. Den Machtlosen machen Vorurteile den Alltag erträglicher, den Mächtigen Politik und Herrschaft leichter. Vorurteile sind der Stoff für Sündenbockpraktiken und Diskriminierungskampagnen.

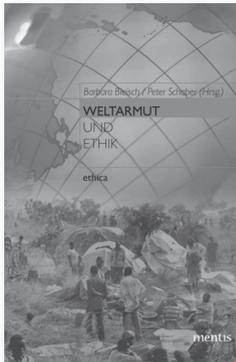
Wie wirken Vorurteile? Wie kann man den Mechanismus durchschauen? Dies wird in dem vorliegenden Band mit den Schlüsseltexten aus sechs Jahrzehnten von über 30 relevanten Autoren gezeigt. Themenfelder sind Sündenböcke, Autoritarismus: Allport, Adorno, Horkheimer, Fromm u.a.; Antisemitismus: Fenichel, Benz u.a.; Fremdenfeindlichkeit: Erdheim, Herbert u.a.; Vorurteile, Gewalt und Völkermord: Parin, Funke, Goldhagen u.a.; Pädagogische Intervention und Prävention: Auernheimer, Krafeld, Fechner u.a.

ISBN 978-3-89974324-1, 480 S., € 24,80

www.wochenschau-verlag.de

BUCHBESPRECHUNGEN

Barbara Bleisch/Peter Schaber (Hrsg.): *Weltarmut und Ethik*, Paderborn 2007 (mentis Verlag), 342 Seiten, 29,80 €



Bereits vor 35 Jahren erschien der Aufsatz des australischen Utilitaristen Peter Singer „Famine, Affluence and Morality“. Das darin erörterte Problem der Weltarmut ist von anhaltender Aktualität; auch viele der damit verbundenen moral- und politikphilosophischen Fragen sind nach wie vor offen oder werden kontrovers diskutiert, wie etwa wem und warum welche Verantwortung zukommt und ob es sich bei der Weltarmut um ein Gerechtigkeitsproblem oder etwa um ein Problem der Hilfespflicht handelt.

Auf diese und andere Fragen versuchen die 13 Beiträge in dem jüngst im mentis Verlag erschienenen Sammelband *Weltarmut und Ethik* zu antworten. Singers

Aufsatz steht dabei für die Herausgeber Barbara Bleisch und Peter Schaber am Anfang und im Zentrum der Debatte. Die Art und Weise, wie wohlhabende Menschen auf extreme Armut und Not antworten, kann, so Singers These, nicht gerechtfertigt werden. Deshalb sei unser Verständnis moralischer Fragen allgemein und mit ihm die Lebensweise westlicher Gesellschaften zu überdenken. Mit dem von ihm vertretenen moralischen Prinzip, dass wir, immer dann, wenn „es in unserer Macht steht, etwas sehr Schlechtes zu verhindern, ohne dabei etwas von moralischer Bedeutung zu opfern“, dieses auch tun müssen, möchte er die „traditionelle Unterscheidung zwischen Pflicht und Wohltätigkeit“ überwinden. (43)

Während Singer hier ausdrücklich nicht zwischen uns nahe stehenden und entfernten Menschen unterscheidet, geht es Garrett Cullity, Professor für Philosophie an der University of Adelaide, um die für das globale Armutsproblem relevante Frage, welche Pflichten wir gegenüber denjenigen haben, „denen nur wenige von uns je direkt begegnen werden“ (53). Dabei sieht er sich zunächst mit dem grundlegenden

Problem konfrontiert, ob und warum wir überhaupt verpflichtet sind, Menschen in Not zu helfen, und verteidigt hier die Position, dass diese Verpflichtung nicht auf deren Recht auf Hilfe, sondern auf deren Bedürfnissen beruhe.

Dass „eine genauere Betrachtung von Bedürfnissen, ihrer begrifflichen Struktur, ihrer Rolle in Konzeptionen der Gerechtigkeit und der Verantwortung“ wichtige Aspekte für eine „Konzeption globaler Gerechtigkeit liefert“ (247), verfiert auch die derzeit in Basel lehrende Barbara Schmitz. Zur Erläuterung der These, dass wir die Grundbedürfnisse aller Menschen zu stillen haben, befasst sie sich zunächst mit der Frage, „warum Bedürfnisse für globale Gerechtigkeit relevant sind“ (248), um in der Folge sich daraus ergebende Forderungen näher zu bestimmen und das Verhältnis von Bedürfnissen und Verantwortung zu präzisieren. Sie sieht in einer auf Bedürfnissen basierenden Gerechtigkeitskonzeption eine fruchtbare Alternative zu den verbreiteten utilitaristisch oder egalitaristisch argumentierenden Theorien. Offen lässt sie erklärtermaßen in ihren Überlegungen die Fragen, wie sich Bedürfnisse überhaupt vergleichen lassen und wie im Falle konfligierender Bedürfnisse zu verfahren sei.

Der zweite Autor, auf den sich die große Mehrzahl der Beiträge des Sammelbandes bezieht – wenn auch nicht alle auf seinen hier übersetzten und wiederveröffentlichten Aufsatz über die Menschenrechte der

Armen –, ist Thomas Pogge (Columbia University). Dieser argumentiert, „dass der größte Teil der riesigen Menschenrechtsdefizite [...] auf institutionelle Faktoren zurückgeführt werden kann [...], für die in erster Linie die Regierungen und Bürger der wohlhabenden Staaten verantwortlich sind“ (100). Er stützt sich dabei auf den Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem zufolge jeder „Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung [hat], in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können“ (101). Seines Erachtens wurden die für die Lösung des Armutproblems notwendigen Reformen „bisher durch die Regierungen der wohlhabenden Länder verhindert“ (102). Gegen die zu deren Rechtfertigung vorgebrachten und von ihm ausführlich diskutierten Einwände verteidigt Pogge die Position, dass „das heutige riesige Menschenrechtsdefizit [...] am besten über Anstrengungen auf der Ebene globaler (und nationaler) struktureller institutioneller Reformen anzugehen ist.“ (136).

Dass die Beseitigung der Weltarmut „Urteile über die Verantwortung, sie zu beseitigen“ (154), verlangt, vertritt der in Oxford lehrende David Miller in seinem klar argumentierenden und prägnant formulierten Beitrag „Wer ist für globale Armut verantwortlich?“ Zunächst sei es dafür vonnöten, diejenigen Akteure zu identifizieren, „denen die Verantwortung

für die Weltarmut oder Aspekte derselben zugeschrieben werden kann“ (154). Miller greift auf seine Unterscheidung zwischen „Ergebnisverantwortung“ und „Beseitigungsverantwortung“ zurück: Während als Subjekt der Ergebnisverantwortung diejenigen gesucht werden, die als Verursacher des Armutproblems gelten können, ist als Subjekt der Beseitigungsverantwortung derjenige zu identifizieren, der für das Problem der Weltarmut Abhilfe schaffen kann. Miller diskutiert dabei die Ansätze von Pogge und Singer: Während Singer sich zu sehr auf die Beseitigungsverantwortung konzentrierte, stehe bei Pogge die Ergebnisverantwortung zu sehr im Zentrum, und damit seien seine Schlüsse hinsichtlich der Beseitigungsverantwortung zum Teil nicht plausibel. Miller sucht deshalb nach einer Vermittlung beider Positionen.

Elizabeth Ashford (University of St. Andrews) geht es in ihren Überlegungen um die Frage unserer „Pflichten gegenüber Menschen in chronischer Armut“. Aus ihrer Sicht sind generell „alle relativ reichen Einzelpersonen“ für die Beseitigung des Armutproblems verantwortlich (195). Diese haben nach Ashford über die „Pflichten der Gerechtigkeit hinaus auch sehr anspruchsvolle Pflichten zur Hilfeleistung gegenüber jenen [...], die unter chronischer schwerer Armut leiden“ (195). In Auseinandersetzung vor allem mit Thesen von O. O'Neill zeigt sie weiter, dass die Verantwortung für eine Menschenrechtsverletzung oft

nicht mehr bei individuellen Akteuren liege, sondern „auf der Grundlage des Gesamtschadens, den eine Gruppe von Akteuren einer Gruppe von Opfern zuzufügt, zugewiesen werden“ müsse (205). Solange jedoch die Institutionen fehlen, die festlegen, „worin diese Pflichten im Einzelnen bestehen“ und wer für ihre Erfüllung verantwortlich ist, hält Ashford fest, sei jeder einzeln verpflichtet, dafür zu sorgen, „dass die Zuständigkeiten für die Verwirklichung der Rechte institutionell geregelt“ würden (211).

Stefan Gosepath (Universität Bremen) erläutert in seinem äußerst prägnanten Beitrag „Notlagen und institutionell basierte Hilfspflichten“, inwiefern es sich bei Hilfe in Not nicht um Wohltätigkeit, sondern eine moralische Pflicht handelt, und begründet die These, dass der Aspekt der korrektiven Gerechtigkeit zwar ein wichtiger, aber nicht ausreichender Ansatzpunkt für die Behebung von Notlagen sei. In kritischer Auseinandersetzung mit Singers Plädoyer zugunsten einer weitreichenden, individuellen und universellen Hilfspflicht vertritt er außerdem, dass die Beseitigung von Notlagen nicht allein eine individuelle, sondern auch eine kollektive Verantwortung bzw. ein Stück vom Kollektiv übertragene Mitverantwortung sei.

Auch die in Frankfurt lehrende Regina Kreide befasst sich in ihrem sehr anregenden Beitrag am Beispiel transnationaler Unternehmen mit kollektiver Verantwort-

Berliner Debatte Initial

1/2

19. Jg. 2008

Antisemitismus

Wir und
die Juden

Scherr
Schäuble

Aebersold
Longchamp

Kritik an
Israel?

Ullrich

Antisemitismus
von links

Boyle, Millington,
Vertinski; Boddy; Hosek

Boxen im Film,
Filme über Kuba

Howard

Amerika
nach Bush

www.berlinerdebatte.de
Heft 1/2 – 2008

Berliner Debatte Initial ist ein geistes- und sozialwissenschaftliches Journal. Seit 1990 erscheinen jedes Jahr sechs Hefte mit einem thematischen Schwerpunkt und Artikeln zu aktuellen sozialwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und philosophischen Themen. Regelmäßig werden Beiträge zum sozioökonomischen Umbruch in Deutschland, in Osteuropa und Rezensionen zu wichtigen Neuerscheinungen publiziert.

Preise: Einzelheft 10 €, Doppelheft 20 €, Jahresabo 39 €, Studenten, Rentner und Arbeitslose 22 €.

Bestellungen: Abonnement, einzelne Hefte und PDF-Dateien einzelner Artikel per Mail:
leidenschaften@berlinerdebatte.de
www.berlinerdebatte.de

tung. Sie argumentiert, dass auch intern strukturierte Kollektive verpflichtet sind, die Menschenrechte einzuhalten, und widerspricht damit der weit verbreiteten Meinung, dass sich Menschenrechte nur auf das Individuum bzw. auf natürliche Personen beziehen. Dagegen macht die Autorin geltend, dass auch Unternehmen moralischen Verpflichtungen unterliegen, weil sie durch ihr Handeln nicht nur Menschenleben erheblich schaden können, sondern auch über besondere Möglichkeiten der Schadensabwendung verfügen. Anhand einer empirischen Analyse der gegenwärtigen globalen Politiken, die auf eine Durchsetzung von Unternehmensverpflichtungen hinwirken, verdeutlicht sie, dass es bereits institutionelle Entwicklungen im internationalen Recht gibt, die die Normeinhaltung durch Unternehmen befördern.

In seinem Beitrag „Weltarmut und geistiges Eigentum“ setzt sich der Ökonom und Philosoph Michael Schefczyk (St. Gallen) mit Thomas Nagels These auseinander, „dass die Frage der sozialen Gerechtigkeit staatsbürgerliche Zusammengehörigkeit“ (298) voraussetze. Ausgehend von dem Minimalkriterium, dass „Änderungen im System weltwirtschaftlicher Rechtsnormen und Institutionen [...] ungerecht [sind], wenn sie zu einer weiteren Verschlechterung der Situation derjenigen führen, die weltweit bereits am schlechtesten gestellt sind“ (303), kommt Schefczyk zu dem Schluss, dass das *Agreement on Trade-Related Aspects*

of Intellectual Property Rights (TRIPS) in seiner bestehenden Form ungerecht sei, weil es gegen dieses Minimalkriterium globaler Gerechtigkeit verstoße.

Als ein Grundtenor des Sammelbandes ließe sich festhalten, dass bei dem Problem der Weltarmut nicht so sehr individuelle Formen der Hilfeleistung, sondern darüber hinaus unterschiedliche Formen kollektiver Verpflichtungen und Verantwortung eine wichtige Rolle spielen, die verschiedene Formen der Organisation erfordern, aber auch zulassen. So aktuell und brisant das Problem der Weltarmut unstrittig ist und so klärungsbedürftig zahlreiche damit verknüpfte politik- und moralphilosophische Fragen sind, bleibt für mich offen, ob der richtige Einstieg wirklich die Übersetzung eines bereits vor 35 Jahren erschienenen Aufsatzes ist. In der Einleitung wird zwar ausführlich auf seine Rezeption Bezug genommen, dagegen setzt sich nur ein Teil der durchweg sehr aufschlussreichen Beiträge noch explizit mit ihm auseinander, hat sich doch inzwischen die bisher fast ausschließlich auf Englisch geführte Diskussion erheblich weiterentwickelt. Wünschenswert wäre es gerade für den mit dieser Debatte noch nicht aus dem Englischen vertrauten Leser gewesen, hätten die Herausgeber die in der Einleitung teilweise benannten verschiedenen systematischen Aspekte des Problems auch bei der Anordnung der Beiträge im Sammelband stärker berücksichtigt, etwa durch Untertiteln und entsprechende

Zwischentitel. Es ist jedoch als großes Verdienst dieses Sammelbandes anzusehen, dass er erstmals auf Deutsch in diese wichtige und aktuelle Problemstellung einleitet und die Diskussion weiterführt.

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

Nicole Deitelhoff: *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt/M. 2007 (Suhrkamp Verlag), 347 Seiten, 13,- €



Können Staaten lernen? Lassen sie sich auf Argumente ein, auch wenn diese sie zu einem anderen als nutzenmaximierenden Handeln anhalten könnten? Kann Überzeugung Präferenzen und Wertüberzeugungen aufbrechen, mit denen staatliche Akteure etwa in internationale Verhandlungen eintreten? Mit diesen Fragen befasst sich Nicole Deitelhoff in ihrer ausgezeichneten Dissertation, die – was mittlerweile eine große Seltenheit

ist – von Suhrkamp in der Reihe „Taschenbuch Wissenschaft“ verlegt wurde. Empirisch zeichnet sie die Genese der Norm internationaler Strafverfolgung nach, die 1998 in dem Statut von Rom für einen Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) resultierte.

Gibt dieser eine Fall genug her für jene „Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens“, die der Untertitel verspricht? Das mag dahingestellt bleiben; jedenfalls ist das Fallbeispiel aus zwei Gründen gut gewählt: Der IStGH berührt sicherheitsrelevante Belange von Staaten und damit einen Kernbereich ihrer Souveränität. Auch bezeugt er einen Normwandel in den internationalen Beziehungen; schlagwortartig: von einem primär sicherheitsbezogenen Interesse an – selektiver! – internationaler Strafverfolgung zur Anerkennung eines öffentlichen Interesses an der Geltung universalistischer Rechtsgrundsätze.

Ein Vorläufer des IStGH war das Ad-

hoc-Tribunal zu Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien. Sein provisorischer Charakter schien noch gut zu dem generellen Interesse souveränitätsbewusster Staaten zu passen, für künftige Fälle freie Hand zu behalten. Aber die Argumente, die seine Befürworter zugunsten des Tribunals immerhin vorschützen mussten, sollten zu Einfallstoren für eine generelle Regelung werden. Diese schränkt Souveränität empfindlich ein; und ob sie den Sicherheitsinteressen und Machtansprüchen gerade der stärksten Staaten optimal dienen wird, steht keineswegs fest. Gewiss sind darum die USA von der neuen Norm gerade nicht überzeugt. Eine erstaunlich große Zahl von Staaten aber, darunter solche, deren Regenten oder Handlanger sich eines Tages selbst auf der Anklagebank wiederfinden könnten, hat das Statut von Rom mittlerweile ratifiziert. Eine Erklärung dafür, die nicht wenigstens auch auf die Kraft guter Gründe rekurriert, ist schwer vorstellbar. Aber haben wir eine Handlungstheorie, die normativen Wandel angemessen zu verstehen gibt?

Deitelhoff argumentiert überzeugend, dass die beiden heute wichtigsten handlungstheoretischen Richtungen in der Theorie internationaler Beziehungen hierfür schlecht gerüstet sind. Die „realistische Schule“ setzt stabile Akteurspräferenzen voraus, auf die hin staatliche Akteure ihren Nutzen zu maximieren suchen. Der heute in Deutschland einflussreiche Sozialkonstruktivismus unterstellt ein

normenreguliertes Handeln. Ein zentraler Unterschied ist, dass Nutzenmaximierer einer Logik der Konsequenzen folgen, während normenreguliertes Handeln einer Logik der Angemessenheit gehorcht. Im ersten Fall suchen Akteure ihre egozentrisch gebildeten Nutzenfunktionen bestmöglich zu erfüllen, wobei sie mit der Existenz ebenso strategisch eingestellter Mit- und Gegenspieler rechnen. Im zweiten Fall nehmen sich Akteure zunächst als Mitglieder von Gemeinschaften wahr, deren konstitutiven Werten sie im Handeln bestmöglich zu entsprechen suchen.

So unterschiedlich die Vorstellungen sind: In beide ist eine Statik eingebaut. Weder Präferenzen noch Wertüberzeugungen stehen grundsätzlich zur Disposition von Lernprozessen; sie gehen als exogene Größen in internationale Verhandlungsrunden ein. Gewiss können in deren Verlauf Probleme der Unsicherheit auftreten, etwa infolge des immer begrenzten Zuganges zu Informationen oder der unvermeidlichen Deutungsbedürftigkeit von Werten. So können Realisten und Sozialkonstruktivisten auf je eigene Weise erklären, warum Präferenzen und/oder Werte manchmal verwandelt aus Interaktionen hervorgehen. Aber diese Erklärungsmöglichkeiten bleiben in einem Maße begrenzt, das mit Blick auf neuere Entwicklungen im internationalen System unzulänglich erscheint. Ein Beispiel ist eben die Norm internationaler Strafgerichtsbarkeit.

Deitelhoff, die dem Sozialkonstruktivi-

Newsletter Menschenrechte

Aktuelles zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Der **Newsletter Menschenrechte** informiert aktuell und umfassend über die Judikatur zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Neben allen wichtigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in prägnanter deutscher Bearbeitung enthält die Zeitschrift des Österreichischen Instituts für Menschenrechte Kurzfassungen der aktuellen Judikatur des EuGH zu grundrechtlichen Fragen sowie Hinweise auf neue Literatur.

Mit dem **Newsletter Menschenrechte** bleiben Sie auf dem Laufenden und bewahren den Überblick über die europäische Judikatur zur EMRK.

Erscheinungsweise:
6 Ausgaben jährlich
Jahresabonnement:
€ 51,- (inkl. Versand)

Jetzt kosten-
loses Probeheft
anfordern!

Machen Sie sich selbst ein Bild und bestellen Sie jetzt ein kostenloses Probeheft! Bitte richten Sie Ihre Bestellung an das Österreichische 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
www.menschenrechte.ac.at

Österreichisches Institut für Menschenrechte

Newsletter Menschenrechte

Rechtsprechung

- **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte**
- S. v. v. v. gg. Österreich* (11.1.2007) ... 3
- Kerens gg. Frankreich* (10.1.2008) ... 5
- Lindahl und Spooner gg. Österreich* (10.1.2008) ... 6
- E. S. gg. Frankreich* (22.1.2008) ... 10
- Rod und Lopez gg. Belgien* (28.1.2008) ... 14
- Sordi gg. das Vereinigte Königreich* (29.1.2008) ... 18
- Romanenko gg. Albanien* (5.2.2008) ... 21
- Kolkari gg. Zypern* (12.2.2008) ... 24
- Cacioppe Modugno* (12.2.2008) ... 28
- Gulischer über Rechtsfragen betreffend die*
 Site der Erdbeben für die Stadt von Richter
 des Comité (17.2.2008) ... 31
- Hadi-Vornell gg. die Schweiz* (14.2.2008) ... 34
- Sordi gg. Italien* (25.2.2008) ... 38
- Wahlkreise Urteile und Entscheidungen des EGMR* ... 40
- **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**
- Produzione de Maltas de Export (Pronounced)*
 gg. Telefónica de España SAU (21.1.2008) ... 45
- **Österreichische Judikatur**
- OGH 4 Cs. 14610/1 v. 2.10.2007:*
 Bürgerrecht contra Informationsinteresse
 der Öffentlichkeit ... 48
- OGH 4 Cs. 10587/1 v. 2.10.2007:*
 Informationszugang beim Bürgerrecht ... 50
- VfGH B 63907 v. 4.12.2007:*
 Arbeitsvertrag vor Art. 6 EMRK auf dienstrechtliche
 Stützgebühren nach dem Grundgesetz 1956
 VwGH 2007/11/054 v. 10.12.2007:
 Teilung eines minderjährigen Asylwerbers
 von seiner Familie ... 53
- OGH 18 Cs. 16507 v. 13.2.2008:*
 Verpflichtung von Auslieferungen mit der EMRK ... 55
- Literatur**
- ... 57

© 2008, 11/10/08
11/08, 2008

2008/1

vismus zuneigt, will diesem darum eine neue handlungstheoretische Grundlage geben. Sie benützt dazu die *Theorie des kommunikativen Handelns* von Jürgen Habermas. Deren namensgebender Gedanke ist eine einvernehmliche Handlungskoordination unter verständigungsorientierten Akteuren: Diese nehmen Geltungsansprüche beim Wort und stellen sie in strittigen Fällen argumentativ auf die Probe. Dieser von Deitelhoff abkürzend „Überzeugung“ genannte Vorgang zielt auf eine Fortsetzung des Handelns mehrerer Akteure auf der Grundlage geteilter Situationsdeutungen.

Zweierlei ist dafür erforderlich: eine hinreichend breite lebensweltliche Grundlage und eine zureichende Annäherung an eine „ideale Sprechsituation“, in der kein anderer Zwang wirksam wäre als der des besseren Arguments. Deitelhoff spricht darum von zwei strukturellen Voraussetzungen kommunikativen Handelns: einem normativen Kontext, der die lebensweltlichen Gemeinsamkeiten, und einem institutionellen Kontext, der die Annäherung an die ideale Sprechsituation verkörperte.

Diese beiden Bedingungen machen nebenbei deutlich, dass in Habermas' Theorie keineswegs die ganze normative Last auf den Einstellungen von Handelnden liegt. Der kommunikative Handlungsmodus bedarf entgegenkommender und stützender Strukturen. Sind diese gegeben, so kann verständigungsorientiertes Handeln selbst

dann zum Zuge kommen, wenn einige – im Grenzfall: alle – Akteure strategische Vorbehalte hegen.

Wie Habermas in einem neueren Beitrag andeutet, bieten politische Interaktionen schon innerhalb von Nationalstaaten ein derart diffuses Bild des Zusammenspiels von *arguing* und *bargaining*, dass dessen Aufklärung anhand von Teilnehmereinstellungen hoffnungslos erscheint. Aber eine Beobachterin könne sich eine solche Zuordnung von Einstellungen zu Sprechakten „umso eher ersparen, je besser sich die Diskursqualität der Verhandlungen und Beratungen auf dem direkten Wege einer rationalen Rekonstruktion des Verlaufs der Diskussion – also der Verkettung von Sprechakten – bestimmen lässt“ (418). Mit anderen Worten, die Vermutung der Vernünftigkeit hängt an der Möglichkeit, in das Gewirr der Stimmen und Standpunkte wenigstens im Nachhinein gerichtete Vorgänge des Lernens hineinzulesen.

Mit Blick auf die internationale Politik ist das allerdings eher eine Formel für das Problem, als eine für die Lösung. Denn die strukturellen Voraussetzungen sind dort viel zu schwach, um auch abgesehen von Akteursmotiven normativ gehaltvolles Lernen zu tragen. Deitelhoff konzentriert sich darum wesentlich auf Vorgänge der Herstellung normativer und institutioneller Kontexte, also auf *Vorbedingungen* von Überzeugen, und nur sekundär auf dieses selbst.

Menschenrechte aktuell

Völkerrechtliche Stellung von internationalen Terrororganisationen

Von Lars Mammen

2008, 342 S., brosch., 54,- €,

ISBN 978-3-8329-2778-3

(Düsseldorfer Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht, Bd. 4)

Die rechtliche Stellung von Minderheiten in Griechenland

Unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im internationalen und europäischen Minderheitenrecht

Von Nikolaos Alexandros Athanassiadis

2008, 316 S., brosch., 62,- €,

ISBN 978-3-8329-3101-8

(Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Bd. 32)

Die Erosion des humanitären Völkerrechts in den bewaffneten Konflikten der Gegenwart

Von David Zechmeister

2007, 241 S., brosch., 49,- €,

ISBN 978-3-8329-2783-7

(Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Bd. 30)

Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland

Herausgegeben vom Deutschen Institut für Menschenrechte

2007, 350 S., brosch., 49,- €,

ISBN 978-3-8329-2269-6

Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz

Eine Fallstudie zur FYROM

Von Zage Kaculevski

2007, 362 S., brosch., 58,- €,

ISBN 978-3-8329-2777-6

(Düsseldorfer Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht, Bd. 3)

Neue Herausforderungen und Perspektiven für den Schutz der Menschenrechte

Kolloquium zu Ehren von Professor Dr. Luzius Wildhaber

Herausgegeben von Stephan Breitenmoser, Bernhard Ehrenzeller, Marco Sassòli, Walter Stoffel und Beatrice Wagner Pfeifer

2008, ca. 72 S., brosch., ca. 23,- €,

ISBN 978-3-8329-3403-3

Erscheint Mai 2008

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos

Empirisch zeichnet sie zunächst nach, wie eine Koalition aus Nichtregierungsorganisationen und vorwiegend kleineren und mittleren Staaten ihre Ressourcen zusammenführten, um die Aussichten auf Verständigung im Hinblick auf das normativ gewünschte Ergebnis zu verbessern. Im nächsten Schritt geht sie auf den Verhandlungsverlauf selbst ein, der im Statut von Rom resultierte. Dabei erwartet sie nicht etwa, auf Überzeugung als bestimmenden Modus der Willensbildung zu stoßen. Was sie zu finden hofft, sind „Inseln der Überzeugung“. Das ist ein bescheidenes, aber hinsichtlich der Handlungstheorie internationaler Beziehungen dennoch anspruchsvolles Ziel: Zu zeigen bleibt, dass Vorgänge gerichteten Normwandels *nur* möglich sind, wenn sich Akteure auch auf „Inseln der Überzeugung“ treffen können.

Die Ergebnisse der Studie bestätigen grundsätzlich die empirische Nützlichkeit der Habermas'schen Theorie. Aber sie beglaubigen keinen blauäugigen Normativismus, der kommunikatives Handeln umstandslos für einen Garanten der Demokratisierung und Nichtsregierungsorganisationen als „Normunternehmer“ für deren zentrale Akteure hält. Die nichtstaatlichen Normunternehmer handeln jedenfalls im internationalen System zunächst und zumeist rhetorisch; sie versuchen, staatliche Akteure durch *blaming and shaming* für ihre moralischen Ziele geneigt – oder mürbe – zu machen.

Das macht sie zu wichtigen Anstoßgebern von Überzeugen und zu Beförderern seiner Voraussetzungen. Das Überzeugen selbst spielt aber eher im *exklusiven* Club verhandelnder Staatenvertreter eine Rolle.

Dieses letzte Ergebnis deutet auf eine Spannung zwischen den beiden Strukturbedingungen kommunikativen Handelns hin: Dessen lebensweltliche Voraussetzung in Gestalt geteilter normativer Hintergrundüberzeugungen könnte am ehesten dort erfüllt sein, wo es das Merkmal der Inklusivität, das zur idealen Sprechsituation gehörte, gerade nicht ist. Die demokratische Idee der gleichberechtigten Einbeziehung potentiell aller Betroffenen in die Meinungs- und Willensbildung könnte deren diskursiver Qualität abträglich sein.

Unklar bleibt schließlich, ob kommunikatives Handeln, wie Deitelhoff behauptet, nicht einfach ein Handlungsmodus *neben* anderen – dem Modus strategischen und dem normenregulierten Handelns ist –, sondern die beiden anderen Handlungsmodi als Unterfälle *enthält*. Die Logik der Verständigung ist demnach immer grundlegend, die Logiken der Konsequenzen und der Angemessenheit sind immer sekundär. An dieser starken These hängt der Anspruch, Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens aufgezeigt zu haben.

Habermas weist dem kommunikativen Handeln aus wenigstens drei Gründen eine privilegierte Rolle unter

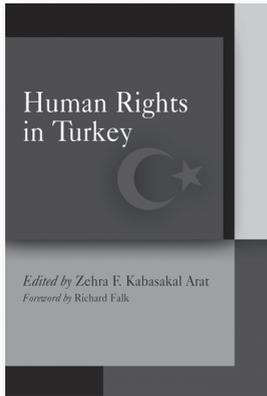
allen Handlungsmodi zu. Es ist ontogenetisch grundlegend, weil selbstbewusste Akteure überhaupt nur aus Netzwerken kommunikativen Handelns hervorgehen können. Es ist „ontologisch“ umfassend, weil es alle möglichen Weltbezüge von Handelnden einbegreift. Es ist epistemologisch fundamental, weil alles Handeln Geltungsansprüche einschließt, die in Zweifelsfällen nur argumentativ verteidigt werden können. Das setzt indes die grundsätzliche Bereitschaft schon voraus, von der egozentrischen Orientierung an Nutzenfunktionen und/oder von der konventionalistischen Ausrichtung an Normen Abstand zu nehmen.

Deitelhoffs imponierende Studie macht selbst deutlich, wie anspruchsvoll gerade in der internationalen Politik die Voraussetzungen sind, unter denen eine solche Bereitschaft allein erwartet werden kann. Auch dürften wir nicht mehr zu

finden hoffen als Inseln des Überzeugens. Was soll es dann aber heißen, jede Art der Handlungsorientierung beruhe im Grunde auf der Logik der Verständigung? Von einer befriedigenden Antwort auf diese Frage hängt ab, ob die Theorie kommunikativen Handelns der Theorie internationaler Beziehungen nicht nur zu einer kategorial reicheren Handlungstheorie verhilft, sondern dieser im Ganzen ein neues Fundament verschafft. So vieles den Rezensenten an Deitelhoffs Arbeit überzeugt hat, an dieser Stelle ist er versucht, mit einem ehemaligen Außenminister zu antworten: „I am not convinced“.

Bernd Ladwig
Juniorprofessor für moderne politische
Theorie an der FU Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
E-Mail: ladwig@zedat.fu-berlin.de

Zehra Kabasakal Arat (ed.): *Human Rights in Turkey*, Philadelphia 2007 (University of Pennsylvania Press), 376 Seiten, \$ 69,95/£ 45,50



As a founding member of the United Nations, a signatory and contributor to the Universal Declaration of Human Rights, and a participant in the European human rights regime after 1954, Turkey provides a rich case for examining the promotion and protection of international human rights norms by national governments in the 20th century. The analysis of Turkey's interaction with the international human rights regime is one of the strongest contributions of „Human Rights in Turkey“. Yet, the story of Turkey's evolving human rights practice holds enormous interest beyond its empirical relevance. While Turkey has been heavily involved in the evolution of the Western-driven international human rights, it sits at the geo-political and cultural intersection of Europe and Asia and faces significant underdevelopment.

It is this side of the Turkish human rights story which receives insufficient attention in „Human Rights in Turkey“.

The book makes an important contribution to the body of comparative human rights literature, purely for the fact that an English-language book-length study of the topic has never before been published. But, for those who seek a comprehensive understanding of human rights institutions and their implementation in Turkey, the book can only be a starting point.

It seems that the volume's editor and its contributors are aware of this gap in the English-language literature and, thus, seek to fill it with a topically wide-ranging and historically-informed compilation of essays. As Zehra Kabasakal Arat, the book's editor, explains in the introduction, each chapter approaches its respective topic with an attention to the historical context, in order to examine the patterns of change in Turkish human rights policy and practice. The editor denies a shared theoretical perspective among the book's authors and many of the chapters lack an explicitly stated theoretical framework. The result is a useful and comprehensive introductory reference for human rights scholars and policymakers seeking to begin a study of Turkish human rights issues.

The greatest strength of the book is its

topical breadth and its wealth of information on Turkish participation in the European and international human rights regimes. Fundamental topics, including women's rights (chapters 12 and 13), educational rights (chapter 8), freedom of the press (chapter 2), and minority rights (chapters 3 and 4) are adequately addressed. More impressive, though, are the chapters which deal with more unique topics like internally displaced peoples (chapter 10), asylum rights (chapter 11), and freedom of association and labor rights (chapter 7). For those interested in the impact of international treaties and international organizations on domestic human rights practices, the book is particularly useful. Several chapters are expressly devoted to discussing Turkey's participation in European Union and United Nations human rights institutions and nearly every chapter charts Turkey's participation in the associated international conventions and treaties.

The most thought-provoking chapters, however, are those in which the historical summaries are enriched by some framework of analysis. In the chapter on human rights NGOs (chapter 14), Basak Çalı contextualizes the Turkish case by embedding her argument in broader theories about the importance of international institutions for the legitimization of human rights organizations. The chapter on conflict-induced internal displacement (chapter 10) is similarly valuable

because the authors frame their analysis at the outset, defining the limits of the phenomena that they seek to explain and choosing a multi-level analysis based on theoretical and empirical literature outside of Turkey. By explaining the theoretical assumptions behind the arguments, these chapters increase the book's usefulness for an audience of Turkey scholars outside of the human rights debate.

The lack of explicit theory in many of the other chapters is not inherently a problem for a collection of empirical studies. Arat writes that a goal of the edited volume is to move the debate over human rights in Turkey beyond a „highly politicized forum“ (3) by exploring the issue area over a range of domestic and international topics. Yet, the central problem in the book's conception is that there is, in fact, an implicit theoretical perspective which runs through the book and continues the politicization of the debate by prohibiting some important issues from being rigorously explored.

As Arat explains in the conclusion (287), the contributors see the evolution of Turkey's human rights institutions as a dialectical relationship between international organizations and treaties, and the resistant Turkish state. By applying a single and unchallenged standard for human rights practice, which in every chapter is derived from international treaties and organizations, the book advances an implicit and overarching universalist

perspective. Jack Donnelly (1984: The Relative Universality of Human Rights, in: *Human Rights Quarterly*, 29, pp. 281-306/1984. Cultural Relativism and Universal Human Rights, in: *Human Rights Quarterly*, 6, pp. 400-419), whose work is cited throughout the book, suggests that discussions of relativism and universalism in human rights theory have come to the point where the attractions and insights of both perspectives must be recognized. While Donnelly affiliates with a relative universalist stance, which emphasizes the universality of human rights concepts, he acknowledges the importance of recognizing relative differences, particularly in the implementation of human rights institutions. While criticizing cultural differences as untenable foundations for arguments about relativism, Donnelly does acknowledge that contemporary universal human rights concepts are linked inextricably to the emergence of modern society (2007; 287). Thus, for a book which seeks to analyze the evolution in human rights implementation in a country where a significant portion of the population remains impoverished, the exclusion of any analysis informed by a relativist position is striking.

In every chapter, the international legal obligations of the Turkish government are offered as a basis for measurement of human rights advances. The most explicit illustration of this approach is chapter 13, whose sole purpose is to gauge Turkey's

progress in improving women's rights based on the country's adherence to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). The only topical area in which the universal applicability of international legal precedent is challenged is in the discussion of the European economic and social policies (278). Even these policies, though, are portrayed as contrary to universal human rights standards.

As a result of this approach, two inter-related and essential issues are superficially addressed in „Human Rights in Turkey“: the internalization of human rights norms in Turkish society and the interaction between international human rights norms and Islam. A consistent theme throughout the book is that the authoritarian and patriarchal Kemalist state has posed the most important obstacle to significant human rights reform in Turkey and that human rights practice is improving as EU candidacy pulls Turkey towards a more pluralistic and open democracy. Yet, another perspective would view the difficulties in Turkish human rights practice as a problematic consequence of the challenges of internalizing these norms in Turkish society. Though dismissed in the book's introduction, this is the argument that has been advocated by Ümit Cizre (2001: The Truth and Fiction About (Turkey's) Human Rights Politics, in: *Human Rights Review*, 3:1, pp. 55-77). A serious exploration of this topic would

require that a strict universalist view of the international human rights regime be questioned and the convergence of human rights reforms and Turkish social norms be openly explored.

At the center of this discussion would be the topic of Islam and human rights. As David Shankland (1999: *Islam and Society in Turkey*. Huntingdon, Eothen Press) has argued, religion plays an important and increasingly accepted role in the orientation of Turkish social values. Particularly in many eastern and central Anatolian regions, some of which remain in dire poverty, religion is a particularly important source of ethical orientation. While chapter 6 of „Human Rights in Turkey“ provides an interesting discussion of Islamic interpretations of religious freedom, that component of the chapter is disjointed from the analysis of policy reforms and the treatment of Islamic values in Turkish society is extremely limited. One of the most pressing human

rights issues in contemporary Turkish society, the use of head scarves in public places, directly confronts the relationship between international norms, Islamic cultural norms, and Turkey’s statist legal norms, but receives little treatment in this book. By taking the relativist stance more seriously, these important issues may have been confronted more directly.

On the whole, Human Rights in Turkey is a valuable introductory text which can be of great value as a reference in academic libraries. The book clearly helps us more fully understand Turkey’s evolving relationship with the international human rights regime. Yet, going beyond a strictly universalist approach, to explore the deeper dynamics between national specificities and international norms, requires that a wider range of theories is used.

Trevor Young-Hyman

E-Mail: trevoryoungyman@gmail.com

Review Webportal Office of the UN High Commissioner for Human Rights: www.ohchr.org

Das Webportal des Hohen Kommissars für Menschenrechte (HKMR) der Vereinten Nationen (VN) bietet einen sehr umfassenden Zugang zu praktisch allen Menschenrechtsfragen, die in den VN aufgegriffen werden. Das Portal richtet sich vorwiegend an ein wissenschaftlich und professionell orientiertes Publikum. Es erlaubt vor allem, die Entwicklung von Menschenrechtsnormen durch die Arbeit der Überwachungsorgane der verschiedenen Menschenrechtskonventionen zu untersuchen. Die Arbeit der Kontrollgremien und die Umsetzung von Menschenrechtsstandards durch die Mitgliedsstaaten stehen dabei im Vordergrund. Das Portal ist in allen sechs UN-Arbeitssprachen verfügbar, die meisten Dokumente sind allerdings nur auf Englisch, Spanisch und Französisch zugänglich. Ohne eine grundlegende Kenntnis der VN-Strukturen sowie der Arbeitsweise von Kommissionen und der vielen Sonderberichtersteller und Menschenrechtskonventionen wird es allerdings dem Nutzer schwerfallen, sich zu orientieren. Dabei versucht das Portal, eine wahre Herkulesaufgabe zu bewältigen, nämlich die Unzahl von Dokumenten und Informationen, die nahezu täglich produziert werden, möglichst umfassend der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Für den Erfolg der Website ist die Möglichkeit der schnellen Suche relevanter

Daten besonders wichtig. Bereits auf der Startseite befinden sich drei Suchmasken „*Human Rights by Issue*“, „*Human Rights by Country*“ und „*Professional Interest*“. Im Idealfall kommt man mit einem dieser Suchkataloge schon zum Ziel. Bei der Suche in „*Human Rights Issues*“ werden dem Nutzer ca. 80 Unterkategorien angeboten, welche die gesamte Bandbreite heutiger Menschenrechtsnormen von bürgerlichen Rechten, Minderheitennormen, Kinderrechte, u.a. inklusive Querverweisen zu den jeweiligen Monitoring-Institutionen und Sonderberichterstellern, abdeckt. Alleine hierdurch ist es sehr wahrscheinlich, die gesuchte Kategorie auch zu finden, wobei unter der hohen Zahl von Kategorien doch etwas die Übersichtlichkeit leidet.

Wer sich über die Menschenrechtspraxis in einem oder mehreren Ländern informieren möchte, kann sehr bequem unter „*Human Rights by Country*“ die Suche beginnen. Die Länderinformationen untergliedern sich vorwiegend in zwei Kategorien, der „*Charter-based*“- und der „*Treaty-based*“-Mechanismen. Das Angebot an offiziellen Dokumenten z.B. der Monitoringverfahren der einzelnen Menschenrechtskonventionen ist sehr umfassend. So lassen sich Staatenberichte und die Beurteilung der Staaten durch VN-Organe relativ leicht und vor allem systematisch erfassen. Leider hat

Aufgeklärt statt abgeklärt



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

„Eine Insel der Vernunft“
(Karl Barth)

Probeheft auf www.blaetter.de



man sich allerdings dazu entschlossen, die Dokumente mit Abkürzungen zu betiteln, so dass man ohne die Kenntnis der Kürzel der entsprechenden Konventionen keinen leichten Zugang bekommen kann. Die Archivierung von Dokumenten reicht unterschiedlich weit zurück, für Deutschland nur bis ins Jahr 1992, für die Niederlande aber schon bis 1984. Darüber hinaus bietet die Seite noch einen schnellen Überblick über den Ratifikations- und Berichtsstand des jeweiligen Landes zu den entsprechenden VN-Menschenrechtskonventionen.

Unter „*Professional Interest*“ lassen sich noch weitere Datenbanken finden, so z.B. ein Pressearchiv und eine Datenbank zur Menschenrechtsbildung. Über letztere können die Besucher weltweit Menschenrechtsinstitutionen erfassen, die aktive Bildungsarbeit betreiben. Außerdem lässt sich differenziert nach Bildungsangeboten, sortierbar nach einer Vielzahl von Zielgruppen, suchen. Leider trifft man auch einige tote Links an.

Vom Startmenü (unter *Human Rights Bodies*) gelangt man ebenfalls sehr einfach zu den verschiedenen Menschenrechtsinstitutionen, wie z.B. den Menschenrechtsrat oder das Menschenrechtskomitee, sowie zu allen wesentlichen Überwachungsorganen der VN-Menschenrechtskonventionen. Die Webseiten der jeweiligen Komitees, z.B. der Antifolter-Konvention, informieren umfassend über die Zusammensetzung, Arbeitsweise und vor allem die aktuellen

Aktivitäten der Einrichtung. Für nähere Einblicke in die Arbeitsprozesse und deshalb gerade für Wissenschaftler interessant dürften die Sitzungsprotokolle sein. Sie sind größtenteils einsehbar. Beispielsweise sind für die Antifolterkonvention alle Protokolle inklusive fälliger Staatenberichte und der „*Concluding Observations*“ des Komitees gegen Folter abrufbar. Darüber hinaus werden ebenfalls alle schriftlichen Kommentare und Dokumente oder Berichte, die z.B. von NGOs während der jeweiligen Sitzungen eingebracht wurden, zugänglich gemacht. Schade ist nur, dass man häufig auf den Websites der einzelnen Menschenrechtskonventionen keine Länderlisten findet, nach denen man sich orientieren könnte. So hat man auf der Seite der Anti-Diskriminierungskonvention keinen direkten Zugang auf die „*Concluding Observations*“ des überwachenden Komitees, z.B. durch eine alphabetisch geordnete Länderliste, sondern muss sich umständlich durch die Chronologie der Sitzungen arbeiten.

Über das Startmenü ist es auch möglich, schnell auf den Bibliothekskatalog zuzugreifen, der zusätzliche Recherchemöglichkeiten in der wissenschaftlichen Literatur bietet. Der Zugang der Bibliothek, die sich am Sitz des HKMR in Genf befindet, ist auch für Nichtmitarbeiter der VN möglich. Neben dem Bibliothekskatalog findet sich in der Rubrik „*Publications*“ auch Zugang zu sehr nützlichen Onlinepublikationen des HKMR. So kann man in den untergeordneten Rubriken „*Human*

Rights Basics“, „*Fact Sheet*“, „*Special Issues*“, „*References*“ und „*Training and Education*“ stöbern. Insgesamt stellen sie aber ein relativ unstrukturiertes Sammelsurium dar. Die Palette reicht vom Handbuch für NGOs bis zu einer Zusammenstellung der Rechtsgeschichte der Kinderrechtskonvention. Vor allem bieten die „*Fact Sheets*“ zu einzelnen Menschenrechtskonventionen und zu nicht rechtsverbindlichen Menschenrechtsdeklarationen einen guten Einstieg – vor allem für Studierende der Politikwissenschaft – in das System des VN-Menschenrechtssystems. Die „*Fact Sheets*“ lassen sich durchaus als Lehrmate-

rial in Seminaren verwenden, weil sie auf durchschnittlich ca. 10 bis 20 Seiten eine fundierte Einführung zu jeweiligen VN-Konventionen und Menschenrechtsfragen auf bislang 30 Gebieten liefern.

Insgesamt stellt die Website des HKMR recht hohe Ansprüche an die Nutzer, wer sich aber ein Grundwissen über das VN-Menschenrechtssystem angeeignet hat, wird sich in dem Portal gut orientieren können und relativ schnell Zugang zu einer Vielzahl von VN-Dokumenten finden, die für eine wissenschaftliche Recherche z.T. unentbehrlich geworden sind.

Malte Brosig; malte_brosig@hotmail.com

iz3w ▶ Zeitschrift zwischen Nord und Süd

iz3w

305

Schall und Rauch – Die Misere der Klimapolitik

Außerdem: ▶ Eskalation in Kenia
▶ Streit im ANC ▶ Waffen aus Deutschland ▶ Filme aus China
▶ Spaltung in Bangladesch ...

Einzelpreis €5,30

iz3w ▶ Telefon (0049)+761-740 03
info@iz3w.org · www.iz3w.org

AUTORINNEN UND AUTOREN

Bob Brecher

Dr., Reader in Moral Philosophy und Direktor des Centre for Applied Philosophy, Politics & Ethics an der University of Brighton

Hans J. Gießmann

Professor am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Sonja Grimm

M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in der Abteilung: „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“

Franziska Martinsen

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Leibniz Universität Hannover

Nadja Meisterhans

Dr. phil. des., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Leibniz Universität Hannover

Anja Mihr

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

Peter Niesen

Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Darmstadt

Arnd Pollmann

Dr. phil., Assistent am Lehrstuhl für Praktische Philosophie, Institut für Philosophie der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Julia Rutz

Juristin, Leiterin des Arbeitsbereichs Menschenrechte und Governance von AGE G Consultants eG

Rainer Schmalz-Bruns

Professor am Institut für Politische Wissenschaft an der Leibniz Universität Hannover

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