

DER BÜRGER IM STAAT

55. Jahrgang **Heft 1/2** 2005

Menschenrechte



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Menschenrechte

Michael Haspel Menschenrechte – Eine Einführung	4	Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	62
Michael Edinger Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes	11	K. Peter Fritzsche Die Macht der Menschenrechte und die Schlüsselrolle der Menschenrechtsbildung	64
Barbara Lochbihler Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union	21	Frauke Weber Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland	71
Jakob Schissler Menschenrechte zwischen Universalismus und Kulturrelativismus	26	Standpunkte	75
Florian C. Knab Menschenrechte allein reichen nicht aus	31	Aus unserer Arbeit	77
Anna Würth, unter Mitarbeit von Sonja Tillmann Menschenrechte, Dialog und Islam: Überlegungen zu Strategien des Menschenrechtsschutzes	38	Buchbesprechungen	78
Wolfgang S. Heinz Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz	45		
Anja Mihr Die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung – Eine Bilanz	51		
Gert Sommer/Jost Stellmacher/Elmar Brähler Menschenrechte in Deutschland: Wissen, Einstellungen und Handlungsbereitschaft	57		

Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 37

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Menschenrechte

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 markiert einen wichtigen Schritt in der Entwicklung der Menschenrechtsidee. 30 Artikel definieren bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und bezeichnen deren Verwirklichung als „gemeinsames Ideal“. Die in der Erklärung genannten Menschenrechte sind unteilbar und gelten für alle Menschen (Universalität). Der Anschein trägt jedoch, dass ein Zustand weltweiter Akzeptanz und ein Konsens über Inhalte und Reichweite der Menschenrechte erreicht ist. Nationale und internationale Anstrengungen und Erfolge haben nicht verhindern können, dass wir vom Ideal noch weit entfernt sind. Nicht zuletzt die Menschenrechtsdiskurse, die nach dem 11. September 2001 ausgelöst wurden, dämpfen die Zuversicht auf die weltweite Geltung der Menschenrechte.

Michael Haspel gibt im einführenden Beitrag einen historischen Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte und erörtert die unterschiedlichen Paradigmen, mit denen Menschenrechte zu betrachten sind. Die Dokumente, in denen die Menschenrechte festgeschrieben sind, und deren inhaltliche Systematik provozieren – auch angesichts aktueller Diskurse – die Frage, ob es einen Kernbestand fundamentaler und damit unangreifbarer Menschenrechte gibt.

Wenn es einen solchen Kernbestand fundamentaler und unangreifbarer Menschenrechte gibt, stellt sich die Frage nach wirksamen Instrumenten und Verfahren des Menschenrechtsschutzes. Michael Edinger beschreibt das internationale Menschenrechtsschutzsystem, wie es nach 1945 im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt worden ist. Des Weiteren werden regionale Organe, deren Instrumente und Verfahren sowie das wachsende Gewicht von Nicht-Regierungsorganisationen erörtert.

Der Schutz der Menschenrechte ist auch ein wichtiges Politikfeld der Europäischen Union. Durch die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Europäische Verfassung wird ein rechtlich bindendes Instrument geschaffen. Die Frage ist jedoch, ob die bloße Proklamation ausreicht. Das bisherige Menschenrechtsregime der EU ist in vieler Hinsicht fragmentiert. Trotz Proklamationen und existierender Instrumente gibt es eine deutliche Kluft zwischen Rhetorik und Praxis. Die Menschenrechtspolitik der EU muss sich das Anlegen unterschiedlicher Maßstäbe in der Bewertung von Menschenrechtsverletzungen vorwerfen lassen. Barbara Lochbihler mahnt eine deutliche Intensivierung des Engagements der EU an. Die EU

wird ihrer politischen Verantwortung für die Menschenrechte nur gerecht, wenn es ihr gelingt, diesem Anspruch selbst zu entsprechen.

Die weltweite Geltung der Menschenrechte ist für westliche Industrieländer eine Selbstverständlichkeit. Die Staaten der südlichen Hemisphäre hingegen stellen der universalen Geltung eine eigene, relativierende Sichtweise entgegen und bestreiten das Recht westlicher Staaten, allgemeine Bedingungen für Menschenrechte zu setzen. Diese Kontroverse zwischen universalen und kulturellrelativistischen Standpunkten hat Zweifel an der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte gesät. Jakob Schissler erörtert die Entwicklung kulturellrelativistischer Positionen und Weltbilder, die mithin von historischen Kontexten abhängig sind und in der Vergangenheit heutigen „zivilisierten“ Nationen als fragwürdige Rechtfertigungen für die Kolonialisierung dienten. Gerade deshalb müssen sich die westlichen Staaten mit den Mechanismen und Ambivalenzen der durch sie vorangetriebenen Modernisierung auseinandersetzen.

Die Stellung von Minderheiten in Staat und Gesellschaft ist ein zuverlässiger Indikator, der anzeigt, ob und in welchem Ausmaß demokratische Lebensformen vorhanden sind. Die Schutzbedürftigkeit von Minderheiten kam erst im 20. Jahrhundert in das Bewusstsein der europäischen Staaten und hat sich mit unterschiedlichen Ausprägungen in Regelwerken niedergeschlagen. Allerdings beginnen die Schwierigkeiten bereits bei der Definition dessen, was denn eine Minderheit ausmacht. Florian C. Knab befasst sich mit eben jener Definitionsproblematik, erörtert den Zusammenhang von Minderheitenschutz und Menschenrechtsschutz und schildert die einzelnen Gesetze. Minderheitenschutz ist heute ein fester Bestandteil des Menschenrechtsschutzes, dennoch benötigen Minderheiten als potenzielle und tatsächliche Opfergruppen einen weitergehenden Schutz.

Instrumente und Strategien des Menschenrechtsschutzes sind ein kontrovers diskutiertes Thema. Die Positionen „Druck“ und „Dialog“ markieren zwei denkbare Strategien, deren Wirksamkeit und Erfolg bzw. Misserfolg ständig auf dem Prüfstand stehen. Im Zusammenhang mit den Anschlägen des 11. September 2001 und in der Folge des Irakkrieges befindet sich die Menschenrechtspolitik und der Dialog über Menschenrechte mit islamisch geprägten Staaten in einem Dilemma. Anna Würth und Sonja Tillmann geben einen Überblick über die Instrumente und Strate-

gien der Menschenrechtspolitik zwischen „Druck“ und „Dialog“, um so den Einsatz und die bisherige Praxis dialogorientierter Strategien mit islamisch geprägten Staaten angemessen einschätzen zu können.

Nach dem 11. September 2001 stellt sich für die internationale Staatengemeinschaft die Frage, welche Strategien und Regeln für die Bekämpfung des Terrorismus gelten sollen. Unter dem Bedrohungspotenzial terroristischer Gewalt wächst die Bereitschaft, im Zuge von Gegenmaßnahmen moralische und rechtliche Grenzen zu verschieben. Die Vorfälle in Abu Ghraib sind nur ein Beleg für Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts. Wolfgang S. Heinz schildert exemplarisch vier Typen von Menschenrechtsverletzungen. Opfer dieser militärischen Überreaktionen, legitimiert durch die Kriegsmetapher „Global War on Terrorism“, sind Gefangene und häufig die Zivilbevölkerung. Von entscheidender Bedeutung – auch und gerade für die in Misskredit geratene westliche Menschenrechtspolitik – wird es sein, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus Menschenrechtsnormen einzuhalten.

Die von den Vereinten Nationen ausgerufene Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995–2004) endete im vergangenen Jahr. Die Erfolge werden eher skeptisch eingeschätzt. Immerhin bewirkte die Dekade, dass sich staatliche und nicht-staatliche Akteure mit unterschiedlichem Ausmaß engagierten, um ein größeres Bewusstsein für Menschenrechte zu schaffen. Anja Mihr bilanziert in ihrem Beitrag die UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung. Eine Vielzahl von Akteuren und partikulare Interessen, zu abstrakte Zielvorgaben, unterschiedliche Interpretationen, wie denn Menschenrechtsbildung inhaltlich zu füllen und in der Praxis zu gestalten ist, und letztlich auch ein mangelnder Wille zur Umsetzung beschreiben die Gemengelage, die für die bescheidene Bilanz und den Nachholbedarf auch in der Bundesrepublik verantwortlich ist.

Die Bedeutung der Menschenrechtsbildung wurde in vielen nationalen und internationalen Erklärungen betont. Das Wissen über Menschenrechte, ihre positive Bewertung und die Bereitschaft, sich für sie einzusetzen, gelten als wichtige Bildungsziele. In welchem Ausmaß diese Ziele erreicht wurden, überprüften Gert Sommer, Jost Stellmacher und Elmar Brähler in den Jahren 2002 und 2003 mit zwei repräsentativen Untersuchungen in Deutschland. Die Ergebnisse zeigen im Kern ein großes Defizit bezüglich des Wissens über

Menschenrechte und hinsichtlich der Bereitschaft, sich aktiv für Menschenrechte einzusetzen. Die Studien weisen deutlich auf die Notwendigkeit der Verbesserung der Menschenrechtsbildung hin.

Nur Menschenrechte, die man kennt und versteht, können ihre Wirkung entfalten. Menschenrechte müssen daher gelernt werden. Somit ist Menschenrechtsbildung für die Entwicklung der Menschenrechte unverzichtbar. Auf dem Hintergrund dieser Kernthese entfaltet K. Peter Fritzsche ein konzeptionelles Angebot zur Menschenrechtsbildung. Euphorische Erwartungen an eine rasche Umsetzung und schnelle Ausbreitung der Menschenrechtsbildung werden realistisch eingeschätzt. Neben mangelnden Ressourcen und dem oftmals fehlenden politischen Willen erklärt sich diese nüchterne Betrachtungsweise durch die Entwicklung der Menschenrechte selbst: Sie sind komplex, unvollendet und kontrovers.

Auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 wurde den teilnehmenden Staaten die Erstellung Nationaler Aktionspläne für Menschenrechte empfohlen. Zehn Jahre danach hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, dieser Empfehlung nachzukommen und im nächsten Menschenrechtsbericht einen Nationalen Aktionsplan vorzulegen, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden. Frauke Weber erörtert das Instrument der Nationalen Aktionspläne, die Einzelschritte der Implementation und bereits gemachte Erfahrungen mit Aktionsplänen. Der Entwurf des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung lag der Autorin bei Redaktionsschluss noch nicht vor. Gleichwohl zeigten erste Fachgespräche, dass die Bundesregierung lediglich einen abgespeckten Aktionsplan für Menschenrechte vorlegen wird. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Plan den Anforderungen der Wiener Weltmensenrechtskonferenz gerecht und die für seinen Erfolg notwendige Zustimmung erfahren wird.

Alle Autorinnen und Autoren wollen mit ihren Beiträgen detaillierte Informationen vermitteln und zu einer sachlichen Diskussion beitragen. Ihnen sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch dem Schwabenverlag für die gute und effiziente Zusammenarbeit.

Siegfried Frech

Menschenrechte – Eine Einführung

MICHAEL HASPEL

Innerhalb eines nur knappen Jahrhunderts wurde das Konzept der Menschenrechte rechtlich festgeschrieben, einklagbar und in vielen Ländern zur durchsetzbaren Norm. Michael Haspel vermittelt in dem einführenden Beitrag zunächst einen historischen Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte und erörtert die unterschiedlichen Perspektiven und Paradigmen, mit denen Menschenrechte zu betrachten sind. Die Vorstellung der Dokumente, in denen die Menschenrechte festgeschrieben sind, und deren inhaltliche Systematik provozieren – nicht zuletzt auch angesichts aktueller Diskurse – die Frage, ob es einen Kernbestand fundamentaler und damit unangreifbarer Menschenrechte gibt. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in der die Menschenrechte ein systematisches Ganzes bilden (Unteilbarkeit), für alle Menschen überall gelten (Universalität) und zu ihrer Verwirklichung wechselseitig aufeinander angewiesen sind (Interdependenz). Versteht man die Menschenrechte als ein minimales weltweites Ethos, so bedarf es einer Rechtsordnung der internationalen Staatengemeinschaft und einer Weiterentwicklung der internationalen ökonomischen und sozialen Gerechtigkeit, die eben jenes Fundament zu bewahren und schützen vermögen. Red.

DAS JAHRHUNDERT DER MENSCHENRECHTE

„Ein Staat ist nur dann und nur solange das Mitglied der zivilisierten Staatengemeinschaft, als in diesem Staat die unveräußerlichen Menschenrechte theoretisch anerkannt und tatsächlich geschützt sind. Ein Staat kann moralisch und juristisch Mitglied der international-rechtlichen Gesellschaft zivilisierter Staaten sein, aber er kann auch außerhalb dieser Gemeinschaft stehen und seinen eigenen lokalen staatlichen Egoismus pflegen. Weder die Vollkommenheit seiner Paraden, noch die Reichweite seiner Geschütze, noch die Stärke der Panzerung seiner U-Boote bestimmt, wo er moralisch und juristisch steht. Der Umfang und die Macht der Selbstverwirklichung des Menschen und seine Unantastbarkeit sind das einzige Kriterium der internationalen Zuverlässigkeit eines Staates.“¹

Diese profunde Wertschätzung der Menschenrechte legt der Romanautor Jaan Kross seinem Protagonisten, der dem russischen Diplomaten estnischer Herkunft Friedrich Fromhold Martens nachempfunden ist, in den Mund. Friedrich Fromhold Martens war ein weltweit respektierter Diplomat, anerkannter Gelehrter auf dem Gebiet des internationalen Rechts und für den Friedensnobelpreis 1902 nominiert. Hätte man Friedrich Martens' Zeit-

genossen befragt, sie hätten wohl seine Position nicht nur für den Beginn des 20. Jahrhunderts als unrealistisch bezeichnet, sondern sich auch nicht vorstellen können, dass am Ende des Jahrhunderts das Konzept der Menschenrechte tatsächlich eine zentrale politische Kategorie in den internationalen Beziehungen sein würde.

Wie ist das zu erklären, dass innerhalb eines „kurzen“ Jahrhunderts das Konzept der Menschenrechte aus Ideen einiger Völkerrechtler zu rechtlich festgeschriebenen, einklagbaren und in vielen Ländern der Erde auch faktisch durchsetzbaren Normen geworden sind? Mit dieser Frage setzt die folgende Einführung in die Menschenrechte in einem kurzen historischen Überblick ein. Daran schließt sich die Frage nach den unterschiedlichen Perspektiven an, die man auf die Menschenrechte einnehmen kann, je nachdem, ob man aus philosophisch-theologischem, juristischem, politik- oder sozial-

males globales Ethos entfaltet, das der Kern einer umfassenden Rechtsordnung der Weltgesellschaft zu werden vermag. So wird die Rechtsentwicklung beschrieben, allerdings mit einem systematischen Interesse, das einem umfassenden (komprehensiven) Menschenrechtsverständnis verpflichtet ist. Die Menschenrechte werden dabei als Gestalt einer umfassenden Gerechtigkeitstheorie verstanden.

DIE POLITISCHE KARRIERE DER MENSCHENRECHTE

Die Idee der Menschenrechte hat Vorläufer, die bis in das Naturrechtsdenken der griechischen Philosophie und das frühe Christentum zurückreichen. In der Form von Bürgerrechten erlangten sie im Europa der sich herausbildenden absolutistischen Territorialstaaten konkrete politische Bedeutung. Als Reak-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DIE UN-VOLLVERSAMMLUNG VERABSCHIEDET AM 10. DEZEMBER 1948 IM PALAIS DE CHAILLOT IN PARIS DIE ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE. picture alliance / dpa

wissenschaftlichem Blickwinkel schaut. Dann gilt es, die gegenwärtig geltenden rechtlichen Dokumente, in denen die Menschenrechte festgeschrieben sind, vorzustellen und ihrer inhaltlichen Systematik nachzugehen. In besonderer Weise stellt sich angesichts humanitärer Katastrophen und der Diskussion um so genannte Humanitäre Interventionen die Frage, ob es einen Kernbestand absolut schützenswerter und fundamentaler Menschenrechte gibt.

Abschließend werden die Menschenrechte entgegen aller kulturrelativistischen Einwände als mini-

tion auf die Machtsteigerung der Zentralmacht versuchten verschiedene Gruppen, die Willkür der Regierung durch die Festschreibung von Rechten einzugrenzen.

Es waren konkrete Unrechtserfahrungen, die in den politischen Prozessen zur Herausbildung von grundlegenden Rechten führten. Besonders die Entwicklung in England und dann im Vereinigten Königreich kann hierfür als Beispiel angeführt werden (Magna Charta Libertatum 1215; Petition of Rights 1628; Habeas Corpus Act 1679; Bill of Rights 1689). Als weitere Etappen der Menschenrechtsentwick-

lung können die Reformation und der sich mit ihr herausbildende konfessionelle Pluralismus aufgefasst werden. Die These des Historikers Georg Jellinek muss wohl als überholt angesehen werden, dass die Betonung des individuellen Gewissens bei den calvinistisch-puritanischen Gruppen, die zur Herausbildung der Rechte auf Religions- und Gewissensfreiheit insbesondere in England und den USA geführt hat, als Hauptquelle des modernen Menschenrechtsdenkens aufzufassen sei. Allerdings können die aus der Reformation hervorgehenden calvinistischen Strömungen durchaus als eine Quelle der modernen Menschenrechtentwicklung festgehalten werden. Freilich muss dazu ergänzt werden, dass gerade die religiösen Bürgerkriege des konfessionellen Zeitalters als negative Ursache eines rechtlich geregelten Religionspluralismus anzusehen sind. Die Achtung religiöser Rechte der unterschiedlichen Konfessionen wurde zur Grundlage friedlicher Koexistenz.

GRUNDDATEN DER POLITISCHEN MENSCHENRECHTSENTWICKLUNG

Als Grunddaten der politischen Menschenrechtentwicklung in der Neuzeit können dann ohne Zweifel die US-amerikanische und die französische Revolution angesehen werden. Mit der Virginia Bill of Rights (1776), der US-amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (1787) und der Verfassung der Vereinigten Staaten (1789) sowie der im selben Jahr verfassten Déclaration des droits de l'homme et du citoyen in Frankreich sind die Grunddokumente des modernen Menschenrechtsdiskurses entstanden. Freilich handelt es sich bei all diesen Rechten um solche, die jeweils nur einer bestimmten Gruppe in einem spezifischen politischen Gemeinwesen zustanden. Ursprünglich handelte es sich um Ständesrechte, die allmählich auf einen größeren Kreis des (Besitz-)Bürgertums ausgedehnt wurden. Frauen, Sklaven in den USA und in zahllosen Kolonien wie überhaupt die Bevölkerung in den Kolonien waren von diesen Staatsbürgerrechten ausgenommen. Der Herausbildung der grundlegenden Rechte im Prozess der Begrenzung der Macht des absoluten Staates und in emanzipatorischen Kämpfen gegen die Feudalstruktur korrespondieren in der politischen Theorie die Vertragstheorien von John Locke (1632–1704) und Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), welche die Macht des Souveräns, anders etwa als vor ihnen Thomas Hobbes (1588–1679), durch unveräußerliche Rechte des Individuums (zumindest der männlichen Besitzbürger) begrenzt sahen. Locke etwa sieht die Rechte auf Leben, Freiheit und Besitz als diejenigen an, die im Gesellschaftsvertrag nicht an den Souverän abgegeben werden, von diesem also respektiert werden müssen.²

DIE PRAKTISCHE PHILOSOPHIE KANTS

Für die politische Philosophie der Menschenrechte grundlegend wurde die praktische Philosophie Immanuel Kants. Er sah die Menschen zur sittlichen Selbstgesetzgebung mittels der Vernunft in der Lage. Dementsprechend stellt er für moralisches Handeln einen kategorischen Imperativ auf, der in einer der Formulierungen folgende Fassung erhält: „Handle so, dass Du die Menschheit sowohl in deiner Person, als in der Person eines jeden andern jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst.“³ Daraus folgt für Kant, dass die Freiheit eines jeden

Menschen durch die Institution und den Zwang des Rechtes zu schützen ist. Die Freiheit ist damit für Kant das apriorische Prinzip der gesamten Rechtsordnung und wird zum grundlegenden Recht des Menschen: „Freiheit (Unabhängigkeit von eines anderen nötigen Willkür), sofern sie mit jeder anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Mensch kraft seiner Menschheit zustehende Recht.“⁴ Damit ist eine für die weitere Entwicklung grundlegende Verbindung von philosophischer Begründung der Menschenwürde und ihre Sicherung durch als positives Recht formulierte Menschenrechte angebahnt.⁵ Diese hat schließlich in den Menschenrechtsdokumenten in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts Gestalt gewonnen. Bevor wir uns allerdings dieser International Bill of Human Rights zuwenden, sollen zunächst unterschiedliche Perspektiven des Menschenrechtsverständnisses aufgezeigt werden.

MENSCHENRECHTE IN DER PLURALITÄT DER PERSPEKTIVEN

Der aufmerksamen Leserin und dem aufmerksamen Leser wird nicht entgangen sein, dass im vorausgehenden Abschnitt unterschiedliche Zugänge zu den Menschenrechten unvermittelt nebeneinander gestellt worden sind.

PHILOSOPHISCHE UND THEOLOGISCHE MODELLE

Zunächst gibt es die philosophischen und theologischen Modelle. So unterschiedlich diese wiederum inhaltlich sein mögen, so ist ihnen doch eigen, dass sie ein normatives Verständnis der Menschenrechte haben. Die Menschenrechte werden als moralische Normen verstanden, die den Menschen qua ihres Menschseins, oder in theologischen Ansätzen durch ihre Beziehung mit Gott, zukommen.⁶ Die Geltung dieser moralischen Rechte werden als unabhängig von ihrer rechtlichen Kodifizierung und Durchsetzung angesehen. Häufig wird hier zwischen Menschenwürde und Menschenrechten unterschieden. Der Menschenwürde kommt dabei absolute Geltung zu, die jeglicher rechtlichen Kodifizierung vorgängig ist. Menschenrechte als Rechte sind dann die juristische Ausgestaltung des Schutzes der Menschenwürde. Andere philosophische und moralische Konzepte würden hingegen soweit gehen und sagen, dass die rechtliche Festlegung der Menschenrechte für ihre moralische Geltung irrelevant sei. Als normative Ansätze sehen sie in den Menschenrechten vielfach absolute Sollensnormen, denen zu folgen kategorische moralische Pflicht ist.

JURISTISCHE MODELLE

Juristische Modelle der Menschenrechte nehmen der Natur der Sache nach auch eine normative Perspektive ein. Allerdings ist für sie die moralische Begründung der Menschenrechte nachrangig oder im Extremfall irrelevant. Menschenrechte werden im strengen Sinne als Rechte verstanden, die dadurch definiert sind, dass sie auf legale Weise festgeschrieben (kodifiziert) wurden und prinzipiell auch durchgesetzt werden können. Ansprüche werden erst durch ihre Kodifizierung nach dem Prinzip der Legalität zu Menschenrechten. Hier kann es also zu deut-

lichen Unterschieden in der Auffassung von Art und Umfang der Menschenrechte und der daraus abgeleiteten politischen Folgerungen zwischen juristischem und theologischem bzw. philosophischem Diskurs kommen.

POLITISCHE THEORIEN UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE MODELLE

Eine Mischform zwischen diesen beiden Ansätzen und eine eher funktionale Betrachtungsweise stellen die Ansätze der politischen Theorie dar. In ihnen vereinen sich normative mit funktionalen Elementen. Die Menschenrechte werden zwar in ihrer Funktion innerhalb eines bestimmten Gesellschaftsmodells wahrgenommen, etwa als Abwehrrechte im liberalen Staat, dieses Gesellschaftsmodell selbst wird aber dann wiederum von vielen als verbindlich und damit normativ angesehen.

Eine grundlegend andere Perspektive nehmen sozialwissenschaftliche Modelle ein, die nicht primär an der Begründung und der normativen Geltung von Menschenrechten interessiert sind, sondern an deren gesellschaftlicher Konstruktion und Funktion. Sie versuchen etwa zu beschreiben, wie es kommt, dass die Menschenrechte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer zentralen politischen Kategorie geworden sind. In einer solchen Perspektive kann die Berufung auf die Menschenrechte – in Absehung von der Frage, ob sie begründet sind oder nicht – als Strategie angesehen werden, wie Ansprüche im politischen Prozess legitimiert und durchgesetzt werden können. In dieser Perspektive kann etwa untersucht werden, inwiefern die Berufung auf Menschenrechte zur Legitimation von Herrschaft und zur Durchsetzung von Interessen gerade auch in den internationalen Beziehungen funktionalisiert werden kann.⁷

Eine diese Aspekte integrierende, relationale Definition der Menschenrechte wurde von Koenig vorgeschlagen, die den folgenden Ausführungen zugrunde liegen soll: „Menschenrechte bezeichnen Freiheitsansprüche (Rechtsinhalt), welche Menschen (Rechtsträger) allein kraft ihres Menschseins gegenüber Herrschaftsinstanzen (Rechtsadressaten) mit Rekurs auf sanktionierende legale oder moralische Autoritäten erheben und durchsetzen können.“

INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Bereits in den Pariser Friedensverträgen und in der Völkerbundsatzung wurden Ansätze eines internationalen Menschenrechtsschutzes entwickelt. Nach dem Ersten Weltkrieg standen dabei vor allem Minderheitenrechte in den neu geschaffenen Staaten im Vordergrund, die gemäß dem vom US-Präsidenten Wilson propagierten Selbstbestimmungsrecht der Völker gebildet wurden. Der Versuch zu einem umfassenden Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene wurde erstmals mit dem sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelnden System der Vereinten Nationen unternommen.

DIE CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN

Bereits in der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 finden sich zahlreiche Verweise auf „Menschenrechte und Grundfreiheiten“⁸ Besonders wichtig ist dabei, dass der Schutz der Menschen-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Charta die Menschenrechte noch nicht konkretisiert. Dies wird dann mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geleistet.

DIE ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE

Die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) kodifiziert erstmals umfassend grundlegende bürgerliche, politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte als Ausformung des Schutzes der Menschenwürde, der in der Präambel als Zielbestimmung dem Menschenrechtskodex vorangestellt wurde. Freilich ist daran zu erinnern, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gemäß ihres Rechtsstatus lediglich eine Empfehlung der Generalversammlung darstellt, die ohne Verbindlichkeit blieb und von den Mitgliedsstaaten weder zu ratifizieren noch zu unterzeichnen war.⁹ Auch sind in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte keine Kontrollmechanismen vorgesehen.

DIE ANTI-RASSISMUS-KONVENTION

Deshalb wurde versucht, sukzessive einzelne Menschenrechte in rechtlich verbindlicherer Form zu kodifizieren und mit Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu bewähren. (Dieses Zusammenspiel von Berichts-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten wird mit dem Terminus Regime bezeichnet).¹⁰ Eine Vorreiterrolle nahm dabei das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung („Anti-Rassismus-Konvention“) von 1965 ein. In der rechtlich verbindlichen Form eines völkerrechtlichen Vertrags verpflichteten sich die Signatarstaaten nicht nur zur Einhaltung der Konvention, sondern unterwerfen sich auch dem vertraglich fixierten Überwachungsregime. Im Falle der Anti-Rassismus-Konvention beinhaltet dies eine Berichtspflicht der Staaten, die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde und vor allem die Möglichkeit der Individualbeschwerde. Letztere erfordert allerdings eine ausdrückliche separate Zustimmung, die nur der kleinere Teil der Signatarstaaten vollzogen hat. Zur Implementierung dieses Regimes wurde 1970 der Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung errichtet. Praktisch relevant wurde dessen Arbeit etwa im Zusammenhang mit der Überwachung des Boykotts des Apartheid-Regimes in Südafrika.

Der Weg von den Vorschlägen der Menschenrechtskommission zu einem rechtlich verbindlichen umfassenden Menschenrechtspakt war äußerst steinig. Unter dem Einfluss der Systemkonkurrenz des Kalten Krieges gestaltete es sich schwierig, die unterschiedlichen politisch-ideologischen Interessen auszugleichen. Da die USA etwa die Aufnahme von wirtschaftlichen Rechten in einen völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtspakt ablehnten, – obwohl diese in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte an prominenter Stelle stehen – und die kommunistischen Staaten wiederum auf ihre Aufnahme bestanden, entschied man sich 1952 dafür, zwei getrennte Menschenrechtsverträge auszuarbeiten und die wirtschaftlichen und sozialen Rechte in einem separaten Vertragswerk zu kodifizieren. Gleichwohl zogen sich die USA aus der Mitarbeit an den Menschenrechtspakten zurück.

UN-GENERALSEKRETÄR KOFI ANNAN ERINNERT AM 4.4.2000 VOR DER MENSCHENRECHTSKOMMISSION IN GENÈVE DARAN, DASS MENSCHENRECHTE KEINE INTERNE ANGELEGENHEIT EINES STAATES SEIEN: „WENN MENSCHENRECHTE VERLETZT WERDEN, HAT DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT DAS RECHT UND DIE PFLICHT, DARAUF ZU REAGIEREN UND DEN OPFERN ZU HELFEN.“ picture alliance / dpa

rechte Aufnahme in die Präambel und den Zielkatalog der Charta gefunden hat. In Art. 1 Ziff. 3 heißt es dementsprechend: Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: „(...) eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“

Neben vielen weiteren Hinweisen in der Charta sind insbesondere die in Art. 62 geregelten Aufgaben und Befugnisse des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) bedeutsam: „Er kann Empfehlungen abgeben, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern“ (Ziff. 2). Besondere Bedeutung kommt auch der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates zu, die nach Art. 68 der Charta nicht nur die Aufgabe zugewiesen bekommt, eine International Bill of Rights auszuarbeiten, sondern auch über ihre Berichte und Diskussionen eine wichtige

Öffentlichkeitsfunktion beim Schutz der Menschenrechte hat, auch wenn eventuell festgestellte Missstände nicht mit Sanktionen belegt werden können. Hier sind zugleich die Grenzen des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der UN-Charta aufgezeigt. Der Wirtschafts- und Sozialrat kann – wie übrigens auch die Generalversammlung – lediglich Empfehlungen abgeben und keine bindenden Beschlüsse fassen. Dies obliegt im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen ausschließlich dem Sicherheitsrat und unterliegt damit dessen politischer Architektonik. Allerdings werden weder der Sicherheitsrat noch der Internationale Gerichtshof expressis verbis mit dem Schutz der Menschenrechte beauftragt. Allerdings ist trotz aller Einschränkungen mit der Charta der Vereinten Nationen so etwas wie eine kopernikanische Wende (Tomuschat) des Völkerrechts vollzogen worden. Prinzipiell wird mit ihr der Schutz des Individuums zur Aufgabe der internationalen Gemeinschaft gemacht und damit die alleinige Zuständigkeit des Nationalstaates aufgebrochen und die Garantie individueller Rechte im internationalen Recht verankert. Dabei werden allerdings in der UN-

DIE „ZWILLINGSPAKTE“ – SOZIALPAKT UND ZIVILPAKT

So dauerte es bis 1966 bis die Generalversammlung die beiden Verträge verabschieden konnte. Der Ratifizierungsprozess zog sich weitere zehn Jahre hin, so dass erst 1976 der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) in Kraft treten konnten. Die Skepsis der USA hielt sich allerdings noch darüber hinaus. Erst unter dem Präsidenten Jimmy Carter sind sie dem Zivilpakt 1977 beigetreten, haben ihn allerdings erst 1992 ratifiziert. Den Sozialpakt haben sie bis heute nicht ratifiziert. Das mag vor dem Hintergrund des Anspruches der USA, mit ihrer Außenpolitik vornehmlich an der Durchsetzung der Menschenrechte orientiert zu sein, durchaus interessant sein.

Zwar werden diese beiden völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge „Zwillingspakete“ genannt; das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um sehr ungleiche Zwillinge handelt. Beide Verträge sind – im Unterschied zum zunächst rein deklaratorischen Charakter der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – für die Signatarstaaten völkerrechtlich verbindlich. Allerdings sind die Möglichkeiten der Kontrolle und Durchsetzung deutlich abgestuft und bei beiden begrenzt.

Der Sozialpakt etwa kennt nur eine Berichtspflicht und de facto keine weiteren Kontroll- und Sanktionsinstrumente. Das Regime des Zivilpaktes ist demgegenüber schon verbindlicher. In seinem Teil IV wird ein Ausschuss für Menschenrechte eingerichtet, der mit der Überwachung der Vertragsverpflichtungen beauftragt wird. Zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gehört es unter anderem, dem Ausschuss regelmäßig Bericht zu erstatten. Darüber hinaus ist im Pakt die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde vorgesehen, d.h. ein Staat kann gegen das Verhalten eines anderen Staates Beschwerde einlegen, wenn nach Ansicht des Beschwerdeführers eine Verletzung des Paktes vorliegt. Darüber hinaus können die Signatarstaaten auch Mitglied eines Fakultativprotokolls werden, das Individualbeschwerden zulässt und regelt.¹¹ Ihre volle Kraft entfalten die Kodifizierungen allerdings erst dann, wenn sie in nationales, positives Recht umgesetzt werden und ihre Durchsetzung somit für die jeweilige Staatsgewalt verbindlich und der Überprüfung durch Gerichte zugänglich ist.

INTERNATIONAL BILL OF HUMAN RIGHTS

Mit den beiden Pakten von 1966 wurde im Wesentlichen der Bestand der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben wurden, in einer rechtlich verbindlichen Weise kodifiziert. Zusammen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte werden die Zwillingspakete nach überwiegend herrschender Meinung als International Bill of Human Rights aufgefasst, die inzwischen von vielen als Völkergewohnheitsrecht angesehen wird. Damit ist ihr Inhalt für alle Staaten bindend, auch wenn sie nicht Unterzeichner des jeweiligen Vertrages sind. Gleichwohl bestehen die genannten Einschränkungen hinsichtlich der Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bei gewohnheitsrechtlicher Geltung fort. Das darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass mit der International Bill of Human Rights erstmals in der Menschheitsgeschichte ein universal geltender Be-

stand an grundlegenden Rechten kodifiziert wurde, die damit für alle Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit in gleicher Weise gelten. Somit fand seit dem Zweiten Weltkrieg eine doppelte Entwicklung statt. Zum einen wurde die bislang exklusive Stellung der souveränen Staaten als Subjekte des Völkerrechts zumindest durch die völkerrechtliche Anerkennung von Menschenrechten jedes einzelnen Menschen ergänzt. Die Individuen sind qua Menschenrechtsschutz zu Subjekten des Völkerrechts geworden. Damit wird die Koppelung der Gewährung von grundlegenden Bürgerrechten an den (europäischen) Nationalstaat aufgelöst und eine Institutionalisierung auf globaler Ebene vollzogen. Zum anderen wurden sowohl die ethischen als auch rechtlichen Konzeptionen der Menschenrechte substantiell und formal weiterentwickelt und ausgestaltet.¹²

WEITERE MENSCHENRECHTSVERTRÄGE UND REGIONALE PAKTE

Dieser Kern an Menschenrechtskodifizierungen wird zum einen ergänzt durch inzwischen über 50 Menschenrechtsverträge auf der Ebene der Vereinten Nationen, zum anderen durch regionale Menschenrechtspakete. Diese regionalen Vereinbarungen können die allgemeinen Menschenrechte ergänzen bzw. im jeweiligen kulturellen Kontext spezifizieren. Sie stehen nicht in Konkurrenz mit den Kodifizierungen im Rahmen des UN-Systems, sondern verhalten sich komplementär zu ihnen. Ein gutes Beispiel dafür ist etwa die Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker der Mitgliedstaaten der vormaligen Organisation für Afrikanische Einheit (OAS). In ihr spiegeln sich hinsichtlich der Regelungen über das Eigentum an Bodenschätzen einerseits die koloniale Erfahrung, hinsichtlich der Korrespondenz von Individual- und Kollektivrechten andererseits die besondere Rolle der traditionellen Gemeinschaften in vielen afrikanischen Kulturen. Darüber hinaus können solche regionalen Menschenrechtsverträge sehr viel strengere Regime etablieren als dies im Rahmen des UN-Systems derzeit möglich ist. Ein gutes Beispiel hierfür sind etwa die europäischen Menschenrechtsdokumente, allen voran die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die von den Mitgliedstaaten des Europarates vereinbart wurde. Sie zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie die Etablierung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EuGMR) vorsieht und diesen mit der Überwachung der in der Konvention kodifizierten Menschenrechte beauftragt (Abschnitt II). Dabei steht allen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit einer Individualbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte offen. In der Europäischen Union wird durch die Verabschiedung der Grundrechtscharta der Menschenrechtsschutz stärker in das eigene Rechtssystem integriert, obwohl alle Mitgliedsstaaten der EU auch Mitglieder des Europarates sind. Besondere Bedeutung für die Entwicklung in Ostdeutschland und Ostmitteleuropa hatten die Menschenrechtsvereinbarungen im Rahmen der Helsinki-Schlussakte des KSZE-Prozesses. Indem die Regierungen des vormaligen Ostblocks sich auf die dort formulierten Menschenrechte verpflichtet hatten, gab es für die Bürgerrechtsgruppen eine Grundlage, auf die sie sich berufen konnten. Die Wende 1989/1990 kann als Langzeitwirkung dieser Kodifizierung der Menschenrechte angesehen werden

Diese Form der Ausgestaltung und Effektivierung des Menschenrechtsschutzes durch sich ergänzende und überlagernde Konventionen bietet die Möglichkeit der sukzessiven Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch die allmähliche Vernetzung solcher Regime. Dabei stellt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zum einen die inhaltliche Grundnorm dar, zum anderen sind die in ihr vorgesehenen Regime der Mindeststandard für den Menschenrechtsschutz.

DIE INHALTLICHE SYSTEMATIK DER MENSCHENRECHTE

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte besteht aus einer Präambel und dreißig Artikeln. Die Präambel und die ersten beiden Artikel stellen die universale Geltung der Menschenwürde fest und leiten daraus ein umfassendes Diskriminierungsverbot ab. In den Artikeln 3-19 werden grundlegende Freiheitsrechte festgeschrieben, etwa das Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit. Dazu etwa beispielsweise das Recht auf Eigentum, die Gleichheit aller vor dem Gesetz, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Asylrecht sowie das Recht auf freie Eheschließung und Familiengründung. Die Artikel 21 und 22 regeln die Rechte auf politische Repräsentation und Partizipation. Daran schließen sich in den Artikeln 22 bis 28 wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an. (Die Artikel 29 und 30 legen dann noch die Pflichten der einzelnen und Auslegungs- und Ausführungsbestimmungen fest). Dabei stehen die Rechte auf soziale Sicherheit (Art. 22), auf Arbeit (Art. 23), auf Gesundheit und Wohlergehen (Art. 25), auf Bildung (Art. 26) und auf die Partizipation am kulturellen Leben (Art. 27) im Vordergrund.

Ein besonderer Akzent wird durch die Artikel 22 und 28 gesetzt. In Art. 22 wird festgehalten: „Jedermann hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit¹³ unter Berücksichtigung der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“ In Art. 28 wird dann präzisiert, dass eine förderliche internationale Ordnung Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte in für alle Menschen ist: „Jedermann hat Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“ Mit diesen Bestimmungen wird deutlich, dass die Menschenrechte in ihrem Geltungsanspruch das Rechtsverhältnis zwischen Individuum und dem jeweiligen Staat transzendieren. Durch die Artikel 22 und 28 ist offensichtlich, dass eine begünstigende internationale Ordnung Voraussetzung der Verwirklichung der Menschenrechte in den einzelnen Staaten ist. Dies hat Auswirkungen auf das Verständnis der so genannten Rechte der dritten Dimension, wie etwa dem Recht auf Entwicklung, worauf wir in Kürze zurückkommen werden.

Schon an diesem Aufbau wird deutlich, dass die Menschenrechte gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein systematisches Ganzes bilden (Unteilbarkeit), dass sie für alle Menschen überall gelten (Universalität) und dass sie zu ihrer Verwirklichung wechselseitig aufeinander angewiesen sind (Interdependenz).

KSZE-GIPFELTREFFEN IN HELSINKI 1975: BUNDESKANZLER HELMUT SCHMIDT, DER STAATSRATSVORSITZENDE DER DDR, ERICH HONECKER, US-PRÄSIDENT GERALD FORD UND DER ÖSTERREICHISCHE BUNDESKANZLER BRUNO KREISKY BEI DER FEIERLICHEN UNTERZEICHNUNG DER SCHLUSSAKTE. DIE IN DER SCHLUSSAKTE ENTHALTENEN MENSCHENRECHTSVEREINBARUNGEN HATTEN FÜR DIE ENTWICKLUNG IN DER DDR UND IN OSTMITTELEUROPA EINE BESONDERE BEDEUTUNG.

picture alliance / dpa

UNTERSCHIEDLICHE DIMENSIONEN DER MENSCHENRECHTE

Die unterschiedlichen Dimensionen der Menschenrechte sind gleich ursprünglich und stehen in einem systematischen Zusammenhang. Die erste Dimension der politischen und bürgerlichen Rechte kann nur verwirklicht werden, wenn die Menschen in einer Gesellschaft leben, in der zumindest auf einem minimalen Niveau die zweite Dimension, also die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte tatsächlich gewährleistet werden. Wer an Hunger leidet, dessen Erstdimensionsrechte sind automatisch eingeschränkt. Und umgekehrt gilt genauso: Nur wenn die politischen und bürgerlichen Rechte der ersten Dimension gewährt werden, können die Zweitdimensionsrechte in hinreichendem Maße verwirklicht werden.

Zwischen den beiden Gruppen der bürgerlichen und politischen Rechte einerseits und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits besteht keinerlei Rangunterschied. Auch von den Verfasserinnen und Verfassern der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte war keine wertende Differenzierung intendiert. Deshalb ist es auch unangemessen, die Menschenrechte nach „Generationen“ zu differenzieren, zumal es historisch nicht zutreffend ist, dass die politischen und bürgerlichen Rechte vor den wirtschaftlichen und sozialen kodifiziert wurden. Es ist also nicht hilfreich, die bürgerlichen und politischen Rechte als die erste „Generation“, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als die zweite „Generation“ von Menschenrechten zu bezeichnen. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, es gäbe so etwas wie ursprüngliche und so etwas wie sekundäre Arten von Menschenrechten. Das widerspricht aber fundamental dem Grundanliegen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Deshalb hat es sich eingebürgert, von den unterschiedlichen Dimensionen der Menschenrechte zu sprechen.¹⁴

Dass die unterschiedlichen Gruppen von Rechten dann in rechtlich sehr unterschiedlicher Verbindlichkeit kodifiziert wurden, ist eindeutig eine Abweichung von den Intentionen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und vor allem den politischen Rahmenbedingungen während des Kalten Krieges geschuldet. So werden die Rechte des Zivilpaktes eindeutig als individuelle Ansprüche formuliert, die Rechte des Sozialpaktes haben eher den Charakter einer Zielbestimmung staatlichen Handelns (vgl. jeweils die Artikel 2 (1) der beiden Pakte). Auch dass etwa der Zivilpakt sehr viel verbindlichere Berichts-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten kennt als der Sozialpakt ist nicht etwa Ausdruck einer systematischen Vorrangstellung der bürgerlichen und politischen Rechte, sondern lediglich eine pragmatische Konzession an jene, vor allem westlichen Staaten, die nicht bereit waren, sich im

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einem ähnlich verbindlichen Regime zu unterwerfen.

Sowohl die Rechte der ersten als auch der zweiten Dimension bezeichnen Ansprüche, die von Individuen an die Instanzen des Staates, dessen Bürger oder Bürgerin sie sind bzw. wo sie sich aufhalten, als Rechtsadressaten gemäß der oben angeführten Definition gerichtet werden. Zunehmend hat sich in der Menschenrechtsdiskussion die Einsicht durchgesetzt, dass in den Ländern der Zwei-Drittel-Welt die Gewährung auch dieser Rechte stark von der internationalen Wirtschaftsordnung abhängt, dass also die Weltgemeinschaft insgesamt eine Verantwortung für die Verwirklichung von solch grundlegenden Rechten hat, wie derjenigen auf Entwicklung oder eine saubere Umwelt. Diese Aspekte der Menschenrechte werden als Menschenrechte der dritten Dimension bezeichnet.

DAS RECHT AUF ENTWICKLUNG

Bei der Entwicklung der Drittdimensionsrechte spielte vor allem das Recht auf Entwicklung eine prominente Rolle.¹⁵ Mit dem Recht auf Entwicklung wird insbesondere anerkannt, dass die Staaten insgesamt dafür Sorge tragen müssen, dass alle Länder in die Lage versetzt werden, ihrer Bevölkerung die grundlegenden Menschenrechte zu gewährleisten. Von der Zweiten Weltkonferenz der Menschenrechte in Wien 1993 wurde das Recht auf Entwicklung und andere Drittdimensionsrechte in den Katalog der Menschenrechte aufgenommen. Auch wenn die Wiener Erklärung bislang nur deklaratorischen Charakter hat, wie etwa ursprünglich die All-

gemeine Erklärung der Menschenrechte, und nicht sanktionsbewehrt ist, so ist doch ein wichtiger systematischer Fortschritt erreicht. Es wird zum einen anerkannt, dass sich in einer globalisierten Welt Menschenrechte nicht ausschließlich als Individualrechte verwirklichen lassen. Zum anderen wird mit der Wiener Erklärung festgeschrieben, dass die Staatengemeinschaft insgesamt für eine internationale politische und wirtschaftliche Ordnung verantwortlich ist, welche die Verwirklichung der Menschenrechte im Prinzip in allen Staaten ermöglicht. Indem die Menschenrechte als universal, unteilbar, interdependent und in Wechselbeziehung stehend anerkannt werden, ist eine Vorstellung überwunden, die eine Abstufung der Wichtigkeit der Menschenrechte nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, etwa den politischen oder den ökonomischen Rechten, vornimmt.¹⁶

FREIHEIT, GLEICHHEIT UND TEILHABE

Der systematische Zusammenhang der unterschiedlichen Dimensionen der Menschenrechte wird auch daran deutlich, dass jedes einzelne Menschenrecht verschiedene Aspekte impliziert. Jedes Menschenrecht zielt zugleich auf Freiheit, Gleichheit und Teilhabe. Bürgerliche und politische Rechte implizieren deshalb auch soziale Ansprüche, die Freiheit, Gleichheit und Teilhabe erst ermöglichen. Und umgekehrt wäre es der Menschenrechtssystematik zuwider, soziale Ansprüche auf Kosten der Freiheit und der sie verbürgenden bürgerlichen Rechte durchsetzen zu wollen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass es drei Dimensionen der Menschenrechte gibt.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

grundlegende Menschenrechte und humanitäre Regelungen als für alle verbindliches Völkerrecht halten (ius cogens). Es werden als Beispiele dafür angeführt das Verbot von Völkermord, das Verbot der Sklaverei, das Verbot von willkürlicher Tötung. Über den Umfang der Liste besteht allerdings keine Einigkeit.¹⁸ Allerdings beziehen sich die allermeisten dieser völkerrechtlichen Konzepte ausschließlich auf Rechte bzw. Bereiche, die den bürgerlichen und politischen Rechten zuzuordnen sind und stehen damit in Spannung zum Unteilbarkeitsprinzip.

DAS KONZEPT DER BASIC RIGHTS

Im Diskurs der politischen Philosophie wurde in diesem Zusammenhang ein Konzept der „grundlegenden Rechte“ (Basic Rights) vorgeschlagen. Dieses geht davon aus, dass es innerhalb der Menschenrechte eine Gruppe von Rechten gibt, deren Gewährung die Voraussetzung dafür ist, dass alle anderen Menschenrechte überhaupt in Anspruch genommen werden können. Diese Kategorie liegt damit quer zu der üblichen Unterteilung in bürgerliche und politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle sowie kollektive Menschenrechte. Das Konzept der Basic Rights unterläuft damit auch die Auseinandersetzung, ob eine dieser Gruppen von Menschenrechten wichtiger sei als die andere. Es geht nicht darum, Freiheit gegen soziale Sicherheit auszuspielen, sondern die Voraussetzungen für beide als grundlegende Rechte zu formulieren. Henry Shue nennt drei Aspekte der grundlegenden Rechte: Subsistenz, Sicherheit und Freiheit. Unter dem Recht auf Subsistenz versteht er minimale ökonomische Sicherheit, die er wie folgt definiert: „By minimal economic security, or subsistence, I mean unpolluted air, unpolluted water, adequate food, adequate clothing, adequate shelter, and minimal preventive public health care.“¹⁹ Neben die Subsistenz tritt das Recht auf Sicherheit, das als Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit verstanden wird, welches wiederum die Voraussetzung für die Wahrnehmung aller anderen Menschenrechte darstellt: „If any right is to be exercised except at great risk, physical security must be protected. In the absence of physical security people are unable to use any other rights that society may be said to be protecting without being liable to encounter many of the worst dangers they would encounter if society were not protecting the rights.“²⁰ Als weitere notwendige Bedingungen, um überhaupt Rechte in Anspruch nehmen zu können, sieht Shue gewisse Freiheitsrechte an, etwa das Recht auf Partizipation und auf Freizügigkeit. Die zugrunde liegende Argumentationsfigur gestaltet er folgendermaßen: Um überhaupt ein Recht als Recht in Anspruch nehmen zu können, und nicht etwa nur den Inhalt des Rechts wie z.B. Versorgung und Sicherheit in einer benevolenten Diktatur, müssen die Menschen an der Gestaltung der die Rechte verbürgenden sozialen Institutionen mitwirken können. Bestimmte Freiheitsrechte sind also Basic Rights, weil sie notwendige Bedingungen für die Ausübung anderer Rechte sind.

Mit diesem Konzept grundlegender Rechte gelingt es Shue, die unfruchtbare Trennung von einerseits politisch-bürgerlichen und andererseits sozial-wirtschaftlich-kulturellen und schließlich noch Drittdimensionsrechten systematisch überzeugend zu überwinden. Vielmehr entwickelt er so einen Ansatz, der für die Fragen des Menschenrechtsschutzes von eminenter Bedeutung ist, indem er es er-

möglicht, die fundamentalen Rechte aus den unterschiedlichen Dimensionen der Menschenrechte im Zusammenhang zu betrachten.²¹ Dies ist für jegliche Gerechtigkeitsperspektive wichtig, da so vermieden werden kann, dass die Menschenrechte sektoralisiert werden, dass man etwa in bestimmten Fällen mit enormem Aufwand die politisch-bürgerlichen Rechte zu schützen versucht, während gleichzeitig hingenommen wird, dass die Subsistenzrechte in großer Zahl in gravierender Weise ignoriert werden.

RECHTE UND INSTRUMENTE DES MENSCHENRECHTSSCHUTZES

Die Definition grundlegender Rechte ist insbesondere für die Frage der Instrumente des Menschenrechtsschutzes brisant. Die in der jüngeren Entwicklung mit humanitären Gründen gerechtfertigten militärischen Interventionen („Humanitäre Interventionen“) wurden in der Regel mit Verletzungen fundamentaler Menschenrechte begründet. In diesem Zusammenhang ist das Konzept der „humanen Sicherheit“ von besonderer Bedeutung, das von der International Commission on Intervention and State Sovereignty, einen Anstoß des UN-Generalsekretärs aufnehmend, entwickelt wurde. Das Verständnis von Sicherheit wird dort bewusst vom Konzept der nationalen Sicherheit zu dem der Human Security weiterentwickelt: „Human security means the security of people – their physical safety, their economic and social well-being, respect for their dignity and worth as human beings, and the protection of their human rights and fundamental freedoms. (...) The emphasis in the security debate shifts, with this focus, from territorial security, and security through armaments, to security through human development with access to food and employment, and to environmental security.“²²

Wichtig an diesen beiden Konzepten grundlegender Menschenrechte ist, dass sie die drei Dimensionen übergreifen. Das hat für den Menschenrechtsschutz direkte Konsequenzen. Es folgt daraus der normative Anspruch internationaler sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit. Die Verwirklichung grundlegender Menschenrechte wird damit im Zusammenhang gesehen mit der Weiterentwicklung internationaler Gerechtigkeit durch geeignete Maßnahmen, wie etwa die Reform der Terms of Trade oder gezielte Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Dies wiederum relativiert das Konzept der militärischen humanitären Intervention, da die Verletzung grundlegender bürgerlicher und politischer Rechte in Beziehung gesetzt wird mit der Verletzung grundlegender Zweit- und Drittdimensionsrechte. Dies hebt die Frage nach der militärischen Durchsetzung eines grundlegenden Menschenrechtsschutzes nicht auf, relativiert sie aber erheblich.

Die Grundorientierung für den Schutz grundlegender Menschenrechte bleibt somit die Schaffung ökonomischer und sozialer Gerechtigkeit in internationalem Horizont.²³

MENSCHENRECHTE ALS NORMATIVER GRUNDKONSENS DER GLOBALISIERUNG

Immer wieder wird gegen die bestehenden Menschenrechtskodifizierungen eingewandt, sie spielten schlicht die westliche Sicht der Welt, sie seien eurozentrisch und auf andere Kulturkreise nicht

Diese sind allerdings durch die *Prinzipien* der Unteilbarkeit, Universalität, Interdependenz und Interrelationalität komplementär aufeinander bezogen. Dem entspricht, dass jedes einzelne Menschenrecht auf die drei *Aspekte* der Freiheit, Gleichheit und Teilhabe gerichtet ist. Ein solches Verständnis der Menschenrechte, das ihren umfassenden Zusammenhang und die prinzipielle Gleichrangigkeit der Dimensionen betont, wird auch als *komprehensives (umfassendes) Menschenrechtsverständnis* bezeichnet.¹⁷

GRUNDLEGENDE RECHTE (BASIC RIGHTS)

Im vorangegangenen Abschnitt wurde zu zeigen versucht, dass die unterschiedlichen Dimensionen der Menschenrechte nicht in einem hierarchischen, sondern in einem komplementären Verhältnis stehen. Eine andere Frage ist, ob es innerhalb der jeweiligen Dimensionen Rechte gibt, die grundlegender sind als andere. Um es an einem drastischen Beispiel zu sagen: Ist das Recht auf Leben (Zivilpakt Art. 6 (1)) nicht grundlegender als das Briefgeheimnis (Zivilpakt Art. 17 (1))? Innerhalb der bestehenden Menschenrechtssystematik gibt es durchaus Ansätze zu einer solchen Hierarchisierung. So werden etwa im Zivilpakt in Art. 4 (2) Rechte aufgezählt, die auf gar keinen Fall eingeschränkt werden dürfen (non-derogable rights), während andere Rechte unter bestimmten Umständen, etwa einem öffentlichen Notstand, in der notwendigen und angemessenen Weise vorübergehend eingeschränkt werden dürfen. In den Völkerrechtsdiskussionen (opinio iuris), gibt es gestützt auf die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes Stimmen, die bestimmte

übertragbar. Gegen diese kulturrelativistische Kritik ist in aller Deutlichkeit einzuwenden, dass sie sowohl historisch als auch systematisch Begründungsdefizite aufweist.

Historisch ist sie problematisch, da es bei der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gerade die nicht-westlichen Länder waren, die sich an vielen Punkten gegen die europäischen und US-amerikanischen Interessen durchsetzen konnten. Das Vereinigte Königreich etwa war zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Erklärung ein Kolonialreich, im Süden der USA galten die Segregationsgesetze. Beide Staaten hatten kein Interesse daran, ein allgemeines Diskriminierungsverbot in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festzuschreiben. So waren nicht etwa die Regierungen der westlichen Staaten die Hauptakteure bei der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, sondern gerade die von nicht-westlichen Staaten. Eine bedeutsame Rolle kam auch Nicht-Regierungs-Organisationen zu. Darunter waren etwa der Zusammenschluss der Kirchen calvinistischer Prägung in den USA und jüdische Organisationen. In systematischer Hinsicht ist darauf aufmerksam zu machen, dass gerade im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Rechte Elemente aus der lateinamerikanischen Verfassungstradition aufgenommen wurden. Schließlich waren unter den 48 Staaten, die der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zugestimmt haben, neben 36 mit christlicher Tradition, zehn mit muslimischer und vier mit buddhistischer bzw. konfuzianischer Prägung.²⁴ Darüber hinaus muss gerade die Kodifizierung der beiden Menschenrechtspakete von 1966 im Kontext der De-Kolonisierung gesehen werden. Hier übten die Länder, die vor kurzem erst ihre Unabhängigkeit erlangt hatten, einen maßgebenden Einfluss aus. Dies ist nicht zuletzt daran erkennbar, dass in die gleichlautenden Artikel 1 der beiden Pakete das Recht auf Selbstbestimmung aufgenommen worden ist, was in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gerade in Hinsicht auf die Kolonien von den Kolonialmächten verhindert worden war.²⁵

DIE WIENER ERKLÄRUNG ALS VORLÄUFIGER KULMINATIONSPUNKT

Die oben schon erwähnte Erklärung der Zweiten Weltkonferenz der Menschenrechte 1993 in Wien (Wiener Erklärung) stellt so etwas wie einen vorläufigen Kulminationspunkt der Entwicklung der Menschenrechte dar. Repräsentanten von 171 Staaten aus allen Kulturkreisen, aus Nord und Süd einigten sich auf einen umfassenden Katalog von Menschenrechten. Dabei sind alle drei Dimensionen der Menschenrechte berücksichtigt. Das Recht auf Entwicklung als Drittdimensionsrecht par excellence wurde erstmals in einem solchen grundlegenden Dokument als fester Bestandteil des Menschenrechtskanons anerkannt (Art. 10). Des Weiteren wurden die Menschenrechte als universal, unteilbar, interdependent und interrelational festgeschrieben (Art. 5). Der Vorwurf der Kulturrelativität und des Eurozentrismus läuft hier ganz offensichtlich ins Leere. Deshalb ist jeweils zu prüfen, ob die Vorwürfe des Relativismus und des Kulturimperialismus nicht ihrerseits Legitimationsstrategien postkolonialer Herrschaftseliten sind.²⁶

Vielmehr liegt mit der International Bill of Human Rights und der Wiener Erklärung ein normativer Konsens im Bezugsrahmen der Weltgesellschaft vor, der an alle kulturellen, religiösen und weltanschau-

lichen Traditionen prinzipiell anschlussfähig ist. Dazu trägt insbesondere bei, dass moralische Prinzipien in Form des Rechts kodifiziert wurden, ihre jeweilige (moralische) Begründung allerdings offen bleibt. Gerade diese Begründungsoffenheit der rechtlich positivierten Menschenrechte ermöglicht ihre interkulturelle Anschlussfähigkeit. Sie sind dadurch Ausdruck eines minimalen geteilten Ethos in der Globalisierung und der normative Kern einer sich entwickelnden Rechtsordnung der Weltgesellschaft, die eine umfassende Gerechtigkeitskonzeption in die harte Münze des Rechts prägt.²⁷ Damit sind wir dem einige wesentliche Schritte näher, was der estnisch-russische Kosmopolit Friedrich Fromhold Martens noch für eine Zukunftsvision erachten musste:

„Der Grad an Wertschätzung des Menschen bezeugt stets das Niveau der Entwicklung der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts. Ist diese Wertschätzung groß, hält eine Epoche den Menschen als solchen für die Quelle der bürgerlichen und politischen Rechte des Individuums, so ist das internationale Leben rechtmäßig geordnet. Und umgekehrt finden wir in den Beziehungen der Staaten weder rechtliche Ordnung noch Achtung der Gesetze, wenn der Staat die Menschenrechte verletzt.“²⁸

ANMERKUNGEN

¹ Vgl. Kross, J.: Professor Martens' Abreise. München 1995 (Estnisches Original: Professor Martens' ärasõit. Tallinn 1984), S. 151.

² Zum ganzen Abschnitt vgl. Koenig, M.: Menschenrechte. (Campus Einführungen). Frankfurt am Main/New York 2005.

³ Kant, I.: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten und des Rechts (1785). Akademie Ausgabe. Bd. IV, S. 421. Zitiert nach Bielefeldt, H.: Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt 1998, S. 62.

⁴ Kant, I.: Metaphysik der Sitten (1797). Akademie Ausgabe. Bd. VI, S. 237. Zitiert nach Bielefeldt: Philosophie der Menschenrechte, S. 70.

⁵ Zum ganzen Abschnitt vgl. Bielefeldt: Philosophie der Menschenrechte, S. 45-79.

⁶ Zu den unterschiedlichen theologischen Modellen siehe immer noch Huber, W./Tödt, H. E.: Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt. München, 3. Aufl. 1988 (1977) und jetzt Huber, W.: Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik. Gütersloh 1996.

⁷ Zur historischen Dimension vgl. König, M.: Menschenrechte bei Durkheim und Weber. Normative Dimensionen des soziologischen Diskurses der Moderne. (Campus Forschung Bd. 837). Frankfurt am Main/New York 2002.

⁸ Alle wesentlichen Dokumente sind in Deutsch abgedruckt in Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn. 4. akt. u. erw. Aufl. 2004. Ausgewählte wichtige Dokumente in Englisch sind auch im Anhang abgedruckt bei Opitz, P. J.: Menschenrechte und internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert. Geschichte und Dokumente. München 2002.

⁹ Zur Geltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als Völkergewohnheitsrecht s.u.

¹⁰ Zu den Instrumenten des Menschenrechtsschutzes siehe den Beitrag von Michael Edinger in diesem Band.

¹¹ Ein Zweites Fakultativprotokoll wurde 1989 beschlossen. Es hat die Abschaffung der Todesstrafe zum Inhalt.

¹² Vgl. Opitz, P. J.: Menschenrechte und internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert. Geschichte und Dokumente. München 2002; Buergenthal, T.: International Human Right. St. Paul, MN: West Publishing 1995.

¹³ Kursivierung M.H.

¹⁴ Vgl. Riedel, E.: Menschenrechte der dritten Dimension. In: EuGRZ 16, 1989, S. 9-21; ders.: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn, 4. akt. u. erw. Aufl. 2004, S. 11-36.

¹⁵ Vgl. Opitz: Menschenrechte, S. 131-140; Schorlemer, S. von: Das Recht auf Entwicklung als kollektives Menschenrecht und seine Bedeutung gegenüber den individuellen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. In: Loccum Protokolle 11/95, 1996, S. 71-84.

¹⁶ Vgl. United Nations General Assembly/World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF/157/23). Wien 1993, Art. 10. Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch in der Kenntnis der Menschen ein Schwerpunkt auf den bürgerlichen und politischen Rechten liegt. Vgl. etwa Haspel, M./Sommer, G.: Menschenrechte und Friedensethik. In: Fuchs, A./Sommer, G. (Hrsg.): Krieg und Frieden. Handbuch der Konflikt- und Friedenspsychologie. Weinheim/Basel/Berlin 2004, S. 57-75 und den Beitrag von Gert Sommer, Jost Stellmacher und Elmar Brähler in diesem Band.

¹⁷ Vgl. Haspel, M.: Friedensethik und Humanitäre Intervention. Der Kosovo-Krieg als Herausforderung evangelischer Friedensethik. Neukirchen-Vluyn 2002, S. 101-104; 218-220.

¹⁸ Vgl. Kimminich, O./Hobe, S.: Einführung in das Völkerrecht. Tübingen/Basel, 7. Auflage 2000, S. 170f.

¹⁹ Shue, H.: Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 2nd ed. 1996 (1980), S. 23.

²⁰ Shue: Basic Rights, S. 21.

²¹ Damit geht Shues Ansatz über die meisten Formulierungen von Fundamentalmenschenrechten (non-derogable rights) hinaus, indem er die strukturelle ökonomische Dimension miteinbezieht.

²² International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect. Ottawa: IDRC Books 2001, S. 15.

²³ Vgl. Haspel: Friedensethik und Humanitäre Intervention.

²⁴ Vgl. Koenig: Menschenrechte, Kap. 3.

²⁵ Vgl. Koenig, M.: Weltgesellschaft, Menschenrechte und der Formwandel des Nationalstaats. In: Zeitschrift für Soziologie Vol. 34, 2005.

²⁶ Vgl. Bielefeldt: Philosophie der Menschenrechte, S. 17.

²⁷ Insofern sind Unterfangen wie das von Hans Küng betriebene „Projekt Weltethos“ eigentlich redundant, insofern die Menschenrechte genau einen solchen minimalen normativen Konsens darstellen, gegenüber einem „Projekt Weltethos“ allerdings den unschätzbaren Vorzug haben, durch ihre rechtliche Gestalt von vornherein Teil des Institutionalisierungsprozesses einer internationalen Ordnung zu sein.

²⁸ Kross: Professor Martens' Abreise, S. 150f.

UNSER AUTOR



Dr. Michael Haspel ist Privatdozent für Systematische Theologie mit Schwerpunkt Sozialethik am Fachbereich Evangelische Theologie und Mitglied des Zentrums für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg, Mitglied der Prä-

dialversammlung des Deutschen Evangelischen Kirchentages und der Kammer für Bildung und Erziehung, Kinder und Jugend der EKD. Veröffentlichungen zu den Themen Sexual- und Familienethik, Friedensethik, Sozialethik in der modernen Gesellschaft.

Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes

MICHAEL EDINGER

Der Beitrag von Michael Edinger setzt beim internationalen Menschenrechtssystem ein, wie es seit 1945 im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) entwickelt worden ist. Er geht dann auf die regionalen Organe ein, deren Instrumente und Verfahren im Einzelfall eine stärkere Schutzwirkung entfalten als die der VN. Dem wachsenden Gewicht eines zivilgesellschaftlichen Akteurs in der Menschenrechtspolitik trägt die kurze Darstellung zum Einfluss der Nicht-Regierungs-Organisationen Rechnung. Der Beitrag schließt mit einer kurzen Diskussion neuer Herausforderungen des Menschenrechtsschutzes. Red.

SIEGESZUG ODER PYRRHUSSIEG DER MENSCHENRECHTE?

Das vergangene Jahrhundert ist nicht nur eines totalitärer Gewaltherrschaft gewesen. In seiner zweiten Hälfte hat sich auch ein kaum vorhersehbarer Siegeszug der Menschenrechte vollzogen. Im Zuge des doppelten Prozesses der Internationalisierung und der völkerrechtlichen Kodifizierung von Menschenrechten eignet sich jene kopernikanische Wende, als deren Manifestation die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gilt. Sie ist dadurch charakterisiert, dass der einzelne Mensch vom bloßen Objekt zum Subjekt internationalen Rechts wird, was eine beispiellose „völkerrechtliche Aufwertung des Individuums“ (Opitz 2002, 224) bedeutet.

Aus der Perspektive des frühen 20. Jahrhunderts stellt bereits diese Neugestaltung des internationalen Rechts einen geradezu unvorstellbaren Fortschritt dar (vgl. den Beitrag von Michael Haspel). Fortan definiert sich dieses nicht allein über die Beziehungen zwischen Staaten. Vielmehr werden die Rechte des einzelnen Menschen zu einem relevanten und im Zuge der Verrechtlichung tendenziell immer wichtigeren Bezugspunkt. Im Verlauf der sechs Jahrzehnte, die seit der Gründung der Vereinten Nationen vergangen sind, ist die Kodifizierung von Menschenrechten entscheidend vorangekommen (Riedel 1999; Hamm 2003, 66-75). Mittlerweile weist der internationale Menschenrechtsschutz eine bemerkenswerte Regeldichte auf.

Gleichwohl ist der hier nur angedeutete Siegeszug der Menschenrechte immer begrenzt geblieben. Er war nicht nur von Rückschlägen begleitet, sondern seine teils sehr eng gesteckten Grenzen liegen vorwiegend auf den Feldern der Überwachung und Kontrolle, letztlich also der effektiven Durchsetzung von Menschenrechten. Aktuelle Katastrophen wie zuletzt die genozidähnlichen Verbrechen in der westsudanesischen Region Darfur oder der gerade einmal

ein Jahrzehnt zurückliegende Völkermord in Ruanda lassen mitunter einen Pyrrhussieg vermuten. Auch wenn eine solche Wahrnehmung bei weitem zu pessimistisch ist: Der Aufbau von effektiven Schutzsystemen hat mit der erfolgreichen Kodifizierung der Menschenrechte nicht annähernd Schritt gehalten. Spätestens zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist damit eine Situation erreicht, in der es nicht so sehr um die rechtliche Verankerung neuer Menschenrechte geht, als um eine möglichst weitgehende Durchsetzung der bestehenden Rechte. Der Schwerpunkt heutiger Menschenrechtspolitik liegt demnach nicht mehr auf der Normset-

zung, sondern auf der Durchsetzung vertraglich fixierter Menschenrechte. stand menschenrechtsorientierter Politik. Wie Kontroll- und etwaige Sanktionsmechanismen beschaffen sind, wie sich die mit dem Schutz und der Durchsetzung von Menschenrechten beauftragten Institutionen zusammensetzen, welche Aufgaben und Kompetenzen sie haben – all diese Faktoren bestimmen darüber, ob und in welchem Umfang vertraglich garantierte Rechte auch tatsächlich umgesetzt werden. Anliegen dieses Beitrags ist es daher, wesentliche internationale und regionale Menschenrechtsschutzsysteme vorzustellen. Dabei geht es weniger um die organisatorischen und prozeduralen Details, sondern vielmehr um eine

DER SIEGESZUG DER MENSCHENRECHTE IST IMMER BEGRENZT GEBLIEBEN. AKTUELLE KATASTROPHEN WIE ZULETZT DIE GENOZID-ÄHNLICHEN VERBRECHEN IN DER WESTSUDANESISCHEN REGION DARFUR LASSEN MITUNTER EINEN PYRRHUSSIEG VERMUTEN. DAS BILD DES BRITISCHEN FOTOGRAFEN MARCUS BLEASDALE WURDE ZUM „UNICEF-FOTO DES JAHRES 2004“ GEKÜRT. DAS BILD ZEIGT EIN FLÜCHTLINGSKIND IN DARFUR. picture alliance / dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

zung, sondern auf der Durchsetzung vertraglich fixierter Menschenrechte.

KEIN MENSCHENRECHTSSCHUTZ OHNE WIRKSAME VERFAHREN

Organe und Verfahren des Menschenrechtsschutzes sind vor diesem Hintergrund kein bloßes Beiwerk von Menschenrechtskodizes, sondern sie bilden einen ganz wesentlichen Gegen-

bei den bisherigen Erfahrungen ansetzende Analyse der Möglichkeiten und Grenzen der jeweiligen Institutionen. Welche Beiträge haben sie für den Schutz fundamentaler Menschenrechte leisten können? Worin bestehen die Stärken und Schwächen ihrer Menschenrechtsarbeit? Inwieweit ist der Umfang ihrer Handlungs- und Gestaltungschancen durch die ihnen eigenen Verfahrensweisen bedingt? Wie diese Leitfragen andeuten, beziehen sich die weiteren Ausführungen auf die „lebenden“

Organe des Menschenrechtsschutzes. Organisationsstatue, Mandate, institutionelle Stellung und Verfahrensregeln stellen für ihre Arbeit wichtige, gelegentlich entscheidende Rahmenbedingungen dar. Aus diesem Grund wird hier in angemessenem Umfang auf sie einzugehen sein.

DAS MENSCHENRECHTSSCHUTZSYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN

Der internationale Menschenrechtsschutz in seiner heutigen Gestalt ist keinesfalls bereits mit der Gründung der Vereinten Nationen entstanden, wenngleich bereits der erste Artikel der VN-Charta von 1945 die Mitgliedstaaten verpflichtet, die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (...) zu fördern und zu festigen.“¹ Ganz abgesehen davon, dass zumal in der Frühphase der Vereinten Nationen die Friedenssicherung im Zentrum ihres Selbstverständnisses stand, kam es erst im Laufe der Jahrzehnte zu der heutigen Ausgestaltung menschenrechtlicher Instrumentarien. Dabei fallen einige substantielle Neuerungen in die Zeit nach Ende des Kalten Krieges, darunter die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte und zuletzt die Konstituierung des Internationalen Strafgerichtshofs.

Ein stufenweiser Auf- und Ausbau des universellen Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen war von Beginn an vorgesehen. So gingen die Planungen des Wirtschafts- und Sozialrats der VN und der von ihm gebildeten Menschenrechtskommission von einem Drei-Stufen-Modell aus. Als erste Stufe war eine Erklärung vorgesehen, die zugleich als Grundlage für eine völkerrechtlich verbindliche Konvention dienen sollte. Die dritte Stufe hätte ein Abkommen zur Durchsetzung der Vertragsbestimmungen dargestellt. Bekanntlich ließ sich die Erklärung innerhalb von gut zwei Jahren realisieren, während für die Verabschiedung der Konvention – faktisch handelt es sich mit dem Zivilrechtspakt und dem Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte um zwei Konventionen, die gelegentlich so bezeichneten Zwillingspakte – zwei Jahrzehnte benötigt wurden. Zusammen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bilden die beiden Pakte heute die so genannte International Bill of Rights. Hingegen fehlt es der Sache nach weiterhin an einem Durchsetzungsabkommen.

Innerhalb der Vereinten Nationen befasst sich eine Vielzahl von Gremien mit Fragen der Menschenrechte. Dazu zählen zentrale Beschlussfassungsorgane wie die Generalversammlung, der Sicherheitsrat und der Generalsekretär ebenso wie der Internationale Gerichtshof und eine breite Palette von Sonderorganisationen. Vor allem zwei Institutionen widmen sich jedoch ausschließlich dem gesamten Spektrum der Menschenrechte: die Menschenrechtskommission als ältestes damit befasstes VN-Gremium und der Hochkommissar für Menschenrechte. Mitte 2002 hat mit dem Internationalen Strafgerichtshof ein drittes Organ seine Arbeit aufgenommen, dessen Tätigkeitsfeld zumindest faktisch die Menschenrechte, konkret die Strafverfolgung bei besonders schwerwiegenden Verbrechen sind.

DAS 1503-VERFAHREN KANN JEDERZEIT IN EIN ÖFFENTLICHES VERFAHREN ÜBERFÜHRT WERDEN. EIN SOLCHES VERFAHREN WURDE IM ZUSAMMENHANG MIT DER MENSCHENRECHTSWIDRIGEN POLITIK DES SÜDAFRIKANISCHEN APARTHEID-REGIMES INS LEBEN GERUFEN. EINE GRUPPE SCHWARZER APARTHEIDSGEGNER DEMONSTRIERT 1989 AUF EINEM NUR FÜR WEIBE RESERVIERTEN STRAND.

picture alliance / dpa

Neben diesen nach Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Zusammensetzung ganz unterschiedlichen Kerninstitutionen kennt das VN-Menschenrechtsschutzsystem eine Reihe vertragsbasierter Organe. Sie unterscheiden sich von den genannten zentralen Gremien dadurch, dass sie sich auf die Überwachung der Bestimmungen eines einzelnen Abkommens konzentrieren. Ihre Auseinandersetzung mit Menschenrechtsfragen bleibt von daher auf einen vergleichsweise engen Themenkreis beschränkt. Die dem VN-System eigene Unterscheidung von chartabasierten und vertragsbasierten Institutionen des Menschenrechtsschutzes soll die nachfolgende Vorstellung der einzelnen Organe und die Untersuchung ihrer Verfahren leiten.

DIE MENSCHENRECHTSKOMMISSION: NORD-SÜD-POLARISIERUNG

1946 entstanden zählt die Menschenrechtskommission zu den ältesten VN-Gremien überhaupt. Ihre Tätigkeit hat sich allerdings im Zeitverlauf beträchtlich gewandelt. Bildeten während der ersten beiden Jahrzehnte die Normsetzung und der Aufbau von Berichtssystemen die Arbeitsschwerpunkte, dominieren seitdem die Kontroll-, Beratungs- und Präventionsfunktionen und damit zugleich das Bemühen um die Einrichtung effektiver Schutzmechanismen. Die Ausarbeitung neuer Menschenrechtsverträge ist im Zuge dieses Funktionswandels nicht zum Erliegen gekommen, wie die Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger 1998 und Ende 2002 die Verabschiedung des Zusatzprotokolls zur Antifolterkonvention verdeutlichen. Angesichts der in mehr als 60 menschenrechtlich einschlägigen Erklärungen und Abkommen zum Ausdruck kommenden Regelungsdichte hat sie jedoch an Bedeutung eingebüßt.

Zwar hat die Kommission ihre zentrale Stellung im Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen mit der Einrichtung des Amtes eines Hochkommissars für Menschenrechte wohl eingebüßt. Sie stellt aber weiterhin die „wichtigste zwischenstaatliche Säule des globalen Menschenrechtsschutzes“ (Schaefer 1998) dar. Diese Bedeutung mag angesichts ihrer auf sechs Wochen begrenzten regulären Sitzungsperiode überraschen. Die geringe Sitzungsfrequenz führt neben einem beachtlichen öffentlichen Interesse an den jeweils auf das Frühjahr terminierten Genfer Verhandlungen regelmäßig zu einer übervollen Agenda. Die eingehende Behandlung von wichtigen Menschenrechtsthemen ist in den vergangenen Jahren zusätzlich durch die finanziellen Engpässe geschuldete Streichung von Abend- und Nachtsitzungen erschwert worden.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Seit 1992 setzt sich die Menschenrechtskommission aus 53 Regierungsvertretern der dem Wirtschafts- und Sozialrat angehörenden Staaten zusammen. Insofern sich in Genf alljährlich weisungsgebundene Staatenvertreter gegenüber sitzen, kann die Kommission als „Ort der Politiker“ (Fritzsche 2004, 61), präziser wohl als Beratungs- und Beschlussgremium politisch instruierter Diplomaten gelten. Diese Zusammensetzung verleiht ihr einerseits das für die Durchsetzung bedeutender Entscheidungen nötige politische Gewicht. Andererseits begünstigt sie die gerade in jüngster Zeit verstärkt zu beobachtende Instrumentalisierung der Sitzungen für menschenrechtsfremde politische Zwecke (Bruck-Friedrich/Hainzl 2004).

In den annähernd 60 Jahren ihres Bestehens haben die globalen Kräfteverhältnisse und die weltpolitischen Konfliktlinien immer wieder ihren Niederschlag in der Kommission gefunden. Während des Kalten Krieges führte dies bis zu einer punktuellen Blockade ihrer Arbeit. Vor allem brachte es der in die Kommission hinein verlängerte Ost-West-Konflikt mit sich, dass ganze Staatengruppen gegen Kritik gefeit waren und sich die länderbezogene Arbeit entsprechend auf ein-nige wenige Staaten konzentrierte. Im Gefolge der Dekolonialisierung traten ab den späten 1960er-Jahren – teils quer zu den Ost-West-Spannungen, teils diese verstärkend – Konflikte zwischen Staaten der nördlichen Hemisphäre und dem Süden auf.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Die Hoffnung, dass mit dem Ende der Blockkonfrontation auch die Ideologisierung der Menschenrechte in der Kommission aufhören würde, erwies sich als trügerisch. Zwar wurde sie zunächst durch die Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 genährt, deren Abschlussdokument die Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte bekräftigte. Für die weitere Arbeit der Kommission entpuppte sich die Wiener Übereinkunft jedoch eher als Formelkompromiss denn als belastbare Grundlage für eine menschenrechtsorientierte Politik. Zum Streitpunkt sind in den letzten Jahren einerseits Stellenwert und Interpretation der so genannten Menschenrechte der dritten Dimension, insbesondere des Rechts auf Entwicklung, andererseits die Praxis der Länderresolutionen geworden. Dabei hat sich die Blockbildung zwischen den westlichen Staaten auf der einen Seite und der großen Mehrzahl afrikanischer und asiatischer Staaten auf der anderen Seite verfestigt.

VON 1503 ZU 1235: DIE VERFAHREN

Zu den Verdiensten der Kommission gehört neben ihrem entscheidenden Beitrag zur Kodifizierung der Menschenrechte die Etablierung der so genannten außervertraglichen Beschwerdeverfahren. Sie ermöglichen es, unter Bezug auf die Charta der Vereinten Nationen

auch Menschenrechtsverletzungen in solchen Staaten zu untersuchen, die die wichtigsten Abkommen nicht paraphiert haben. Angesichts der heutigen Ratifikationsstände² mag die Dringlichkeit solcher außervertraglicher Verfahren eher begrenzt erscheinen. Noch bis weit in die 80er-Jahre hinein aber hatten viele VN-Mitgliedstaaten nicht einmal die „Zwillingspakete“ aus dem Jahr 1966 ratifiziert. Ihre vorerst stärksten Kontrollinstrumente erhielt die Kommission mit dem 1235-Verfahren und dem 1503-Verfahren, deren Bezeichnungen sich aus den Nummern der entsprechenden Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats ergeben. Während im 1235-Verfahren Menschenrechtsverletzungen öffentlich thematisiert werden, ist das 1503-Verfahren vertraulicher Natur. Es nimmt seinen Ausgang bei der aus Experten zusammengesetzten Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Diese prüft jährlich die vom VN-Generalsekretär weitergeleiteten „Mitteilungen“ über Menschenrechtsverstöße darauf hin, ob sich Anhaltspunkte für ein System schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ergeben. Erst wenn dies bejaht wird, erfolgt die Befassung der Menschenrechtskommission. Diese kann in nichtöffentlicher Sitzung entweder eine eingehende Untersuchung vorsehen oder einen Ad-hoc-Ausschuss einsetzen. Am Ende der Untersuchung steht ein Bericht an den Wirtschafts- und Sozialrat, der auch Empfehlungen enthält.

Die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses ist demgegenüber auf Konsens angelegt. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass seine Einrichtung an die Zustimmung des betroffenen Staates gebunden ist.

Vor allem im Umgang mit ausgeprägt kooperationswilligen Staaten dürfte das 1503-Verfahren ein Erfolg versprechendes Instrument darstellen. Es ermöglicht diesen, auf die erhobenen Vorwürfe zu reagieren und die Missstände abzustellen, ohne einen Gesichtsverlust zu erleiden. Ein gewisser Handlungsdruck entsteht dadurch, dass die Menschenrechtskommission seit gut 25 Jahren in ihren Berichten an den Wirtschafts- und Sozialrat alle jene Staaten auflistet, die Gegenstand eines 1503-Verfahrens gewesen sind. Darüber hinaus kann das vertrauliche Verfahren jederzeit in ein öffentliches überführt werden.

Ein solches öffentliches Verfahren wurde 1967 im Zusammenhang mit der menschenrechtswidrigen Politik des südafrikanischen Apartheid-Regimes ins Leben gerufen. Im Rahmen des 1235-Verfahrens ist die Menschenrechtskommission berechtigt, eingehende Untersuchungen durchzuführen, wenn es Hinweise auf „konsistente Muster schwerer Menschenrechtsverletzungen“ gibt. Während der ersten beiden Jahrzehnte fand dieses Instrument nur selektiv bei international eher isolierten Staaten Anwendung, neben Südafrika (bis 1994) im Fall Israels (wegen der Menschenrechtssitua-

tion in den besetzten palästinensischen Gebieten), zeitweilig auch gegen Chile (unter der Pinochet-Diktatur). Allmählich hat sich aus dem 1235-Verfahren das Länderverfahren entwickelt, in dessen Rahmen die Kommission Sonderberichterstatter einsetzt, um die Einhaltung menschenrechtlicher Standards in einzelnen Staaten zu prüfen. Betroffen waren davon seit dem Ende des Ost-West-Konflikts unter anderem Afghanistan, Burundi, Iran, Irak, Kambodscha, Nigeria und Somalia. Dass es sich beim Länderverfahren um das vergleichsweise schärfste Schwert der Menschenrechtskommission handelt, mag man auch daran ablesen, dass den Berichterstatter durch die menschenrechtsverletzenden Staaten wiederholt die Einreise verweigert worden ist.

REFORMBEDARF

In der Kommission selbst betreiben seit einigen Jahren vorwiegend die afrikanischen Staaten Lobbying gegen die länderbezogenen Verfahren mit dem Argument, diese seien zu konfrontativ. Als Alternative werden verschiedentlich die thematischen Verfahren genannt, die die länder- und regionenübergreifende Bearbeitung von Querschnittsthemen vorsehen. Dieses Instrument erfreut sich, seitdem es 1980 zur Praxis des Verschwindenlassens in Lateinamerika erstmalig Anwendung gefunden hat, gerade wegen seines geringeren Konfliktpotenzials wachsender Beliebtheit. In den vergangenen 25 Jahren sind Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen bei so unterschiedlichen Themen wie den Menschenrechten indigener Völker, Kinderhandel und Kinderprostitution, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit oder Gewalt gegen Frauen eingesetzt worden. Die veränderten Foki der Menschenrechtsarbeit der Kommission reflektieren sich in der verstärkten Einbeziehung sozialer, ökonomischer und sozialer Rechte in die Themenverfahren. So hat die Kommission während der vergangenen Jahre nacheinander Berichterstatter zu den Rechten auf Bildung, Nahrung und angemessenes Wohnen ernannt. Jenseits der skizzierten speziellen Verfahren verfügt die Menschenrechtskommission über das herkömmliche Instrument der Resolution. Gerade die länderbezogenen Resolutionen sind hochgradig umstritten und in aller Regel das Ergebnis von längeren Verhandlungen. Nicht die Schwere bestehender Menschenrechtsver-

letzungen entscheidet oftmals über den Erfolg eines Resolutionsentwurfs, sondern das internationale Gewicht oder die regionale Einbindung eines betroffenen Staates bzw. dessen Fähigkeit, „Abwehrbündnisse“ zu bilden. So scheitern seit Jahren alle Versuche, Resolutionen zu China zu verabschieden bzw. sie überhaupt in der Kommission zu diskutieren. Auch Staaten wie Kuba und Simbabwe sind mitunter erfolgreich darin, gegen sie gerichtete Resolutionen zu vereiteln. Freilich wird eine derartige Obstruktionspolitik mitunter auch durch die Uneinigkeit der westlichen Demokratien und durch Glaubwürdigkeitsdefizite begünstigt. Namentlich die teils konfrontative Menschenrechtspolitik der USA gilt vielen Ländern des Südens als „Menschenrechtsimperialismus“ und durch doppelte Standards charakterisiert. Dass 2002 erstmalig in der Geschichte des Gremiums kein US-Vertreter in die Kommission gewählt worden ist, dürfte wohl als ein politisches Signal an Washington zu verstehen sein. Derartige Verhinderungsstrategien verweisen wiederum auf die „politische“ Zusammensetzung der Menschenrechtskonferenz, die durch den regionalen Proporz (zurzeit Afrika: 15, Asien: 12, Osteuropa: 5, Lateinamerika und Karibik: 11, Westeuropa und Sonstige: 10) noch verstärkt wird. Dies führt immer wieder zu der grotesken Situation, dass das Votum von Staaten mit einer äußerst problematischen Menschenrechtsbilanz den Ausschlag dafür gibt, ob eine Resolution verabschiedet wird und es in der Folge zu weiteren Kontrollmaßnahmen kommt. Diesem Strukturproblem der Kommissionsarbeit durch inhaltliche Anforderungen an ihre Mitglieder zu begegnen, wie sie etwa vom Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte und von einigen Menschenrechtsorganisationen ins Spiel gebracht worden sind (Botta/Heinzl 2004, 193), würde zwar die Glaubwürdigkeit der Kommission erhöhen, erscheint zumindest mittelfristig aber wenig chancenreich. Eine vom Generalsekretär mit Vorschlägen zur VN-Reform beauftragte Gruppe hochrangiger Persönlichkeiten fordert in ihrem Bericht von Ende 2004 dann auch das exakte Gegenteil: die Ausweitung der Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission auf alle Staaten (Eine sichere Welt 2004, 84). Dieser unter dem Gesichtspunkt der Effektivität befremdlich anmutende Vorschlag wird erst vor dem Hintergrund der langfristigen Reformperspektive plausibel. Auf Dauer regt die „Hochrangige Gruppe“ die Aufwertung der

Kommission zu einem sogenannten Menschenrechtsrat an, der als vollwertiges Charta-Organ dem Wirtschafts- und Sozialrat gleichgestellt wäre. Ein solcher Menschenrechtsrat könnte die Nord-Süd-Konflikte kurzfristig nicht beilegen, mit ihm würden aber aus dem veränderten Verständnis der Menschenrechte als einer Querschnittsaufgabe der VN die notwendigen institutionellen Konsequenzen gezogen. Einen ersten Schritt in diese Richtung haben die VN 1993 mit der Einrichtung des Hohen Kommissar für Menschenrechte getan.

HOHER KOMMISSAR ALS NEUES ZENTRUM DER MENSCHENRECHTSAKTIVITÄTEN

Der Hochkommissar amtiert im Rang eines Untergeneralsekretärs, wird vom Generalsekretär ernannt und bedarf dafür der Bestätigung durch die Generalversammlung. Bei ihm liegt die Hauptverantwortlichkeit für menschenrechtsbezogene Aktivitäten, das heißt er fungiert als das neue Koordinationszentrum im VN-System. In dieser Funktion ist der Hohe Kommissar durch die Eingliederung des einstigen Menschenrechtszentrums in seinen nunmehr als Büro des Hohen Kommissars firmierenden Arbeitsstab 1997 gestärkt worden. Das Mandat des Hohen Kommissars erstreckt sich zudem auf die Beratung der Mitgliedstaaten in Menschenrechtsfragen sowie auf das Initiativrecht gegenüber dem Generalsekretär, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Menschenrechtskommission. Ein wesentlicher Vorteil des Hohen Kommissars besteht darin, dass er der Menschenrechtspolitik der VN buchstäblich ein Gesicht gibt. Wie der durch das Mandat abgesteckte Spielraum genutzt wird, welche Erfolge der Institution in ihrer Arbeit beschieden sind – darüber entscheidet nicht zuletzt auch die Person des Hohen Kommissars. Die bisherigen vier Amtsinhaber – darunter zwei Lateinamerikaner und je eine Westeuropäerin und eine Nordamerikanerin – haben allesamt über mehr oder weniger umfassende Erfahrungen im Bereich der internationalen Politik allgemein und auch der Menschenrechtsarbeit im Besonderen verfügt (vgl. Tabelle). Schon bedingt durch ihre Amtsdauer haben allein der Ecuadorianer Ayala-Lasso und die frühere irische Präsidentin Robinson bislang das Amt prägen können. Dies dürfte der Irin insofern besser gelungen sein, als sie stär-

TABELLE 1: DIE BISHERIGEN HOHEN KOMMISSARE FÜR MENSCHENRECHTE DER VEREINTEN NATIONEN

Zeitraum	Name	Herkunftsland	wichtigste früher ausgeübte Ämter
4/1994-3/1997	José Ayala-Lasso*	Ecuador	Ständiger Vertreter Ecuadors bei den Vereinten Nationen (1989-94) Außenminister Ecuadors (1977-79)
9/1997-9/2002	Mary Robinson	Irland	Präsidentin der Republik Irland (1990-97) Senatorin (1969-1989)
9/2002-8/2003	Sergio Vieira de Mello**	Brasilien	VN-Untergeneralsekretär für Humanitäre Angelegenheiten (1998-2002) Stellvertr. VN-Hochkommissar für Flüchtlinge (1996-97)
seit 7/2004	Louise Arbour	Kanada	Richterin am Verfassungsgericht Kanadas (1999-2004) Chefanklägerin bei den Internationalen Tribunalen zum früheren Jugoslawien und zu Ruanda (1996-1999)

* Ayala-Lasso legte sein Amt am 15.3.1997 wegen seiner erneuten Berufung zum Außenminister Ecuadors vorzeitig nieder

** Vieira de Mello wurde während seiner kurzzeitigen Tätigkeit als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Irak, mit der er im Mai 2003 beauftragt worden war, am 19.8.2003 in Bagdad getötet.

kere menschenrechtspolitische Akzente gesetzt und sich einer deutlicheren Sprache bedient hat als ihr Vorgänger.

Anders als die Menschenrechtskommission verfügt der Hohe Kommissar über keine genuinen Sanktionsmittel. Dafür kann er im Rahmen seiner faktischen Allzuständigkeit nahezu jede Menschenrechtsfrage in der ihm geeignet erscheinenden Art und Weise thematisieren. Dafür bieten sich einerseits Empfehlungen gegenüber den relevanten VN-Organen, andererseits bilaterale Kontakte zu den relevanten Regierungen an. Nach der Konzeption des Amtes ist der Hohe Kommissar vorwiegend auf die Instrumente der mehr oder weniger „stillen“ Diplomatie verwiesen (kritisch dazu Opitz 2002, 180). Das Leitbild seiner Tätigkeit entspricht am ehesten dem eines Moderators, der in Abstimmung mit den betroffenen Staaten und im engen Kontakt mit relevanten NRO nach konkreten Lösungen bei Menschenrechtsverletzungen sucht. Zu den Instrumenten, die ihm dafür zur Verfügung stehen, gehören verschiedene Beratungsdienste sowie Programme der technischen Zusammenarbeit. Diese können sich beispielsweise auf die Unterstützung von Strafrechtsreformen, die Hilfe bei der Vorbereitung von Wahlen oder die Beratung bei Initiativen im Bereich der Menschenrechtserziehung beziehen.

Eine vom Hohen Kommissar ausgehende echte Innovation in der Menschenrechtsarbeit der VN stellen die Menschenrechtsfeldmissionen dar. Erstmals nach dem Völkermord in Ruanda durch die Einrichtung eines Büros in der Hauptstadt Kigali begonnen, haben sie sich seitdem zu einem wichtigen Handlungsfeld des Hohen Kommissars entwickelt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt darin, dass zeitweilig mehr Personal im „Außendienst“ tätig ist als im Genfer Büro. Während die Feldmission in Ruanda zwischen 1994 und 1998 durch Nachforschungen zum vorausgegangenen Genozid, die Beobachtung der Menschenrechtslage und die Beratung der neuen Regierung vorwiegend zur politischen Konsolidierung beitragen sollte, haben sich daneben auch Missionen mit stärker präventiver Zielrichtung entwickelt. Nach Initiator, Mandat, Arbeitsweise und hinsichtlich der Kooperation mit anderen VN-Organen, aber auch mit regionalen Organisationen unterscheiden sich die Missionen erheblich voneinander. Zurzeit befinden sich die wichtigsten Feldpräsenzen unter anderem in Bosnien-Herzegowina, Burundi und Kolumbien, Regionalbüros etwa in Äthiopien, Kasachstan und Südafrika.

DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF: „GESCHENK DER HOFFNUNG“

Mehr als der Hohe Kommissar für Menschenrechte bedeutet der Internationale Strafgerichtshof eine grundlegende Zäsur in der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Mit dem Gerichtshof ist erstmals in der Menschheitsgeschichte eine ständige Einrichtung geschaffen worden, deren Aufgabe die Strafverfolgung schwerster Menschenrechtsverletzungen ist. Damit besteht zumindest die Aussicht darauf, dass es zukünftig keine Straffreiheit, keinen safe haven mehr für die Verantwortlichen von Massenmorden,

„ethnischen Säuberungen“ und vergleichbar schweren Verbrechen geben wird. Es ist diese Perspektive, die Kofi Annan von einem „Geschenk der Hoffnung für zukünftige Generationen“ hat sprechen lassen.

Die Idee eines internationalen Strafgerichts reicht zurück bis in die frühen Jahre der VN. Bereits im Vorfeld der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte schlug der französische Völkerrechtler René Cassin einen Generalstaatsanwalt zum Schutz der Menschenrechte vor, wenig später brachte Australien einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof in die Diskussion. Ähnlich wie im Fall des Menschenrechtskommissars öffnete sich jedoch erst mit dem Ende der Blockkonfrontation das „Fenster der Gelegenheit“. Die Dringlichkeit wurde unter anderem durch die Gräueltaten im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda unterstrichen, auf die die internationale Staatengemeinschaft – fast 50 Jahre nach den Prozessen von Nürnberg und Tokio – mit der Einrichtung von zwei internationalen Ad-hoc-Straftribunalen in Den Haag (mit Zuständigkeit für das frühere Jugoslawien) und in Arusha (mit Zuständigkeit für Ruanda) reagierte. Nicht zuletzt das Verfahren gegen den früheren serbischen Regierungschef Milošević in Den Haag dürfte verdeutlichen, dass es sich dabei um einen qualitativen Sprung bei der juristischen Aufarbeitung und Ahndung schwerster Menschenrechtsverletzungen handelt.

Parallel zur Genese der beiden internationalen Tribunale intensivierte die Internationale Völkerrechtskommission ihre Arbeit an dem Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof. In Umsetzung von Resolutionen der Generalversammlung legte sie 1994 einen Entwurf für das Statut vor, der dann in einem für alle VN-Mitgliedstaaten offenen Verfahren diskutiert wurde. Dabei standen sich die „gerichtshoffreundlichen“ Positionen einer Koalition der so genannten gleichgesinnten Staaten, darunter zahlreiche europäische Länder einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, und die der eher skeptischen Staaten einschließlich der ständigen Mitglieder im VN-Sicherheitsrat China, Russland und USA gegenüber (Kaul 1998). Während die gleichgesinnten Staaten auf einen möglichst unabhängigen, mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Gerichtshof drangen, traten die Skeptiker für ein begrenztes Mandat und die Zustimmung des Sicherheitsrats bei Tätigwerden des IStGH ein. Der bei der Vertragskonferenz in Rom 1998 erreichte Kompromiss entspricht eher den Vorstellungen der Koalition der Gleichgesinnten. Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) wurde schließlich mit 120 Stimmen bei 21 Enthaltungen verabschiedet; die nur sieben Gegenstimmen kamen von vier arabischen Staaten, China, Israel und den Vereinigten Staaten. Nach dem Römischen Statut kann der IStGH (konkret der Chefankläger) mit Sitz in Den Haag bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und – bei noch ausstehender definitorischer Klärung – dem Verbrechen der Aggression tätig werden. Alternativ können im Rahmen der Staatenbeschwerde auf Betreiben eines Signarstaats Ermittlungen aufgenommen werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Verbrechen entweder

auf dem Gebiet eines Vertragsstaats oder von einem seiner Staatsbürger verübt worden sind. Diese Voraussetzungen implizieren jedoch noch nicht, dass sich Regierungen, die für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, der Jurisdiktion des IStGH allein durch die Verweigerung der Ratifikation entziehen können. Denn der Gerichtshof verfügt dann über ein erweitertes Mandat, wenn der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der VN-Charta wegen Hinweisen auf die oben genannten Verbrechen den Ankläger des Gerichtshofs befasst. In diesem Fall kann auch gegen die Staatsbürger von Nicht-Vertragsstaaten ermittelt werden – und zwar grundsätzlich auch gegen Staats- und Regierungschefs.

Nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde hat der IStGH Mitte 2002 de jure seine Arbeit aufgenommen. Mit der Wahl des Anklägers und der 18 hauptamtlichen, einmalig auf neun Jahre gewählten Richter hat er 2003 auch faktisch seine Arbeitsfähigkeit erlangt. Als Ankläger amtiert mit dem Argentinier Luis Moreno Ocampo, der in den 80er-Jahren Strafverfahren gegen Mitglieder der einstigen argentinischen Militärjunta eingeleitet hat, eine in Menschenrechtsfragen ausgewiesene Persönlichkeit. Seine ersten Ermittlungen nahm der IStGH bereits 2004 auf, nachdem Staatenbeschwerden zur Situation in der Demokratischen Republik Kongo sowie von Uganda zu Menschenrechtsverletzungen durch die Rebellenorganisation Lord's Resistance Army im Norden des Landes eingegangen waren. Eine weitere Staatenbeschwerde, eingereicht von der Regierung der Zentralafrikanischen Republik, wurde Anfang 2005 noch geprüft.

Für die internationale Akzeptanz des Gerichtshofs spricht, dass innerhalb von sechs Jahren bereits 97 Staaten (Stand: September 2004) das Römische Statut ratifiziert haben. Die Vorbehalte einiger gerichtshofskeptischer Staaten bestehen bislang jedoch fort. Paradoxerweise hat dies gerade im Fall der Vereinigten Staaten als wichtigstem Promotor des Ad-hoc-Tribunals zum früheren Jugoslawien zu einer regelrechten Obstruktionspolitik gegen den IStGH geführt. Die Bush-Administration hat nicht nur die noch unter Präsident Clinton vorgenommene Unterzeichnung des Römischen Statuts zurückgenommen, sondern zugleich in zahlreichen bilateralen Abkommen die Auslieferung amerikanischer Staatsbürger an den IStGH ausgeschlossen. Schließlich setzte sie im Sicherheitsrat 2002 unter scharfen Drohungen eine Resolution durch, die die Strafverfolgung von Mitgliedern der VN-Friedensmissionen ausschließt, wenn diese die Staatsangehörigkeit eines Nicht-Vertragsstaats haben. Zunächst auf ein Jahr befristet, ist diese Sonderregelung seitdem jährlich verlängert worden – ein völkerrechtlich höchst problematischer Präzedenzfall.

Vor diesem Hintergrund wird es bei der weiteren Arbeit des IStGH nicht allein um die entschlossene Strafverfolgung schwerster Menschenrechtsverletzungen gehen. Vielmehr gilt es zugleich, den Skeptikern die Ängste vor einer politischen Instrumentalisierung des Gerichtshofs zu nehmen. Diesen gewaltigen Herausforderungen zum Trotz hat der IStGH mehr als jedes andere Gericht das Potenzial, entscheidend zu einer neuen Herrschaft des Rechts beizutragen.

MENSCHENRECHTSSCHUTZ NACH VERTRAG: DIE KONTROLLAUSSCHÜSSE

Unterhalb der Schwelle einer förmlichen gerichtlichen Prüfung liegen die Kompetenzen und Instrumente der vertragsbasierten Menschenrechtsorgane im VN-System: der Ausschüsse. Ihnen obliegt es, die Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch die den jeweiligen Abkommen beigetretenen Staaten zu überwachen. Insgesamt sieben VN-Menschenrechtsverträge sehen ein solches Kontrollorgan vor, neben den Zwillingspakten von 1966 das Abkommen gegen Rassendiskriminierung, die Antifolterkonvention, das Abkommen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen, die Kinderrechtskonvention und das Abkommen zum Schutz von Wanderarbeitnehmern.

Anders als die Menschenrechtskommission setzen sich die Ausschüsse nicht aus Staatenvertretern zusammen, sondern als „Orte der Experten“ (Fritzsche 200, 65) aus nicht-weisungsgebundenen Sachverständigen. Auch wenn in Einzelfällen Zweifel an der Unabhängigkeit der Experten bestehen, zeichnet sich die Arbeit der Ausschüsse in der Regel doch durch eine starke Sachorientierung aus. Unterschiede zwischen den einzelnen Ausschüssen ergeben sich vorwiegend aus den divergierenden vertraglichen Grundlagen. So setzen sie sich aus zehn bis 23 Mitgliedern zusammen, variieren in ihrer Sitzungsfrequenz und verfügen über unterschiedlich weit reichende Kompetenzen. Insgesamt überwiegen hinsichtlich der Zusammensetzung und der Arbeitsweise jedoch die Gemeinsamkeiten.

Den Schwerpunkt der Arbeit sämtlicher Vertragsorgane bildet das obligatorische Berichtsverfahren. Es verpflichtet die Vertragsstaaten zeitnah zur Ratifikation und dann in regelmäßigen Abständen zur Vorlage von Staatenberichten. In diesen sollen sie Rechenschaft über die Maßnahmen bei der Umsetzung der Vertragsbestimmungen, dabei erzielte Fortschritte, aber auch über die aufgetretenen Probleme geben. Druck auf die Staaten entsteht nicht allein durch die Periodizität der Berichterstattung, sondern auch dadurch, dass der Ausschuss routinemäßig NRO konsultiert, sowie durch die Behandlung der Berichte in öffentlichen Ausschusssitzungen.

In der Praxis haben sich eine Reihe von Problemen mit dem Berichtsverfahren herauskristallisiert. So ist allein im Menschenrechtsausschuss eine dreistellige Zahl von Berichten überfällig, darunter mehrere Dutzende seit über fünf Jahren. Kurzfristige Absagen der zur Berichterstattung geladenen Regierungen sind ebenso gängige Praxis wie die Einreichung von allgemein gehaltenen und wenig aussagekräftigen Berichten. Ein besonders gravierendes Problem stellen die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten der Ausschüsse dar. Ihr Handlungsspielraum beschränkt sich auf die Publikation von abschließenden Beobachtungen (concluding observations) zu den Berichten, die auch konkrete Empfehlungen enthalten können. In der letzten Zeit nutzen sie die allgemeinen Bemerkungen (general comments) verstärkt dazu, die Positionen des Ausschusses zu grundsätzlichen Fragen und zur Auslegung von spezifischen Vertragsbestimmungen zu fixieren.

DIE INDIVIDUALBESCHWERDE

Ein gegenüber den Staatenberichten weit wirksameres Instrument des Menschenrechtsschutzes ist die Individualbeschwerde, die allerdings bislang nur das Abkommen gegen Rassendiskriminierung, der Zivilrechtspakt, die Antifolterkonvention und neuerdings auch die Frauenrechtskonvention kennen.³ Sie versetzt den einzelnen Bürger, der sich durch den eigenen Staat in seinen vertraglich gesicherten Rechten verletzt sieht, in die Lage, diese nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs völkerrechtlich geltend zu machen. Den meisten Betroffenen steht dieser Weg jedoch nicht offen, da es einer ausdrücklichen Anerkennung des Verfahrens durch die Vertragsstaaten, zu meist durch Zeichnung eines Zusatz- bzw. Fakultativprotokolls bedarf. Faktisch hat sich aber nur eine Minderheit der jeweiligen Signarstaaten dem Instrument der Individualbeschwerde unterworfen; lediglich beim Zivilrechtspakt sind es gut zwei Drittel.

Die Ausschüsse verfügen weder über die Ressourcen noch über das Mandat zur Tatsachenermittlung (fact finding). Für den Menschenrechtsausschuss beispielsweise bedeutet dies, dass seine 18 Mitglieder allein auf der Grundlage der vom Beschwerdeführer und vom beklagten Staat eingereichten Unterlagen zu einer Entscheidung kommen müssen. Faktisch wird diese häufiger durch die ausbleibende Stellungnahme des beschuldigten Staates erleichtert. In derartigen Fällen geht der Ausschuss von der Richtigkeit der Beschwerde aus, insoweit diese stichhaltig begründet ist. Das Verfahren endet mit der Mitteilung so genannter Views an die Verfahrensbeteiligten; eine Veröffentlichung erfolgt später in jährlichen Berichten des Ausschusses.

Das Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss wie auch vor den anderen Ausschüssen ist justizförmig, auch wenn seine Entscheidungen keine Urteilskraft beanspruchen können. Sie schließen oftmals mehr oder weniger deutliche Hinweise auf die Konsequenzen einer Vertragsverletzung ein. Dazu können angemessene Entschädigungen ebenso gehören wie die Neuaufnahme eines Verfahrens, die Verkürzung der Haftstrafe oder die sofortige Freilassung. Zur Überprüfung der Umsetzung besteht ein Follow-Up-Verfahren, das innerhalb von 90 Tagen Auskünfte des betroffenen Staates über die von ihm ergriffenen Schritte der Wiedergutmachung verlangt. Dessen ungeachtet liegt der Anteil der zufriedenstellend umgesetzten Views nur bei etwa einem Drittel (Klein/Brinkmeier 2001, 19).

Diese eher ernüchternde Zahl verweist auf die begrenzte Wirksamkeit der Individualbeschwerden im VN-System und bietet insofern auch eine Teilerklärung für ihre etwa im Vergleich zu anderen Menschenrechtsregimes seltene Anwendung. Zugleich kommt ihr jedoch in doppelter Hinsicht eine positive Funktion zu: Erstens sorgen die individuellen Verfahren immer wieder für eine Konkretisierung der vertraglichen Bestimmungen und tragen damit zu einer stärkeren Justiziabilität der Menschenrechte bei. Zweitens unterstreichen sie die historisch neuartige völkerrechtliche Stellung des einzelnen Menschen. Aus völkerrechtlichen Gründen verdient auch ein drittes Instrument

Beachtung, das neben der Individualbeschwerde und dem Berichtsverfahren zumindest in einigen internationalen Menschenrechtsabkommen verankert ist: die Staatenbeschwerde. Dass ein Vertragsstaat gegen einen anderen Vertragsstaat als Beschwerdeführer auftreten kann, nicht um nationalen Interessen, sondern um dem internationalen Recht zum Durchbruch zu verhelfen, bedeutet in rechtsdogmatischer Sicht einen Einschnitt. Für die praktische Arbeit der Ausschüsse ist die Staatenbeschwerde jedoch bedeutungslos; der Menschenrechtsausschuss etwa ist in mehr als einem Vierteljahrhundert noch nicht damit befasst gewesen.

DICHTES REGELWERK: MENSCHENRECHTE IN EUROPA

Europa ist unzweifelhaft der Kontinent mit dem am stärksten entwickelten Menschenrechtsregime. Der mittlerweile erreichte hohe Standard des Menschenrechtsschutzes hat nicht zuletzt historische (und auch ideengeschichtliche) Gründe. So ist im Zuge der Aufklärung das Individuum – auch und gerade als Träger von Rechten – ins Zentrum des politischen Denkens auf dem „alten Kontinent“ gerückt. Zugleich haben die Erfahrungen mit totalitären Diktaturen das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines regionalen Schutzsystems geschaffen. Schließlich sind die Unterschiede zwischen den Rechtskulturen auf europäischem Gebiet geringer als in den meisten anderen Regionen der Welt.

Wesentliche Impulse für den europäischen Menschenrechtsschutz sind vom Europarat ausgegangen, zu dessen zentralen satzungsgemäßen Aufgaben die Fortentwicklung der Menschenrechte gehört.⁴ Bereits mit der Verabschiedung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) 1950 leistete er Pionierarbeit. Zwar handelt es sich nicht um das erste regionale Menschenrechtsdokument, wohl aber um das erste Vertragswerk weltweit, das neben der Staatenbeschwerde die Individualbeschwerde vorsieht. Es ist seit seinem Inkrafttreten 1953 durch mittlerweile 14 Zusatzprotokolle ergänzt worden. Zu den wesentlichen Merkmalen der EMRK gehört die Möglichkeit eines gerichtlichen Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der Gerichtshof kann seit seiner Einrichtung 1959 Urteile verkünden, die zuvor ergangene nationale Rechtsakte zwar nicht automatisch aufheben, denen aber völkerrechtliche Verbindlichkeit zukommt. Der seit 1998 geltende grundlegend revidierte Konventionstext räumt den Bürgern der Vertragsstaaten automatisch die Möglichkeit der Individualbeschwerde ein, d.h. unabhängig von der bis dahin erforderlichen Unterwerfungserklärung des jeweiligen Staates. Zugleich ist der Verfahrensablauf beim nunmehr ständig tagenden Menschenrechtsgerichtshof erheblich vereinfacht worden: Für alle eingehenden Beschwerden ist nunmehr direkt der Gerichtshof zuständig. Die Rolle des zuvor gleichzeitig als Entscheidungsorgan fungierenden Ministerkomitees (gebildet aus den Außenministern der Vertragsstaaten) ist darauf beschränkt worden, die Umsetzung der Urteile durch die betroffene

nen Staaten zu überprüfen. Zu den Besonderheiten des Verfahrens gehört, dass nach der positiven Zulässigkeitsprüfung zunächst versucht wird, eine gütliche Einigung zwischen dem Beschwerdeführer und dem beklagten Staat zu erreichen.

Dem in Straßburg ansässigen Gerichtshof gehören so viele (seit 1998 hauptamtliche) Richter an, wie der Europarat Mitgliedstaaten hat, zurzeit also 45. Sie sind auf sechs Jahre gewählt, unabhängig von den Weisungen der sie vorschlagenden Staaten und für die Zeit ihrer Tätigkeit Bedienstete des Europarats. Die Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs erfolgt in aller Regel durch Kammern aus sieben Richtern. Nur bei Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung für die Auslegung der EMRK oder der Zusatzprotokolle wird die unter der Leitung des Präsidenten – zurzeit ist dies der Schweizer Luzius Wildhaber – stehende Große Kammer aus 17 Richtern befasst.

Die Kompetenzen des Gerichtshofs sind beträchtlich. Sie umfassen zunächst die Möglichkeit mündlicher Verfahren, die anders als bei den Individualverfahren vor dem VN-Menschenrechtsausschuss öffentlich stattfinden. Wichtiger ist die Befugnis zur Beweisaufnahme, die die Einholung von Stellungnahmen jedweder Art und die Einschaltung unabhängiger Sachverständiger einschließt. In der Mehrzahl der Fälle stützen sich die Straßburger Richter jedoch allein auf die schriftlichen Unterlagen einschließlich der von den nationalen Ge-

richten übermittelten Schriftstücke. Eine Parallele zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht insofern, als der Gerichtshof mit seinen Urteilen bewusste eine Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes vornimmt. Er berücksichtigt demnach bei der Auslegung der Vertragsbestimmungen auch aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen. (Meyer-Ladewig 2003, 30-34)

DER MENSCHENRECHTSGERICHTSHOF: VON REFORM ZU REFORM

Seine Kompetenzen, vor allem aber sein seit der Verfahrensreform gewachsener Bekanntheitsgrad haben zu einer regelrechten Klagelawine in Straßburg geführt. Obwohl ähnlich wie beim Bundesverfassungsgericht etwa 95 Prozent der Beschwerden für unzulässig befunden werden, hat sich ihre Zahl allein zwischen 1999 und 2004 auf nunmehr etwa 45.000 mehr als vervielfacht; etwa 78.000 Klagen waren Anfang 2005 anhängig. Die meisten Klagen beziehen sich auf die überlange Verfahrensdauer. Hat bis vor wenigen Jahren noch die Türkei den Hauptbeklagten dargestellt, so richten sich die meisten Beschwerden inzwischen gegen Russland. Letztlich ist der Menschenrechtsgerichtshof, zumal seit der Erweiterung des Europarats um die postkommunistischen Staaten, zu einem Opfer seines eigenen Erfolgs geworden. Gerade das zentrale Reformziel, die Mitte der 90er-

Jahre durchschnittlich sechsjährige Verfahrensdauer zu verkürzen, ist ganz offensichtlich nicht erreicht worden.

Als Reaktion auf die Überlastung des Gerichtshofs hat sein Präsident Wildhaber eine neuerliche Reform der Verfahrensweisen vorgeschlagen, die nach kontroversen Debatten ihren Niederschlag im 14. Zusatzprotokoll gefunden hat. Seit Mitte 2004 zur Unterzeichnung ausliegend, wird es allerdings in diesem Jahr wohl nicht mehr in Kraft treten. Das Protokoll sieht vor allem zusätzliche Filter bei der Zulassungsprüfung vor. Zudem soll über „Wiederholungsfälle“ in einem vereinfachten Verfahren von nur drei Richtern entschieden werden können. Auf die größten Vorbehalte stößt ein neues Zulässigkeitskriterium. Es ermöglicht dem Gerichtshof unter bestimmten Voraussetzungen, Beschwerden für unzulässig zu erklären, wenn der Beschwerdeführer keine bedeutenden Nachteile erlitten hat. Zu den weiteren Bestimmungen gehört die Wahl der Richter auf neun Jahre bei Streichung der gegenwärtig bestehenden Wiederwahlmöglichkeit.

Bei Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls könnte der Gerichtshof durch den Ministerrat erstmalig mit Fällen befasst werden, in denen ein Staat sich weigert, das ergangene Urteil umzusetzen. Die fehlende Umsetzung ist in der Vergangenheit wiederholt etwa gegenüber der Türkei oder Italien moniert worden. Insgesamt hat der Gerichtshof in diesem Punkt allerdings eine gerade im Vergleich zu anderen Überwa-

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

WENN ES AUCH IN EUROPA EIN INSGESAMT ROBUSTES MENSCHENRECHTSSCHUTZSYSTEM GIBT, SO IST DERGLEICHEN IN ANDEREN REGIONEN ALLENFALLS IN SCHWACHEN ANSÄTZEN VORHANDEN. ÜBERSPIZT GILT DIES FÜR DEN AFRIKANISCHEN KONTINENT WIE FÜR ASIEN UND DEN NAHEN OSTEN. „STOPP DEM KINDERHANDEL“ UND „NEIN ZUR AUSBEUTUNG VON KINDERN“ STEHT IN FRANZÖSISCH AUF EINEM SCHILD AN EINER STRABE DER MALISCHEN HAUPTSTADT BAMAKO. picture alliance / dpa

chungsorganen ausgesprochen positive Bilanz vorzuweisen: Der Anteil fristgerechter Umsetzungen wird vom Sekretariat des Ministerkomitees auf etwa 90 Prozent beziffert (Klein/Brinkmeier 2001, 19).

Diese hohe Befolungsquote kann als ein Beleg für die Effektivität der geschaffenen Schutz- und Kontrollmechanismen des europäischen Menschenrechtsregimes gelten. Wie wichtig dem Europarat die Verwirklichung der Menschenrechte ist, lässt sich an einer Reihe weiterer menschenrechtlich bedeutsamer Konventionen und Übereinkommen ablesen, unter denen vor allem die Antifolterkonvention von 1987 mitsamt ihren beiden 2002 in Kraft getretenen Protokollen hervorzuheben ist. Sie sieht vor, dass die Mitglieder des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter jederzeit nach vorheriger allgemeiner Notifikation die Haftanstalten aller Vertragsstaaten aufsuchen können, um sich auf diese Weise von der korrekten Behandlung der Inhaftierten zu überzeugen. Es handelt sich dabei um ein neuartiges Instrument des präventiven Menschenrechtsschutzes, das für das Zusatzprotokoll zur VN-Antifolterkonvention Modellcharakter gehabt hat.

Neben den verschiedenen vertragbasierten Überwachungsorganen hat der Europarat 1999 das politische Amt eines Kommissars für Menschenrechte geschaffen, in das im selben Jahr der Spanier Alvaro Gil-Robles gewählt worden ist. Zu seinen Aufgaben gehören die Menschenrechtserziehung, die Unterstützung und Vernetzung nationaler Menschenrechtsstrukturen

und die Benennung von Mängeln bei Kodex und Praxis der Menschenrechte. Während der Kommissar keine Sanktionsgewalt hat, gibt Artikel 8 der Charta dem Europarat ein scharfes Schwert zur Sanktionierung in die Hand. Bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Menschenrechte kann die Mitgliedschaft im Europarat suspendiert werden. Dass der Europarat auch gewillt ist, diese Bestimmung anzuwenden, hat im Jahr 2000 Russland als Reaktion auf seine Tschetschenien-Politik erfahren müssen.

Wie sich das institutionelle Gefüge des europäischen Menschenrechtsschutzes in der nächsten Zeit entwickeln wird, dürfte auch von den Wirkungen abhängig sein, die von der Europäischen Verfassung ausgehen. Mit ihrem Inkrafttreten erlangt auch die einstige Grundrechtcharta, die über die EMRK hinaus auch soziale Rechte vorsieht, Verfassungsrang. Ob sich auf dieser neuen Basis ein stärker gerichtsförmiges Überprüfungsverfahren auch für die sozialen und wirtschaftlichen Rechte zu entwickeln vermag, bleibt abzuwarten.

DIE BEIDEN PFEILER DES AMERIKANISCHEN MENSCHENRECHTSSCHUTZES

Die stärksten Gemeinsamkeiten mit Europa beim regionalen Menschenrechtsschutz bestehen auf dem amerikanischen Kontinent. Dort sind auch die ersten Schritte zur Verrechtlichung gegangen worden: Noch vor der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der

Menschenrechte verkündete die Organisation Amerikanischer Staaten 1948 die Amerikanische Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen, die rückblickend als eine „Keimzelle des interamerikanischen Menschenrechtsschutzes“ (Opitz 2002, 209) gelten kann. 1959 wurde mit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission eine erste mit dem Schutz der Menschenrechte beauftragte Institution geschaffen. Bemerkenswert ist, dass die Kommission zehn Jahre lang außervertraglich gearbeitet hat, bevor sie 1969 zum Organ der Amerikanischen Menschenrechtskonvention geworden ist.

Das Mandat der Kommission war zunächst auf die Förderung des Menschenrechtsgedankens, die Anfertigung von Berichten zu einzelnen Staaten und Untersuchungen zur Menschenrechtssituation beschränkt. Im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens hat sich die Kommission vor allem mit einem Staat beschäftigt: mit Kuba. Erst später kam es zur notwendigen Erweiterung auf andere lateinamerikanische Staaten, darunter Chile, El Salvador und Haiti. Zu den Kompetenzen der aus sieben unabhängigen Persönlichkeiten gebildeten Kommission gehört inzwischen auch die Prüfung von Individual- und Staatenbeschwerden. Während letztere nur zulässig sind, wenn die Zuständigkeit der Kommission anerkannt worden ist, haben Individualbeschwerden lediglich die Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs zur Voraussetzung. Sie einzureichen, steht wie im europäischen Menschenrechtsregime auch Gruppen von Personen oder nichtstaatlichen Organisationen frei.

Ein zweiter Pfeiler des regionalen Schutzgebäudes wurde 1979 in Umsetzung des Konventionstextes errichtet: der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, der sich aus sieben von den Vertragsstaaten gewählten Richtern zusammensetzt. Er kann durch die Kommission oder durch die Vertragsstaaten angerufen werden. Diese müssen sich allerdings zuvor seiner Jurisdiktion unterwerfen, was mehr als 20 Staaten der Region getan haben. Eine Klagemöglichkeit für Bürger eines Vertragsstaats besteht nicht. Diese sind stattdessen auf die Individualbeschwerde vor der Kommission verwiesen, die ihrerseits den Gerichtshof befassen kann. Wichtiger für die Arbeit des Gerichtshofs als die begrenzte Zahl an Entscheidungen (in den ersten beiden Jahrzehnten etwa 50 bei steigender Tendenz) sind mitunter seine autoritativen Gutachten zur Auslegung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (Oellers-Frahm 2002).

AFRIKA, ASIEN, NAHOST: VERLETZTE RECHTE – VERNACHLÄSSIGTER SCHUTZ?

Gibt es in Europa und auch in Amerika ein insgesamt robustes, wenngleich unterschiedlich effektives System des Menschenrechtsschutzes, so ist dergleichen in anderen Regionen allenfalls in schwachen Ansätzen vorhanden. Überspitzt gilt für den afrikanischen Kontinent wie für Asien und den Nahen Osten, dass die Lückenhaften, wenn überhaupt existenten regionalen Menschenrechtsschutzsysteme ein Spiegelbild der prekären Menschenrechtslage sind. Mit anderen Worten: Gerade in den Weltregionen, wo effektive Institutionen und Verfahren von besonderer Dringlichkeit wären, sind sie am schwächsten ausgestaltet.

Dieser ernüchternde Befund gilt zunächst für den afrikanischen Raum. Zwar ist dort auf der Basis der Charta der Rechte der Menschen und der Völker (Banjul-Charta) von 1981 (in Kraft getreten 1986) eine Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker gebildet worden. Dieses Menschenrechtsorgan ist jedoch politisch und materiell vom Generalsekretär der Afrikanischen Union abhängig. Es leidet zudem unter der mangelnden Kooperationsbereitschaft der meisten Mitgliedstaaten. Dies äußert sich etwa in der Vernachlässigung der Berichtspflichten, aber auch in der Verhinderung von Missionen zur Tatsachenfeststellung. Änderungen könnten sich ergeben, wenn der Afrikanische Gerichtshof über Menschen- und Völkerrechte, dessen Statut 1998 verabschiedet worden ist, seine Arbeit aufnimmt.⁵ Im Nahen Osten wie auch im asiatischen Raum fehlt es gleich in doppelter Hinsicht an den Voraussetzungen für einen effektiven Menschenrechtsschutz: Zunächst ist es nicht gelungen, einen regionalen (Minimal-)Konsens zu menschenrechtlichen Fundamentalnormen zu finden. Im islamisch geprägten Raum des Nahen Ostens „konkurrieren“ gleich mehrere Menschenrechtserklärungen miteinander, die in unterschiedlichem Grad mit einem universellen Menschenrechtsverständnis vermittelbar sind. In der kulturell heterogenen Region Asiens und des Pazifiks, die „bei der Entwicklung eines regionalen Menschenrechtsschutzsystems das Schlusslicht“ bilden (Opitz 2002, 218), findet

sich mit der Erklärung von Kuala Lumpur ein einziges Dokument, das allerdings eher den Charakter eines vorläufigen Positionspapiers trägt. Darüber hinaus – und teils auch in der Konsequenz dessen – existieren keine tragfähigen menschenrechtlichen Strukturen, an die ein wirksamer Schutzmechanismus anknüpfen könnte.

Allerdings haben sich auch in diesen beiden Regionen und den jeweiligen Staaten gesellschaftliche Initiativen gebildet, die auf einen regionalen Menschenrechtsschutz drängen. Sie illustrieren die wachsende Bedeutung von Nicht-Regierungs-Organisationen auch in der südlichen Hemisphäre.

NRO: MENSCHENRECHTSLOBBY AUS DER ZIVILGESELLSCHAFT

Einst als lästige Mahner geschmäht oder als naive Idealisten abgetan, sind die nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen längst zu einem Mitgestalter der Menschenrechtspolitik auf internationalem wie regionalem Parkett geworden. Ihre Aktivitäten dokumentieren, dass Menschenrechtsfragen nicht allein Gegenstand „stillen“ Diplomatie sind und Menschenrechtspolitik ihren „natürlichen Platz“ keineswegs allein in Konferenzsälen hat. Vielmehr bringen NRO gerade die konkreten Erfahrungen fehlender Menschenrechtsgarantien und der Verletzung fundamentaler Rechte in die Debatten über Kodifizierung und Durchsetzung der Menschenrechte ein. Sie ergänzen den im zwischenstaatlichen Bereich angesiedelten Menschenrechtsschutz „von oben“ durch ihr Engagement von „unten“ – und bringen solchermassen eine gesellschaftliche, transnationale Dimension in die Menschenrechtspolitik ein. Dies beinhaltet, dass sie in ihrer Arbeit gerade die Perspektive der von Unrecht betroffenen Menschen zur Geltung bringen und sich in aller Regel als Anwalt und Sprachrohr der Opfer verstehen.

Die gestiegene Bedeutung der NRO in der Menschenrechtspolitik spiegelt sich nicht zuletzt in ihrem offiziellen Konsultativstatus etwa bei den Vereinten Nationen (Ziegler 1998) und allgemein in einer verbesserten Einbindung in die Menschenrechtsarbeit zwischenstaatlicher Organe wider. Diese Entwicklung schafft ein zivilgesellschaftliches Korrektiv zur (zwischen-)staatlichen Politik. Sie führt darüber hinaus oftmals zu einem erheblich besseren Informationsstand über die Menschenrechtslage. Die gestiegene Zahl der beim Wirtschafts- und Sozialrat registrierten NRO bringt jedoch auch Probleme mit sich. So führt die Vielzahl von Stellungnahmen etwa bei den Tagungen der VN-Menschenrechtskommission mitunter zu einer Entwertung der eigentlichen Anliegen. Diese „Vielstimmigkeit“ der Menschenrechtsorganisationen wird sich allerdings auch perspektivisch kaum begrenzen lassen, reflektiert sie doch ihre unterschiedlichen Arbeitsgebiete, Ressourcen, Vorgehensweisen und kulturellen Hintergründe.

Insgesamt haben die menschenrechtlich engagierten NRO wesentliche Beiträge zur Durchsetzung der Menschenrechte geleistet. Dies gilt zunächst für Impulse zu ihrer Kodifizierung und für die aktive Mitwirkung an der Erarbeitung

von Menschenrechtsverträgen. Diese Beteiligung am standard setting reicht zurück bis zur Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Verschiedene NRO haben seitdem entscheidenden Anteil an der Genese von so wichtigen Übereinkommen wie der Antifolterkonvention, der Kinderrechtskonvention und der Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern gehabt. Sowohl bei der Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte als auch bei der Formulierung des Römischen Status des Internationalen Strafgerichtshofs gehörten die NRO mit ihrem „Lobbying für die Menschenrechte“ zu den treibenden Kräften.

Abseits der Normsetzung liegen die Verdienste der NRO vor allem bei der Mobilisierung öffentlichen Drucks auf für Menschenrechtsverletzungen Verantwortliche (mobilization of shame). Darüber hinaus sind ihre Beiträge zum Monitoring, also zur Kontrolle menschenrechtlicher Standards und der Umsetzung der von Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen unverzichtbar geworden. Schließlich wirken sie qua Menschenrechtsbildung und -erziehung am Entstehen einer Menschenrechtskultur mit (vgl. den Beitrag von K. Peter Fritzsche in diesem Heft).

MENSCHENRECHTLICHE HERAUSFORDERUNGEN

Die eingangserwähnten Erfolge bei der Kodifizierung von Menschenrechten haben mit einiger zeitlicher Verzögerung auch zu einer besseren Institutionalisierung des internationalen und des regionalen Menschenrechtsschutzes geführt. Wie die vergleichende Analyse gezeigt hat, sind dabei vor allem auf dem europäischen und dem amerikanischen Kontinent durch die Möglichkeiten der juristischen Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen effektive Überwachungsmechanismen entstanden. Den womöglich größten Fortschritt auf dem steinigem Weg von der Normsetzung zur Durchsetzung von Menschenrechten stellt der Internationale Strafgerichtshof dar, von dessen zukünftiger Arbeit Signalwirkungen auf die weltweite Durchsetzung menschenrechtlicher Normen ausgehen könnten. Gleichwohl sind Defizite der bestehenden Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes offenkundig. Paralisierend wirken dabei insbesondere die Politisierung und die Instrumentalisierung der einschlägigen Organe, wie die VN-Menschenrechtskommission jedes Frühjahr aufs Neue belegt.

Vor welchen Herausforderungen steht aber die internationale Menschenrechtspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts? Bei der Beantwortung dieser Frage ist zunächst auf die Neubewertung der nationalen Souveränität seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zu verweisen. Sie hat zu allererst die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Menschenrechte den Rang einer Querschnittsaufgabe der Vereinten Nationen erhalten haben. Im Institutionengefüge hat sich diese markante Zäsur freilich bislang nur unvollständig niedergeschlagen. Faktisch sind in den vergangenen Jahren zentrale menschenrechtspolitische Entscheidungen außerhalb der in diesem Beitrag vorgestellten VN-Organen gefallen. Dies gilt im Besonderen für den Sicherheitsrat, der mitunter als Promotor des Menschenrechtsschutzes auf-

tritt. Eine bessere Abstimmung von Sicherheitsrat und Hohem Kommissar für Menschenrechte, vor allem aber die von der Hochrangigen Gruppe ebenfalls vorgeschlagene Aufwertung der Menschenrechtskommission könnten Lösungsansätze für die institutionellen Herausforderungen sein.

Ganz anderer Natur sind jene Herausforderungen, die sich für den Menschenrechtsschutz aus den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ergeben haben (vgl. auch den Beitrag von Wolfgang S. Heinz in diesem Heft). Diese stellen nicht nur einen schweren Schlag gegen die Zivilisation dar, sie haben mancherorts auch den sicher geglaubten menschenrechtlichen Fundamentalkonsens erschüttert. Das gilt nicht nur für Diktaturen, denen die terroristische Bedrohung mitunter als willkommenen Vorwand zum menschenrechtswidrigen Vorgehen gegen ihre politischen Gegner dient. Auch etablierte Demokratien, darunter nicht zuletzt die vom Terrorismus unmittelbar am stärksten getroffenen USA, legitimieren beispielsweise drastische Einschränkungen von Freiheitsrechten mit dem „Krieg gegen den Terrorismus“. Soll verhindert werden, dass „der 11. September 2001 einmal als die große Wende in der Entwicklung des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes angesehen wird“ (Frowein 2004, 51) und es zu einem Rollback bei menschenrechtlichen Standards kommt, bedürfen gerade die zahlreichen Antiterrormaßnahmen einer kritischen Überprüfung.

Die neue Qualität der Gefahren durch den Terrorismus, dessen Träger keine Staaten, sondern transnational agierende Gruppierungen sind, wirft zugleich ein neues Licht auf den Adressatenkreis heutiger Menschenrechtspolitik. Die klassische Vorstellung, dass Menschenrechtsverletzungen von staatlichen Organen begangen werden und diese daher *den* verantwortlichen Adressaten darstellen, hat sich in dem Maße relativiert, wie andere Akteursgruppen als Quelle von Übergriffen in Erscheinung getreten sind. Dazu gehören etwa Warlords in den *falling states*,⁶ in denen staatliche Ordnungsstrukturen zerbrochen sind, aber auch Rebellengruppen oder Drogenkartelle etwa in Kolumbien. Auch gegenüber derartigen Gruppen werden Menschenrechte verstärkt zur Geltung gebracht werden müssen. Dies liegt schon deshalb nahe, weil der Menschenrechtsschutz beim zu schützenden Individuum ansetzt – und nicht auf den Staat als Rechtsverletzer fixiert ist.

Eine Erweiterung des Adressatenkreises für eine effektive Menschenrechtspolitik ergibt sich perspektivisch auch durch die Globalisierung. Die fortschreitende Verdichtung und Beschleunigung von Interaktionen über nationale Grenzen hinweg bedeuten neue Rahmenbedingungen für die Durchsetzung von Menschenrechten und bergen dabei Chancen wie Risiken (Edinger 2000, 69–73). Während die Steuerungsfähigkeit von Staaten sinkt, erhöht sich insbesondere der Einfluss transnationaler Unternehmen, aber auch der ausgewählter internationaler Organisationen. Entsprechend richten sich menschenrechtliche Ansprüche speziell auf dem Gebiet der von Globalisierungsfolgen besonders betroffenen sozialen Rechte zunehmend auch an diese Institutionen. Die Inpflichtnahme der Privatwirtschaft geschieht in der Regel über Verhaltensregeln und Selbstverpflichtungen. Ein

Beispiel für derartige niederschwellige Regulierungsversuche stellt der im Jahr 2000 von VN-Generalsekretär Kofi Annan initiierte Global Compact dar. Diese Übereinkunft zwischen VN-Organisationen und privaten Unternehmen soll letztere zur Einhaltung unter anderem menschenrechtlicher Verpflichtungen anhalten. Perspektivisch könnten solche Übereinkommen völkerrechtsähnliche Qualität gewinnen. Bei der Diskussion über Organe und Verfahren des Menschenrechtsschutzes gerät gelegentlich in Vergessenheit, dass sie kein Selbstzweck, sondern daran zu messen sind, welchen Beitrag sie zur Verwirklichung von Menschenrechten leisten. Je nach Kontext mögen dazu mal die leisen Töne der Diplomatie, mal der laute öffentliche Protest und in wieder anderen Fällen ein gerichtliches Verfahren geeignet sein. Unabhängig von der Wahl der Instrumente gilt: Erfolglos ist Menschenrechtspolitik mitnichten. Empirische Untersuchungen legen im Gegenteil nahe, dass die „Power of Human Rights“ (Risse/Ropp/Sikkink 1999) größer und die Menschenrechtsarbeit von VN-Menschenrechtsorganen wie NRO erfolgreicher ist als vielfach vermutet (Liese 2005).

UNSER AUTOR



Dr. Michael Edinger hat nach dem Magister- und Lehramtsstudium in Köln als Politikwissenschaftler an der Friedrich-Schiller-Universität Jena promoviert. In den vergangenen Jahren hat er mehrere

Beiträge zu Fragen der Menschenrechte, vor allem zur Menschenrechtspolitik veröffentlicht. Zur Zeit arbeitet er als Projektkoordinator am Sonderforschungsbereich 580 zu gesellschaftlichen Entwicklungen nach dem Systembruch. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören neben Fragen der Menschenrechtspolitik politische Eliten in Europa und die politische Transformation Ostdeutschlands.

LITERATUR:

- Botta, M./Hainzl, Chr.: Die 59. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen – schwelende Konflikte und wachsende Gegensätze zwischen Nord und Süd. In: Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2004. Frankfurt am Main 2003, S. 185–193.
- Bruck-Friedrich, M./Hainzl, Chr.: Die 60. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen – kein Ausweg aus der Glaubwürdigkeitskrise. In: Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2005. Frankfurt am Main 2004, S. 237–246.
- Edinger, M.: Menschenrechte. Erfurt 2000.
- Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. UN-Dokument A/59/565 vom 2.12.2004.
- Fritzsche, K.P.: Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn 2004.
- Frowein, J.A.: Terrorismus als Herausforderung für den Menschenrechtsschutz. In: Nolte, G./Schreiber, H.-L. (Hrsg.): Der Mensch und seine Rechte. Grundlagen und Brennpunkte zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Göttingen 2004, S. 51–70.
- Hamm, B.: Menschenrechte. Ein Grundlagenbuch. Opladen 2003.
- Kaul, H.-P.: Der Internationale Strafgerichtshof. Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite. In: Humanitäres Völkerrecht, 11/1998, S. 138–144.
- Klein, E./Brinkmeier, F.: CCPR und EGMR. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich. In: Vereinte Nationen, 1/2001, S. 17–20.
- Liese, Andrea: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf die innerstaatliche Menschenrechtspolitik. Wiesbaden 2005 (i.E.).
- Meyer-Ladewig, J.: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Handkommentar. Baden-Baden 2003.
- Oellers-Frahm, K.: Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte. In: Haase, J./Müller, E./Schneider, P. (Hrsg.): Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven. Baden-Baden 2002, S. 385–441.
- Opitz, Peter J.: Menschenrechte und Internationaler Menschrechtsschutz im 20. Jahrhundert. München 2002.
- Riedel, E.: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. 4. akt. Aufl., Bonn 2004, S. 11–36.
- Risse, Th./Ropp, St./Sikkink, K.: The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change. Cambridge 1999.
- Schaefer, M.: Brückenbau. Herausforderungen an die Menschenrechtskommission. In: Baum, G./Riedel, E./Schaefer, M. (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen. Baden-Baden 1998, S. 57–84.
- Simma, B./Fastenrath, U. (Hrsg.): Menschenrechte. Ihr Internationaler Schutz. 5. neubearb. Aufl., München 2004.
- Ziegler, J.: Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen. München 1998.

ANMERKUNGEN

¹ Soweit nicht anders erwähnt, finden sich alle in diesem Beitrag zitierten Menschenrechtsdokumente in einer deutschsprachigen Übersetzung abgedruckt bei Simma/Fastenrath 2004.

² Aktuelle Übersichten zum Zeichnungsstand finden sich auf der Webseite des Hohen Kommissars für Menschenrechte unter www.ohchr.org/english/bodies/docs/RatificationStatus.pdf

³ Eine Individualbeschwerde sieht auch die Konvention über die Rechte der Wanderarbeitnehmer vor, allerdings fehlt es noch an den für das Inkrafttreten erforderlichen Ratifikationsurkunden. Schließlich ist seit längerem ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt in der Diskussion, das ebenfalls den Weg für Individualbeschwerden öffnen würde.

⁴ Auf die im Rahmen der OSZE entwickelten Verfahren des Menschenrechtsschutzes kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden; vgl. für die einschlägigen Dokumente Simma/Fastenrath 2004, S. 570–678.

⁵ Der Text findet sich unter http://www.africa-union.org/organs/orgCourt_of_justice.htm. Die Kompetenzen des Gerichtshofs sind teils revolutionär weit gefasst und räumen auch den NRO Beteiligungsmöglichkeiten ein.

⁶ Vgl. das Heft 4/2004 von „Der Bürger im Staat“ zum Thema der so genannten neuen Kriege.

Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

BARBARA LOCHBIHLER

Die Europäische Verfassung wird die meisten der bestehenden europäischen Verträge ersetzen. Durch die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung wird ein rechtlich bindendes Instrument des Menschenrechtsschutzes geschaffen. Zu fragen ist jedoch, ob die bloße Proklamation ausreicht. Das seitherige Menschenrechtsregime der Europäischen Union (EU) ist in vieler Hinsicht fragmentiert. Trotz vieler Proklamationen, Verlautbarungen und geschaffener Instrumente gibt es eine deutliche Kluft zwischen Rhetorik und Praxis. Die Menschenrechtspolitik der EU muss sich das Anlegen unterschiedlicher Maßstäbe in der Bewertung von Menschenrechtsverletzungen vorwerfen lassen. Barbara Lochbihler mahnt in ihrem Beitrag eine deutliche Intensivierung des Engagements der EU an. Letztlich wird die EU nur glaubwürdig in der Lage sein, ihrer politische Verantwortung für die Menschenrechte gerecht zu werden, wenn es ihr zukünftig gelingt, diesem Anspruch selbst zu entsprechen.
Red.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DAS MENSCHENRECHTSREGIME DER EU IST FRAGMENTIERT

Am 29. Oktober 2004 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der drei Kandidatenländer Rumänien, Bulgarien und Türkei den Vertrag über eine Verfassung für Europa. Auch wenn die Zustimmung bei den Volksabstimmungen in den einzelnen Ländern noch keinesfalls sicher ist und der Vertrag frühestens am 1. November 2006 in Kraft treten kann, wird die Europäische Verfassung die meisten der bestehenden europäischen Verträge ersetzen. Und mit der Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung wird diese zu einem rechtlich bindenden Instrument, das den Menschenrechtsschutz für jeden einzelnen EU-Bürger fest in der EU verankert – zumindest auf dem Papier. Der zeremonielle Akt an historischem Ort und die feierlichen Ansprachen demonstrierten große Zufriedenheit mit dem Erreichten und vermittelten somit auch den Eindruck, in der EU sei alles in Ordnung mit dem Schutz der Menschenrechte. Für diese Selbstzufriedenheit gibt es jedoch keinen Anlass. Das Menschenrechtsregime der Europäischen Union ist in vielerlei Hinsicht höchst fragmentiert: Es gibt erstaunliche Unterschiede zwischen der Menschenrechtspolitik gegenüber dritten Staaten einerseits und innerhalb der EU andererseits. Es gibt eine deutliche Kluft zwischen Menschenrechtsrhetorik und -praxis. Und den verbalen Bekenntnissen zu den Menschenrechten stehen nur begrenzte administrative Ressourcen und institutionelle Kompetenzen gegenüber,

IN EINER REDE IM PLENARSAAL DES EUROPAPARLAMENTS KRITISIERT DER DALAI LAMA, DAS GEISTIGE UND WELTLICHE OBERHAUPT DER TIBETER, DASS DEN POLITISCHEN VERANTWORTLICHEN DER MUT FEHLE, MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN WIRKSAM ZU BEGEGNEN (24.10.2001). OBWOHL DIE EU MIT CHINA SEIT JAHREN „MENSCHENRECHTSDIALOGE“ FÜHRT, FÄLLT ES SCHWER, FORTSCHRITTE ZU ERKENNEN.
picture alliance / dpa

was insbesondere im Hinblick auf das Europäische Parlament deutlich wird. Zusammengenommen wurde in den vergangenen Jahren, die weltweit von anhaltenden Angriffen auf die Menschenrechte und das Humanitäre Völkerrecht gekennzeichnet waren, sehr deutlich, dass Menschenrechte keine zentrale Leitlinie europäischer Politik sind, sondern eher schmückendes Beiwerk – entbehrlich, wo sie auf Widerstand stoßen, verhandelbar, sobald andere Interessen ins Spiel kommen, und als Selbstverständlichkeit nicht hinterfragt, wenn es um das eigene Haus geht. Vor allem auf der Ebene des Rates und der Mitgliedstaaten sind gemeinsame Kraftanstrengungen bislang unzulänglich.

MENSCHENRECHTE IN DEN AUSWÄRTIGEN BEZIEHUNGEN DER EU

Die EU hat sich dem weltweiten Schutz und der Förderung von Menschenrechten und Demokratie verpflichtet. Um diesem selbstgesetzten Ziel gerecht zu werden, ist eine kohärente und konsistente Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nötig, der auch

die Mitgliedstaaten in ihrer jeweiligen eigenen Politik folgen. In einer Zeit, in der die EU vor großen institutionellen Veränderungen und weltpolitischen Herausforderungen steht, scheint es ihr jedoch zunehmend schwerer zu fallen, eine starke und wirkungsvolle Menschenrechtspolitik zu entwickeln und umzusetzen.

In den vergangenen Jahren hat die EU einige wichtige Instrumente für ihre Menschenrechtspolitik geschaffen. Dazu gehören die Menschenrechtsklauseln in Abkommen mit Drittstaaten und die jeweiligen Leitlinien für die so genannten Menschenrechtsdialoge, für die EU-Politik gegen Todesstrafe und Folter, zu Kindern und bewaffneten Konflikten und zu Menschenrechtsverteidigern und Menschenrechtsverteidigerinnen. In der neuen Europäischen Sicherheitsstrategie gibt es vielerlei Verweise auf Konfliktprävention und Menschenrechtsverletzungen. Es mangelt aber nach wie vor an der zielgerichteten Umsetzung all dieser Instrumente in die Praxis. Darüber hinaus bleibt das „Mainstreaming“ von Menschenrechten hinein in andere Politikfelder der Zusammenarbeit und Unterstützung von Drittländern ein schwer erreichbares Ziel.

LORD JUDD (M.), DER LEITER DER DELEGATION DES EUROPARATES, BLICKT AM 11.3.2000 AUF DIE RUINEN DER WEITGEHEND ZERSTÖRTEN TSCHETSCHENISCHEN HAUPTSTADT GROSNY. OBWOHL SICH WESTLICHE REGIERUNGEN BESORGT ÜBER DIE BEACHTUNG DER MENSCHENRECHTE ÄÜßERN, ZEIGT DIE EU GEGENÜBER RUSSLAND NUR EIN UNZUREICHENDES ENGAGEMENT, MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN ENERGISCH ANZUSPRECHEN.

picture alliance / dpa

UNZULÄNGLICHKEITEN DER EU-MENSCHENRECHTSPOLITIK

Bis heute gibt es keinen umfassenden Rahmen, der die EU-Menschenrechtspolitik im gesamten Spektrum ihrer internationalen Anstrengungen regelt. Der alljährliche Menschenrechtsbericht des Rates bietet einen ausführlichen und zweifellos nützlichen Überblick über die menschenrechtspolitischen Aktivitäten. Aber bisher ist es nicht gelungen, eine gehaltvolle und realistische Einschätzung davon zu geben, was erreicht und was nicht erreicht worden ist. Anhand einiger Beispiele lassen sich die Unzulänglichkeiten derzeitiger EU-Menschenrechtspolitik verdeutlichen:

Angestoßen durch die weltweite Anti-Folterkampagne von amnesty international verabschiedeten die Außenminister der EU im April 2001 Leitlinien, wie in der Politik gegenüber Drittstaaten auf die Abschaffung von Folter und Misshandlung hingewirkt werden kann, zum Beispiel im politischen Dialog, mit gezielten Demarchen oder der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den entsprechenden Ländern. Angesichts von Schwierigkeiten bei der Bewertung einzelner Fälle oder der Situation in bestimmten Ländern, mangelnder Kontinuität durch die wechselnden Präsidentschaften und nicht zuletzt fehlenden Ressourcen im Generalsekretariat des Rates spielen die Leitlinien in der praktischen Politik jedoch bisher kaum eine Rolle. Es steht zu befürchten, dass den Richtlinien zu Kindern und bewaffneten Konflikten, die Ende 2003 angenommen wurden, das gleiche Schicksal beschert sein wird. Umso begrüßenswerter sind die ernsthaften Bemühungen, die Richtlinien zu Menschenrechtsverteidigern in konkrete Handreichungen für die europäischen Botschaften weltweit umzusetzen, wie Personen und Organisationen, die sich für die Menschenrechte engagieren und gerade deshalb bedroht und verfolgt werden, in ihrer Arbeit geschützt und gefördert werden können.

Die völlige Bedeutungslosigkeit von Menschenrechtsklauseln in den Assoziationsabkommen zwischen der EU und einzelnen Drittländern (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Tunesien, palästinensische Autonomiebehörde, bald auch Syrien) ist eines der deutlichsten Beispiele für die Kluft zwischen Rhetorik und Praxis. Diese Klauseln machen den Menschenrechtsschutz und demokratische Prinzipien zum essentiellen Bestandteil der Zusammenarbeit mit den Partnerländern. Bis heute sind diese leere Rhetorik geblieben, trotz wiederholter Aufforderungen des Europäischen Parlaments und der Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), effektive Monitoring-Verfahren für

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

die Umsetzung der Bestimmungen zu etablieren und Menschenrechte systematisch im politischen Dialog zu verankern.

MENSCHENRECHTSDIALOGE SIND KEIN SELBSTZWECK

Mit China und dem Iran führt die EU seit mehreren Jahren offizielle „Menschenrechtsdialoge“, die den Rahmen bieten für einen zielgerichteten Austausch über Menschenrechtsprobleme. Entsprechend den Richtlinien für alle Menschenrechtsdialoge sollen diese handfeste Verbesserungen in den betreffenden Ländern hervorbringen, gemessen an konkreten Kriterien. Im Fall Irans sind diese Prüfsteine gar nicht erst veröffentlicht worden, und selbst wenn es sie gibt, fällt es schwer, Fortschritte zu erkennen, zu bewerten oder gar auf den Dialog zurückzuführen. amnesty international fordert deshalb seit langem, Menschenrechtsdialoge nicht zum Selbstzweck zu machen, sondern sie transparent, unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und ergebnisorientiert zu führen. Dazu gehört auch die Integration von Menschenrechten in den politischen Dialog auf höchster Ebene sowie die öffentliche Diskussion in internationalen Foren wie der UN-Generalversammlung und der UN-Kommission für Menschenrechte.

Auch gegenüber Russland zeigt die EU, trotz jüngster Versprechen des Rates und der Kommission, nur unzureichendes Engagement, wieder zunehmende Menschenrechtsverletzungen energisch und kohärent anzusprechen und konkrete Verbesserungen zum Beispiel im Hinblick auf das Justizsystem einzufordern. Es ist bislang nicht erkennbar, ob und wie die EU die anhaltenden schwersten Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien gegenüber der

russischen Regierung thematisiert. Nachhaltige menschenrechtliche Verbesserungen für alle Menschen in Russland zu erzielen, muss jedoch im Zentrum der Verhandlungen mit Russland liegen, wenn die EU ihrer Selbstverpflichtung, eine erweiterte Region politischer Stabilität und funktionierender Rechtsordnung an ihren östlichen Grenzen zu errichten, nachkommen will.

FRAGMENTIERUNG DER POLITIK DURCH NATIONALE INTERESSEN

Im Hinblick auf die EU-Politik in internationalen Institutionen und Foren ist die Fragmentierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Beständigkeit nationaler Interessen am offensichtlichsten. Weder Frankreich noch Großbritannien werden in absehbarer Zeit ihren ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zugunsten einer „EU“-Stimme aufgeben. Die alljährlichen Diskussionen im zentralen UN-Gremium zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten, der UN-Menschenrechtskommission, verdeutlichen regelmäßig die Unfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, das Mandat der Kommission zu verwirklichen, nämlich die öffentliche Überprüfung schwerer und andauernder Menschenrechtsverletzungen wie etwa in Tschetschenien, China, Iran, oder auch in Guantánamo Bay. Künftig könnte der kleinste gemeinsame Nenner der EU-25 sogar noch niedriger sein, als es der der EU-15 jemals gewesen ist.

PRÄVENTIONSRHETORIK UND PRAXIS DER WAFFENEXPORTE

Schließlich ist auch die neue Europäische Sicherheitsstrategie ein Beispiel für die Kluft

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

dig für verbesserte Kontrollen, beispielsweise gegen die Verbreitung von Kleinwaffen, eintreten kann. In der erweiterten EU gibt es über 400 Firmen, die Kleinwaffen herstellen, kaum weniger als in den USA. Die Rüstungsexporte der europäischen „Top Fünf“ Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Schweden machen ein Drittel des weltweiten Waffenhandels aus. Neue, strikte Regeln zur Kontrolle von Rüstungstransfers sind daher umso nötiger, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und mehr Sicherheit und Schutz vor Missbrauch von Rüstung zu gewährleisten. Der 1998 verabschiedete EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte stellte seinerzeit einen bedeutenden Fortschritt in der regionalen Kontrolle von Waffenexporten dar. Er legt fest, dass Waffen nicht in Länder exportiert werden sollten, in denen sie zur internen Repression benutzt werden könnten oder wo gravierende Menschenrechtsverletzungen stattgefunden haben. Da der Kodex rechtlich nicht verbindlich und von Schlupflöchern durchsetzt ist und die letzte Entscheidung zu Exporten den nationalen Regierungen vorbehalten ist, exportieren EU-Mitgliedstaaten weiterhin Waffen oder Ausrüstung, die zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden.

Entgegen der politischen Verpflichtungen haben EU-Mitgliedstaaten durch Vernachlässigung, Mangel an Ressourcen oder Absicht sowohl ihre eigenen nationalen Kriterien als auch den EU-Verhaltenskodex wiederholt unterlaufen, umgangen oder ignoriert. amnesty international hat dies 2004 in einem Bericht an zahlreichen Beispielen dokumentiert („Undermining Global Security: the European Union's arms exports“). Umso dringender ist es, dass die derzeitige Evaluierung des europäischen Verhaltenskodex zu einer deutlichen Verbesserung der bestehenden Regelungen mit mehr Verbindlichkeit führt. Doch da es hierfür einer Konsensentscheidung aller 25 Mitgliedstaaten bedarf, sind die Zweifel groß, ob am Ende tatsächlich ein umfassenderes und effektives europäisches Waffenexportkontrollregime steht.

MENSCHENRECHTE INNERHALB DER EU

Auch für die Europäische Union ist die Auseinandersetzung mit Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern bei allen Schwierigkeiten immer noch willkommener als mit solchen diesseits ihrer Grenzen. EU-Menschenrechtspolitik gehört traditionell eher in den Bereich auswärtiger Beziehungen. Über Jahre wurde die innenpolitische Seite des Menschenrechtsschutzes als nationale Aufgabe außerhalb der EU-Kompetenz abgewiegelt. Die Annahme der Grundrechtecharta und ihre Integration in die neue EU-Verfassung hat diese Einstellung keineswegs geändert, sondern die Selbstzufriedenheit mit der eigenen Menschenrechtsbilanz eher noch bestärkt. Noch immer gelingt es der EU, die Augen gegenüber eigenen Menschenrechtsproblemen zu verschließen.

Menschenrechtsverletzungen geschehen aber auch innerhalb der EU, und sie sind keine isolierten Einzelfälle. Die Berichte von amnesty international umfassen die meisten europäischen Staaten und dokumentieren immer wieder besorgniserregende Muster von Miss-

brauch durch Polizei- und Justizangehörige, darunter Misshandlung, Folter und übermäßige Gewaltanwendung mit oft eindeutigen diskriminierenden Tendenzen, sehr häufig ohne strafrechtliche oder disziplinarische Konsequenzen. Nach Berichten zu Spanien und Griechenland dokumentiert auch der jüngste Bericht zu Deutschland, herausgegeben im Januar 2004, viele Fälle im Detail. Andere Menschenrechtsverletzungen in Europa sind ebenfalls gut dokumentiert, wie etwa die unbegrenzte Inhaftierung ohne Anklage von „terrorismusverdächtigen“ Ausländern in Großbritannien oder die Zwangssterilisation von Roma-Frauen in der Slowakei.

ZUR LAGE DER MENSCHENRECHTE NACH DER ERWEITERUNG

Mit der Erweiterung geriet die systematische Diskriminierung und soziale Ausgrenzung der Roma ganz oben auf die Agenda der EU. Dieses Thema wurde vom EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten in ihrem Bericht von 2003 als eines der größten Menschenrechtsprobleme beschrieben, mit denen sich die EU strukturell auseinandersetzen muss. Es muss sichergestellt werden, dass dieser Problematik die dringend notwendige Bedeutung zukommt und dass eine Strategie gegen die Diskriminierung von Roma entwickelt wird. Dabei sollten die bestehenden EU-Antidiskriminierungsrichtlinien auch dahingehend analysiert werden, ob sie die Probleme der speziellen Situation der Roma tatsächlich lösen können.

Grundsätzlich verweist amnesty international schon lange auf die Notwendigkeit für die EU, Verletzungen der demokratischen, menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätze innerhalb der eigenen Grenzen zu benennen und von den Mitgliedstaaten Rechenschaft über ihre Menschenrechtsleistungen zu verlangen.

Ein genauere Blick auf die Erweiterung illustriert den Mangel an Verantwortlichkeit sehr deutlich: Für die neuen Mitgliedstaaten war der Schutz fundamentaler Rechte ein entscheidender Aspekt des Beitrittsprozesses, während dessen genau geprüft wurde, ob und wie weit ihre Rechtssysteme und deren praktische Anwendung mit den EU-Normen übereinstimmen. Auf dem Papier gilt dies nun als erfüllt, aber ganz offensichtlich gibt es immer noch erhebliche Probleme in weiten Bereichen der Justizverwaltung, und die Diskriminierung von Minderheiten, insbesondere der Roma, bleibt eine schmerzliche Realität. Doch nach dem Grundsatz „Alle Mitgliedstaaten sind gleich“ war die Überprüfung am 1. Mai beendet. Was passiert nun mit den berechtigten Erwartungen der Menschen in den neuen EU-Ländern? Sie haben allen Grund zu der Befürchtung, dass ihre Regierungen schnell lernen und der gleichen Selbstgerechtigkeit verfallen wie die bisherigen Mitgliedstaaten.

Insbesondere der Rat hat sich immer wieder erstaunlich gleichgültig gegenüber Menschenrechtsverletzungen innerhalb der EU gezeigt. Dabei weist der EU-Vertrag ihm durchaus die Verantwortung zu, bei Verstößen gegen die „Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der

zwischen Präventions-Rhetorik und Waffenexport-Praxis. Obwohl sie einen wichtigen konzeptionellen Rahmen vorgibt, liegt ihr Fokus eindeutig auf den militärischen Aspekten von Krisenmanagement und weniger auf Prävention, um mit anderen Mitteln effektiv zugrunde liegende Ursachen von Krisen anzugehen. In diesem Zusammenhang ist die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen – die als echte Massenvernichtungswaffen angesehen werden müssen – eine ernst zu nehmende Unterlassung. Weltweit werden jedes Jahr eine halbe Million Menschen durch Waffengewalt getötet – ein Mensch pro Minute. Waffenexportkontrolle muss deshalb einen zentralen Stellenwert in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik einnehmen.

Unter dem Motto „Waffen unter Kontrolle“ startete amnesty international gemeinsam mit Oxfam International und dem Internationalen Aktionsnetzwerk zu Kleinwaffen im Oktober 2003 in über 60 Ländern eine Kampagne gegen unkontrollierten Waffenhandel. Vorrangiges Ziel dieser Kampagne ist die strikte Kontrolle und Transparenz aller Rüstungstransfers durch ein rechtlich verbindliches internationales Abkommen. Ein solches Abkommen soll einheitliche Standards für den Waffenhandel schaffen und alle Exporte verbieten, die zur Verletzung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts beitragen – eine globale Lösung für ein globales Problem. Spätestens zur nächsten großen UN-Kleinwaffenkonferenz 2006 soll dieser Pakt durch die Vereinten Nationen verabschiedet werden.

ORDNUNG IM EIGENEN HAUS?

Die EU muss allerdings auch vor ihrer eigenen Haustür kehren, bevor sie weltweit glaubwür-

Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtstaatlichkeit" (Art. 6) aktiv zu werden. Die Kommission hat Ende 2003 Vorschläge gemacht, wie die Union gemäß Artikel 7 des EU-Vertrages im Falle einer tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Grundwerte durch einzelne Mitgliedstaaten tätig werden sollte – nicht zuletzt im Rückblick auf die eher peinliche Sanktionspolitik gegenüber der damaligen Haider-Regierung in Österreich. Das Parlament ist in seinen Forderungen noch weiter gegangen. Der Rat aber hat sich hierzu immer noch nicht geäußert.

ZUKÜNFTIGE AUFGABEN DER WIENER MENSCHENRECHTSAGENTUR

Dagegen kann die überraschende Entscheidung des Rats im Dezember 2003, das Europäische Zentrum zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien in eine „Menschenrechtsagentur“ auszubauen, nach anfänglicher Ratlosigkeit inzwischen dazu beitragen, die Diskussionen um die innenpolitischen Menschenrechtsfragen stärker zu fokussieren. Nach ausführlichem Konsultationsprozess soll die Kommission noch 2005 einen Vorschlag für die Ausgestaltung dieser Agentur vorlegen, Anfang 2007 soll sie ihre Arbeit aufnehmen. Wie diese Arbeit konkret aussehen soll, darüber gehen die Meinungen noch weit auseinander. Aus der Sicht von amnesty international liegen die Aufgaben klar auf der Hand: wenn die Kluft zwischen Prinzipien einerseits und Praxis andererseits geschlossen werden soll, dann muss das Mandat der Menschenrechtsagentur alle in der Grundrechtecharta festgeschriebenen Rechte umfassen und dabei die Situation in den Mitgliedstaaten ebenso berücksichtigen wie die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die EU-Institutionen. Dabei kann es nicht darum gehen, noch eine weitere Institution zu schaffen, die menschenrechtliche Entwicklungen beobachtet und dokumentiert, denn hieran besteht wahrlich kein Mangel. Was fehlt ist vielmehr die Analyse der zahlreichen Informationen und Empfehlungen für entsprechende Gegenmaßnahmen im Rahmen des EU-Systems. Und natürlich der Wille, solche auch umzusetzen.

TERRORISMUSBEKÄMPFUNG UND MENSCHENRECHTSSTANDARDS

Spätestens seit dem EU-Gipfel in Tampere 1999 wird immer deutlicher, dass die Innen- und Justizpolitik der Mitgliedstaaten und die EU-Politik in diesen Bereichen menschenrechtlich nicht mehr getrennt betrachtet werden können. In Tampere wurde das Ziel eines gemeinsamen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ formuliert. Um dies zu erreichen, hat die EU in den vergangenen Jahren zahlreiche Rechtsakte und Maßnahmen in der Asyl- und Einwanderungspolitik, der Visapolitik, der Verwaltung der Außengrenzen der EU und der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Polizei-, Justiz- und Zollbehörden auf den Weg gebracht. Die Terrorangriffe

NACH DEN TERRORANSCHLÄGEN IN DER SPANISCHEN HAUPTSTADT MADRID GEDENKT EIN SPANISCHER MITARBEITER DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK IN FRANKFURT IN EINER SCHWEIGEMINUTE DER OPFER. WÄHREND EFFEKTIVE SICHERHEITSREAKTIONEN ZWEIFELLOS VON WICHTIGKEIT SIND, SCHEINT DAS WIEDERAUFLEBEN DES „WAR ON TERRORISM“ NACH DEN BOMBENANSCHLÄGEN VON MADRID DAS VERHÄLTNISS VON SICHERHEIT UND MENSCHENRECHTEN ZUNEHMEND AUS DEM GLEICHGEWICHT ZU BRINGEN.

picture alliance / dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

vom 11. September 2001 haben diesen Prozess stark beschleunigt. Doch während effektive Sicherheitsreaktionen zweifellos von größter Wichtigkeit sind, scheint das Wiederaufleben des „War on Terrorism“ nach den Bombenanschlägen in Madrid das Verhältnis zwischen Sicherheit und Menschenrechten zunehmend aus dem Gleichgewicht zu bringen.

In diesem Zusammenhang ist gerade die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung für den zukünftigen Menschenrechtsschutz in Europa, weil sie die Grundlage für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität – mit zunehmendem Gewicht auf der „Terrorismusbekämpfung“ – darstellt. Den Auftakt zu den Maßnahmen, die im Kampf gegen den Terrorismus die strafrechtliche Verfolgung über Grenzen hinweg ermöglichen sollen, stellte der Europäische Haftbefehl dar. Zugeschritten auf die erleichterte Auslieferung zwischen EU Mitgliedstaaten soll er gewährleisten, dass einer Straftat verdächtige Personen und verurteilte Straftäter, die sich ins Ausland abgesetzt haben, umgehend an das Land ausgeliefert werden können, in dem ihnen das Gerichtsverfahren gemacht werden soll bzw. wurde. Im Gleichzug wurde von den EU-Innenministern versprochen, diese und weitere Maßnahmen würden durch angemessene Garantien für den Menschenrechtsschutz ergänzt werden. Das Versprechen verfahrensrechtlicher Garantien für Angeklagte und Verdächtige ist aber bis jetzt nicht erfüllt, womit das auf gegenseitige Anerkennung und Vertrauen in die jeweiligen Justizsysteme beruhende Kooperationsgebäude einzustürzen droht. Jüngste Fälle haben

gezeigt, wie Auslieferungsgesuche vor Gericht daran scheiterten, dass Verdächtigen aufgrund von unter Folter erpressten Beweisen kein faires Gerichtsverfahren sicher war.

Dies unterstreicht, dass alle so genannten „Anti-Terrorismus-Maßnahmen“ – sowohl in der Strafverfolgung als auch in der Justizverwaltung – nur dann wirksam zu mehr Sicherheit und weniger Straffreiheit führen können, wenn sie ebenso wirksam Menschenrechtsstandards garantieren. Auf diese Lücke im System hat amnesty international die Kommission und den Rat wiederholt hingewiesen. Letztendlich könnte es also nicht die Achtung von Menschenrechten, sondern gerade deren Verletzung sein, die die internationalen Bemühungen um die Terrorismusabwehr gefährden.

DIE ASYLPOLITIK DER EU

Mit noch größeren Hindernissen sind Schutzsuchende aus aller Welt konfrontiert, wenn sie versuchen, in der Europäischen Union Asyl zu erhalten. 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung von Tampere, ein gemeinsames Asylsystem basierend auf den Menschenrechtsstandards der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu schaffen. Diese Erklärung wurde von der Zivilgesellschaft enthusiastisch aufgenommen und insbesondere für den expliziten Bezug auf internationale Rechtsstandards und das Bekenntnis zu einem effektiven Schutz für Asylsuchende gelobt. Es weckte Erwartungen, dass das gemeinsame Asylsystem den Ungerechtigkeiten der Asyl-

systeme in den Einzelstaaten und dem unterschiedlichen Standard in der EU ein Ende bereiten würde und stattdessen Asylsuchenden effektiven Schutz in der gesamten EU bieten würde. Diese Erwartungen wurden bisher jedoch durch die durchweg restriktive Politik völlig enttäuscht.

Einige wenige positive Aspekte können erwähnt werden: Erstens verpflichtet die „Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten“, die im Jahr 2003 erlassen wurde, die Mitgliedstaaten, vergleichbare Lebensbedingungen für Asylsuchende bereitzustellen. Zwar bleiben einige Sorgen noch bestehen, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, Flüchtlinge in Gewahrsam zu halten, aber die Richtlinie wird die Situation für Minderheiten oder besonders schutzbedürftige Personen wie Folteropfer oder unbegleitete Kinder verbessern. Zweitens enthält auch die Qualifikationsrichtlinie („Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“) positive Aspekte insbesondere mit Blick auf den Schutz von Personen, die vor nicht-staatlicher Verfolgung fliehen. Darüber hinaus wird durch die Richtlinie die Garantie subsidiärer Schutzformen nicht mehr dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen.

Viele Flüchtlinge werden aber überhaupt nicht in der Lage sein, das Gebiet der Europäischen Union zu betreten und die in der Richtlinie festgelegten Vorteile zu genießen. Die Verfahrensrichtlinie („Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“) markiert einen traurigen Höhepunkt in diesem Zusammenhang. Die Implementierung könnte eine signifikante Abkehr von internationalen Standards bedeuten. Sinn und Zweck dieser Richtlinie scheint eher der Wunsch nach Begrenzung und Kontrolle der Immigration zu sein, als der Ansatz, Menschen vor Verfolgung zu schützen. Das Konzept der sicheren Herkunftsländer, sicheren und besonders sicheren Drittstaaten, das von deutscher Seite in die Verfahrensrichtlinie eingebracht worden ist, ermöglicht es, Asylsuchenden den Zugang zu dem Asylverfahren zu verweigern, bzw. die Verantwortung für die Durchführung eines Verfahrens an einen Drittstaat außerhalb der Europäischen Union abzuschieben. Reist ein Flüchtling beispielsweise durch einen als „besonders sicheren Drittstaat“ qualifizierten Staat, kann er an der Grenze zurückgewiesen werden und auf das Asylverfahren in dem Drittstaat verwiesen werden. Ob der Flüchtling von diesem Staat aus, eventuell über andere Staaten, wieder in seinen Herkunftsstaat abgeschoben wird, wo ihm Verfolgung droht, kann von hier aus kaum beobachtet werden. Dies widerspricht eindeutig der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes. Besonders besorgniserregend sind in diesem Zusammenhang die Entwicklungen für externe Abwicklung und Arrangements von Asylprüfstellen in Nicht-EU-Ländern, wie die Vorschläge aus Großbritannien und die viel diskutierte Idee des deutschen Innenministers, Lager in Nord-

afrika zu errichten, zeigen. amnesty international ruft die EU daher dringend dazu auf, sich auf ihre Ziele der Erklärung von Tampere aus dem Jahre 1999 zu besinnen und die Harmonisierung des europäischen Asylsystems auf der Grundlage internationalen Rechts voranzutreiben.

DIE ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Am Beispiel des Europäischen Parlaments werden die Widersprüchlichkeiten europäischer Menschenrechtspolitik auf zusätzliche Weise offenkundig. Das Europäische Parlament hat sich stets für die Menschenrechte eingesetzt. Obwohl es in den meisten menschenrechtsrelevanten Bereichen eher politisch als formal Einfluss nehmen kann, hat es in der Legislaturperiode 1999–2004 zunehmend den Rat und die Kommission für deren Menschenrechtspolitik zur Verantwortung gezogen. Dennoch fehlen dem Parlament Strukturen und Ressourcen, um diese Aufgabe effektiv zu erfüllen.

Dass das Europäische Parlament durchaus den politischen Willen aufbringen kann, seine Kontrollfunktionen wirksam auszuüben, hat es im Herbst 2004 eindrucksvoll bewiesen. Ende Oktober musste Kommissionspräsident Barroso die Abstimmung über die Besetzung seiner Kommission in letzter Minute absagen, um eine drohende Ablehnung der gesamten Kommission im Parlament zu verhindern. Erst als einzelne in die Kritik geratene Bewerber ersetzt bzw. ein neues Ressort zugeteilt bekamen, sprach das Parlament der neuen Kommission ihr Vertrauen aus. Dieser Erfolg sollte das Europäische Parlament ermutigen, alle Handlungsspielräume zu nutzen, um die Kluft zwischen Anspruch und politischer Wirklichkeit in der europäischen Menschenrechtspolitik zu verringern und deren demokratische Legitimation zu stärken. Hierzu gehört beispielsweise eine substanzielle Debatte über den jährlichen Menschenrechtsbericht des Rats oder die parlamentarische Zustimmung zu den Assoziie-

rungs- oder Kooperationsabkommen erst nach ernsthafter Überprüfung der Menschenrechtssituation im jeweiligen Land.

Es muss allerdings seine Kapazitäten ausbauen, wenn es der Herausforderung, mehr Kohärenz, Transparenz und Verantwortlichkeit in die Menschenrechtsbestrebungen der EU zu bringen, gerecht werden will. Systematische Zusammenarbeit und Abstimmung ist zwischen allen Ausschüssen nötig, die sich mit Menschenrechten beschäftigen (Auswärtiges, Bürgerrechte, Entwicklung, Frauenrechte). Der Unterausschuss für Menschenrechte des Auswärtigen Ausschusses muss zu einem Knotenpunkt für Menschenrechtsbelange in allen Bereichen der EU-Außenbeziehungen werden und sich wirklich bemühen, diese mit der internen Dimension zu verbinden. Und die Verwaltung muss so gestärkt werden, dass sie eine effektive und nachhaltige Menschenrechtsarbeit des Europäischen Parlaments ermöglicht und unterstützt

AUSBLICK

Die Verhandlungen mit weiteren Beitrittskandidaten – Bulgarien, Rumänien, Kroatien und die Türkei – werden auch in den kommenden Jahren ein wesentlicher Aspekt der breiteren öffentlichen Debatte um die EU und ihre Menschenrechtspolitik sein. Dass der Türkei dabei in Deutschland besonderes Augenmerk gilt, ist allerdings mehr dem Streit um kulturelle und religiöse Werte und der Unterscheidung zwischen „unserem“ christlichen Erbe und „ihrer“ muslimischen Gesellschaft geschuldet als einer sachlichen Diskussion um Menschenrechte in der Türkei und der EU.

Der EU-Beitrittsprozess hat bei der türkischen Regierung zwar eine positive Dynamik hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte ausgelöst. Wir machen uns aber keine Illusionen darüber, dass die türkische Regierung ohne den internationalen Druck, der mit der EU-Beitrittsdebatte verbunden ist, nicht so schnell und so umfassend Reformen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation erlassen hätte. Für amnesty international heißt das, weiter aktiv daran zu arbeiten, dass der nach wie vor breite Graben zwischen Rechtslage und Praxis in der Türkei geschlossen wird. Für die EU heißt das zudem, Anspruch und Wirklichkeit ihrer Menschenrechtspolitik in Übereinstimmung zu bringen und Doppelstandards jenseits und diesseits ihrer Grenzen aufzulösen.

Die EU kann menschenrechtspolitisch Glaubwürdigkeit und Effektivität gewinnen, wenn sie durch Politik und Praxis zeigt, dass Menschenrechte nicht aufschiebbar, nicht verhandelbar und nicht selbstverständlich sind. Angesichts der komplexen Dynamiken einer Union der 25 und in einer Zeit von Aufruhr und Unsicherheit an vielen Fronten, ist dies in der Tat eine große Herausforderung.

Wir alle – zivilgesellschaftliche Organisationen, Akademiker, Politiker, europäische Bürger – müssen uns dieser Herausforderung annehmen. Wenn wir über Menschenrechte diskutieren, müssen wir unsere Aufmerksamkeit auch auf die EU richten, und wenn wir über die EU diskutieren, auch auf den Menschenrechtsschutz bestehen.

UNSERE AUTORIN



Barbara Lochbihler studierte Sozialpädagogik, Politische Wissenschaften, Volkswirtschaft und Internationales Recht. Nach einer Tätigkeit als Persönliche Parlamentsreferentin war sie sieben Jahre lang Generalsekretärin der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit in Genf, wo sie sich mit Abrüstungsfragen und Sicherheitspolitik beschäftigte und u.a. für die Organisation des spektakulären Frauenfriedenszuges von Helsinki zur UN-Frauenkonferenz in Peking (1995) verantwortlich war. Seit August 1999 ist sie Generalsekretärin der deutschen Sektion von amnesty international.

Menschenrechte zwischen Universalismus und Kulturrelativismus

JAKOB SCHISSLER

Die weltweite Geltung der Menschenrechte ist für westliche Industrieländer eine Selbstverständlichkeit. Vertreter der so genannten Entwicklungsländer hingegen stellen der universalen Geltung eine eigene, relativierende Sichtweise entgegen. Das Recht der westlichen Staaten, allgemeine Bedingungen für Menschenrechte zu setzen, wurde und wird von den Staaten der südlichen Hemisphäre bestritten. Diese Kontroverse zwischen universalen und kulturrelativistischen Standpunkten hat Zweifel an der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte gesät. Jakob Schissler erörtert in seinem Beitrag die (historische) Entwicklung des Kulturrelativismus und die Herkunft der Weltbilder dieses Gedankengebäudes. Die moralischen und ethischen Positionen sind also mithin von historischen Kontexten abhängig und dienen in der Vergangenheit auch heutigen „zivilisierten“ Nationen als fragwürdige Rechtfertigungen für koloniale Vorhaben. Trotz einer zwischenzeitlich erreichten zivilgesellschaftlichen Verfasstheit müssen sich die westlichen Staaten mit den Mechanismen und auch Ambivalenzen der durch sie vorangetriebenen Modernisierung auseinandersetzen. Diese unterschiedliche Sichtweise der Menschenrechtsthematik wird an einem konkreten Fall aufgezeigt: Bemüht sich der Universalismus um eine einheitliche moralische Geltung der Menschenrechte, so ist dem Kulturrelativismus die jeweilige Ethik kulturell gebundener Gemeinschaften ein wichtiges Anliegen. Red.

MORALISCHE POSITIONEN STEHEN IN HISTORISCHEN ZUSAMMENHÄNGEN

„In der Verteidigung von Freiheit und Gerechtigkeit wird Amerika führen, denn beide sind richtig und wahr und unveränderbar für alle Menschen überall. Keine Nation besitzt diese Ansprüche und keine Nation ist davon befreit. Wir haben keine Absicht, unsere Kultur aufzuzwingen, aber Amerika wird immer fest zu den nicht-verhandelbaren Ansprüchen von menschlicher Würde, Rechtsstaatlichkeit, Beschränkung staatlicher Macht, Respekt für Frauen, Privateigentum, freie Rede, gleiche Gerechtigkeit und religiöse Toleranz stehen.“¹ Soweit die Position von Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation vom 29. Januar 2002, der ersten „Lage“ nach dem 11. September 2001. Beim ersten Überlesen der Zeilen mag man mit dem Präsidenten einer Meinung sein. Man wird kaum argumentieren können, dass die hier vertretenen Werte nicht allgemein menschlichen Erwartungen und Hoffnungen entsprechen.

Jedoch, der gesunde Menschenverstand zählt in einer Welt, die sich der wissenschaftlichen Durchdringung derselben verschrieben hat, nur wenig. Ebenso oberflächlich wie in der Zustimmung könnte man mit oberflächlicher Ablehnung reagieren aufgrund der Position des Redners. Wenn ein amerikanischer Präsident sich zur Verteidigung von Freiheit und Gerechtigkeit bekennt, dann hat dies zumeist Folgen in der Welt, die als Nebenprodukte für viele Menschen Zerstörung und Tod bedeuten können. Moralische Positionen, so sagt das unmittelbare Gefühl, stehen in historischen Zusammenhängen, die der Moral ihren Platz zuweisen. So reagierte auch die Weltöffentlichkeit – mit Unwohlsein. Der amerikanische Kulturanthropologe Richard Shweder hat sich diese Zeilen vorgenommen, um ihnen eine angemessene Interpretation zuteil werden zu lassen. Grundsätzlich kann des Präsidenten „generalisierter moralischer Progressivismus“ – wie Shweder diese Position bezeichnet – mit den Sichtweisen von Pluralismus, Relativismus, Subjektivismus und Kontextualismus angezweifelt werden.² Diese vier Richtungen möglicher Bewertungen moralischer Urteile sind voneinander wohl unterschieden und können auch in unabhängiger Weise kombiniert werden – ein Pluralist muss zum Beispiel nicht unbedingt ein Subjektivist sein. Aber allen vier Formen des Skeptizismus gegenüber allgemein menschlichen Aussagen ist gemein, dass sie relativieren.

GIBT ES MORALISCHE UNIVERSALIEN?

Zur weiteren Kritik an der Position allgemeiner Moral führt Shweder eine Vorlesung eines Richters und Rechtsprofessors von der Chicagoer Universität, Richard Posner, von 1997 ins Feld: „Ich werde als allererstes argumentieren, dass jede Moralität lokal ist, dass es keine interessanten moralischen Universalien gibt. Es gibt tautologische, wie z.B. ‚Mord ist verkehrt‘, wobei ‚Mord‘ bedeutet ‚falsches Töten‘ (...). Aber was als Mord oder Bestechung gilt, das variiert enorm von Gesellschaft zu Gesellschaft. Es gibt eine handvoll rudimentäre Prinzipien der sozialen Zusammenarbeit – wie z.B. Lüge nicht immer oder: breche nicht Versprechen ohne einen Grund – die mögen für alle menschlichen Gesellschaften gelten und wenn jemand diese rudimentären Prinzipien das universale moralische Gesetz nennen möchte, dann habe ich da nichts dagegen. Aber sie sind zu abstrakt, um bedeutsam zu sein. Bedeutsamer moralischer Realismus ist somit ‚out‘ und eine Form (nicht jede Form) von moralischem Relativismus ist ‚in‘. Der Relativismus lädt hingegen zu einer angepassten Konzeption von Moralität ein, bei welcher Moralität beurteilt wird – nichtmoralisch, in der Art und Weise wie z.B. ein Hammer beurteilt wird, ob er gut oder schlecht dazu geeignet ist zu seinem Ziel, Nägel ins Holz zu schlagen, (...) zu seinem Beitrag mithin für das Überleben oder andere

höchste Ziele einer Gesellschaft (...). Moralischer Relativismus beinhaltet, dass der Ausdruck ‚moralischer Fortschritt‘ mit großer Vorsicht benutzt werden muss, denn er ist eher perspektivisch als objektiv; moralischer Fortschritt liegt im Auge des Betrachters.“

Man sieht, dass die öffentliche Philosophie in den USA nicht nur moralische Idealisten gebiert, wie den gegenwärtigen Präsidenten, sondern auch zutiefst überzeugte Pragmatisten, wie den Richter Posner. Der Pragmatismus ist die wahre Denktradition der amerikanischen Geistesgeschichte und man kann leicht erkennen, dass er sich gut mit einer kulturrelativistischen Position verträgt, bzw. diese sogar in seinen Denkformen zugrunde legen muss. Doch ob wir deswegen gezwungen sind, auf jegliche universalistische Moral als bloße inhaltsleere Abstraktion oder Verallgemeinerung zu verzichten, mag dem Gang der hier eingeschlagenen Argumentation überlassen bleiben. Bleiben wir zuerst bei dem gegen Präsident Bush ins Feld geführten „Kulturrelativismus“. Was ist Kulturrelativismus?

WAS IST KULTURRELATIVISMUS?

Von der Entstehung her könnte man diese Frage mit der Aufklärung und mit Herders Vorstellung, dass die Menschheit sich in Völker aufalte, beginnen lassen. Wählen wir aber einen anderen Zugang und kommen erst später auf Herder zurück. Für die Menschen um die Mitte des 19. Jahrhunderts bedeutete es einen Schock, als Charles Darwin seine Evolutionstheorie vorlegte. Damit war das religiöse Verständnis von der Schöpfung des Menschen zutiefst verunsichert; seine Nachwirkungen sehen wir heute noch in dem Agieren amerikanischer religiöser Fundamentalisten zugunsten der „Schöpfungstheorie“. Für andere Zeitgenossen erschien Darwins Lehre wie eine Offenbarung. Die Lehre wurde übertragen in den Bereich der sozialen Entwicklung. Herbert Spencer in England und Ernst Haeckel im Deutschen Reich verfassten Theorien, die das „Überleben des Stärkeren“ sowohl als faktisches wie auch als moralisches Theorem für die neueste und gültigste Erkenntnis ausgaben. Dagegen bildete sich eine liberale Opposition in Berlin um den Mediziner Rudolf Virchow, den Lehrer von Haeckel, und den Direktor des Museums für Ethnologie, Adolf Bastian.³ Für sie war die Kultur begründet in einer „allgemeinen menschlichen Mentalität“. Der Rassebegriff selbst war unscharf, eine Rasse galt für die liberale Ethnologie als instabil, weil über die Grenzen hinweg Austausch stattfand. „Die hugenottischen Flüchtlinge, so behauptete Virchow, sind germanisiert genauso wie die zahlreichen Juden, die wir von Polen oder Russland aufnehmen, und die (...) eine mächtige Triebkraft für kulturellen Fortschritt für uns sind.“ Sowohl „Rassen“ als auch „Kulturen“ stellten nach Adolf Bastian hybride Gebilde

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DIE SELBSTGEWISSHEIT SOZIALDARWINISTISCHER WELTBILDER, DIE SICH IN DEN INDUSTRIELLEN UND KOLONIALEN ERFOLGEN DES ENGLISCHEN WELTREICHES, DES DEUTSCHEN REICHES, FRANKREICHS UND DEM „INFORMAL EMPIRE“ DER AMERIKANER WIDERSPIEGELTE, BOT KEINEN RAUM FÜR EINE EGALITÄRE PERSPEKTIVE DER MENSCHHEIT. picture alliance / dpa

dar, die voneinander „borgten“, was sie brauchten. „Wenn Kulturen (also) offen, synchretisch (mehrgläubig) und instabil sind, dann können sie offensichtlich keine unwandelbaren, essentialistischen Identitäten aufweisen oder einen zugrunde liegenden rassischen Charakter haben.“⁴

KULTURRELATIVISMUS ALS ANTHROPOLOGISCHE SCHULE

Mit diesem Diskurs gegen den rassistisch verstandenen Evolutionismus war im Grunde die Idee des Kulturrelativismus geboren. Ihre Durchsetzung als eine wirkungsvolle anthropologische Schule sollte dem Schüler von Virchow und Bastian vorbehalten bleiben, Franz Boas aus Minden, der in die Vereinigten Staaten übersiedelte – vielleicht dem deutschen Antisemitismus den Rücken kehrend – und ein Exportgut des Kaiserreiches mit in die Neue Welt brachte – eine liberale geistige Tradition des deutschen Humanismus und eine wissenschaftliche Methode, mit der er die amerikanischen Anthropologen in Schach hielt.⁵ Boas hielt viel von Statistik, mithin von empirischer Forschung. Mithilfe dieser Techniken, die man eher bei amerikanischen Pragmatisten und Empirikern vermutet hätte, falsifizierte er mit Vorliebe die Theorien von Kollegen – entweder mit Hilfe statistischer Daten oder mit kulturrelativistischen nüchternen Aufzeichnungen über alltägliches Verhalten von primitiven Indianerstämmen, vornehmlich aus dem kanadischen Westen. Seine strengen Forschungsmethoden konnten für einige Jahrzehnte die

heimliche Neigung der Amerikaner, sich als evolutionäre Speerspitze der Menschheit zu sehen, eindämmen. Zu Beginn der kulturanthropologischen Forschungen war natürlich noch sehr viel Material zu sammeln und zu sichten, Sitten und Gebräuche vieler „Ethnien“ der Welt waren noch unbekannt. Hier mit „eiseriger Begeisterung“ und entbehrungsreich zu arbeiten, war das von Boas der Neuen Welt aufgezwungene deutsche Wissenschaftsethos, das ihm zu einer Anerkennung, Wirksamkeit und wissenschaftlichen Reputation in den USA verhalf, wie kaum einem Kulturanthropologen danach. Zu seinen Schülern zählten zum Beispiel Ruth Benedict, die einen holistischen, objektiven Kulturbegriff entwarf – dabei freilich über den puren Empirismus von Franz Boas hinausweisend.

Man kann sagen, dass Boas für seine Zeit die empirische Forschung durchsetzte, er aber in seinen Theorien nur in der Absetzung zu dem von ihm Kritisierbaren erkennbar wurde, was auf die Dauer natürlich für eine wissenschaftliche Schulbildung unbefriedigend bleibt. Ruth Benedict hat im Zweiten Weltkrieg dann für die Armee gearbeitet wie auch Margaret Mead. Die USA als angehende Weltmacht, die in vielen Ländern Station bezog, war schlecht auf ihre Rolle vorbereitet, andere „Völker“ zu verstehen. Kulturanthropologen waren die Helden der Stunde. Mit ihrer Studie über „Chrysanthenen und Schwert“⁶ konnte Benedict der amerikanischen Besatzung in Japan beibringen, wie anscheinend das Zusammenspiel eines objektiven Kulturmusters „einen bestimmten Charaktertypus“ hervorbringen konnte. Noch einmal nach seinem Tod 1942

erlebte die kulturrelativistische Schule von Franz Boas höchste Anerkennung durch die vielen nunmehr erstellten Studien zu „Kultur und Persönlichkeit“, die dann in die Nationalcharakterforschung übergang und sich unter anderem auch mit dem „autoritären“ Charakter der Deutschen und dem „unterdrückten“ der Russen beschäftigte.

In den völkerpsychologischen Untersuchungen der unmittelbaren Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg könnte man am ehesten noch die Durchführung des Programms der deutschen Völkerpsychologie des 19. Jahrhunderts ausmachen, die Begriffe wie Volk, Seele, Geist und Bewusstsein favorisierte. Diese Begriffe wiederum gingen auf Herder und Humboldt zurück, die sowohl den aufklärerischen Terminus „Menschheit“ gebrauchten, aber auch gleichzeitig wussten, dass man die „Völker“ nicht vernachlässigen durfte. Oder, wie es in der damaligen Zeitschrift der Völkerkundler ausgedrückt wurde: „Die Form des Zusammenlebens der Menschheit ist eben ihre Trennung in Völker.“⁷ Dieser Relativismus bzw. diese Bescheidenheit gegenüber den eigenen Erkenntnissen, die der Kulturanthropologie eigen sein sollte, hielt jedoch nicht vor. Man könnte diese Gedankenwelt auch in den deutschen historischen Positivismus einbetten, etwa eines Leopold von Ranke, der „jede Zeit als gleichwertig zu Gott“ charakterisierte.

Die Zeiten waren aber anders: Selbst ohne Darwin wäre die Welt des 19. und des 20. Jahrhunderts bis weit über dessen Mitte hinaus von populären Vorstellungen der Evolution und der kulturellen sowie rassischen Überlegenheit der weißen Rasse geprägt gewesen.

DIE DEFINITIONSMACHT KOLONIALER UND IMPERIALER THEORIEN

Erst in unseren Tagen ändern sich jene Weltbilder, die davon ausgingen, dass wir immer unsere sozialen Verhältnisse solange verbessern, bis die Menschheit „endlich“ bei lichterem Höhen angelangt ist. Diese Perspektiven befinden sich „auch“ in Kontinuität zum Imperialismus als Epoche. Sie sind zudem höchst fragwürdig. Entwicklungsperspektiven sind nicht grundsätzlich abzulehnen, sie sollten aber mit großer Zurückhaltung in ganz andere soziale Erklärungsmuster eingebettet bleiben. Wir verdanken diese Relativierung dem Kulturanthropologen Bronislaw Malinowski.⁸ Aber auch er konnte zu seiner Zeit die Definitionsmacht kolonialer und imperialer Herrschaftstheorien nicht brechen.

DIE „THEORIEN“ DER SKLAVEREI

Dem Imperialismus vorgelagert war das Phänomen der Sklaverei. Zum Erhalt ihrer Herrschaft produzierten Intellektuelle der amerikanischen Südstaaten „Theorien“ über das universelle Vorhandensein von Sklaverei. Damit sollte dieses Herrschaftssystem nicht nur als allgemein gültig, sondern zugleich als quasi-natürlich legitimiert werden. Der bekannteste Verteidiger der „Regierungsform des Südens“ war George Fitzhugh, der 1854 schrieb: „Ein moralisch hochstehendes und intelligentes Volk, wie die freien Bürger des alten Athen, sind am besten durch eine Demokratie regiert. (...) Nun, es ist klar, die athenische Demokratie wäre nicht geeignet für eine Negernation, noch würde eine rechtsstaatliche Regierung ausreichen für den Neger als Individuum. Er ist nur ein groß gewordenes Kind und muss als ein Kind regiert werden. Der „master“ nimmt ihm gegenüber den Platz der Eltern und des Beschützers ein. (...) Schafft man aber die Negerklaverei ab, wie viel an Sklaverei bleibt immer noch übrig. (...) Ehefrauen und Lehrlinge sind Sklaven. Kinder sind Sklaven ihrer Eltern, Vormünder und Lehrer. (...) der freie Arbeiter (in den Nordstaaten, J. Sch.) ist durch das Kapital und den Wettbewerb dazu gezwungen, mehr zu arbeiten als jemals zuvor, und es geht ihm schlechter. Die Organisation der Gesellschaft betrügt ihn um seine Erträge, und diese Erträge dienen dazu, den Prunk und Pomp von dummen Millionären aufzublähen, die die einzigen Größen der heutigen Zeit sind.“⁹ Man würde sich im Süden nicht durch den falschen Glanz der industrialisierten Nordstaaten blenden lassen, fährt Fitzhugh fort. Mit dem modernen Lohnarbeiter als Sklaven schließt sich für ihn der Argumentationszirkel hinsichtlich der Begründung der universellen Tatsache der Ungleichheit unter den Menschen und damit der Ubiquität der Sklaverei.

Die weitere Argumentation verläuft dann folgerichtig: Die Natur und Gott haben eine solche Vergesellschaftung gewollt. An Stelle Gottes auf Erden steht der „master“, dem auch die eigene Frau und die Kinder untertan sind. Gesellschaftliche Ungleichheit wird als ein moralisch zu akzeptierendes patriarchalisches System legitimiert. In diesem System hat der Sklave seinen geschützten Platz – im Unterschied zum freien Lohnarbeiter –; der wirkli-

che Diener des ganzen Systems ist der „master“, der die schwerste Verantwortung für den Erhalt des Gemeinwesens trägt.

Aber auch die Südstaaten hatten die Unabhängigkeitserklärung mit ihren berühmten menschenrechtlichen Formulierungen sowie die „Bill of Rights“ mitgetragen. Deshalb ist am Ende von Fitzhughs Argumentation ein Vatermord fällig: „Mr. Jefferson war ein enthusiastischer spekulativer Philosoph; (...) falls diese Abstraktionen irgendeine verborgene und kabbalistische Bedeutung haben, die niemand außer den Eingeweihten verstehen kann, dann sollte die Deklaration mit einer Übersetzung versehen werden und einem Kommentar, der sie brauchbar für eine allgemeine Nutzung macht.“ So wie die Unabhängigkeitserklärung dastehe, sei sie falsch und trügerisch.

KULTURIMPERIALISMUS UND SOZIALDARWINISTISCHES WELTBILD

Der amerikanische Bürgerkrieg hat die vom Süden beanspruchte universalistische Herrschaftsform zunichte gemacht. Sein Ende fiel allerdings in eine Zeit, in der weltweit die imperialistischen Mächte eine Herrschaftsform aufbauen wollten, die sozialdarwinistisch geprägt war, auf der Überlegenheit der weißen, vornehmlich angelsächsischen und germanischen Rasse basierte und als Herrschaftsprinzip ebenfalls den Paternalismus auswies. Die Herrschaft des weißen Mannes wurde weltgeschichtlich noch einmal heroisiert. Dies war innenpolitisch für die USA insofern tragisch, als nach dem Ende des Bürgerkrieges Chancen für die gleichberechtigte Entwicklung von Schwarz und Weiß durchaus vorhanden waren.¹⁰ Der Wandel freilich vom liberalen, marktgeprägten hin zum sozialdarwinistisch verstandenen Individuum, das als Sieger in Ausleseprozessen alle Unterlegenen unter sich halten konnte, ließ für ein Verständnis der „Gleichheit der Rassen“ keinen Raum. Die moralische Selbstgewisheit dieser Philosophie, die sich in den industriellen und kolonialen Erfolgen des englischen Weltreiches, des Deutschen Reiches und dem „informal Empire“ der Amerikaner ausdrückte und als soziale Figuren auf die Giganten der Industrie (captains of industry) verweisen konnte, ließ keinen Raum mehr für eine egalitäre Perspektive der Menschheit. Im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, auf der Basis gravierender innerer Konflikte in den USA, einigten sich die weißen Männer auf die Rassentrennung und damit ihre eigene Vorherrschaft in allen gesellschaftlichen Belangen. Von der Sprache her wurde diese „hohe Stufe“ der Zivilisation mit höchsten moralischen Begriffen belegt. Diese sollten in der Folge sich selbst gegen den Imperialismus kehren. Denn die Begriffe Zivilisation und Demokratie entwickelten neue Konnotationen – wie zum Beispiel den Satz „die Welt sicher für die Demokratie“ zu machen –, die sich gegen die ursprünglichen Intentionen richteten.

ZIVILGESELLSCHAFTLICHE VERFASSTHEIT VERLANGTE VERÄNDERUNGEN

Spätestens im Zweiten Weltkrieg, als die Westmächte gegen den Rassismus der Nationalso-

zialisten antraten, obwohl dieser in vielem noch ein legitimes Kind der imperialistischen Epoche war, wurde deutlich, dass die USA und England sich eine „zivilgesellschaftliche“ Verfasstheit geben mussten. Die vier „Freiheiten“ aus der Atlantikcharta von Präsident Roosevelt und Premier Churchill verlangten nach extremen Veränderungen auch bei den „westlichen Demokratien“. Theoretisch verschwand der Imperialismus schneller als in seiner Praxis; er wurde nunmehr überlagert von den Modernisierungstheorien, die als „Entwicklungstheorien“ die notwendigen Schritte und Bedingungen abklopften, unter denen eine „Neue Welt“ geschaffen werden konnte. Es dauerte in den USA noch bis Mitte der Sechzigerjahre, bis die Rassentrennung „rechtlich“ aufgehoben werden konnte.

Damit sahen die USA sich nunmehr legitimiert, eine der inneren Verfasstheit entsprechende „Menschenrechtspolitik“ auch nach außen zu kehren. Der erste Versuch ging schief: Als die USA Ende der Sechzigerjahre Haiti als Menschenrechtsverletzer anklagen wollten, konterten afrikanische Nationen in der UN-Menschenrechtskommission, dass die USA sich ihrer eigenen Menschenrechtsverletzungen und denen im voll entwickelten Vietnamkrieg annehmen sollten.¹¹ Es dauerte bis 1972 als im amerikanischen Kongress die Strategien zum Einsatz der Menschenrechtsstandards so weit entwickelt waren, dass einerseits die lateinamerikanischen Diktaturen und andererseits die Sowjetunion mit dieser Strategie in Legitimationszwänge gebracht werden konnten.

Inzwischen ist das weltweite Menschenrechtsnetzwerk zu einem imposanten Gebilde herangewachsen, innerhalb dessen viele Streitpunkte zwischen den Nationalstaaten, den „Zivilisationen“, ethnischen Gruppierungen und Individuen friedlich ausgetragen werden können. Die Ideen der westlichen Aufklärung, die Exporte von Nationalstaat, Parlamentarismus, Rechtsstaat und der Sozialfigur des Bürgers haben sich in bestimmten Graden durchgesetzt; der westliche Universalismus, befreit von den Schlacken des Imperialismus und den Täuschungen der Modernisierungstheorie, könnte triumphieren. Dies kann er auch; aber die diversen Bedeutungen seines Siegeszugs stehen gegenwärtig und auch noch künftig für eine geraume Zeit auf dem Prüfstand des globalen Diskurses.

POSTKOLONIALISMUS UND DAS PROBLEM DER PERSPEKTIVE

So einfach, wie die europäischen und nordamerikanischen Staaten es sich hinsichtlich der Überwindung ihrer kolonialen und imperialistischen Vergangenheit machen wollen, indem sie umstandslos „the white mans burden“ von der kulturimperialistischen Funktion auf die zivilgesellschaftliche umpolen, wird es ihnen der Rest der ehemals kolonialisierten Welt nicht machen. So viele verdienstvolle Studien es von „abendländischer“ Seite hinsichtlich der Aufarbeitung von Kolonialismus und Imperialismus auch geben mag, das Problem der Perspektive bleibt.

Edward Saids Studie über den „Orientalismus“ mag zwar nach vielen Richtungen hin kritisiert

werden, aber es steht noch vieles zur Aufarbeitung, das aus der Perspektive der Kolonialiserten geschrieben werden muss. Aus der Perspektive der Kolonialiserten gesehen, lernen wir Europäer uns in neuer Weise kennen. Das Postkolonialismusprojekt heißt mithin zu recht: „Provincializing Europe“.¹² Erst am Ende dieses Projektes können die Nationen der Welt gleichberechtigt verkehren, kann der immer noch vorherrschende Eurozentrismus überwunden werden. Dieses Projekt wird der Tendenz nach von vielen Nichteuropäern getragen werden – aber nicht ausschließlich und auch nicht zwangsweise, weil man von der Annahme ausgehen müsste, dass Europäer nun einmal den Kolonisierten nicht verstehen könnten. Es geht um etwas anderes: „Es geht darum“, wie Dipesh Chakrabarty ausführt, „in die Geschichte der Moderne die Ambivalenzen, die Widersprüche, die Gewaltanwendung und die Tragödien und die Ionien einzuschreiben, die sie begleiten. Dass die Rhetorik und die Ansprüche von (bürgerlicher) Gleichheit, von Bürgerrechten und von Selbstbestimmung durch einen souveränen Nationalstaat in vielen Fällen marginale gesellschaftliche Gruppen in ihren Kämpfen gestärkt haben, ist nicht zu leugnen. Was jedoch in Geschichtsdarstellungen – die (und sei es implizit) die Ankunft des modernen Staates und die Idee der Staatsbürgerschaft verherrlichen – effektiv heruntergespielt wird, sind die Repression und die Gewalttätigkeit, die für den Sieg des Modernen ebenso wichtig sind wie die Überzeugungskraft seiner rhetorischen Strategien.“¹³ Chakrabarty demonstriert dies am Beispiel der modernen Medizin, wo es zu überfallartigen Besetzungen ganzer indischer Dörfer kam und die Frauen mit Gewalt aus ihren Hütten gezerrt und – unter größter Tabuverletzung – gegen Pocken geimpft wurden. Die Pockenschutzimpfung war „objektiv“ notwendig; dennoch war sie für die Betroffenen ein Akt der unziemlichen Gewaltanwendung. Westlicher Universalismus akzeptierte nicht die religiöse und familiäre Sphäre des „Anderen“. Dabei sind die Historiker des Postkolonialen durchaus Universalisten. Nation, Demokratie und Bürgerrolle sind für sie zentrale Begriffe, die auch als Errungenschaften festgehalten werden sollen. Worum es mithin geht, ist eine gewichtete Verbindung zwischen Universalismus, damit verbundenen Repressionen und Potenzialen der Solidarität. Kulturrelativismus kommt keine eigene dauerhafte Substanz zu; es sei denn als Strategie der Selbstverteidigung. Da der „Inder“ immer am Engländer gemessen wurde und in diesem Verfahren „immer“ als defizitär, als unvollkommen erschien, war es freilich eine richtige Strategie, auf indische Kulturmuster als komplementär zur bereits erreichten Substanz als „englischer Inder“ zurückzugreifen.

WESTLICHE MODERNISIERUNG UND MECHANISMEN DER UMSETZUNG

Aus der Perspektive der Kolonisierten gesehen ergeben sich auch für uns „Westler“ dramatische Einsichten in die Verbindung westlicher Modernisierungsstrategien mit den Mechanismen ihrer Umsetzung. 1829 zum Bei-

spiel war es die englische Kolonialherrschaft leid, dass beim Tode indischer Männer der Oberschicht deren Witwen mitverbrannt wurden. Die Engländer verboten dies kurzerhand und hatten wohl Glück mit der Umsetzung ihres „Menschenrechtsstandards“. Die heutige Geschichtsschreibung kann somit eine bedeutsame kulturelle Strategie nach dem Muster „weiße Männer retten braune Frauen vor braunen Männern“¹⁴ thematisieren. Die damalige Konterbehauptung „sie wollten sterben“ (Kulturrelativismus) bleibt auch im Raume stehen; wir werden uns vom Westen aus kaum in gebührender Achtung mit dieser Perspektive auseinandersetzen können.

Eine faszinierende Fragestellung ist die nach der Rolle der westlichen Missionare in den Kolonien: Waren sie Agenten des kapitalistischen Imperialismus, spielten sie eine reaktionäre (gehirnwaschende) Rolle oder waren sie Agenten der weltweiten Modernisierung? Im Laufe der Jahre fallen die Antworten differenzierter und auch positiver aus.¹⁵ Dies mag aber damit zusammenhängen, dass die Studien recht intensiv über China und von China aus betrieben werden. Dabei relativierten sich Begriffe wie „kultureller Imperialismus“ oder später „Kolonisierung des Bewusstseins“ und gaben Raum für eine Betrachtungsweise der Missionierung als hegemonialen Akt. Eine Hegemonie besteht bekanntermaßen in einem Akt des Auferlegens einer bestimmten Sichtweise bei gleichzeitiger kultureller Zustimmung des „Unterworfenen“ (Wie wir zum Beispiel in Europa unter der Hegemonie der Hollywood-USA leben). Positiv betonen heute chinesische Wissenschaftler, dass die Missionare ihren Zöglingen Wissen vermittelten, das für „Entwicklung“ nicht unbedeutend sei. Zwar wird eingeschränkt, dass dieses Wissen über christliche Religion und europäische Geschichte die Französische Revolution als Gegenstandsbereich unterschlagen habe und zudem „Aberglauben“ befördern konnte, dass aber die Herausbildung von Individualität positiv zu beurteilen sei. Der christliche Missionar wird dabei positiver als bisher gesehen. Er selbst war überwiegend nicht jemand, der in Verachtung dem zu Kolonisierenden gegenüber verharrete, sondern jemand der, um „Bekehrung“ zu bewirken, sich immens anstrengen musste, die Sprache des „anderen“ zu verstehen. Um die christliche Sprache verständlich zu machen, musste der Missionar sich tief in sein Gegenüber einfühlen; dieses wiederum, wenn es von dem Missionar tatsächlich bekehrt wurde, war ein neues Individuum, nämlich ein im „Inneren“ bekehrtes Individuum. Das sieht man im heutigen China bei seinem neuen großen Sprung anscheinend nicht negativ.

WIDERSPRÜCHLICHE ERGEBNISSE POSTKOLONIALER STUDIEN

Andere Studien stellen fest¹⁶, dass zum Beispiel auf dem erst kürzlich geschaffenen Kriegsschauplatz in Vietnam die Schlachtfelder nicht nur als heroische Plätze kulturell verehrt werden, sondern als Touristikattraktionen gelten, wo man westlichen Besuchern Kriegsrantikitsch verkaufen kann. Zudem gibt es vielleicht leichte Hinweise darauf, dass eine Erinnerung an die Kolonialzeit „objektiv“ gar nicht mehr

auszumachen ist, zum Beispiel auf Madagaskar, wo der äußerst blutige Kolonialkrieg der französischen Kolonialmacht kurz nach dem Zweiten Weltkrieg anscheinend vergessen ist, aber als universales Muster in der Bevölkerung – resultierend aus dem gemeinsamen Kampf – latent verallgemeinernd wirkte.

Diese widersprüchlichen Ergebnisse von postkolonialen Studien werden in weiteren Studien noch diversen Klärungen zugeführt werden müssen. Sie bereichern die globalen Sichtweisen über universalistische Trends sicherlich in entscheidender Weise. Sie werden uns auch helfen, andere westliche Eingriffe in kulturrelativistische Zusammenhänge besser als bisher zu verstehen und zu beurteilen. So haben die Kolonisatoren in China das Binden der weiblichen Füße kritisiert und sind für einen „natürlichen Fuß“ eingetreten – zu Recht oder zu Unrecht? Der Westen kritisiert die asiatische Betonung der Familienwerte gegenüber den Werten individualistischer Verwirklichung – zu Recht oder zu Unrecht? Wir betrachten nunmehr unsere Form der Liebesheirat als universell, Indien betont noch stark die Rolle der Familie bei der Auswahl des Ehepartners. Soll das Kopftuch für islamische Frauen international geächtet werden? Vielleicht sollte man sich mit den Antworten mehr Zeit lassen, als ungeduldige Menschenrechtler im Westen zu haben glauben.

DIE ZUSAMMENHÄNGE SIND VERZWICKT

Regionale kulturelle Besonderheiten und universalistische Wertemuster, die ursprünglich einmal westlicher Herkunft waren, sind heute weltweit in diffiziler Weise untereinander verwoben. Auch im Westen gibt es parochiale (kulturrelativistische) Sichtweisen, verwoben mit universalistischen Werthaltungen und umgekehrt. Wie aus dem Vorhergehenden schon klar wurde, haben die ehemals kolonialiserten vieles von ihrer Kolonialmacht übernommen und dieses in eigene universalistische – zum Beispiel religiöse – Weltbilder oder (fiktive und nicht-fiktive) Traditionen eingebunden. Wie verwickelt dies im Detail ausfallen kann, mag die folgende Begebenheit demonstrieren:

Im Frühjahr 1994 erregte ein Fall¹⁷ die Weltöffentlichkeit, nämlich die Verurteilung des 18 Jahre alten Amerikaners Michael Fay, der in Singapur lebte und wegen Besprühens von Autos und des Diebstahls von öffentlichen Straßenschildern zu sechs Stockschlägen mit dem Bambusrohr verurteilt wurde, wobei davon auszugehen war, dass jeder Schlag die Haut platzen lässt und der so Gezüchtigte dabei halb oder ganz ohnmächtig wird. Die amerikanische Regierung, der zuständige Botschafter in Singapur und liberale Journalisten empörten sich über diese „barbarische asiatische“ Form der Strafe und über das Strafmaß. Zur Verwunderung der universalistisch denkenden Sinndeuter in den USA wurde aber durch Anrufe und Briefe bei der „Daily News“ in Dayton/Ohio, dem Heimatort des jungen Mannes, deutlich, dass die Bürger im Verhältnis von 2:1 der Meinung waren, dass ihm die Stockschläge nicht schaden würden. Die Kontroverse kam in Gang, als der Vergleich von Rechtsstaatlichkeit und Kriminalität etwa

durch Charles Krauthammer in der Washington Post durchgeführt wurde. Los Angeles habe 1993 1.063 Morde zu verzeichnen gehabt, Singapur, etwa gleich groß, nur 58. Los Angeles habe 38.167 Raubüberfälle vorzuweisen, Singapur 1.008 (kein Kidnapping in den letzten drei Jahren davor). Und diese Leistung werde erreicht durch eine Polizeitruppe, die nur halb so groß wie die in Los Angeles sei. Krauthammer wollte nicht Singapur verteidigen; er wollte nur dem (westlichen) Argument begegnen, dass die Freiheit so wertvoll sei, dass andere Güter für ein Abwägen nicht mehr herangezogen werden dürften. In Singapur konnte man für Kaugummikauen, Wegwerfen von Zigarettenschachteln, Tragen zu langer Haare und für das Vergessen, die Spülung in öffentlichen Toiletten zu ziehen, bestraft werden. Allerdings ist Singapur stolz darauf, eine Weltmetropole zu sein, einer der asiatischen Tiger.

Es zeigte sich freilich recht bald, dass das Menschenrechtsproblem von Michael Fay weniger darin bestand, ob er die Strafe bekommen sollte oder ob man ihn lediglich zu einer Geldstrafe verurteilen und ausweisen sollte, sondern vielmehr darin, ob er die ihm zur Last gelegten Vergehen tatsächlich begangen habe. Sein Schuldgeständnis konnte unter Umständen erpresst worden sein, die Verkehrs- und Autoschlichter hatte unter Umständen ein schwedischer Freund entwendet und ihm vor dessen Abreise geschenkt. Die Polizei hatte im Umkreis der beschmierten Autos Jugendliche unter Druck gesetzt, um herauszubekommen, wer die Vergehen begangen habe. Dass dabei der Verdacht auf einen Ausländer (Amerikaner) fiel, kam der Polizei wahrscheinlich nicht unangelegen. Kurzum, es wurde deutlich, dass ein Minimum an rechtsstaatlicher Urteilsfindung in diesem Prozess wohl nicht vorhanden war. Außerdem betonten Sachkenner, dass bisher noch niemand wegen solcher Vergehen mit Stockschlägen bestraft worden war. Nicht „asiatische Härte“ stand mithin zur Debatte, sondern akulturelle Willkür mit politischer Absicht. An dieser Scheidemarke der Erkenntnis war die amerikanische Öffentlichkeit zu überzeugen, dass nicht nur der Verurteilte, sondern dass auch Singapur ein Problem hatte. Es musste aber den Verantwortlichen in Singapur eine besondere Freude bereitet haben, darauf hinzuweisen, dass die Strafform mit den Stockschlägen nicht asiatischen Ursprungs sei, sondern von der englischen Kolonialmacht eingeführt wurde, gewissermaßen als asiatische Variante des Public-School-Systems von Oxford und Cambridge. Gegen den Protest im Westen, vor allem in den USA, wurde die Strafe exekutiert – allerdings wurden zwei Stockschläge erlassen. Dieser Fall kann wahrscheinlich in sehr verschiedene Aspekte zerlegt und auch vieldeutig beurteilt werden; eine westliche Kritik wird aber nicht anders können, als die mangelnde Rechtsstaatlichkeit in vielen asiatischen Ländern zu beanstanden.

KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN – LERNEN AUS POSTKOLONIALEN STUDIEN

Für unsere Thematik werden wir in den kommenden Jahren sicherlich viel aus den zu er-

wartenden postkolonialen Studien lernen. Deren Tendenz läuft anscheinend in eine Richtung, die mit dem Imperialismus gesetzten universalen Muster in der Weltgeschichte letztendlich gegenüber kulturelrelativistischen Refugien zu bevorzugen. Wir sind aber auch abhängig in unseren Sichtweisen von dem Stand der kulturanthropologischen Forschungen. Das „Konstanzer Projekt“¹⁸ bedeutet hier für den deutschen Sprachraum – aber nicht nur für diesen – einen weitreichenden Schritt. Sowohl werden darin die deutschen Vorläufer des Kulturrelativismus in subtiler Weise in die Forschungsgeschichte der Kulturanthropologie eingefügt, zudem wird auch von Ruth Groh vor allem versucht, präzise „Untersuchungsebenen“ der Kulturanthropologie vorzuschlagen; auch die Bedeutung des „linguistischen Turns“ in den Literaturwissenschaften findet einen angemessenen Platz. Die Ethnologie scheint insgesamt zur Zeit in einem nicht festlegbaren Ausmaß „zu schwimmen“. Das kann Vor- und auch Nachteile implizieren. Man sollte sich – und dem ist zuzustimmen – nicht auf irgendwelche essentialistischen (als statisch gesehene Wesensmerkmale) Aussagen über bestimmte Kulturmuster festlegen, denn sowohl wirtschaftliche wie auch andere gesellschaftliche globale Entwicklungen erbringen für alle Winkel dieser Erde oft überraschende Veränderungen hinsichtlich kultureller Dispositionen mit sich.

Die Faszination bezüglich kultureller Erklärungen für menschliches Verhalten aber bleibt bestehen, wie sehr auch die Ethnologie(-Mode) sich ändern mag. Die Schwierigkeiten bei der Dingfestmachung dessen, was als Kultur erscheint und sofort wieder verschwindet, seien zugestanden; die nicht gebildeten Menschenmassen rund um den Erdball wird dies wenig kümmern. Sie glauben an die Muster, die ihre Mitmenschen auch für richtig halten – und ändern diese unter der Hand; sehr zum Ärger der Kulturwissenschaftler. Ohne dass wir wissen, was Kultur im Allgemeinen bedeutet, wird selbige ihre Bedeutung für die Menschen behalten müssen: wir müssen deuten.

Adam Kuper weist auf den letzten Seiten seiner Studie in einer Zusammenschau darauf hin, dass die ethnographische Feldforschung ein Paradox produzieren kann, dass nämlich, je tiefer man den „Anderen“ erforscht, dieser sich einem umso stärker assimiliert. Obwohl der Nichtwestler seine Erfahrungen magisch und der Westler aufklärerisch deuten mag, bewältigen beide doch ihren Alltag oft in gleicher Weise: Gute Ethnographen und erfolgreiche Immigranten sind oft überrascht von den Übereinstimmungen zwischen einer als fremd angesehenen Umwelt und ihren eigenen Herkunftsorten. „An einem bestimmten Punkt mögen sie sich gar nicht mehr sorgen, dass sie für ein zwischenkulturelles Verständnis nicht befähigt seien und sich eher darüber sorgen, dass sie durch irgendeinen schlechten Zufall in einer Gesellschaft gelandet sind, die es nicht wert ist zu beschreiben, weil sie so verwirrend bekannt und alltäglich erscheint.“¹⁹ Universalismus und Kulturrelativismus haben manchmal die Eigenschaft, ineinander zu verfließen, je länger man auf ein bestimmtes ihrer Muster starrt: Vielleicht kann man den Satz der oben zitierten deutschen Völkerkundler aus dem 19.

Jahrhundert sinngemäß auch umdrehen: Durch die Völker hindurch verstehen wir die Menschheit.

ANMERKUNGEN

- ¹ Zitiert nach Shweder, R. A.: George W. Bush and the missionary position. In: Daedalus, Summer 2004, S. 26–36; hier: S. 26.
- ² A.o.O., S. 28; folgendes Zitat: S. 28f. (Übers. J. Sch.).
- ³ Vgl. Kuper, A.: Culture. The Anthropologists' Account. Harvard University Press. Cambridge/Mass. u.a. 1999, S. 12f.
- ⁴ A.a.O., S. 13 (Übers. J. Sch.).
- ⁵ Kardiner, A. / Preble, E.: Wegbereiter der modernen Anthropologie. Frankfurt am Main 1974, S. 136ff.
- ⁶ Ebenda, S. 210ff.
- ⁷ Vgl. Graevenitz, G. v.: „Verdichtung“. Das Kulturmodell der „Zeitschrift für Völkerpsychologie und Sprachwissenschaft“. In: Assmann, A./Gaier, U./Trommsdorff, G. (Hrsg.): Positionen der Kulturanthropologie. Frankfurt am Main 2004, S. 148–171; hier: S. 152. Vgl. auch: Hauschild, T.: Kultureller Relativismus und anthropologische Nationen. Der Fall der deutschen Völkerkunde. Ebenda, S. 121–147. Es handelt sich hierbei um Beiträge aus dem Sonderforschungsbereich der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Literatur und Anthropologie“ von 1996 bis 2002 in Konstanz.
- ⁸ Vgl. Kardiner; s. Anm. 5, S. 163ff.
- ⁹ Fitzhugh, G.: In Defense of Slavery. In: Leopold, R. W./Link, A. S.: Problems in American History. Englewood Cliffs, N. J. 1957, S. 319–323. Übers. J. Sch.; auch das folgende Zitat (a.a.O.).
- ¹⁰ Woodward, C. V.: The strange Career of Jim Crow. Oxford University Press, Oxford u.a., 3. Auflage 1974.
- ¹¹ Vgl. Schissler, J.: Die US-amerikanische Menschenrechtspolitik 1973–1977. In: Aus und Politik und Zeitgeschichte, B 43/1980, S. 23–29; hier: S. 26.
- ¹² Conrad, S./Randeria, S. (Hrsg.): Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften. Frankfurt am Main 2002.
- ¹³ Chakrabarty, D.: Europa provinzialisieren. Ebda., S. 238–312; hier: S. 306.
- ¹⁴ Zitiert nach: Wolfe, P.: Review Essay: Can the Muslim speak? An indebted Critique. In: History and Theory, 41/2002, S. 367–380; hier: S. 371.
- ¹⁵ Vgl. Dunch, R.: Beyond Cultural Imperialism: Cultural Theory, Christian Missions and Global Modernity. In: Ebenda, S. 301–325.
- ¹⁶ Jennings, E.T.: Review Article: Colonial and postcolonial memories. In: Social History, 3/2003, S. 388–393.
- ¹⁷ Vgl. Schissler, J.: Menschenrechte zwischen Universalismus und Kulturrelativismus. In: Politische Bildung, 1/2000, S. 26–38. Die folgende Geschichte ist diesem Beitrag entnommen.
- ¹⁸ Vgl. Anm. 7.
- ¹⁹ Vgl. Kuper, Anm. 3, S. 244f.

UNSER AUTOR



Dr. Jakob Schissler war bis 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Vertretungsprofessor an der Frankfurter Universität. Bis 2004 in der Privatwirtschaft tätig. Veröffentlichungen zur vergleichenden

politischen Kulturforschung und zu US-amerikanischer Politik. Gegenwärtig ist Jakob Schissler Lehrbeauftragter an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Menschenrechte allein reichen nicht aus

FLORIAN C. KNAB

Gerade die Stellung von Minderheiten in Staat und Gesellschaft ist ein zuverlässiger Indikator, der anzeigt, ob und in welchem Ausmaß demokratische Lebensformen vorhanden sind. Die Schutzbedürftigkeit von Minderheiten kam erst im 20. Jahrhundert – nicht zuletzt aufgrund von Genoziden – sukzessive in das Bewusstsein der europäischen Staaten und hat sich mit unterschiedlichen Ausprägungen in Regelwerken supranationaler Organisationen niedergeschlagen. Allerdings beginnen die Schwierigkeiten bereits bei der Definition dessen, was denn eine Minderheit ausmacht. Der Beitrag von Florian C. Knab befasst sich mit eben jener Definitionsproblematik, erörtert den Zusammenhang von Minderheitenschutz und Menschenrechtsschutz und schildert die generellen Ziele und einzelnen Gesetze. Minderheitenschutz ist heute ein fester Bestandteil des Menschenrechtsschutzes; dennoch benötigen Minderheiten einen weitergehenden Schutz. Obwohl völkerrechtlich humanitäre Mindeststandards allgemein anerkannt sind, hängt die Wirksamkeit dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze immer noch von der einzelstaatlichen Umsetzung ab.

Red.

UMGANG MIT MINDERHEITEN ALS GRADMESSE

Der Schutz von Minderheiten innerhalb eines freiheitlich-demokratischen Europas ist untrennbarer Teil des Menschenrechtsschutzes und somit einerseits nicht nur eine der tragenden Säulen der derzeitigen Staatenordnung, sondern andererseits auch eine Zukunftsaufgabe für ein friedliches Miteinander in Europa. Das friedliche und respektvolle Zusammenleben der Mehrheitsbevölkerungen mit ihren Minderheiten, ihr Schutz und ihre Förderung sind Prämissen für die innerstaatliche Stabilität in vielen Staaten Europas, für gute Beziehungen zwischen diesen und damit gleichzeitig für dauerhaften Frieden auf diesem Kontinent. Der Umgang mit Minderheiten stellt einen Gradmesser für Freiheit und Demokratie einer Gesellschaft dar – ein Fakt, über den sich alle demokratischen Staaten Europas mittlerweile einig sind.

Wo sich die Bürger in ihrem persönlichen Wirken durch Gesinnungen auszeichnen, die auf der Menschenwürde, der Freiheit und der Gleichbehandlung aller oder davon ableitbarer Prinzipien basieren, ist es um die Anerkennung der Minderheiten und die friedliche Koexistenz verschiedener Gruppierungen gut bestellt. Das Praktizieren der jeder demokratischen Lebensform zugehörigen Partnerschaft bedingt, dass andere politische Auffassungen, Kulturen und

Religionen im alltäglichen Leben respektiert werden und sich die Achtung vor dem „Andersein“ mittelbar auf die staatlichen Institutionen überträgt. So erweist sich eine verankerte Demokratie als Lebensform als bester Garant der freien Entfaltung und Akzeptanz von Minderheiten. Gerade die Stellung der Minoritäten in Staat und Gesellschaft ist ein zuverlässiger Indikator, der anzeigt, ob und in welchem Ausmaß demokratische Lebensformen vorhanden sind.

EUROPAS VIELFALT

Europa ist ein Kontinent mit recht unterschiedlichen Völkern und Sprachen. Staatliche Strukturen dagegen haben sich in der Geschichte häufig recht unterschiedlich von ethnischen und sprachlichen Differenzierungen entwickelt. Allerdings ist die Minderheitenproblematik erst im 20. Jahrhundert schrittweise in das Bewusstsein der europäischen Staaten eingedrungen und erhielt im Zuge nationaler

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

EIN ROMA MIT EINEM PLAKAT MIT DER AUFSCHRIFT „ZIGEUNER“ DEMONSTRIERT IN SCHIERKE (SACHSEN-ANHALT) VOR DEM TAGUNGORT DER FRÜHJAHRSTAGUNG (MAI 2000) DER INNENMINISTERKONFERENZ (IMK). DIE AUS DEM KOSOVO VERTRIEBENEN ROMA DEMONSTRIEREN FÜR EINEN LANGFRISTIGEN AUFENTHALT IN DEUTSCHLAND UND ERINNERN AN DIE SCHUTZBEDÜRFTIGKEIT IHRER MINDERHEIT.

picture alliance / dpa

Utopien politische Bedeutung. Europas Stärke liegt jedoch noch heute in der Vielfalt – eine Vielfalt der Kulturen und der Sprachen, die nach wie vor die einzelnen Länder und Regionen charakteristisch prägen. Dies wird uns heute, im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union und der damit verbundenen Aufnahme von zahlreichen osteuropäischen Ländern, zunehmend bewusster. So bilden ungefähr 650 von insgesamt 790 Millionen Menschen in Europa, das sind sechs Siebtel der Gesamtbevölkerung, 33 „nationale Mehrheiten“, während 110 Millionen Europäer über 280 Volksgruppen angehören, die in 33 Staaten „nationale Minderheiten“ bilden. Im Schnitt sind jeweils mindestens fünf Sprachen bzw. Kulturen in jedem europäischen Staat traditionell beheimatet. Von 70 Sprachen besitzen jedoch nur 31 den privilegierten Status der Nationalsprache.

Von elementarer Bedeutung ist für den Minderheitenschutz also, dass Identität, Kultur und Sprache von Minderheiten und Volksgruppen, vereinfacht gesagt von Menschen, die in einem Staat mit anderer Sprache heimisch sind, auf der einen Seite durch rechtliche Regelungen und auf der anderen Seite durch politische und administrative Maßnahmen und finanzielle Hilfen des Staates zu schützen sind. Der Minderheitenschutz liegt dabei in einem Spannungsfeld zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, das im Extremfall zu Sezessionsbestrebungen führen kann, und dem grundsätzlichen Herrschaftsanspruch der demokratischen Mehrheit in einem Staatswesen, der sich gegenüber den Minderheiten, die als solche prinzipiell niemals die demokratische Mehrheit stellen können, in der Form einer Loyalitätsforderung ausdrücken kann.

LOYALITÄT UND MINDERHEITEN

Simplifizierend könnte so eine Hauptgrundregel für soziales Handeln innerhalb eines politischen Systems aufgestellt werden: Mehrheiten müssen gerecht und großzügig, Minderheiten dagegen loyal sein. Dieser Ansatz muss jedoch in die Irre führen, da der Adressat einer Loyalitätspflicht nicht die Minderheit als solche, sondern allenfalls ein Individuum sein kann. Die Loyalitätspflicht hat ihre Grundlage in nationalem Recht; ihre Verletzung darf deshalb die in einem zwischenstaatlichen, also völkerrechtlichen Rechtsverhältnis wurzelnden Rechte nicht tangieren. Diese Loyalitätsverpflichtungen folgen dem Grundsatz: „Keine Rechte ohne Pflichten“ und basieren auf gewissen Ängsten der Mehrheitsbevölkerung. Aber gerade dieser Ansatz verdreht die eigentliche Problematik und verstellt den Blick für den richtigen, für den Zugang zum Rechts- bzw. Pflichtstatus nationaler bzw. ethnischer Minderheiten. Die richtige Perspektive vermittelt vielmehr gerade umgekehrt der Grundsatz: „Keine Pflichten ohne Rechte“ und insbesondere „Keine Loyalitätspflicht ohne Minderheitenschutzrechte“. Die Pflichten müssen sich aus den Rechten legitimieren. Ohne ein innerstaatliches Minderheitenschutzsystem existiert zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und der Loyalitätsforderung ein Vakuum. Dies kann zur Dominanz einer der genannten Pole führen.

MENSCHENRECHTE ALLEIN REICHEN NICHT AUS

So viel hat die Geschichte bis heute jedenfalls gezeigt: Menschenrechte alleine reichen in Bezug auf Minderheiten nicht aus. Georg Erler, einer der prominentesten Verfechter von Maßnahmen zum Minderheitenschutz in der Zwischenkriegszeit, warnte schon 1931, was auch heute nicht minder aktuell ist: „Es ist nicht Zeit, ein Wort freudiger Hoffnung auszusprechen. Sei es drum ein Wort der Warnung: Gelingt es nicht, das Verhältnis zwischen den mehrheitlich bestimmten Staaten und ihren nationalen Minderheiten zu befrieden, dann ist der Leidenskelch, den Europa, den die Welt so manches bittere Mal ansetzte, noch nicht geleert. Dann werden die Staaten darauf warten können, daß die Bataillone der Unerlösten eines Tages versuchen, die Minderheitenfrage mit stärkeren Mitteln zu lösen.“¹ Heute ist der Minderheitenschutz zwar fester Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes, dennoch benötigen Minderheiten einen darüber hinausgehenden Schutz. Rechte von Minderheiten dürfen dabei allerdings unter keinen Umständen als Privilegien bzw. Vorrechte angesehen werden. Sie sind ganz im Gegenteil das essentielle Mittel zur Verwirklichung der Menschenrechte der Angehörigen nationaler oder ethnischer Minderheiten.

„Eine praktizierte Demokratie ohne jeden Minderheitenschutz wäre so brutal, daß niemand sie will,“² warnt auch der Völkerrechtler Karl Doehring. Wie dieser en détail aussieht, soll im weiteren Verlauf dargestellt werden. Vorab ist es aber zunächst einmal wichtig zu bestimmen, wer oder was überhaupt als Minderheit angesehen werden kann. Dies hat sich bis heute sowohl in Theorie als auch in der Praxis als durchaus schwierig erwiesen.

HERKUNFT DES BEGRIFFS

Im modernen Schrifttum besteht die Tendenz, den Ausdruck „Minderheit“ durch die Termini der „Volksgruppe“ oder der „ethnischen Gruppe“ zu ersetzen, die als Synonyme für ethnische und nationale Minoritäten gebraucht werden. Historisch stehen Begriff und Problematik der Minderheiten in engem Konnex mit dem Aufschwung der demokratischen und nationalstaatlichen Ideen in Europa. Erst für Staats- und Gesellschaftsordnungen, die auf demokratischen oder nationalstaatlichen Prinzipien basieren, erlangte der Minderheitenbegriff drängende Aktualität. Das Nationalitätenproblem ist also systemimmanent und daher stets in erster Linie eine Frage des innerstaatlichen Rechts, denn erst mit der Demokratie tauchte das Spannungsverhältnis von Mehrheit und Minderheit auf. Minderheitenschutz ist also auch als Systemkorrektur anzusehen.

Dennoch kann die europäische Staatenwelt nicht als Ursache und Ursprung der Minderheiten schlechthin bezeichnet werden, weil Minoritäten schon immer existiert haben, seit Menschen die Erde bevölkern, unabhängig von Staatsform, kulturellen Werten und geistigen Strömungen. Immerhin hat die Entwicklung der nationalen und demokratischen Staaten in

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Europa bewirkt, dass die minoritäre Stellung und Problematik wahrgenommen und in das allgemeine Bewusstsein eindringen konnte.

WAS IST EINE MINDERHEIT?

Seit langem schon beschäftigen sich Politikwissenschaftler, Sozialwissenschaftler, Historiker, Ethnologen und Juristen mit dem Begriff „Minderheit“, kommen dabei aber zu differenzierenden Ergebnissen. Bisher haben es weder internationale Gesetzgeber noch die Völkerrechtslehre geschafft, sich auf einen bestimmten Minderheitenbegriff zu einigen. So existiert bis heute noch keine allgemein gültige Definition des Begriffes „Minderheit“.

Die Hauptschwierigkeit einer allgemein gültigen Definition liegt wohl darin begründet, dass der Terminus Minderheit ein mehrdeutiger Begriff ist. Wie der korrelative Ausdruck der Mehrheit hat der Begriff Minderheit seine wichtigste Funktion im zwischenmenschlichen Bereich. Er wird nicht nur in der Rechtswissen-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

RASSENTRENNUNG IST NUR EINE FORM DER DISKRIMINIERUNG VON MINDERHEITEN: ZWEI FARBIGE US-AMERIKANER SITZEN LINKS IN EINER BUSHALTESTELLE. SIE SIND DURCH EINE BARRIERE VON DEN WARTENDEN WEISSEN GETRENNT. DAS BILD WURDE AM 21. DEZEMBER 1956 IN MONTGOMERY IM US-BUNDESSTAAT ALABAMA AUFGENOMMEN. **picture alliance / dpa**

charakteristischen Merkmale, zu denen er im einzelnen die Rasse, die Kultur, die Religion und das Volkstum bzw. die Nationalität zählt.⁵ Vor allem die kulturellen Merkmale werden dabei sehr weit ausgelegt, fallen doch „vor allem Sprache, Brauchtum, Sitte, bisweilen Gebärden, Gehabe oder reine Äußerlichkeiten wie Tracht“ darunter.⁶ Unter dem typischen Verhältnis zur Mehrheit als dritte Komponente werden strukturelle Unterordnung, Herrschaft, Feindschaft oder Herabsetzung und ungleiche Behandlung verstanden.⁷ Die Mehrheit wird von Francis als zahlenmäßig überlegenes Teilgebilde der Gesellschaft, als herrschaftsausübendes Element der Gesellschaft oder als Gesamtgesellschaft schlechthin bezeichnet.

Ein weiterhin entscheidender Definitionsversuch wurde 1977 vom Sonderberichterstatter der Unterkommission der Vereinten Nationen zur Vorbeugung von Diskriminierung und zum Schutz der Minderheiten, Francesco Capotorti, unternommen. Nach seiner Ansicht ist unter der Minderheit eine gegenüber dem Rest der Staatsbevölkerung zahlenmäßig kleinere Gruppe von Personen zu verstehen, die sich in einer nicht-herrschenden Position befindet und deren Angehörige Bürger des betreffenden Staates sind. Ausländer bzw. Einwanderer können nach Capotorti also nicht als Minderheit angesehen werden. Ferner müssen die Mitglieder der Minderheit ethnische, religiöse oder sprachliche Kennzeichen aufweisen, die von jenen der restlichen Staatsbevölkerung abweichen und ein solidarisches Gemeinschaftsgefühl entwickeln, das ihre Kultur, Traditionen, Sprache und Religion erhalten will. Was das Definitionselement „nicht-herrschende Stellung“ anlangt, so kann dies in einem politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Sinne verstanden und auf die gesamte Bevölkerung eines gegebenen Staates angewendet werden. Sollten vom Definitionselement „zahlenmäßige Unterlegenheit“ Ausnahmen zulässig sein, so kann nach Ansicht des Sonderberichterstatters auch die schwarze Bevölkerung der Republik Südafrika sowie Namibias als Minderheit qualifiziert werden.

ZUR SOZIOGENESE DES BEGRIFFS

Soziologisch-analytisch gesehen, kann eine Soziogenese des Begriffes festgestellt werden. Unterschieden wird dabei in numerische Minderheiten, Abstammungsminderheiten, diskriminierte Minderheiten und merkmalsbewahrende Minderheiten. Bei einer numerischen Minderheit handelt es sich um den zahlenmä-

schaft und Politologie, sondern auch in der Soziologie, Geschichte und Ethnologie verwendet, wobei jeder Bereich den Begriffsgehalt etwas anders versteht. Grob kann somit zwischen einem politischen, einem sozialwissenschaftlichen und einem völkerrechtlichen Sprachgebrauch unterschieden werden: Während sich der erstere meist auf die politischen Minderheiten bezieht (später Abstammungsminderheiten genannt), pflegt sich die Sozialwissenschaft auf soziale, die völkerrechtliche Optik dagegen auf ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten zu beschränken.

Die Probleme bei der Bestimmung eines Allgemeinbegriffs der Minderheit sind mehrfacher Natur. Einmal gehen viele Begriffserklärungen nur von einem beschränkten Ausschnitt des breiten Minderheitenspektrums aus. Gerade internationale Definitionsversuche pflegen regelmäßig die völkerrechtlich relevanten Minderheiten ethnischer, religiöser und sprachlicher Natur zu umfassen, während alle anderen Minderheiten, vor allem die politischen und sozialen, ausgeschlossen werden.

ENTSCHEIDENDE DEFINITIONSVERSUCHE

Für den Staatsrechtler Emerich K. Francis ist die Minderheit irgendeine Gesamtheit von Personen, die im jeweiligen gesellschaftlichen Ganzen durch charakteristische Merkmale hervorstechen und in einem typischen Verhältnis zur Mehrheit stehen. Eine präzisere Begriffsbeschreibung ist für Francis wenig sinnvoll, denn „für eine nähere allgemeine Begriffbestimmung eignen sich nun die für einzelne Minderheiten charakteristischen Merkmale insofern nicht, als sie sehr verschiedener Art sein können und je nach historischen Situationen wechseln.“³ Die Definition von Francis setzt sich aus vier Bausteinen zusammen: dem jeweiligen gesellschaftlichen Ganzen, den charakteristischen Merkmalen, dem typischen Verhältnis zur Mehrheit und der Mehrheit selbst.

Das jeweilige gesellschaftliche Ganze kann nach Francis die Staatsnation, die Bevölkerung eines Staates oder irgendeine Gesamtgesellschaft sein.⁴ Den zweiten Aspekt bilden die

Big kleineren Teil irgendeiner Menge, bezogen auf soziale Gruppierungen also den kleineren Teil einer Gesamtpopulation. Der Terminus Minderheit wird hier als rein quantitativer Wert gebraucht. Prinzipiell jede Personengruppe, die unterhalb einer zuvor festgesetzten Grenze verbleibt, wäre somit eine Minderheit.

Die Abstimmungsminderheit ist eine Gruppe, die bei Abstimmungen, Wahlen und kollektiven Entscheidungen unterliegt. Auch hier ist die Minderheit wiederum der zahlenmäßig kleinere Teil einer Gesamtgruppe. Im Gegensatz zur ersten Definition stellt diese Verwendungsweise jedoch darauf ab, dass sich die Minderheit mittels einer faktisch durchgeführten Abstimmung als Minderheit konstituiert. Der Terminus Minderheit gilt hier also als Komplementärbegriff im Rahmen des Mehrheitsprinzips.

Als diskriminierte Minderheit wird eine Teilgruppe von Menschen bezeichnet, die von Angehörigen der Gesamtgruppe in irgendeiner Form soziostrukturell, wirtschaftlich, politisch, ethnisch, religiös, sexistisch, usw. benachteiligt wird. Diskriminierte Minderheiten verfügen, im Vergleich zu anderen Gruppen, über stärker eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten zu materiellen und kulturellen Gütern, über ein geringeres Ansehen bzw. Prestige, über weniger Einfluss und geringere Marktressourcen oder/und eine Stellung minderen Rechts. Der Völkerrechtler Dieter Eglin schreibt dazu: „Insgesamt kann die Spannung zwischen Majorität und Minorität in erster Linie als Konflikt um die Kontrolle über Güter und Ressourcen beschrieben werden, über welche die Mehrheit verfügt, und an denen die Minderheiten wenigstens partizipieren wollen.“⁸

Von einer merkmalsbewahrenden Minderheit wird gesprochen, wenn eine gewisse Anzahl von Personen bzw. eine soziale Gruppe innerhalb einer Gesamtgruppe, die ein oder mehrere besondere Merkmale, oder besser: im Vergleich zur Mehrheit abweichende Eigenschaften aufweist und die diese Merkmale oder Besonderheiten bewahren möchte. Häufig bemühen sich merkmalsbewahrende Minderheiten um einen speziellen Schutz, den so genannten Minderheitenschutz. Der Terminus der besonderen bzw. abweichenden Merkmale bezieht sich zumeist auf religiöse, sprachliche, nationale, regionale oder ethnische Eigenarten der Minderheitengruppe. Ziel des Minderheitenschutzes ist – neben der Gleichstellung der Minderheit mit der Mehrheit – die Erhaltung der Minderheitengruppe durch die Sicherung ihrer Besonderheit. Dabei lassen sich negative Abwehrmaßnahmen gegen offene oder verdeckte Repression von positiven Fördermaßnahmen in materieller und/oder ideeller Hinsicht unterscheiden.

DER BEGRIFF DER ETHNISCHEN MINDERHEIT

Mit Ethnizität (ethnische Minderheiten) wird an dieser Stelle eine Semantik bezeichnet, die primordialen Faktoren wie Sprache und Kultur, insbesondere aber Abstammung und Herkunft eine konstitutive Rolle für Gruppenbildungsprozesse zuweist. Ethnische Gruppen sind dementsprechend soziale Gruppen, deren Ein-

heit, innerer Zusammenhalt und Identität mit der Gemeinsamkeit primordialer Faktoren begründet wird. Ethnische Minderheiten sind also solche ethnischen Gruppen, die gegenüber anderen ethnischen Gruppen bzw. der Mehrheit diskriminiert, benachteiligt bzw. marginalisiert werden oder die als bewahrens- und schützenswerte Einheiten behandelt werden. Ethnische Minoritäten, die im Zuge der Nationalstaatsbildung entstehen, sind zunächst einmal merkmalsbewahrende Minderheiten, die an der Beibehaltung ihrer Eigentümlichkeiten, an der Tradierung ihrer Sprache, Kultur und ethnischen Identität interessiert sind. Augenscheinlich sind sie häufig auch diskriminierte Minderheiten. Die Idee des ethnisch homogenen Nationalstaats birgt so gesehen bis heute ein immenses Konfliktpotenzial, das sich häufig in gewalttätigen Mehrheits-Minderheitsspannungen manifestiert. Gesellschaftliche Individualisierungsprozesse tragen aber offensichtlich dazu bei, dass ethnische bzw. nationale Konstruktionen von Wir-Gruppen zunehmend unplausibel werden. Daneben existiert auch noch ein konstruktivistischer Minderheitenbegriff, der davon ausgeht, dass Minderheiten im allgemeinen sozial erzeugt, hervorgebracht und konstruiert werden, indem eine Anzahl von Personen eben als Minderheit behandelt wird, also diskriminiert, benachteiligt, stigmatisiert oder umgekehrt als Gruppe mit bewahrens- und schützenswerten Merkmalen ausgezeichnet wird. Im Gegensatz zu dem analytischen Konzept betont der konstruktivistische Ansatz, dass die Minderheit nicht nur eine gedankliche Einheit darstellt, sondern durch soziale Prozesse hervorgebracht wird. Die Konstruktion der Minderheit vollzieht sich in der sozialen Praxis. Die Klassifikation bzw. Benennung der Minderheit kann dabei sowohl aus der Eigenperspektive als auch aus der Fremdperspektive erfolgen.

MINDERHEITENSCHUTZ DURCH MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Nach dem Ersten Weltkrieg und durch die Erfahrung des Massenmordes der Türken an den Armeniern hatte die internationale Politik im Rahmen des Völkerbundes ein so genanntes Minderheitenschutzsystem geschaffen, das aus einem Komplex internationaler und nationaler Instrumente bestand und dessen Grundlage multi- und bilaterale Verträge einerseits und einseitige Versprechen andererseits waren, zum Beispiel Minderheitenschutzverträge, die auf der Pariser Friedenskonferenz unterzeichnet worden sind. Die verschiedenen Verträge waren alle nach dem gleichen Muster gestaltet. Sie enthielten Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit, garantierten allen Einwohnern den vollen Schutz des Lebens und der Freiheit und sahen Diskriminierungsschutz- und Privilegierungsverbotsklauseln vor. Die Verträge und Erklärungen haben allerdings den Gruppen und Individuen nicht direkt Recht zuerkannt, sondern sie haben in erster Linie den betroffenen Staaten Verpflichtungen im Hinblick auf den Schutz von Minderheitenangehörigen auferlegt. Einseitige Verpflichtungen allerdings, worin auch schon der Grund des Scheiterns immanent war.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges hatten die Architekten der zukünftigen Weltordnung angesichts dieses Versagens des Minderheitenschutzsystems der Zwischenkriegszeit ihren Glauben an die kollektivrechtlich ausgestalteten Schutzsysteme scheinbar verloren. Das Individuum rückte somit ins Zentrum der Schutzbemühungen. Gelänge nur die umfassende Sicherung von individuellen Menschenrechten, so die vorherrschende Meinung, dann wäre auch dem Minderheitenschutz adäquat Rechnung getragen. Der Schutz der Gruppe erschien überflüssig. Durch den Wandel der demographischen Struktur Europas nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden aber weltweit neue Minderheitenkonflikte.

Die Vereinten Nationen (VN) waren sich dieser Probleme bewusst, allerdings wurde in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 keine Minderheitenschutzverpflichtung aufgenommen. Dies scheiterte wohl an einem Definitionsproblem. Dennoch brachte die Generalversammlung mit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in gewisser Weise auch ihr Interesse am Los der Minderheiten zum Ausdruck. Mit der Entschliebung 217 C (III) traf die Generalversammlung die Feststellung, dass die Vereinten Nationen dem Schicksal der Minderheiten gegenüber nicht gleichgültig bleiben können. Diese Entschliebung sah unter anderem vor, die Thematik im Rahmen der Kommission für Menschenrechte weiter zu behandeln. Die Tendenz im Rahmen der Arbeit der Vereinten Nationen ging jedoch hin zu einer universellen Förderung des Menschenrechtsschutzes – also Minderheitenschutz durch Menschenrechtsschutz. Das kollektive wurde durch ein individuelles Schutzsystem abgelöst. Einzig Vielvölkerstaaten wie die Sowjetunion oder Jugoslawien hatten aus Sorge um den Erhalt der Einheit ihrer multiethnischen Staatsgebilde vitale Interessen an einer Fortentwicklung von Minderheitenrechten. Erst mit dem Tode Titos zu Beginn der 1980er-Jahre setzte langsam ein Umdenken der internationalen Staatengemeinschaft ein. Sowohl die Sowjetunion als auch Jugoslawien zerbrachen an den aufflammenden Nationalismen ihrer differentiellen ethnischen Minderheiten.

MINDERHEITENSCHUTZ UND MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Wissenschaft und Praxis erkannten endlich, dass Menschenrechte allein diese Konfliktpotenziale nicht entschärfen konnten und besannen sich wieder auf die Notwendigkeit einer rechtlichen Gewährleistung und Absicherung des Minderheitenschutzes. Wichtigstes universelles Ergebnis war die 1992 verabschiedete Deklaration über die Rechte von Personen, die nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören. Auch darin findet sich zwar keine Definition des Minderheitenbegriffs und Minderheitenrechte sind weiterhin als Individualrechte formuliert. Ihre Einhaltung wird allerdings als Beitrag zur Wahrung der Stabilität in der Region angesehen und bildet somit eine Maßnahme der Konfliktprävention. Neben einem speziellen Diskriminierungsverbot (Art. 3) hat

der Staat die Existenz und das Fortbestehen der Identität der Minderheit zu fördern (Art. 1), etwa durch Maßnahmen auf dem Gebiet der Erziehung und der Erlernung der Muttersprache (Art. 4) – dies sind teilweise Gruppenrechte. Angehörige von Minderheiten sollen voll am politischen und wirtschaftlichen Leben im Staat teilhaben. Dies ist bis heute das erste universelle Minderheitendokument.

ZIELE GENERELLER NATUR

Im Gegensatz zum Völkerbund verfügen die Vereinten Nationen auch über kein geschlossenes und koordiniertes Minderheitenschutzsystem. Dennoch haben die Vereinten Nationen den Bedarf an wirksamen Minderheitenschutzregularien erkannt und im Laufe von vier Jahrzehnten ein aus verschiedenen Maßnahmen zusammengesetztes System zum Schutz von Minderheiten geschaffen und Ziele genereller Natur in diesem Bereich formuliert. Dazu gehören:

- der Schutz von Minderheiten vor Völkermord;
- die Forderung nach Bewahrung bestehender ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten;
- die Nichtunterstützung der künstlichen und gewaltsamen Assimilation bestehender ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten;
- eine bestimmtes Ausmaß an Selbstbestimmung für Minderheiten, sofern sie unter Berücksichtigung besonderer Bedingung und Verhältnisse als Volk betrachtet werden können;
- der Schutz rassischer Gruppen und ethnischer Minderheiten sowie Angehöriger ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten vor rassischer Diskriminierung, verbunden mit Sondermaßnahmen in den Bereichen Beruf, Beschäftigung und Ausbildung;
- die Ächtung religiöser Intoleranz;
- die Beseitigung der Apartheid als eine Form systematischer Rassendiskriminierung.

Alle diese Vorschriften sind nicht in einem einheitlichen Vertragswerk zusammengefasst, sondern beruhen auf verschiedenen völkerrechtlichen Rechtsquellen. Diese Bestimmungen sind auch von unterschiedlicher rechtlicher Bindungswirkung. Einige Bestimmungen, wie das Verbot des Völkermordes und der Rassendiskriminierung, sind Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts geworden, andere Vorschriften wiederum sind in universellen bzw. quasi-universellen Instrumenten verankert. Sämtliche Staaten sind jedenfalls verpflichtet, folgende Regel, bei der es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Völkerrechts handelt, zu beachten: Bestehende, insbesondere rassistische, ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten sowie deren Angehörigen dürfen nicht der Ausrottung zum Opfer fallen; ihre Existenz muss durch Sondermaßnahmen gegen Diskriminierung und durch besondere Schutzmaßnahmen im Bereich des Bildungswesens, der Beschäftigung und des Berufs sichergestellt werden; die Staaten dürfen die zwangsweise Assimilation dieser Minderheiten nicht fördern; unter

gewissen besonderen Umständen und Bedingungen sollte Minderheiten das Selbstbestimmungsrecht gewährt werden.

MINDERHEITEN IM RAHMEN DER ARBEIT DER VEREINTEN NATIONEN

Heute werden im Rahmen der Arbeit der Vereinten Nationen „ethnische Minderheiten“, „nationale Minderheiten“, „sprachliche Minderheiten“ und „religiöse Minderheiten“ anerkannt. Als „religiöse Minderheit“ im Sinne des Rechts der Vereinten Nationen kann einmal eine Personengruppe angesehen werden, die sich zu religiösen Vorstellungen bekennt, die sich von der Staatsreligion unterscheiden oder die sich vom religiösen Bekenntnis der Mehrheit eines Volkes abheben. Um eine religiöse Minderheit handelt es sich aber auch bei Personengruppen, die aufgrund ihres Religionsbekenntnisses im Gegensatz zur atheistischen Grundhaltung der Bevölkerungsschicht stehen. Dies insbesondere dann, wenn in dem betreffenden Land das Grundrecht auf freie Religionsausübung nicht gewährt wird, die religiöse Minderheit aber an der Aufrechterhaltung ihrer Religion interessiert ist. Um eine „rassistische Minderheit“ im Sinne der Vereinten Nationen handelt es sich bei einer Gruppe, die ihre eigene Geschichte und Kultur, ja sogar ihre eigene Sprache hat, deren Mitglieder sich der Zugehörigkeit zu einer solchen Gruppe bewusst sind und die sich vom Rest der Bevölkerung insbesondere durch biologische Faktoren unterscheiden. Als „sprachliche Minderheit“ im Sinne des Rechts der Vereinten Nationen kann eine Gruppe angesehen werden, deren Angehörige sich schriftlich und/oder mündlich, öffentlich oder privat einer Sprache bedienen, die sich von der in einem bestimmten Gebiet gebrauchten Sprache unterscheidet, und die nicht als Nationalsprache angesehen wird. Ziel dieser Gruppe ist die Aufrechterhaltung und Pflege dieser Sprache. Um eine „ethnische Minderheit“ im Sinne des Rechts der Vereinten Nationen handelt es sich bei einer Gruppe, die ihre eigene Sprache, Kultur und Geschichte besitzt, die ein Gruppenbewusstsein aufweist und deren Angehörige diese Besonderheiten erhalten wollen. Eine „nationale Minderheit“ ist eine Personengruppe, die neben den bereits für eine ethnische Minderheit genannten Merkmalen den Willen besitzt, als Gruppe jene Rechte wahrzunehmen, die eine Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess entweder eines bestimmten Gebietes oder sogar auf nationaler Ebene ermöglichen, ohne dadurch anderen Ethnien in diesem Staat gleichgestellt zu sein. Eine Minderheit im Sinne des völkerrechtlichen Schutzsystems kann nicht bestehen aus einer Gruppe von Menschen, die zwar gemeinsame Merkmale aufweisen, aber eine fremde Staatsangehörigkeit haben. In diesen Fällen gelten die Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts, die selbstverständlich auch die Eigenarten der Gruppe im Rahmen des völkerrechtlichen Diskriminierungsverbots beachten. Wollte man diesen Fremden wegen ihrer Eigenarten den Schutz gewähren, den Minderheiten innehaben, die Staatsangehörige des Schutz gewährenden Staates sind, wäre das Ergebnis, dass Einwanderung, Einreiseerlaub-

nisse und Aufenthaltsgenehmigungen für solche Gruppen besonders restriktiv gehandhabt würden. Das völkerrechtliche Fremdenrecht bietet mit dem Gebot der Beachtung eines Mindeststandards genügend Schutz für solche Minderheitengruppen fremder Staatsangehörigkeiten.

GESETZE IM EINZELNEN

Zu den allgemeinen Grundrechten gehört das Recht auf Existenz. Die Grundnorm für den Schutz von Minderheitenangehörigen in ihrer physischen Existenz stellt die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 dar. Das Recht auf Schutz vor jeder Bedrohung der Existenz erwähnen auch einige der aktuellen Dokumente. Dabei wird der durch die Völkermordkonvention gewährte Schutz präzisiert und fortentwickelt: Neben einem Verbot von Handlungen, die geeignet sind, die Existenz von Gruppen zu gefährden, tritt nun auch das positive Recht der Volksgruppe bzw. Minderheit auf Schutz der Existenz und darüber hinaus auf Unterstützung zur Förderung der Identität.

Daneben existiert ein doppeltes Recht, ein individuelles und ein kollektives, auf Nichtdiskriminierung. Das individuelle Diskriminierungsverbot verbietet die Benachteiligung des einzelnen Minderheitenangehörigen sowohl in den Freiheitsrechten, d.h. den Menschen Grundrechten auf Leben, Freiheit, Meinungsäußerung, Religionsausübung und Sprache, als auch in den aktiven staatsbürgerlichen Rechten wie dem Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern oder dem politischen Stimm- und Wahlrecht. Durch die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1969 und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBR) von 1966 erlangte das individuelle Diskriminierungsverbot allgemeine völkerrechtliche Verbindlichkeit.

Neben dem individuellen ist auch das kollektive Diskriminierungsverbot anerkannt. Völkerrechtlich verbindlich wurde dieses durch Artikel 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966 (CERD). In Artikel 1 heißt es: „In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck ‚Rassendiskriminierung‘ jede Unterscheidung, jeden Ausschluss, jede Einschränkung oder jede Bevorzugung aufgrund von Rasse, Farbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft mit dem Ziel oder der Folge, die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf gleicher Grundlage im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem anderen Bereich des öffentlichen Lebens aufzuheben.“

Und in Artikel 6 heißt es: „Die Vertragsstaaten gewährleisten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich das Recht, bei diesen (d.h. nationalen) Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen.“ Der Schutz des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) geht also deutlich über den in Artikel 3 des

deutschen Grundgesetzes verankerten Gleichheitsgrundsatz hinaus, da dieser Minderheiten in der Bundesrepublik keinen anwendbaren Diskriminierungsschutz bietet.

WIRKSAMKEIT DES SCHUTZSYSTEMS

Die Wirksamkeit des Minderheitenschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen hängt von der Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft ab. Abgesehen davon, dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bisher nicht bereit waren, ein umfassendes und einfaches Instrument betreffend den Schutz von Minderheiten auszuarbeiten, kann die Feststellung getroffen werden, dass ein System allgemeiner Rechtsgrundsätze besteht, das Beweis für das Interesse der Vereinten Nationen am Schicksal der Minderheiten ist. Dennoch muss die Wirksamkeit des im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelten „Minderheitenschutzsystems“ wegen zahlreicher Lücken immer noch als unzureichend empfunden werden.

Es bleibt nämlich weiterhin den einzelnen Staaten überlassen, auf welche Weise sie die Vorschläge der Vereinten Nationen umsetzen und wie sie von deren Hilfestellung im Hinblick auf Minderheitenprobleme Gebrauch machen. Der Frankfurter Erziehungswissenschaftler Micha Brumlik schlägt deshalb vor: „Angesichts der millionenfachen Verletzung der Menschenwürde durch Lagerhaft, massenhafte Ermordung und Vertreibung im 20. Jahrhundert entfaltet sich derzeit ein globaler moralischer Diskurs, in dem die Notwendigkeit eines internationalen Strafgerichtshof betont wird, der die Verfolgung von ‚Verbrechen gegen die Menschlichkeit‘ ermöglicht, entsprechend der Definition, wie sie etwa in Artikel 5 im Statut des Internationalen Gerichts für das ehemalige Jugoslawien gegeben wird: Eines Verbrechens gegen die Menschheit machen sich Personen schuldig, wenn diese in einem ob internationalen oder internen bewaffneten Konflikt befangen werden und gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind: Mord, Ausrottung; andere unmenschliche Handlungen.“⁹

MINDERHEITENSCHUTZ IN EUROPA

Auch für das europäische Recht sind Minderheitenschutz und Volksgruppenschutz nicht bedeutungslos. Dies gilt zunächst für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950 und deren Zusatzprotokolle unterzeichnet haben. Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält zwar keine ausdrückliche Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten, aber mit Artikel 14 ein Diskriminierungsverbot, das als verbotenes Unterscheidungsmerkmal unter anderem die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit erwähnt.

Artikel 14 beinhaltet Verpflichtungen, wonach die garantierten Rechte und Freiheiten ohne jede Benachteiligung zu gewährleisten sind, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, in der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Ge-

burt oder auch in einem sonstigen Status begründet wäre. Selbst unter Berücksichtigung der umfassenden und extensiven Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention kann man lediglich die Existenz eines in grundlegenden Strukturen vorhandenen Systems eines effektiven Minderheitenschutzes konstatieren, das als solches der Ergänzung bedurfte.

Zu konkreten Aktivitäten kam es auch auf europäischer Ebene erst wieder 1990 unter dem Eindruck der Entwicklungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten, bei deren Entwicklung hin zur Demokratie schwerwiegende Minderheitenprobleme evident wurden. Ausgangspunkt der Arbeit des Europarates war seitdem die Empfehlung 1134 und die damit verbundene Richtlinie 456. In dieser Empfehlung wird konstatiert, dass der Europarat als traditionelle Menschenrechtsorganisation die Interessen der Minderheiten wahrnehmen müsse. Sie enthält Grundprinzipien von Minderheitenrechten und spricht Rechte nationaler und sprachlicher Minderheiten an. Darüber hinaus bestätigt sie die Notwendigkeit, die im Rahmen der KSZE geschaffenen Prinzipien zu verwirklichen und weist auf die besondere Verpflichtung der Staaten mit Minderheiten hin, diese aktiv zu unterstützen. Der Europarat zeichnete sich darüber hinaus durch die Ausarbeitung einer Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und die Arbeit der Kommission für Demokratie durch Recht, die so genannte Venice-Kommission, aus.

CHARTA DER REGIONAL- UND MINDERHEITENSPRACHEN

Diese Charta, im März 1998 in Kraft getreten, beinhaltet ausschließlich das Recht auf Gebrauch der Sprache einer Minderheit bzw. Volksgruppe. Sie schafft demzufolge kein Spektrum von der Minderheit zustehende Rechte, sondern greift einen Aspekt heraus

und stellt ihn in seiner Vielfalt dar. In Artikel 1 heißt es: „The term ‚regional or minority languages‘ means languages that are traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State’s population, and different from the official language of that State; it does not include dialects of the official language of the State or the language of migrants.“

KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT (VENICE COMMISSION)

Sie legte am 8. Februar 1991 einen Entwurf einer eigenständigen Europäischen Konvention für den Schutz von Minderheiten vor. Inhalt dieses Entwurfs ist eine in der Staatenpraxis geläufige Definition des Minderheitenbegriffs, der ausländische Staatsangehörige nicht impliziert. Die Zugehörigkeit zu einer Minderheit hängt von der Entscheidung der betroffenen Person ab (subjektiver Faktor); ein kollektives Recht von Minderheiten wird anerkannt, und den Staaten werden Verpflichtungen gegenüber den Minderheiten auferlegt; dazu dient eine Kombination von Individual- und Gruppenrechten.

MINDERHEITENRECHTE IN DER KSZE/OSZE

Das Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 gilt als Meilenstein zur völkerrechtlichen Verankerung des Schutzes von Menschenrechten in Europa. Insgesamt kann der in den KSZE/OSZE-Dokumenten erreichte Garantiestandard für Minderheitenrechte als hoch angesehen werden. Er reicht von allgemein anerkannten völkerrechtlichen Mindeststandards bis zu hin zur Auflistung umfassender Regelungskonzepte. Diese beinhalten zum einen individuelle Menschenrechte und Grundfreiheiten im Zeichen des Gleichheitsgebots sowie ein individuelles als auch ein kollektives Diskriminierungsverbot.

Die operativen Standards umfassen Mechanismen und Maßnahmen zur Konfliktvermeidung – und Bewältigung im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten. Bei den Dokumenten des KSZE/OSZE-Prozesses handelt es sich allerdings nicht um völkerrechtlich verbindliche Dokumente im juristischen Sinne – sie sind lediglich politisch bindend. Die im Konsensverfahren angenommenen Vereinbarungen sollen jedoch von den Mitgliedstaaten zur Richtlinie ihres politischen wie rechtlichen Handelns gemacht werden. In Teil IV des Kopenhagener Abschlussdokuments sind wichtige Vereinbarungen über den Bereich des Minderheitenschutzes detailliert festgelegt. Darin wird Angehörigen nationaler Minderheiten (Begriff wird allerdings nicht definiert) das Recht zuerkannt, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten in voller Gleichheit vor dem Gesetz ausüben zu können, sowie die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, besondere Maßnahmen zur Sicherung der Gleichstellung mit anderen Staatsangehörigen zu ergreifen. Auch soll eine Person das Recht haben, über ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Min-

UNSER AUTOR



Florian C. Knab ist Doktorand im Fachbereich Erziehungswissenschaften bei Prof. Dr. Micha Brumlik an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main. Von 1998 bis 2003 studierte

er Wissenschaftliche Politik, Neuere Geschichte und Soziologie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Seine Forschungs- und Veröffentlichungsschwerpunkte sind: *Geschichte des Holocaust, Minderheiten in Europa, Genese der jüdischen Minderheiten in Deutschland nach 1945, Politische Theorie, Europäische Integration und Sozialisationstheorien.*

derheit selbst zu entscheiden, ohne dass daraus irgendwelche Nachteile entstehen dürfen. Das Dokument enthält darüber hinaus näher ausgeführte individuelle Minderheitenrechte, etwa hinsichtlich des privaten Gebrauchs der Minderheitensprache, der Religionsausübung, der Garantie grenzüberschreitender Kontakte, der Vereinigungsfreiheit und kultureller Aktivitäten.

Nicht mehr der Staat kann definieren, welche Minderheiten auf seinem Territorium leben und wer ihr angehört; es liegt vielmehr in der Entscheidung des Einzelnen, sich als Angehöriger einer Minderheit zu deklarieren oder nicht: „Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen, und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen“ (Art. 32).

Und weiter: „Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale und autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen“ (Art. 35). Das Prinzip territorialer Integrität wird aber außer Streit gestellt (Art. 37).

THE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES

Die wichtigste und zugleich effizienteste Institution in Sachen Minderheitenschutz ist der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE. Das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ist Bestandteil des Helsinki-Dokuments von 1992. Der HKNM ist „ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. Er soll sich mit jenen Minderheitenkonflikten auseinandersetzen, „die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des HKNM das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwi-

ckeln“. Mit ihrer Zustimmung zum Mandat des HKNM haben die Staaten darauf verzichtet, die Involvierung des HKNM in ihrem Land ablehnen zu können. Der HKNM verfährt getreu dem Grundsatz: Kommunikation, Partizipation, Integration; denn Konfliktverhütung ist weniger kostenintensiv als friedenserhaltende Maßnahmen und diese sind wiederum preiswerter als ein Krieg.

HUMANITÄRE MINDESTSTANDARDS HABEN GELTUNG

Seit der Anerkennung der allgemeinen Menschenrechte wird ein Staat nicht mehr als völlig frei in der Behandlung seiner eigenen Staatsbürger gesehen, auch wenn das früher einmal so war, und das Gleiche gilt dann, wenn der Staat sich völkerrechtlich durch Vertrag zu einem bestimmten Verhalten gegenüber seinen Staatsbürgern verpflichtet hat. So ist heute unumstritten, dass das Völkerrecht allen Staaten gebietet, auch ihre eigenen Staatsangehörigen nach Maßgabe eines völkerrechtlichen humanitären Mindeststandards zu behandeln. Der Schutz von Minoritäten kann aber nicht für alle Zeit in einem Verfassungsartikel ausgesprochen werden. Die größte Garantie für die Interessen der Minderheit beruht nämlich auf einer staatsbürgerlichen Kultur, wonach man die Minderheiten schützen und ihre Selbständigkeit bewahren will.

ANMERKUNGEN

- ¹ Georg Erler: Das Recht der nationalen Minderheiten. Münster 1931, S. 1.
- ² Karl Doehring: Völkerrecht. Ein Lehrbuch. Heidelberg 1999, S. 9.
- ³ ebda, Sp. 716.
- ⁴ Emerich K. Francis: Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie. Berlin 1965, S. 148.
- ⁵ ebda, S. 147f.
- ⁶ ebda, S. 147.
- ⁷ ebda, S. 148.
- ⁸ Dieter Eglin: Demokratie und Minderheiten. Unter besonderer Berücksichtigung der Demokratie als Lebensform der materiellen Schranken von Verfassungsrecht und der Diskurstheorie. Bern u.a. 1998, S. 139f.
- ⁹ Micha Brumlik: Aus Katastrophen lernen. Grundlagen zeitgeschichtlicher Bildung in menschenrechtlicher Absicht. Berlin 2004, S. 1.

LITERATUR

Blumenwitz, D. (Hrsg.): Recht auf die Heimat im zusammenwachsenden Europa: ein Grundrecht für nationale Minderheiten und Volksgruppen. Frankfurt am Main 1995

Blumenwitz, D.: Internationale Schutzmechanismen zur Durchsetzung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten. Köln 1997

Blumenwitz, D. (Hrsg.): Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes. Köln 1998

Boden, M.: Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa. Ursprünge, Entwicklungen, Krisenherde. Ein Handbuch. München 1993

Brumlik, M.: Aus Katastrophen lernen. Grundlagen zeitgeschichtlicher Bildung in menschenrechtlicher Absicht. Berlin 2004

Bukow, W.-D.: Feindbild: Minderheit. Ethnisierung und ihre Ziele. Opladen 1996

Doehring, K.: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts. Referat u. Diskussion d. 13. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Heidelberg am 22. u. 23. Juni 1973. Karlsruhe 1974.

Doehring, K.: Völkerrecht. Ein Lehrbuch. Heidelberg 1999

Eglin, D.: Demokratie und Minderheiten. Unter besonderer Berücksichtigung der Demokratie als Lebensform, der materiellen Schranken von Verfassungsrecht und der Diskurstheorie. Bern/Berlin/Frankfurt a. M./New York/Paris/Wien 1998

Erler, G.: Das Recht der nationalen Minderheiten. Münster 1931

Ermacora, F. (Hrsg.): Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa. Wien 1993

Ermacora, F.: Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen. Wien 1988

Francis, E. K.: Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie. Berlin 1965

Heise, A.: Minderheiten- und Volksgruppenrecht im Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Internationale Entwicklungen und Tendenzen und ihre Auswirkungen auf den Minderheiten- und Volksgruppenschutz in der Bundesrepublik Deutschland nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes. Diss. 1994

Luchterhandt, O.: Nationale Minderheiten und Loyalität. Köln 1997

Luchterhandt, O.: Bekämpfung von Völkermord: Konzepte des Völkerrechts. In: Dabag, M./Platt, K. (Hrsg.): Genozid und Moderne. Band 1. Strukturen kollektiver Gewalt im 20. Jahrhundert. Opladen 1998, S. 347–407.

Lutz, D. S./Tudyka, K. P. (Hrsg.): Perspektiven und Defizite der OSZE. Baden-Baden 1999/2000

Nassehi, A. (Hrsg.): Nation, Ethnie, Minderheit: Beiträge zur Aktualität ethnischer Konflikte. Georg Weber zum 65. Geburtstag. Köln/Weimar/Wien/Böhlau 1997

Niewerth, J.: Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht. Berlin 1996

Partsch, K. J.: Die Armenierfrage und das Völkerrecht in der Zeit des Ersten Weltkrieges. Zum Wirken von André Mandelstam. In: Dabag, M./Platt, K. (Hrsg.): Genozid und Moderne. Band 1. Strukturen kollektiver Gewalt im 20. Jahrhundert. Opladen 1998, S. 338–346.

Pan, F.: Der Minderheitenschutz im Neuen Europa und seine historische Entwicklung. Wien 1999

Riepe, C.: Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE. Diss. Universität Hamburg 1997

Simhandl, K.: Die Theorien des Nationalen und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE. Baden-Baden 2002

Treichler, A.: Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten: Probleme, Entwicklungen, Perspektiven. Wiesbaden 2002

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: Schwabenverlag media gmbh, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: € 3,33, Jahresabonnement € 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Menschenrechte, Dialog und Islam: Überlegungen zu Strategien des Menschenrechtsschutzes

ANNA WÜRTH, UNTER MITARBEIT VON SONJA TILLMANN

Instrumente und Strategien des Menschenrechtsschutzes sind in Menschenrechtsorganisationen und in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen ein zentrales und kontrovers diskutiertes Thema. Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Erfolg bzw. Misserfolg dieser Strategien stehen ständig auf dem Prüfstand. Die beiden Positionen „Druck“ und „Dialog“ markieren gleichsam zwei denkbare Strategien: Ist der Dialog mit Staaten, die Menschenrechtsverletzungen begehen, ein geeignetes und vor allem wirksames Instrument? Oder ist nicht vielmehr die Anprangerung durch die internationale Staatengemeinschaft Erfolg versprechender? Der Beitrag von Anna Würth und Sonja Tillmann gibt zunächst einen Überblick über die Instrumente und Strategien der Menschenrechtspolitik zwischen „Druck“ und „Dialog“, um so den Einsatz von dialogorientierten Strategien angemessen einschätzen zu können. Im zweiten Teil des Beitrags werden diese Erkenntnisse auf die Frage des Dialogs mit islamisch geprägten Staaten angewendet. Die Standortbestimmung der Menschenrechtspolitik mit islamisch geprägten Staaten und die bisherige Praxis dialogorientierter Strategien stehen hierbei im Mittelpunkt. Red.

MENSCHENRECHTSSCHUTZ ZWISCHEN „DRUCK“ UND „DIALOG“

Kann man die Situation der Menschenrechte mittels eines Dialoges mit menschenrechtsverletzenden Regierungen verbessern? Oder vermag nur öffentliche Anprangerung (blame and shame) etwas gegen Menschenrechtsverletzungen ausrichten? Sollte man die Instrumente „Druck“ oder „Dialog“ thematisch differenziert einsetzen? Sind dies schließlich Fragen, die sich abstrakt beantworten lassen oder nur je nach Situation in den jeweiligen Ländern und dem Stand der bilateralen Beziehungen? Oder ist die Frage letztlich falsch gestellt, sprich: Haben nicht die meisten Instrumente der Menschenrechtspolitik „anprangernde“ und „dialogische“ Facetten? Das Thema Strategieentwicklung treibt internationale Menschenrechtsorganisationen und die Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen seit Jahrzehnten um, vor allem aber seit Ende des Kalten Krieges. Gerade aufgrund der zunehmenden politischen Sichtbarkeit der Menschenrechte seit Neunzigerjahren stellt sich die Frage, welche Strategien und Instrumente sich als besonders wirksam für den Menschenrechtsschutz erwiesen haben und wie diese einzusetzen und weiterzuentwickeln sind, mit besonderer Dringlichkeit.

Der folgende Beitrag gibt einen kurzen Überblick zu Instrumenten der Menschenrechtspolitik zwischen „Druck“ und „Dialog“, um so den Einsatz von Dialog als Instrument besser konturieren und einschätzen zu können. Perspektive ist dabei immer der Menschenrechtsschutz, also die Unterstützung von solchen Prozessen,

- die Menschenrechtsverletzungen unterbinden, wirksam aufklären und ahnden;
- die das öffentliche Bewusstsein für Menschenrechte schärfen; und
- die die nachhaltige Durchsetzung von Menschenrechten in einem Land fördern.

Schwerpunkt sind dabei die bürgerlich-politischen Rechte, wie sie im Zivilpakt von 1966 niedergelegt sind. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind bislang nicht Gegenstand von formalen bi- oder multilateralen Menschenrechtsdialogen gewesen, und auch die Entwicklungszusammenarbeit tut sich noch schwer, ihre Arbeit auf einen menschenrechtsbasierten Ansatz umzustellen und so die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte systematisch zu fördern.¹ Im zweiten Abschnitt sollen diese Erkenntnisse auf die Frage des Dialoges mit islamisch geprägten Staaten angewendet werden. Wo steht die bi- und multilaterale Menschenrechtspolitik mit islamisch geprägten Staaten? Wie ist der Dialog als Instrument bislang gegenüber islamisch geprägten Staaten eingesetzt worden?

MENSCHENRECHTSSCHUTZ: INSTRUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

Seit den Neunzigerjahren ist der Menschenrechtsdiskurs aus dem Schatten des Kalten Krieges herausgetreten und weitgehend globalisiert worden. Kulturrelativistische Einwände gegen die Universalität der Menschenrechte gibt es zwar nach wie vor – sie haben jedoch, im Vergleich zu den 1980er-Jahren, erheblich an Anziehungskraft und Lautstärke verloren (siehe unten). Mehr als durch Kulturrelativismus wird das menschenrechtlich Erreichte der letzten Jahrzehnte nun durch die internationale und nationale Terrorismusbekämpfung gefährdet und dies sowohl in praktischer wie in diskursiver Hinsicht.² Die wichtigsten politischen Instrumente³ der Vereinten Nationen, die für diesen Zusammenhang wichtig sind, bestehen aus den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Verhängung von Sanktionen sowie den Resolutionen der jährlich im Frühjahr tagenden Menschenrechtskommission (MRK) und der, im September tagenden, Generalversammlung. „Druck“-Instrumente sind diese in erster Linie durch die systematische Herstellung von Öffentlichkeit innerhalb der Vereinten Nationen, wenn nicht darüber hinaus.

SANKTIONEN DES UN-SICHERHEITSRATES

Aufgrund der politischen Interessenkonflikte im UN-Sicherheitsrat gab es sehr selten Resolutionen über die Verhängung von Sanktionen⁴ – vielen

menschenrechtlichen Akteuren galten sie jedoch lange als das Zwangsmittel gegenüber menschenrechtsverletzenden Staaten per se.⁵ In den Resolutionen gegen das Apartheidsregime in Südafrika (1977) und den Irak (1991) waren Menschenrechtsverletzungen zwar nur ein impliziter Grund für die Verhängung der entsprechenden Sanktionen. Doch war der Grundstein gelegt, die Wahrung von Menschenrechten als notwendige Bedingung für die internationale Friedenssicherung im Sinne von Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen zu interpretieren. Nach und nach veränderte sich damit die Stellung von Menschenrechtsverletzungen, die nun nicht mehr als bloße Folgen eines Konfliktes, sondern selbst als friedensbedrohend angesehen wurden. Dieser Schritt war notwendig, da nach Ende des Kalten Krieges innerstaatliche Bürgerkriege und Genozide jene der zwischenstaatlichen Konflikte bei weitem überstiegen.

Sanktionen werden allerdings vielfach als stumpfes Instrument kritisiert: So seien ihre Ziele oft uneindeutig, ihre Verhängung sei von Machtinteressen im Sicherheitsrat abhängig, sie zögen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Zivilbevölkerung stark in Mitleidenschaft und ignorierten die politisch-sozialen Ursachen für die jeweiligen Konflikte. Auch die Entwicklung und Einsatz von so genannten intelligenten Sanktionen (smart sanctions) hat diese grundsätzliche Problematik nicht beseitigen können. Die Ambivalenz des Einsatzes von Sanktionen als Mittel von Menschenrechtspolitik führte in den letzten Jahren vermehrt zu Diskussionen um das Pro und Kontra von humanitären militärischen Interventionen.⁶

RESOLUTIONEN DER MENSCHENRECHTSKOMMISSION UND DER GENERALVERSAMMLUNG

Die Menschenrechtskommission gehört zu den politischen Gremien der Vereinten Nationen. Neben vielen anderen Themen, vor allem zur Weiterentwicklung von menschenrechtlichen Standards, bildet die Diskussion von Ländersituationen einen wichtigen Schwerpunkt der Kommissionsarbeit. Die Menschenrechtskommission kann kritische Resolutionen zur Menschenrechtslage in einem Land verabschieden und Ländermandate für Sonderberichterstatter und -innen vergeben. Die Kombination aus Resolution und Ländermandat ist ein deutliches Zeichen für den betreffenden Staat, dass die Vereinten Nationen eine systematische Beobachtung der Menschenrechtslage für nötig erachten. Die Menschenrechtskommission hat keinen Mechanismus, das betreffende Land zu einer Zustimmung zu dieser Beobachtung zu zwingen. Wenn ein Land der Einladung von Sonderberichterstatter zustimmt, liefern deren öffentlich zugängliche Berichte eine Dokumentation und Einschätzung der Menschenrechtslage und Vorschläge an die jeweilige Regierung, diese zu verbessern. Während Resolutionen der Menschenrechtskommission damit das Element des „Anprangerens“ haben, ist die Erteilung eines Ländermandates dialogisch angelegt. Sie ist abhängig von der Kooperation des Landes, nimmt sowohl

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

BUNDESAUSSEN-MINISTER FISCHER SPRICHT AUF DER JAHRESKONFERENZ DER UN-MENSCHENRECHTSKOMMISSION IN GENÈVE. FISCHER HAT DIE UN-MENSCHENRECHTSKOMMISSION ZU EINER KLAREN VERURTEILUNG JEDER FORM VON ANTI-SEMITISMUS AUFGEFORDERT. ES DÜRFE KEINERLEI TOLERANZ GEGENÜBER OFFENEM ODER VERSTECKTEM ANTI-SEMITISMUS GEBEN.

picture alliance / dpa

ren grundsätzlich anders als die oben beschriebenen Instrumente. Sie nehmen Staatenberichte entgegen, befragen Staatenvertreter und -vertreterinnen und kommentieren die vorgelegten Staatenberichte. Dabei geben sie in den „Abschließenden Bemerkungen“ Hinweise, wie Mängel bei der Durchsetzung des jeweiligen Paktes zu beheben wären. „Angeprangert“ wird dabei die Menschenrechtslage nicht, sie wird aber sehr wohl ausbuchstabiert. Wie die Ländermandate der Sonderberichterstatter und -berichterstatterinnen zeichnen sich die Vertragsorgane daher durch ein öffentliches, dialogisches Vorgehen aus. Hinzu kommt, dass

- alle Vertragsstaaten von den entsprechenden Komitees geprüft werden. Die Einschätzung der Menschenrechtslage ist also nicht von politischen Interessenkoalitionen abhängig, sondern nur von dem Willen der Regierung, einen Bericht vorzulegen und der Qualität des jeweiligen Experten und Expertinnen-Gremiums;
- diese Berichte turnusmäßig erstellt und von den Vertragsorganen bearbeitet werden (beides allerdings oft mit erheblichen Verspätungen). Sie lassen damit Fort- und Rückschritte in der nationalen Durchsetzung von Menschenrechtsabkommen erkennbar werden;
- einzelne Konventionen Individualbeschwerden ermöglichen. Opfer von Menschenrechtsverletzungen können vor den entsprechenden Vertragsorganen direkt Beschwerde führen, und so hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Spruchpraxis entwickelt, die zur präziseren Ausgestaltung einzelner Standards geführt hat.

Indem die Vertragsorgane Vorschläge machen, wie Staaten die Konventionen besser umsetzen können, können sie sich, anders als die oben diskutierten Resolutionen, auch zu den zugrunde liegenden Problemen der Menschenrechtsverletzungen äußern und konstruktive Vorschläge zur Ursachenbehebung machen. Unterstützt wird dieser Ansatz in den letzten Jahren durch das Hochkommissariat für Menschenrechte (United Nations High Commissioner on Human Rights/UNHCHR), welches seine Kapazitäten zur Technischen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich ausgebaut hat und das Vertragsregime durch Programme der Menschenrechtsförderung unterstützen kann.¹¹ Wie in allen dialogischen Verfahren bleibt der Wille des Staates jedoch Voraussetzung für die Umsetzung der Vorschläge der Vertragsorgane.

Das Vertragsregime ist damit ein Instrument, welches strukturelle Probleme, die Menschenrechtsverletzungen zugrunde liegen, bearbeiten kann, aber keine Zwangsmittel hat, Veränderungen herbeizuführen.¹² Allerdings erzeugt das Vertragsregime, genauso wie die Resolutionen in der Menschenrechtskommission und Generalversammlung, Öffentlichkeit und damit, vor allem in den entsprechenden Ländern, indirekten Druck. So werden die Verhandlungen vor den Vertragsorganen schriftlich dokumentiert und sind allgemein zugänglich, ebenso die „Abschließenden Bemerkungen.“ In der arabischen Welt nutzen Nicht-Regierungs-Organisationen dies, um vor dem Vertragsorgan einen Schattenbericht einzureichen oder die Vorschläge des Vertragsorgans im Land selbst zu zirkulieren und bekannt zu machen. Damit hat die Arbeit der Vertragsorgane das zusätzliche Potenzial, Menschenrechtsorganisationen im Inland mehr Sichtbarkeit und Legitimität zu verschaffen. In den wichtigsten Instrumenten der verschiedenen UN-Gremien lassen sich damit sowohl Aspekte

die Stimmen von Regierung wie von Opposition auf, macht eigene Standards deutlich und konstruktive Vorschläge zur Verbesserung der Menschenrechtslage.

DIE MENSCHENRECHTSKOMMISSION IST REFORMBEDÜRFTIG

Finanzmangel und die Politisierung der Menschenrechtskommission, vor allem die Abstimmung in Regionalblöcken, führten in den letzten Jahren zu einer weitgehenden Lähmung der Kommission.⁷ Dass Vertreter und Vertreterinnen von Staaten, in denen Menschenrechte notorisch verletzt werden, wie Sudan und Libyen, in die Kommission gewählt wurden, beschädigte ihre Glaubwürdigkeit zusätzlich. Wichtige Angelegenheiten wurden nicht zur Abstimmung gebracht, Ländermandate eingestellt, so 2002 das Ländermandat zum Iran, 2003 das zum Sudan. Inzwischen werden damit immer mehr Menschenrechtsfragen vor der Generalversammlung behandelt. So wurde die jüngste Resolution zur Menschenrechtslage im Iran auf der 59. Sitzung der Generalversammlung verabschiedet;⁸ es ist fraglich, ob sie in der Menschenrechtskommission eine Chance gehabt hätte.⁹ Ländersituationen in der Menschenrechtskommission zu behandeln, wird damit immer schwieriger – während eine kritische Resolution zwar auch in der Generalversammlung erreicht werden kann, ist letztere kein Forum für vertiefte Diskussionen. Darüber hinaus sind Resolutionen der Menschenrechtskommission politisch gewichtiger als solche der Generalversammlung, die sich mit so vielen unterschiedlichen Fragen beschäftigt. Aus diesem Grund diskutieren Experten und Expertinnen seit geraumer Zeit Mög-

lichkeiten zur Reform der Menschenrechtskommission, wie die Ausdehnung der Mitgliedschaft, die Ernennung eines Beirates, Professionalisierung der Zusammensetzung der Delegationen, Abwandlung der Tagesordnungspunkte etc.¹⁰

Resolutionen der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung stellen damit in erster Linie Öffentlichkeit her – und sind damit politische Prozesse, die von gegensätzlichen Interessen begleitet sind. Wie erfolgreich die öffentliche Anprangerung ist, bleibt so letztlich umstritten. Zum einen ist sie dort per se relativ ineffektiv, wo es keine staatlichen Akteure gibt, denen man Menschenrechtsverletzungen anlasten oder die man zur Einhaltung von Menschenrechten auffordern könnte. Zum anderen zeigt die Länge der Liste derjenigen Staaten, die jahrelang Gegenstand von Resolutionen der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung waren, dass selbst eine langfristige und systematisch hergestellte Öffentlichkeit Staaten oft nicht dazu bewegen kann, ihre Menschenrechtspraxis nachhaltig zu ändern. Legt man also enge Erfolgskriterien zugrunde, ist die Bilanz der menschenrechtspolitischen Druck-Instrumente der Vereinten Nationen recht ernüchternd. Trotz einer solchen, durchaus berechtigten Kritik sollte berücksichtigt werden, dass die Herstellung von Öffentlichkeit in den Vereinten Nationen und darüber hinaus konstitutiv für Menschenrechtsarbeit insgesamt ist, selbst wenn Resolutionen Menschenrechtsverletzungen nicht „abstellen“ können.

VERTRAGSORGANE

Die Vertragsorgane, die über die Einhaltung der UN-Menschenrechtsverträge wachen, funktionie-

ANLÄSSLICH DES CHINESISCHEN TOTENGEDENKTAGES, RUND EIN JAHR NACH DEM BLUTBAD, SPERRT DIE CHINESISCHE REGIERUNG 1990 DEN PLATZ DES HIMMLISCHEN FRIEDENS FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT, UM DEMONSTRATIONEN ZU VERMEIDEN. OBWOHL SEIT MITTE DER NEUNZIGERJAHRE BILATERALE MENSCHENRECHTSDIALOGE MIT CHINA STATTFINDEN, BEGEGHEN CHINESISCHE BEHÖRDEN WEITERHIN SYSTEMATISCHE UND SCHWERE MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN. **picture alliance / dpa**

von Druck wie dialogische Verfahren erkennen, so dass die oft starre Entgegensetzung von Druck versus Dialog nicht greift. Was die hier diskutierten Instrumente verbindet, ist die Herstellung von Öffentlichkeit und damit das Potenzial, Aktivistinnen und Aktivistinnen sowohl in den betroffenen Ländern wie im Rest der Welt, zu mobilisieren und ihrer Arbeit mehr Legitimität zu verschaffen.

BILATERALE MENSCHENRECHTSPOLITIK

Wenn man die Stärke der multilateralen Menschenrechtspolitik als das Setzen von Standards und Initiieren von politischen Prozessen begreift und ihre Schwäche als eine der Durchsetzungsmechanismen, könnte sich bilaterale Menschenrechtspolitik vor allem an den internationalen Standards orientieren und damit versuchen, die Schwäche des multilateralen Systems zu überwinden oder zumindest zu kompensieren. Dies ist jedoch in der Regel nicht der Fall. Vielmehr sind Menschenrechte immer nur eine Facette der bilateralen Beziehungen und oft, im Vergleich zu anderen Politikbereichen wie Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, auch ein untergeordneter Bereich. Das hat sich auch nach Ende des Kalten Krieges nicht geändert.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND MENSCHENRECHTLICHE KONDIONALITÄT

Die bilaterale Wirtschafts- und Außenhandelspolitik hat sich bislang relativ erfolgreich gegen systematische menschenrechtliche Kontrollmechanismen wehren können, wenngleich sie in den vergangenen zehn Jahren mehr und mehr unter Druck geraten ist, ein Minimum an menschenrechtlichen Normen zu respektieren und durchzusetzen.¹³ So ist es in der bilateralen Praxis am häufigsten die Entwicklungszusammenarbeit, die mit menschenrechtlicher Konditionalität verbunden wird. Mehrere Faktoren waren diesem Gedanken förderlich: Da Entwicklungszusammenarbeit (früher noch im Duktus der „Entwicklungshilfe“) aus Steuergeldern finanziert wird und in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit Not leidender und verarmter Bevölkerungen zu Gute kommen soll, ist es der Öffentlichkeit relativ unerträglich, wenn solche Gelder über Regierungen abgewickelt werden oder sogar ihnen zugute kommt, die die bürgerlich-politischen Menschenrechte ihrer Bevölkerungen systematisch verletzen. Hinzu kommt, dass gerade entwicklungspolitische Großprojekte, wie Staudambauten, in autoritären Entwicklungsländern die betroffenen Bevölkerungen zu Umsiedlungen gezwungen haben, oft ohne angemessene Entschädigung. In solchen Fällen hat Entwicklungszusammenarbeit also direkt Menschenrechtsverletzungen gezeitigt und die Entwicklungspolitik unter politi-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

schen Zugzwang gesetzt.¹⁴ Ein dritter Aspekt, der dem Gedanken menschenrechtlicher Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit förderlich war, ist die Tatsache, dass wirtschaftliche und technische Neuerungen nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung führten, wenn sie nicht auch von institutionellen Reformen zur Verbesserung der Regierungsführung und -fähigkeit begleitet waren. Seit den Neunzigerjahren hat sich Entwicklungspolitik daher auf die Bereiche „Gute Regierungsführung“, Demokratie und, bedingt, auch auf Menschenrechtsförderung erweitert. Motiv für die Förderung von „Guter Regierungsführung“ ist dabei jedoch die ökonomische Wachstumsorientierung, die im Mittelpunkt der dominanten entwicklungspolitischen Theorien steht.¹⁵

SCHWÄCHEN DER NEGATIVEN KONDIONALITÄT

In der Bundesrepublik gelten die Achtung der Menschenrechte und eine Gute Regierungsführung seit Beginn der Neunzigerjahre als zwei der fünf Kriterien für das Eingehen von Beziehungen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Auf welche Weise diese Kriterien in die Praxis umgesetzt werden und wie wirksam dies ist, ist jedoch nie systematisch beobachtet oder evaluiert worden.¹⁶ Allerdings hat die Bundesrepublik, zumeist in Abstimmung mit anderen Gebern, die Entwicklungszusammenarbeit mit einigen Staaten ausgesetzt. Dies waren in der Regel Staaten in Afrika, in denen angekündigte demokratische Transitionsprozesse unterbrochen wurden und die für die Gebernationen von untergeordneter politischer bzw. wirtschaftlicher Bedeutung waren; Kritiker der negativen Konditionalität argumentieren entsprechend, dass dieses Instrument die Ungleichheit der internationalen wirtschaftlichen Beziehungen zementiere.

Die Bilanz der negativen Konditionalität als einem Zwangsinstrument der Menschenrechtspolitik ist damit eher negativ. Negative Konditionalität bleibt ein Instrument der Entwicklungspolitik (und nicht der Menschenrechtspolitik), die Entwicklungszusammenarbeit dann einzustellen, wenn die Menschenrechtslage im Partnerland ein für westliche Öffentlichkeit und Interessengruppen relativ unerträgliches Maß erlangt hat. Überspitzt könnte man damit die negative Konditionalität auch als ein Instrument der Innenpolitik bezeichnen.

„GUTE REGIERUNGSFÜHRUNG“, DEMOKRATISIERUNG UND MENSCHENRECHTE

Aufgrund der oben beschriebenen Schwächen der negativen Konditionalität nutzt die Entwicklungszusammenarbeit heute vermehrt die so genannte positive menschenrechtliche Konditionalität. Diese hat im Wesentlichen zwei Gesichter. Darunter fallen solche bilateralen Regelungen, in denen sich Geberstaaten zu einer Aufstockung von Entwicklungsgeldern verpflichten, wenn das Empfängerland die Menschenrechtslage kontinuierlich verbessert oder sie sich zumindest nicht verschlechtert.¹⁷ In der Praxis verbreiteter sind die so genannten Positivmaßnahmen, also die gezielte Förderung von rechtsstaatlichen Strukturen, Demokratisierung und, weniger gewichtig im Vergleich zu den beiden erstgenannten Bereichen, der Menschenrechte. Der Programmumfang der von Deutschland in diesem Bereich geförderten Maßnahmen hat sich in den letzten Jahren rasant entwickelt. 2003 wurden 160 Millionen Euro für solche Maßnahmen zur Verfügung gestellt.¹⁸ Ähnlich sieht dies auf EU-Ebene aus; ihre Zusagen bewegten sich in den letzten Jahren im Rahmen von 800 Millionen Euro.¹⁹

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

beurteilen lassen. So muss auch er Prozesse fördern, die Menschenrechtsverletzungen unterbinden und/oder die Einhaltung der Menschenrechte fördern. Zusätzlich muss er das internationale Menschenrechtsregime stützen – und dies geschieht nicht allein dadurch, dass sich Regierungsvertreter über Menschenrechte austauschen. Was können unter diesen Vorgaben Zielsetzungen von Dialogen sein? Warum sollte man überhaupt zum Instrument Dialog greifen, wenn doch auch die erwähnten UN-Verfahren und die Technische Zusammenarbeit den Rahmen bieten, in dem dialogische Verfahren zum Einsatz kommen, die zudem transparenter als Dialoge sind?

Ein gewichtiges Argument für einen bilateralen Dialog ist, dass manche menschenrechtsverletzende Staaten, die gleichzeitig schwergewichtige regionale und internationale Akteure sind, nur sehr oberflächlich in das System der Vereinten Nationen eingebunden sind. Sie haben wichtige Pakte also nicht gezeichnet bzw. sie sind von der Umsetzung der bereits gezeichneten Pakte weit entfernt. Die oben beschriebenen Instrumente der Vereinten Nationen können damit nur begrenzte Wirkung entfalten. So kann zwar Kritik an der Menschenrechtslage geäußert werden. Es gibt aber wenige Möglichkeiten, Überzeugungsarbeit mit Blick auf Umsetzung der Pakte zu leisten. Solchen Staaten kann ein bilateraler Dialog eine Brücke in die Vereinten Nationen bauen, und mit Blick auf China und den Iran ist dieses Argument immer wieder vorgebracht worden. Plausibel ist diese Argumentation jedoch nur, wenn eine zukünftige engere Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen als Ziel offen gelegt wird und der bilaterale Dialog auf Themen fokussiert, die mit der Menschenrechtslage auch in Verbindung stehen. Dialoge, in denen die Geltung der Menschenrechte durch Argumente einer kulturellen oder religiösen Besonderheit eingeschränkt wird, erfüllen diese Anforderungen kaum.

IST DER DIALOG IN DER PRAXIS ERFOLGREICH?

Ein anderes Argument, welches oft von „Dialogprofis“ vorgebracht wird, ist, dass der Dialog bzw. die „stille Diplomatie“ in der Praxis erfolgreicher gewesen sei als das Anprangern einer Menschenrechtsverletzung im Rahmen der Vereinten Nationen oder im Rahmen von Kampagnen von Nicht-Regierungs-Organisationen. So ermögliche der Dialog dem entsprechenden Staat, „das Gesicht zu wahren“, wenn er bestimmte Menschenrechtsverletzungen einstellt, zum Beispiel (bestimmte oder eine gewisse Anzahl) politische Gefangene aus der Haft entlässt.²¹ Dies ist ein schwerwiegendes Argument. Obgleich Menschenrechtsarbeit darauf zielt, strukturelle Veränderungen zur dauerhaften Institutionalisierung von menschenrechtlichen Garantien herbeizuführen, steht im ethischen Mittelpunkt doch das Individuum, das Opfer einer Menschenrechtsverletzung ist und dem Abhilfe geschaffen werden muss. Wenn ein bilateraler Dialog dies vermag, ist dies auf jeden Fall ein wichtiger und anzuerkennender Erfolg, selbst wenn sich dieser nicht in strukturellen Veränderungen verstetigen lässt. Aus einem solchen Erfolg im Einzelfall oder einer Reihe von Einzelfällen lässt sich jedoch nicht folgern, dass das andere Ziel der Menschenrechtsarbeit, also systematische Strukturveränderungen zum Menschenrechtsschutz, hinfällig oder ebenfalls auf dem Weg des bilateralen Dialoges erreichbar wäre.

Zusätzlich lässt sich ein solcher Erfolg nicht verallgemeinern: Er ist nicht primär dem Instrument, sondern der Situation, also der innen- oder außenpolitischen Opportunität, zuzuschreiben und damit schwer kontrollierbaren und kaum wiederholbaren Faktoren.

DAS BEISPIEL CHINA

Kritiker und Kritikerinnen des bilateralen Dialoges führen zumeist die bisherigen Erfahrungen an, also die verschiedenen mit China und dem Iran geführten Dialoge. Sie argumentieren, dass diese Dialoge den Verdacht nahe lege, dass ihr Ziel die Beruhigung der eigenen Öffentlichkeit gewesen sei, also (wie die negative Konditionalität) eigentlich eine innenpolitische Maßnahme sei. Verdeutlicht wird dies vor allem am Beispiel China. So ist es, seitdem China eine große Anzahl westlicher Länder ab Mitte der Neunzigerjahre in bilaterale Menschenrechtsdialoge eingebunden hat, zu keiner Resolution der Menschenrechtskommission gegen China gekommen, obgleich chinesische Behörden weiterhin systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen begingen. Ab 1997 haben westliche Staaten sogar darauf verzichtet, eine Resolution überhaupt nur vorzuschlagen, sprich: den Versuch zu unternehmen, Menschenrechtsverletzungen in China als solche öffentlich in UN-Gremien zu benennen.²² Gleichzeitig ist über die Agenda der bilateralen Dialoge der Öffentlichkeit so gut wie gar nichts bekannt geworden. Insgesamt scheint es vor allem mit Bezug auf China de facto ein quid pro quo „Dialog statt Druck/Resolution“ zu geben oder gegeben zu haben. Diese Negation des Öffentlichkeitsprinzips stützte nicht nur das internationale Menschenrechtsregime nicht, sondern unterließ es geradezu.²³ Erst 2001 formuliert die EU in ihren (erstmalig erlassenen) Richtlinien zu Menschenrechtsdialogen explizit, dass es ein solches quid pro quo nicht geben sollte: „the fact that there is a human rights dialogue between the EU and a third country will not prevent the EU either from submitting a Resolution on the human rights situation in that country or from providing support for an initiative by the third country.“ Tatsächlich unterstützte die EU in der Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen Ende 2004 eine kritische Resolution zu Iran,²⁴ obwohl seit 2002 ein Menschenrechtsdialog mit dem Iran geführt wird. Zu China gab es hingegen keine Resolution; die EU fasste ihre Kritik lediglich in einer Ratsitzung zusammen. Der Rat konstatierte positive Entwicklungen in den Bereichen sozioökonomische Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit und Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, zeigte sich aber besorgt über die fortgesetzte Verletzung von Meinungsfreiheit und Minderheitenrechten, Todesstrafe und Folter. „Insgesamt ist jedoch langfristig betrachtet [die EU ist seit vierzehn Jahren, wenn auch mit Unterbrechungen, im China-Dialog engagiert] ein positiver Trend zu erkennen (...). Der Rat ist der Überzeugung, dass der Dialog insbesondere dadurch, dass er einen Kommunikationsweg und ein Forum für die freimütige Äußerung von Besorgnis bietet, die chinesischen Entscheidungsträger mit internationalen Menschenrechtsnormen und -praktiken konfrontiert und zu konkreten Kooperationsprojekten zu den Menschenrechten führt, weiterhin ein wertvoller Prozess ist und die Möglichkeit bietet, positiven Einfluss auf die Menschenrechtssituation in China auszuüben.“²⁵

Die Leistungsfähigkeit von bilateralen oder multi-

Eine menschenrechtliche Bilanz von Positivmaßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich allerdings relativ schwer ziehen. Weder die entwicklungs- noch die menschenrechtspolitische Zielsetzung vieler dieser Maßnahmen ist präzise genug definiert, so der Tenor vieler Evaluierungen.²⁰ Diese Schwierigkeit liegt vor allem auch in der Sache selbst. Interventionen in komplexe politische Systeme lassen sich schlechthin schwer beobachten bzw. evaluieren. Und selbst wenn sich Veränderungen feststellen lassen, lassen sich diese unter Umständen nicht der entsprechenden Maßnahme zuordnen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass eine stärkere Ausrichtung der Positivmaßnahmen auf das, was im Rahmen der menschenrechtsrelevanten UN-Gremien und bei den Vertragsorganen vorgetragen und entwickelt wird, bilaterale Geber in der Findung der Zielsetzung ihrer Positivmaßnahmen ein Stück weit entlasten könnte. Dadurch würden bilaterale Geber auch einen direkteren Beitrag zur Unterstützung des internationalen Menschenrechtsregimes leisten. Zusätzlich müssen die Methoden für die Wirkungsbeobachtung und Evaluierung von Programmen der Menschenrechtsförderung weiterentwickelt werden. Auch das könnte erleichtert werden, wenn sich diese Programme stärker an den Abschließenden Bemerkungen der Vertragsorgane orientieren würden.

DIALOG ÜBER MENSCHENRECHTE: EIN ERNSTZUNEHMENDES INSTRUMENT?

In diesem Spannungsfeld, zwischen öffentlichem Druck durch Resolutionen in UN-Gremien, der bilateralen negativen Konditionalität und der technischen Zusammenarbeit in Form von Positivmaßnahmen, ist der Regierungsdialog über Menschenrechte anzusiedeln. Auch der Dialog muss sich hier unter der Perspektive des Menschenrechtsschutzes

lateralen Dialogen steht damit im Spannungsfeld zwischen den beiden grundlegenden Zielen von Menschenrechtsarbeit: einerseits Opfern von Menschenrechtsverletzungen unmittelbare Abhilfe zu schaffen und andererseits Menschenrechtsgarantien dauerhaft zu institutionalisieren. Diese beiden Zielsetzungen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Dauerhafte Menschenrechtsgarantien schaffen zwar langfristig auch Abhilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen; umgekehrt gilt dies jedoch nicht. Wenn Menschenrechtspolitik diesen Sachverhalt transparenter verhandeln würde, wären die Diskussionen um Druck versus Dialog weitgehend überflüssig.

MENSCHENRECHTSPOLITIK MIT ISLAMISCH GEPRÄGTEN STAATEN

Seit dem 11. September 2001 hat der „Dialog mit dem Islam“ Hochkonjunktur. Menschenrechte sind kein prominenter Gegenstand von diesen Dialogen, obgleich sie bzw. ihre Verletzung in und durch arabisch-islamische Staaten immer wieder als Begründungen für die Notwendigkeit von Dialog angeführt werden. Im Wesentlichen ist europäische Menschenrechtspolitik gegenüber islamisch geprägten Staaten durch zwei politische Determinanten, wenn nicht sogar Dilemmata, gekennzeichnet. Zunächst ist dies der Nahostkonflikt, in dem selektive Einforderung und Durchsetzung von Menschenrechten und Völkerrecht zu einer weitgehenden Desillusionierung hinsichtlich der Vereinten Nationen geführt haben. Die zweite Determinante ist der Aufstieg des Islamismus als politischer Faktor und der Umgang des Westens mit diesem Phänomen. So erschienen der europäischen Politik Menschenrechtsverletzungen durch autoritäre säkulare Regime oft als ein kleineres Übel als das Risiko eines islamistischen Wahlsieges. Insbesondere nach den Erfahrungen mit einem theokratischen Regime im Iran seit Ende der Siebzigerjahre fand während der Neunzigerjahre europäische Unterstützung für Demokratisierungsprozesse dort ein Ende, wo Wahlen Islamisten an die Macht gebracht hätten.²⁶ Zusätzlich haben vor allem seit den Siebzigerjahren Staatenvertreter wie auch islamistische Bewegungen, Organisationen und Autoren immer wieder die Geltung der Menschenrechte für die islamische Welt bestritten. So stelle „der“ Islam ein älteres, umfassenderes und glaubwürdigeres Bezugs- und Wertesystem dar; für islamische Gesellschaften seien die Menschenrechte „westlicher“ Prägung daher unnötig, wenn nicht sogar verwerflich.²⁷ Prägnant wurde dieses Argument von iranischen Staatenvertretern vorgebracht.²⁸ In der Folge bemühten sich dann etliche konservative und islamistische Autoren (selten waren dies Frauen), diese Überlegenheit des Islams nachzuweisen,²⁹ während gleichzeitig liberal gesinnte Autoren islamische Rechtstraditionen auf ihre Kompatibilität mit den Menschenrechten untersuchten und Feministinnen eine weibliche Lesart der religiösen Quellen entwickelten.³⁰

DIE KAIRO-ERKLÄRUNG VON 1990

Die Organisation der Islamischen Konferenz (OIK) bemüht sich seit den 1980er-Jahren, aus dieser Kritik an den „westlichen“ Menschenrechten etwas Substantielles zu entwickeln. Entstanden ist dabei die Kairo-Erklärung von 1990, die sich explizit als



AUCH IN ISLAMISCHEN STAATEN GIBT ES MENSCHENRECHTSORGANISATIONEN UND NGOS. DIE IRANISCHE FRIEDENSNOBELPREISTRÄGERIN SCHIRIN EDABI HÄLT IN TEHERAN NACH IHRER AUSZEICHNUNG EINE WAAGE IN DER HAND, ATTRIBUT VON JUSTITIA (15.10.2003). IHRE HAUPTANLIEGEN SEIEN WEITER DIE VERTEIDIGUNG DES RECHTS UND DER FREIHEIT IM IRAN.

picture alliance / dpa

islamische Version der Menschenrechte versteht. Sie affirmiert in einigen Bereichen zentrale Vorstellungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, unterläuft sie in anderen.³¹ Die Kairo-Erklärung ist jedoch nie vom OIK-Gipfel verabschiedet worden, in einer OIK-Erklärung vom November 2004 wurde sie inzwischen sogar nur noch als „Entwurf einer Erklärung der Menschenrechte im Islam“ bezeichnet.³² In der Folge entschloss sich die OIK, einzelne islamische Pakte zu entwerfen, um so islam-spezifische Menschenrechtsstandards zu entwickeln. Ende 2004 kündigte die damit betraute Expertenkommission an, dass ein Entwurf zu einer islamischen Kinderrechtskonvention nun zur Diskussion vorläge und der Außenministerkonferenz 2005 vorgelegt werden solle.³³ Es ist nicht absehbar, ob diese Bemühungen der OIK, islamische Menschenrechtskonventionen zu entwickeln, langfristig in ein regionales, islamisch orientiertes Menschenrechtsschutzsystem mündet und ob dieses internationale Standards unterstützt. Derzeit gibt es ein solches System jedenfalls nicht. Auch die Zukunft der Arabischen Charta für Menschenrechte ist noch ungewiss. Die auf Drängen von Nicht-Regierungs-Organisationen 2004 grundlegend überarbeitete Charta ist nun sehr viel mehr als die Charta von 1994 mit internationalen Standards vereinbar und so verschiedene Staaten wie Marokko und Saudi Arabien haben sie gezeichnet. Aber ob sich aus ihr ein regionaler Menschenrechtsschutz entwickelt, ist zu diesem Zeitpunkt ebenfalls schwer einzuschätzen. Damit bleiben zunächst die internationalen Mechanismen die wichtigsten Bezugspunkte, regionale Bemühungen sollten beobachtet und dort gefördert werden, wo sie internationale Prozesse unterstützen.

BEWEGUNGEN AUF NATIONALER EBENE

Auch auf nationaler Ebene hat sich in den letzten Jahren einiges bewegt und auch daran wird deutlich, dass nicht mehr die Geltung von Menschenrechtsnormen per se strittig ist, sondern die Art ihrer Durchsetzung. So sind in einer Reihe von isla-

misch geprägten Ländern nationale Menschenrechtsorgane verschiedenster Natur, Qualität und Besetzung eingerichtet worden. Viele Länder haben hochrangig besetzte Menschenrechtskommissionen, so zum Beispiel Afghanistan, Ägypten, Algerien, Iran, Jemen, Jordanien, Tunesien und Katar. In einigen Ländern, zum Beispiel Iran und Ägypten, sind Menschenrechtsreferate in den jeweiligen Außenministerien und anderen Behörden eingerichtet worden. In einigen Staaten gibt es sogar eigene Ministerien für Menschenrechte (Algerien zwischen 1991-1992, Marokko seit 1994, Jemen seit 2001). Diese Verstaatlichung des Menschenrechtsdiskurses wird durchaus kritisch bewertet. Tunesien und Ägypten bezeichnete eine Gruppe von acht internationalen Menschenrechtsorganisationen im November 2000 als negatives Beispiel: Sie hätten hochrangige und hoch unwirksame Menschenrechtsabteilungen in Schlüsselministerien eingerichtet, restriktive NGO-Gesetzgebung verabschiedet und einige Gruppen zwar legal agieren lassen, sie jedoch in ihrer Arbeit unerträglich behindert.³⁴ Die Rolle dieser staatlichen nationalen Menschenrechtseinrichtungen ist damit schwer zu beurteilen. Vielen Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) gelten sie als Feigenblatt, und sie kritisieren die mangelnde Transparenz der Arbeit vieler dieser Gremien. So sind deren Berichte in vielen Ländern nicht öffentlich, die Besetzung der Gremien nicht transparent, ihre Mitglieder nicht unabhängig. Gleichzeitig ist zu fragen, wie sich diese Verstaatlichung auf Legitimität und Handlungsbedingungen von Menschenrechts-NGOs auswirkt. An diesen Entwicklungen wird deutlich, dass die Geltung von menschenrechtlichen Normen heute nicht mehr im gleichen Maße und in der gleichen Weise umstritten ist wie im Vorfeld und Nachgang zur Wiener Welt-Menschenrechts-Konferenz von 1993. Das von islamischen und asiatischen Regierungen ins Feld geführte Argument, Menschenrechte gelten nur kultur- und religionspezifisch, hat damit Regierungen und zwischenstaatliche Organisationen dazu gezwungen, sich mit den Menschenrechten stärker inhaltlich und nicht nur politisch auseinanderzusetzen.³⁵ So mögen die Kairo-Erklärung und

folgende Konventionsentwürfe der OIK den internationalen Standards nicht genügen, und die Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen dürfte zum Teil auch auf den Wunsch von Staaten zurückzuführen sein, sich internationaler Beobachtung zu entziehen und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) im eigenen Land mundtot zu machen. Andererseits haben sich selbst Organisationen wie die OIK und Staaten wie Saudi-Arabien und Ägypten dem menschenrechtlichen Diskurs gegenüber geöffnet. Auch wenn diese Öffnung mit dem Motiv der Abwehr geschah, erweitert dies doch auf der diskursiven Ebene die Möglichkeiten, mit mehr Legitimität und Nachdruck auf menschenrechtliche Verpflichtungen von Regierungen zu pochen.³⁶

NEUE MÖGLICHKEITEN FÜR DEN BILATERALEN DIALOG

Die jüngeren staatlichen Diskurse über Menschenrechte und die Tendenz zur nationalen Institutionalisierung in arabisch-islamischen Staaten bieten aber auch für den bilateralen Dialog über Menschenrechte neue Möglichkeiten: denn so stehen neben den zahlreichen Menschenrechts-NGOs, die gezielt gefördert werden können, auch staatliche Institutionen und Gremien zur Verfügung. Deren Mandate, Kapazitäten und wirksame Nähe zu Entscheidungsträgern könnten Gegenstand von Experten und Expertinnen-Workshops im Rahmen von Menschenrechtsdialogen sein, um fundiert einschätzen zu können, ob sie strukturelle Verbesserungen zur Durchsetzung von Menschenrechten wirksam vorantreiben können. Überprüfbar ist dies mit dem Instrument Dialog jedoch nur, wenn sich bilaterale Dialoge auch tatsächlich mit Aspekten der Menschenrechtslage beschäftigen, sich an die Arbeit der Gremien der Vereinten Nationen anlehnen und auch Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) beteiligt werden. Dann lässt sich letztlich eruieren, inwieweit die staatlichen Stellen für Menschenrechte die Funktion eines Feigenblatts oder eines „toten Briefkastens“ haben, oder ob sie willens und in der Lage sind, zu einem effektiven Menschenrechtsschutz beizutragen, ohne die internationalen Strukturen zu unterlaufen.

BARCELONA-PROZESS UND EU-IRAN DIALOG

Obleich eine große Anzahl der arabisch-islamischen Staaten die zentralen sechs Menschenrechtspakte ratifiziert hat und die Menschenrechtslage in den arabisch-islamischen Staaten Anlass zur Besorgnis gibt,³⁷ hat die EU bislang mit keinem dieser Staaten einen Menschenrechtsdialog wie zum Beispiel mit dem Iran geführt. Allerdings sind inzwischen zehn arabisch-islamische Staaten³⁸ vertraglich in die Mittelmeerpartnerschaft, den so genannten Barcelona-Prozess eingebunden. Diese Verträge sind mit einer Menschenrechtsklausel ausgestattet, die, so das Europäisch-Mediterrane Menschenrechtsnetzwerk, ein Zusammenschluss verschiedener Nicht-Regierungs-Organisationen, bislang keine entsprechende Durchsetzung erfahren hat. Allerdings kündigte die EU 2003 und erneut Ende 2004 (also fast zehn Jahre nach Beginn des Barcelona-Prozesses) an, die Durchsetzung dieser Klauseln durch Einsetzung von ständigen Gremien besser beobachten zu wollen, Aktionspläne zu entwickeln, ihren Dialog über

Menschenrechte mit den Partnerregierungen zu intensivieren und über Fortschritte regelmäßig öffentlich Bericht zu erstatten.³⁹ Zu erwarten ist damit, dass zukünftig Dialoge über Menschenrechte im Rahmen der Mittelmeerpartnerschaft eine stärkere Rolle spielen werden als im vorangegangenen Jahrzehnt. Dass die formalisierten Menschenrechtsdialoge, die die EU mit dem Iran geführt hat, dabei Pate stehen werden, ist unwahrscheinlich, schon ob des speziellen Formats des Barcelona-Prozesses. Darüber hinaus liegt das aber auch an der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung des Iran.⁴⁰ Seit 1992 führte die EU mit kurzen Unterbrechungen Dialoge mit dem Iran. Über diese ist allerdings kaum etwas bekannt; Menschenrechte waren jedoch wohl von untergeordneter Bedeutung.⁴¹ Auch über die bilateralen Dialoge Deutschlands in den Achtziger- und frühen Neunzigerjahren ist wenig bekannt. Sie scheinen wohl weitgehend durch Ausführungen der iranischen Seite über die Vorzüge des iranischen Systems zum Schutz der Menschenrechte gekennzeichnet gewesen zu sein.⁴²

Im Rahmen der EU wurde 2002 erneut der politische Dialog mit dem Iran angestoßen und erweitert – als Begleitung der Verhandlungen für ein Handels- und Kooperationsabkommen (TCA) stehen Menschenrechte genauso auf der Agenda wie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Der Menschenrechtsdialog mit dem Iran ist der erste, den die EU auf der Grundlage der oben erwähnten, 2001 erlassenen Richtlinien für Dialoge führt und 2004 ausgewertet hat. Bislang haben vier Dialogrunden stattgefunden, von denen drei als insgesamt positiv beurteilt wurden. Im Mittelpunkt standen Debatten um Justizverwaltung, Schutz vor Folter, Meinungs- und Pressefreiheit.⁴³ Die vierte Runde vom Juni 2004 (also nach den letzten Parlamentswahlen) wurde von europäischer Seite als wenig produktiv kritisiert. Teilnehmende berichte-

ten, dass die Diskussionen weniger als zuvor auf die Menschenrechtslage bezogen waren, sondern sich in akademischen Darstellungen von islamischen Idealzuständen erschöpften. Insgesamt urteilte der Rat der EU im Oktober 2004: „Aus der Bewertung [gemeint ist die offizielle EU-Evaluierung der vier Dialog-Runden, die in ihren zentralen Teilen nicht öffentlich zugänglich ist, Anm. der Autorin] geht klar hervor, dass bezüglich der vom Rat festgelegten Prioritäten zwar zu einem gewissen Zeitpunkt Anzeichen erkennbar schienen, die Anlass zur Hoffnung gaben, dass insgesamt aber seit Beginn des Dialogs (...) nur wenige Fortschritte erzielt wurden.“⁴⁴ Interessanterweise zog die EU schon vor der Evaluierung des Dialoges den Schluss, diesen fortzusetzen, aber eine erneute diesbezügliche Zusage auch vom Iran erwirken zu wollen. Die EU erklärte auch, in Gesprächen mit den Iranern Methoden entwickeln zu wollen, um die Wirksamkeit des Dialogs zu stärken.⁴⁵

Zwei Jahre sind sicherlich eine kurze Zeit, um durch Dialog etwas bewirken zu können, vor allem da die von der EU gesetzten Benchmarks extrem ehrgeizig waren und nicht mit Zeithorizonten verbunden waren. Dazu kommt, dass sich im gleichen Zeitfenster die nationalen wie internationalen Voraussetzungen gravierend verändert haben – so haben die Parlamentswahlen vom April 2004 die Machtverhältnisse im Iran entscheidend verschoben und mit dem Irak-Krieg ist die Zukunft der gesamten Region seit 2003 unklar. Vor dem Hintergrund wäre es wenig sinnvoll gewesen, nach zwei Jahren primär nach Exit-Strategien zu suchen, weil sich in diesem zeitlichen Rahmen keine Fortschritte, sondern fast nur Rückschritte gezeigt haben. Folgerichtiger waren entsprechend die Fortführung des Dialoges und die Unterstützung für die Resolution auf der Generalversammlung 2004.

DIALOG ODER MONOLOG?

Ein konstruktiver Menschenrechtsdialog kann damit inhaltlich den erhobenen Zeigefinger und Kulturarroganz genauso wenig wie Kulturrelativismus und Abwehrhaltungen gebrauchen. Dialoge sind grundsätzlich auch auf gleicher Augenhöhe zu führen. Das impliziert, dass Sachkenntnis eine Voraussetzung für die Teilnehmenden auf beiden Seiten ist. Beide Seiten sollten die Umsetzung von Menschenrechten als Herausforderungen für die eigene Politik und Gesellschaft begreifen. So mag man iranische Kritik am Kopftuchverbot in französischen Schulen und an ethnischer Diskriminierung in der EU nicht teilen oder die Motive dieser Kritik unlauter finden – nichtsdestotrotz sind beides menschenrechtliche Themen, deren Behandlung man sich, jedenfalls in einem Dialog, nicht entziehen sollte.

Weil die Umsetzung von menschenrechtlichen Konventionen eben nicht in der Erklärung gemeinsamer Werte besteht, sondern in Herausforderungen und tief greifenden Einschnitten in nationale Gesetzgebung und Praktiken, muss vor jeder Entscheidung zu einem Menschenrechtsdialog eine gründliche, transparente Situationsanalyse und, davon abgeleitet, Strategie- und Evaluierungsplanung stehen. Die Situationsanalyse sollte sich vor allem an den entsprechenden UN-Dokumenten (vor allem der Vertragsorgane, aber auch Berichte von Sonderberichterstattern) orientieren, staatliche und unabhängige Organisationen in beiden Ländern beteiligen und die aktuelle Lage, aber auch

UNSERE AUTORINNEN



Dr. Anna Würth studierte Ethnologie und Islamwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Sie ist freie Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte und arbeitet dort zu Instrumenten der Menschenrechtsarbeit, Dialog mit dem Islam sowie zu Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit.

Sonja Tillmann ist Praktikantin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie studiert Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen. Ihr besonderes wissenschaftliches Interesse gilt den Menschenrechten sowie der Region Ost- und Südostasien.

bisherige Entwicklungen erfassen. Neben der Tatsachenfeststellung müssen anschließend solche Bereiche ausgewählt werden, die für beide Seiten relevant sind und sinnvoll besprochen werden können, Benchmarks müssen transparent vereinbart werden. Entsprechend muss ein Menschenrechtsdialog thematisch-systematisch aufgebaut, langfristig angelegt sein und sich konkreten Frage- und Problemstellungen zuwenden. So mag es interessant und auch wichtig sein, die nationale Rechts-tradition und ihre Quellen auf ihre Bestimmungen zu Misshandlung und Folter zu befragen („Wie es einmal war bzw. sein sollte“). Es muss aber auch debattiert werden können, welche Praktiken von bestimmten Institutionen, wie zum Beispiel Sicherheitskräften und Justiz, der Umsetzung der Anti-Folter-Konvention entgegenstehen („Wie es ist.“). Nur dann kommt auch regionalen und kulturellen Besonderheiten die Rolle zu, die sie verdienen: Sie sind der Kontext, in dem Menschenrechte durchgesetzt werden und keine normative Alternative für universale Menschenrechte. Die Casablanca-Erklärung der Arabischen Menschenrechtsbewegung von 1999 formuliert diesen Zusammenhang präzise. Sie verwehren sich gegen: „any attempt to use civilizational or religious specificity to contest the universality of human rights. Commendable specificity is that which entrenches the dignity and equality of citizens, enriches their culture and promotes their participation in the administration of public affairs.“⁴⁶

ANMERKUNGEN

- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) kündigte im Juli 2004 an, einen Menschenrechtsansatz stärker querschnittsmäßig zu verankern. Vgl. BMZ: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. BMZ-Konzepte 127. Bonn 2004. Andere Geber haben dies vor einigen Jahren getan, mit gemischten Resultaten. Kritisiert wird in der Regel, dass die Menschenrechtspolitik der Geber unzureichend operationalisiert wird, sowohl innerhalb der eigenen Organisation wie mit den Partnerländern. Siehe: Piron, Laure-Hélène/Watkins, Francis: DFID Human Rights Review. A Review of how DFID has integrated human rights in its work. London 2004. (<http://www.odi.org.uk/rights/Publications/DFIDRightsReview07.04.pdf>)
- Die Literatur ist inzwischen umfangreich; siehe den Beitrag von Wolfgang S. Heinz in dieser Ausgabe.
- Zusätzlich gibt es noch die UN-Untersuchungsmechanismen (die so genannten 1235- bzw. 1503-Prozeduren); zu diesen siehe: Tomaševski, Katarina: Responding to Human Rights Violations, 1946-1999. The Hague 1999, S. 26ff. Wenngleich Tribunale, also die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzern, natürlich auch ein Instrument des Drucks durch Öffentlichkeit darstellen, sind sie für den hier diskutierten Zusammenhang weniger relevant.
- Die Voraussetzung und rechtliche Grundlage für einen Angriff auf die Souveränität eines Staates durch Sanktionen ist eine von Artikel 2.4 der Charta der Vereinten Nationen genannten Situationen: Individuelle oder kollektive Selbstverteidigung eines bewaffneten Angriffs (Artikel 51) oder eine, ausschließlich durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen festzustellende, Aggression, eines Bruches oder einer Bedrohung des globalen Friedens (Kapitel VII, Artikel 39, 41 und 42 der Charta der Vereinten Nationen).
- Tomaševski 1999, a.a.O., S. 54.
- Siehe Barnhizer, David: Human Rights as a Strategic System. In: Barnhizer, David (Hrsg.): Effective Strategies for Protecting Human Rights. Economic Sanctions, Use of National Courts and International Fora and Coercive Power. Aldershot 2001, S. 1-23; Ignatieff, Michael: Human Rights, Sovereignty and Intervention. In: Owen, Nicholas (Hrsg.): Human Rights, Human Wrongs. Oxford 2003, S. 52-87.
- Verschiedene kritisch-konstruktive Perspektiven in: Motte, Jochen/Heinz, Wolfgang S. (Hrsg.): Human Rights on the Defensive? The Future of the Commission on Human Rights in the Context of United Nations Human Rights Protection. Berlin 2003.
- Presse-Erklärung GA/10321, 20.12.2004; Text der Resolution in: Human Rights Questions: Human Rights Situation and reports of special rapporteurs and representatives. Report of the Third Committee. A/59/503/Add. 3; 9.12.2004, S. 33-36.
- Zu den Bemühungen, eine Iran-Resolution in der Menschenrechtskommission vorzubereiten: Human Rights Watch: Iran. Briefing to the 60th Session of the UN Commission on Human Rights. January 2004. <http://hrw.org/english/docs/2004/01/29/iran7129.htm>
- Siehe: Bericht des Generalsekretärs: Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen. A/57/387; 9.9.2002.
- Eine Evaluierung der Technischen Zusammenarbeit des Hochkommissariats kommt allerdings zu dem Schluss, dass seine Kooperation mit den Vertragsorganen bislang zu wünschen übrig lässt; vgl.: Netherlands Institute of Human Rights (SIM) in partnership with MEDE European Consultancy: From Development of Human Rights to Managing Human Rights Development – Global Review of the OHCHR technical cooperation programme. Synthesis Report 2003.
- Zur Wirkung des Vertragsregimes siehe: Heynes, Christof/Viljoen, Frans: The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level. Den Haag 2002.
- Siehe die Diskussion in: Barnhizer, David (Hrsg.): Effective Strategies for Protecting Human Rights. Prevention and intervention, trade and education. Aldershot 2001.
- Mehrere Beispiele in dem Band von Selchow, Ulla/Hutter, Franz-Joseph (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Anspruch und politische Wirklichkeit. Wiesbaden 2004.
- Pointiert kritisieren dies: Kjøer, Mette/Kinnerup, Klavs: Good Governance: How Does it relate to Human Rights? In: Sano, Hans-Otto/Alfredson, Gudmundur (Hrsg.): Human Rights and Good Governance. Building Bridges. The Hague 2002, S. 1-18.
- Dies gilt auch international. So kommen einige Untersuchungen zur Wirksamkeit solcher Kriterien zu dem Schluss, dass sich nicht nachweisen lässt, dass die Achtung der bürgerlich-politischen Menschenrechte einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Vergabe von bilateralen Entwicklungsgeldern gehabt hat; so Eric Neumeyer: Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows. In: Human Rights Quarterly, 25/2003, S. 513; Tomaševski, Katarina: Development Aid and Human Rights Revisited. New York 1993, S. 83; Schade, Christina: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. In: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 4/1997, S. 255-294.
- Dieses Instrument wird zum Beispiel von Großbritannien und Ruanda genutzt; siehe: Department for International Development (DFID): Rwanda Country Assistance Plan 2003-2006; <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/caprwanda.pdf>
- Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005. Bonn 2004, S. 193.
- Für einen Überblick siehe: Youngs, Richard: Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy. Center for European Policy Studies. Working Document No. 167. Brüssel 2001.
- Die Literatur ist inzwischen recht umfangreich: Swedish International Development Cooperation Agency: The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects. Stockholm 2000; Heinz, Wolfgang S./Lingnau, Hildegard/Waller, Peter: Evaluation of EC Positive Measures in Favour of Human Rights and Democracy. Berlin 1995; International Council for Human Rights Policy: Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector. Versoix 2000.
- Siehe zur deutschen Debatte die Beiträge in Eckart Klein (Hrsg.): Stille Diplomatie oder Publizität. Berlin 1996.
- Human Rights in China. From Principle to Pragmatism: Can 'Dialogue' improve China's Human Rights Situation. A Human Rights in China Report. 1998; s.: www.hrhchina.org/reports/dialogue.html#e2; 12.11.2001, S. 4-7; zur Perspektive der holländischen Regierung: Baehr, Peter/Castermans-Holleman, Monique/Grünfeld, Fred: Human Rights in the Foreign Policy in the Netherlands. Amsterdam 2002, S. 156-161; zur deutschen Debatte: Voß, Silke: Parlamentarische Menschenrechtspolitik: Die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag unter besonderer Berücksichtigung des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (1972-1998). Düsseldorf 2000, S. 62-63.
- So die einhellige Beurteilung von Nicht-Regierungs-Organisationen: Deile, Volkmar: „Menschenrechtsdialog?“ In: Jahrbuch Menschenrechte 2001. Frankfurt am Main 2000, S. 59-72; Tibet Campaign, Human Rights in China, The International Campaign for Tibet: Behind Closed Doors: Bilateral Dialogues on Human Rights. In: China Rights Forum, 2/2003, S. 22-29.
- Siehe Fußnote 8.
- Rat der EU, 12770/04 (Presse 276). 2609. Tagung des Rates. Luxemburg 11.10.04, S. 9-10.
- Die europäische Algerien-Politik der 1990er-Jahre diskutiert: Juennemann, Annette: Support for Democracy or fear of Islamism? Europe and Algeria. In: Hafez, Kai (Hrsg.): The Islamic World and the West. An Introduction to Political Cultures and International Relations. Leiden 2000, S. 103-126; Tomaševski 1999, a.a.O., S. 179-184.
- Ähnliche Verwerfungen gab es mit Vertretern aus der asiatischen Welt; allerdings ging es dabei nicht primär um die Nichtanerkennung der Konventionen, sondern „es sind vor allem die Erfordernisse wirtschaftlicher Entwicklung, die Einschränkungen der Menschenrechte und Demokra-

tie als vorübergehende Folgekosten notwendig machen sollen.“; Heinz, Wolfgang S.: Gibt es ein asiatisches Entwicklungsmodell? Zur Diskussion über „asiatische Werte“. In: epd-Dokumentation, 8/1996, S. 4.

²⁸ Teile dieser Auseinandersetzung sind dokumentiert bei: Tomaševski 1999, a.a.O., S. 159ff.

²⁹ Das wohl bekannteste Werk von Abu 'A'la al-Maududi „Human Rights in Islam“ stammt allerdings schon aus den 1970er-Jahren; <http://www.islam101.com/rights/index.htm>.

³⁰ Das Schrifttum auf Englisch ist inzwischen beeindruckend. Hervorgehoben seien hier: an-Na'im, Abdullahi: Towards an Islamic Reformation: Civil Liberties, Human Rights and International Law. Syracuse 1990 und Kamali, Hashim Muhammad: Freedom of expression in Islam. Cambridge 1997. Sehr detaillierte Diskussion, die über den Bezug auf die Allgemeine Erklärung hinausgeht bei: Baderin, Mashood A.: International Human Rights and Islamic Law. Oxford 2003; zur feministischen Lesart des Korans: Barlas, Asma: „Believing Women“ in Islam: Unreading Patriarchal Interpretations of the Quran. Austin, Texas 2002.

³¹ Zu Details: Würth, Anna: Dialog mit dem Islam als Konfliktprävention. Berlin 2003, S. 27ff.

³² OIK-Presse-Erklärung: „Draft Covenant on the Right of the Child in Islam Discussed by the Ninth Meeting of the Intergovernmental Group of Experts in Charge of Considering Human Rights in Islam.“ vom 29.11.2004; siehe: <http://www.oic-oci.org/siteindex:PreviousPressReleases>.

³³ Ebenda.

³⁴ amnesty international, Article 19, FIDH, Human Rights Watch, OMCT, PRI, Reporters Sans Frontières, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Barcelona +5: What Results for Human Rights? Whitebook presented to the Euro-Mediterranean Ministerial Meeting Marseille. 15.11.2000; vgl.: http://www.euromedrights.net/english/barcelona-process/civil_society/HR_activities/whitebook.htm; Amy Hawthorne: Egypt's New National Council for Human Rights: Warchdog or Window Dressing? In: Arab Reform Bulletin, 7/2003; www.ceip.org/files/Publications/ARB-07-03.asp?=&from=pubdate.

³⁵ Ähnliche Prozesse verlaufen auch in asiatischen Ländern, siehe: Peerenboom, Randall: Varieties of rule of law: an introduction and provisional conclusion. In: Peerenboom, Randall (Hrsg.): Asian Discourses of Rule of Law. Theories and implementation of rule of law in twelve Asian countries. France and the U.S. London, 2004, S. 1-56.

³⁶ Diesen Nebeneffekt von staatlicher Aneignung von menschenrechtlichen Diskursen beschreiben Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn: The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: Risse, Thomas/Ropp, Stephen/Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change. Cambridge 1999, S. 1-38, bes. S. 25-31.

³⁷ Würth 2003, a.a.O.

³⁸ Diese Staaten sind: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien, Tunesien und die Türkei.

³⁹ Euro-Mediterranean Human Rights Network: Human Rights Implications of the MEDA programme. 2002, S. 24-25; http://www.euromedrights.net/english/Download/MEDAreport_Final.doc; EU-Kommission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Reinvigorating EU Actions on Human Rights and democratisation with Mediterranean Partners. Strategic Guidelines. COM (2003) 254 FIN, 21.5.2003; EU-Rat: Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Dialogues. 15810/1/04 REV 1, 9.12.2004.

⁴⁰ Zur sicherheitspolitischen und transatlantischen Dimension des EU-Verhältnisses zum Iran: Johannes Reissner: Demokratie ohne Demokraten? Die iranische Vorwahlkrise und europäische Iranpolitik. SWP-Aktuell, 4/2004; ders.: Iran nach dem Irak-Krieg. Zwischen amerikanischem Druck und europäischer Annäherung. SWP-Studie 2003.

⁴¹ Siehe: EU-Kommission: Die Beziehungen zwischen der EU und der Islamischen Republik Iran. KOM (2001) 71, 7.2.2001.

⁴² Siehe: Bielefeldt, Heiner: Auseinandersetzung um Menschenrechte. Zum vierten deutsch-iranischen Menschenrechtsseminar. In: Orient, 33/1995, S. 367-374.

⁴³ Siehe die Dokumentation von Senior-Fares, Mina (Hrsg. und Übers.): Administration of justice and promotion of international cooperation and solidarity in the field of human rights: Collected papers from the fourth roundtable and the EU-Iran human rights dialogue, Tehran, 14-15 June 2004. Kopenhagen 2004; dies.: The right to freedom of expression and the right to development: Collected papers from the third roundtable under the EU-Iran human rights dialogue, Brussels, 8-9 October 2003. Kopenhagen 2004.

⁴⁴ Rat der EU, 12770/04 (Presse 276), 2609. Tagung des Rates, Luxemburg 11.10.2004, S. 12-13. Eine detaillierte Auswertung aus NGO-Perspektive: FIDH: Appraisal of the EU Human Rights Dialogues-Assessment of the Human Rights Situation in Iran. 2004.

⁴⁵ Rat der EU, 12770/04 (Presse 276), 2609. Tagung des Rates, Luxemburg 11.10.04, S. 12-13.

⁴⁶ Casablanca Declaration of the Arab Human Rights Movement 1999; siehe: http://www.cihrs.org/activities/Conference/Conference1_d.htm

Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz

WOLFGANG S. HEINZ

Nach dem 11. September 2001 stellt sich für die internationale Staatengemeinschaft die Frage, welche Strategien und Regeln für die Bekämpfung des Terrorismus gelten sollen und wer ihre Einhaltung überprüft. Unter dem Bedrohungspotenzial entgrenzter terroristischer Gewalt wächst die Bereitschaft, im Zuge von Gegenmaßnahmen die moralischen und rechtlichen Grenzen zu verschieben. Die Vorfälle in Abu Ghraib sind nur ein Beleg für Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts im Gefolge des Irak-Krieges. Wolfgang S. Heinz schildert exemplarisch vier Typen von Menschenrechtsverletzungen im Irak und in Afghanistan. Opfer dieser militärischen Überreaktionen, legitimiert durch die Kriegsmetapher „Global War on Terrorism“, sind Gefangene und auch die Zivilbevölkerung. Bedenklich sind vor allem die damit einhergehenden rechtsstaatlichen Kontrollverluste und die Entwicklung „rechtsfreier Inseln“ in Gefängnissen und Lagern. Von entscheidender Bedeutung – auch und gerade für die in Misskredit geratene westliche Menschenrechtspolitik – wird es sein, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus Menschenrechtsnormen einzuhalten. Schlussfolgerungen und Empfehlungen am Ende des Beitrags mahnen eine umfassende und unabhängige Menschenrechtsbeobachtung des Kampfes gegen den Terrorismus an. Red.

VORBEMERKUNGEN

Die furchtbaren Terroranschläge von New York und Washington im September 2001 und späteren Attentate konfrontierten die westliche Welt mit dem Problem, wie die Täter ermittelt und bestraft und weiteren Gewalttaten vorgebeugt werden kann. Eine Vielzahl von Maßnahmen zur besseren Kooperation zwischen Polizei, Geheimdiensten und anderen staatlichen Stellen wurden beschlossen, die meisten unproblematisch aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes. Andere Maßnahmen lassen sich durchaus als rechtsstaatlich bedenklich oder sogar als rechtswidrig einordnen und über einige von ihnen wird in diesem Beitrag¹ die Rede sein. Es geht aber auch um das Recht der Öffentlichkeit darauf, möglichst umfassend informiert zu werden, ob und in welchem Umfang es bei der Terrorismusbekämpfung zu Rechtsverletzungen kommt, besonders wenn demokratische Staaten Verantwortung tragen.

Das Thema Terrorismus ist eher schwer zu bearbeiten, weil manche Staaten ihre Maßnahmen über das Notwendige hinaus geheim halten, und dies die Beschaffung und verlässliche Einschätzung von

Informationen schwierig macht. Im Folgenden wird die USA im Mittelpunkt stehen müssen. Dies mag von manchen Leserinnen und Lesern als einseitig oder als zu Amerikakritisch empfunden werden, waren sie doch das Hauptopfer des Angriffs. Es ist dies aber einfach die Konsequenz der Tatsache, dass die USA Führungsnation des, wie es dort heißt, „Global War on Terrorism“ ist und im eigenen Land, in Guantánamo, im Irak und Afghanistan und in vielen Teilen der Welt die entscheidende Machtstellung inne haben.

Die Beobachtung, was Staaten tun, lag in den letzten drei Jahren vor allem bei den Medien, besonders der New York Times und der Washington Post, bei privaten Menschenrechtsorganisationen wie am-

nesty international, Human Rights Watch, Human Rights First, beim UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, Berichterstatter/-innen zu Folter und anderen Bereichen der UN-Menschenrechtskommission sowie den UN-Expertenausschüssen. In den wichtigen Medien lässt sich insgesamt eine kritische Berichterstattung zu Methoden des Kampfes gegen den Terrorismus, mit Ausnahme des Falles Abu Ghraib, meist nur als Randnotiz finden, obwohl unterdessen eine ganze Fülle von gut recherchierten Berichten vorliegt. Auch in gängigen Sammelbänden zum Thema Terrorismus fehlen regelmäßig selbstkritische Beiträge zur Art und Weise, wie dieser Kampf geführt wird, besonders aber zu Menschenrechtsverletzungen. Ob dieses Thema in poli-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

GEFANGENE IN GUANTÁNAMO-BAY HABEN DEM SUPREME COURT (URTEIL VOM 28. JUNI 2004) ZUFOLGE EIN RECHT AUF ANHÖRUNG.

picture alliance / dpa

tischen Foren angesprochen und bearbeitet wird, ist kaum bekannt. (Der Deutsche Bundestag hat zwei Beschlüsse zu Guantánamo und dem absoluten Verbot der Folter verabschiedet.)

TERRORISMUS UND MENSCHENRECHTE

Nach dem Völkerrecht sind Staaten der Hauptadressat für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Sie haben meist zahlreiche Menschenrechtsabkommen unterschrieben und ratifiziert, und sie bestimmen die internationale Diskussion in der UN-Menschenrechtskommission in Genf. Von ihnen erwartet die Bevölkerung auch einen möglichst effektiven Schutz gegen terroristische Anschläge und Bedrohungen.

Nach dem 11. September 2001 ist an bestimmten staatlichen Maßnahmen aufgrund der mutmaßlichen Verletzung der Menschenrechte und auch des Humanitären Völkerrechts erhebliche Kritik geäußert worden. In vielen Ländern, darunter unter anderen Ägypten, Australien, China, Indien, Malaysia, Mazedonien, Nepal, Russische Föderation, Sambia, Simbabwe, Südkorea, Türkei und Usbekistan kam es zu Verschärfungen in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis.² Die Kritik hat unterdessen eher noch zugenommen. Betroffene Regierungen haben ganz überwiegend uninteressiert oder offen ablehnend auf sie reagiert.

MENSCHENRECHTE UND AUSNAHMEZUSTAND

Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz hat nicht alle Menschenrechte als absolute Rechtsstandards gefasst, die jederzeit gelten müssen, sondern Einschränkungen für den Notstandsfall zugelassen. So ist zum Beispiel im UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) nach Art. 4 die zeitweilige Außerkraftsetzung (Derogation) von Rechten möglich, wenn „das Leben der Nation (des Staates) bedroht“ und der Notstand amtlich verkündet wurde. Die Staaten können dann Maßnahmen ergreifen, die die Lage unbedingt erfordert, vorausgesetzt, dass diese ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten. Absolut verboten sind auch Sklaverei und Folter. Zu schützen ist das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Zivilpakt, Art. 4). Problematisch und menschenrechtlich klärungsbedürftig ist die Frage, ob die Praxis einer potenziell unbegrenzten Inhaftierung ohne Anklage und Gerichtsverfahren mit dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit vereinbar ist (Art. 5 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte/EMRK und Art. 9 des Zivilpaktes). Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit ist in Art. 15 Abs. 2 EMRK und Art. 4 Abs. 2 Zivilpakt nicht ausdrücklich als notstandsfest anerkannt. Es stellt sich daher die Frage, ob dieses Recht in Notstandszeiten vollständig außer Kraft gesetzt werden darf, oder ob sich nicht aus anderen derogationsfesten³ Vorschriften (insbesondere Art. 7 Zivilpakt, Art. 3 EMRK) und dem Erfordernis, dass es die „Lage unbedingt erfordert“, Einschränkungen in dieser Hinsicht ergeben. Maßnahmen sollen dann diese Gefahr möglichst zeitnah verringern und bedürfen einer offiziellen

Notstandserklärung des betreffenden Staates gegenüber den Vereinten Nationen.

Von den westlichen Staaten hat bisher nur Großbritannien eine entsprechende Erklärung gegenüber den Vereinten Nationen und dem Europarat (in der Europäischen Menschenrechtskonvention regelt Art. 15 den Notstandsfall) abgegeben – aber nicht die USA.

MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN

Im Folgenden werden exemplarisch vier Typen von Menschenrechtsverletzungen skizziert: selektive Tötungen, Festnahme und Inhaftierung ohne Anklage oder Gerichtsverfahren, Misshandlungen/Folter und Opfer der Kriegsführung im Irak.

SELEKTIVE TÖTUNG VON MUTMASSLICHEN TERRORISTEN

Die USA haben dieses Mittel bisher in einem spektakulären Falle eingesetzt. Am 3. November 2002 kam es auf einer Straße in Ma'rib (Jemen) zur Explosion eines Geländewagens mit sechs Insassen. Unter ihnen befand sich der gesuchte Al-Qa'ida-Führer, Qa'id Sinan al-Harithi. Jemenitische Sicherheitsbehörden bestätigten die Explosion und bestritten zunächst irgendeine Involvierung der USA. US-Behörden bestritten zunächst eine Beteiligung an dem Vorfall. Später räumten sie ein, dass eine von einer Drohne abgefeuerte Rakete den Tod aller sechs Insassen verursacht hat, die sich unter Kontrolle des US-Geheimdienstes CIA befand. Der Sprecher des US-Außenministeriums gab eine recht kryptische Erklärung ab. Er betonte, die mehrfach gegenüber der israelischen Regierung zum Ausdruck gebrachte amerikanische Ablehnung von außergerichtlichen Hinrichtungen und gezieltem Mord sei durch diese Aktion zwar nicht grundsätzlich berührt, aber doch mit den speziellen Faktoren des Nahostkonfliktes verbunden. Allerdings – und dies ist ein wichtiger Befund – wurde diese Praxis später, soweit bekannt, nicht fortgesetzt.

Einige israelische Regierungen haben gezielte Tötungen von Terrorismusverdächtigen durch die Armee angeordnet. Nach Angaben des israelischen Informationszentrums für Menschenrechte B'Tselem ließ die israelische Armee seit Beginn der 2. Intifada im Zeitraum vom 29. September 2000 bis November 2004 mindestens 181 Palästinenserinnen und Palästinenser töten. Hierbei kamen auch 106 unbeteiligte Passantinnen und Passanten ums Leben, wovon 29 Kinder oder Jugendliche waren.⁴ Begründet werden die gezielten Tötungen mit den Notwendigkeiten einer wirksamen Terrorismusbekämpfung.

Im Januar 2005 wurde bekannt, dass im US-Verteidigungsministerium die Option diskutiert wird, mit dem Instrument der Todesschwadron – wie in El Salvador – gezielt Anführer der Rebellen im Irak für Verhöre zu entführen oder zu töten. Es sollen schiitische und kurdische Milizen hierfür geworben und ausgebildet werden.⁵

FESTNAHMEN UND INHAFTIERUNG OHNE BEACHTUNG DER SCHUTZRECHTE

Es gibt keine offiziellen Zahlen, wie viele Terrorismusverdächtige weltweit festgehalten werden, sei es als Gesamtzahl oder aufgegliedert nach den USA

und anderen Ländern. Zuletzt sprach man in den USA im Frühjahr 2003 von weltweit rund 3.000 Terrorverdächtigen in Haft, vielfach an Orten, die keiner rechtsstaatlichen Kontrolle unterliegen, wie in Guantánamo, Diego Garcia, der von den USA gemieteten und gemeinsam mit England genutzten Insel im Indischen Ozean, dem US-Luftwaffenstützpunkt Bagram in der Nähe von Kabul, auf Schiffen der US-Marine und an anderen Orten.⁶ Die US-Nicht-Regierungs-Organisation Human Rights First hat im August 2004 den Bericht „Ending Secret Detention“ hierzu veröffentlicht, Human Rights Watch im Oktober 2004 den Report „The United States ‚Disappeared‘: The CIA's Long-Term ‚Ghost Detainees““. In den deutschen Medien gibt es kaum veröffentlichtes Material.

SO GENANNT E ÜBERSTELLUNGEN (RENDITIONS)

Nach Angaben von amnesty international wurden 2002 mehr als 400 Pakistani, Afghanen und Menschen nahöstlicher Herkunft „unter Verstoß gegen innerstaatliche Auslieferungsvorschriften und unter Verletzung des international gültigen Grundsatzes des non-refoulement ohne angemessene Vorkehrungen zum Schutz ihrer Menschenrechte“ willkürlich festgenommen und an US-Stellen ausgeliefert.⁷ Human Rights Watch berichtet, „überstellt“ worden sei an Syrien, Usbekistan, Pakistan, Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien und Marokko.⁸

MISSHANDLUNGEN UND FOLTER IN GUANTÁNAMO

In Guantánamo wurden seit 2002 jeweils rund 600 Gefangene als „feindliche Kämpfer“ ohne Anklage und Gerichtsverfahren festgehalten, ohne dass Zahlen und ihre Namen von der US-Regierung bekannt gegeben wurden. Die Regierung Bush vertrat die Auffassung, sie könne die Gefangenen ohne Beteiligung der US-Justiz festhalten. Dies lehnte der Oberste Gerichtshof der USA in einer Entscheidung im Juni 2004 ab und schrieb eine Überprüfung der Inhaftierung vor. Zur Zeit laufen Verfahren gegen vier Gefangene vor eigens eingerichteten so genannten Militärkommissionen, die außerhalb der zivilen US-Gerichtsbarkeit und auch der Militärgerichtsbarkeit verhandeln.

Die US-Regierung erkannte weder Taliban- noch Al Qa'ida-Gefangene als Kriegsgefangene an, erklärte aber gleichwohl, dass den Internierten viele Privilegien dieser Gefangenenkategorie eingeräumt werden.⁹ Freilich ist anzumerken, dass es aufgrund der Weigerung der US-Regierung, die Öffentlichkeit auch nur minimal ernsthaft über diese Fälle zu informieren, für die Öffentlichkeit und Experten nicht möglich ist, den Wahrheitsgehalt dieser Aussage zu prüfen.

Anfang Oktober 2003 kritisierte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) nach einem zweimonatigen Besuch auf der Militärbasis in Guantánamo Bay öffentlich die USA. Die psychologische Lage vieler Gefangener würde sich zunehmend verschlechtern, sie hätten keine Perspektive für ihr Leben, und es gäbe auch kein rechtliches Überprüfungsverfahren. Es hatte 32 Selbstmordversuche von 21 Gefangenen gegeben. Die US-Regierung wies die Kritik mit den Worten zurück, es seien schließlich „feindliche Kämpfer“. Hier muss man deutlich machen: Kriegsgefangene genießen keine

Immunität vor Strafverfolgung. Die Einstufung als Kriegsgefangene soll lediglich eine angemessene Behandlung nach Grundsätzen der Genfer Konventionen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1977 sicherstellen (BGBl. 1990 II, S. 1551, S. 1637; die beiden Zusatzprotokolle wurden von den USA nicht ratifiziert).

In jedem Fall, so betonte das IKRK, müsse gemäß Art. 5 der III. Genfer Konvention ein ordentlich konstituiertes, unabhängiges Gericht über den Status der Gefangenen entscheiden – das heißt, etwa im Fall Guantánamo, nicht die Regierung der USA.¹⁰ Der Status eines Kriegsgefangenen lässt durchaus eine Strafverfolgung, auch von terroristischen Straftaten, zu.

In den letzten Monaten sind zunehmend Berichte über Misshandlungen in Guantánamo öffentlich geworden, darunter auch Augenzeugenberichte von FBI-Angehörigen, die dagegen protestiert hatten. Das Ausmaß der Misshandlungen in Afghanistan und Guantánamo geht deutlich aus Dokumenten des Verteidigungsministeriums und des FBI hervor, deren Veröffentlichung im Dezember 2004 die American Civil Liberties Union gegenüber der Regierung erzwungen hat (im Rahmen des Freedom of Information Act). Aus den Memoranden wird deutlich, dass es ein Missverständnis unter den für die Verhöre Verantwortlichen gab. Sie hätten den Eindruck gewonnen, dass der stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz oder Präsident Bush den Einsatz von „abusive techniques“ angeordnet hätte. Niemand hat sich die Mühe gemacht, nachzuforschen, was dieses Missverständnis verursacht hat. Alberto Gonzales, Rechtsberater im Weißen Haus, erklärte in einem Memorandum die Genfer Konventionen für die Gefangenen als „obsolet“ (Er wurde im Januar 2005 zum Justizminister/Generalstaatsanwalt ernannt). Die Memoranden stammen von den Besuchen von militärischem Personal und dem FBI vor Ort.¹¹

Aber auch Unterstützer der Regierung melden sich zu Wort, stellen in Frage, ob es wirklich Folter gegeben hat und fordern, das Thema der Vernehmungsmethoden müsste aktiv diskutiert werden, so zum Beispiel das Wall Street Journal im Januar 2005 unter dem schönen Titel „Torture‘ Showdown. By all means let’s have a debate over interrogation“.¹²

DIE SITUATION IM IRAK

Aus den Medien ist die enorme Brutalität des Konfliktes im Irak bekannt: Anschläge, Entführung und Ermordung von Geißeln, Kriminalität und Krieg. Im Folgenden wird nur auf die Praxis der Koalitionskräfte eingegangen.

MISSHANDLUNGEN IN US-MILITÄRGEWAHRSAM

Seit Beginn der Kampfhandlungen gegen den Irak im März 2003 unterhalten die USA Gefangenenlager. Nach Informationen vom Januar 2004 umfasst das Gefängnisystem zehn Hauptlager sowie einige kleinere Einrichtungen auf Militärstützpunkten.¹³ Human Rights Watch berichtet von einer zentralen Datenbank für die Hauptlager, in denen im Januar 2004 8.968 Inhaftierte aus 21 Ländern aufgenommen waren.¹⁴ Wie viele Personen in den kleineren Durchgangslagern festgehalten werden, ist unbekannt. Die unabhängige Beobachtung der Haftbedingungen ist für andere Organisationen oder Familienan-

gehörige kaum möglich. Human Rights Watch hat nach eigenen Angaben mehrfach vergeblich versucht, Zugang zu den Hafteinrichtungen zu erhalten. Seit November 2003 gibt es ein so genanntes General Information Center, in denen Familienangehörige von Gefangenen deren Identifikationsnummer und Aufenthaltsort erfragen können, um Besuche machen zu können. Allerdings müssen die Angehörigen in vielen Fällen monatelang auf die Genehmigung zum Besuch warten.

DIE VORFÄLLE IN ABU GHRAIB

Die Ereignisse in Abu Ghraib sind aus den Medien bekannt, so dass sie hier nicht noch einmal dargestellt werden müssen. Die US-Armee hat insgesamt mindestens sieben Untersuchungen durch das eigene Militär in Auftrag gegeben. Verteidigungsminister Rumsfeld beauftragte eine hochrangige Untersuchungskommission unter dem früheren Verteidigungsminister James Schlesinger, die sich in ihrem Bericht mit Schwächen im US-Verteidigungsministerium befasste und Empfehlungen aussprach. Von den acht Berichten sind öffentlich zugänglich der Bericht des Generalinspektors der US-Armee, des Generalmajor Taguba und der Schlesinger-Kommission (Der Taguba-Bericht wurde von unbekannt in das Internet gestellt).¹⁵

Die Vorfälle im Gefängnis Abu Ghraib machen deutlich, wie wichtig eine unabhängige Beobachtung (Monitoring) gerade bei kriegerischen Auseinandersetzungen ist.¹⁶ Durch deutlich mehr Transparenz und durch Kooperation mit den Vereinten Nationen und nicht-staatlichen Menschenrechtsorganisationen hätten höchstwahrscheinlich schwere Menschenrechtsverletzungen in vielen Fällen verhindert werden können.

Eine (militär-)strafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen für die Vorfälle im Gefängnis Abu Ghraib ist unabdingbar und die entsprechend eingeleiteten Maßnahmen des US-Militärs sind begrüßenswert. Die Untersuchungen dürfen jedoch nicht bei den bereits angeklagten bzw. verurteilten sieben Militärpolizistinnen und Militärpolizisten Halt machen. Auch die Rolle höherrangiger Offiziere und des US-Militärgeheimdienstes, der CIA und der privaten Sicherheitsdienste müssen eingehend beleuchtet werden. Die Einschaltung einer unabhängigen, zivilen Untersuchungsinstanz, die außerhalb jeglicher militärischer Hierarchie bzw. Befehlsstruktur und frei von militärischem Korpsgeist ermittelt, ist dabei unerlässlich.

Im Hinblick auf die Opfer der Misshandlungen, die in unseren Medien als Menschen weitgehend unsichtbar bleiben (Interviews sind mir nicht bekannt), ist ein Mangel an Informationen zu ihrem Verbleib beziehungsweise weiteren Schicksal zu kritisieren. Wird ihnen ermöglicht – und wenn ja, wie –, rechtliche Schritte gegen die Täter einzuleiten? Erhalten sie rechtlichen Beistand? Auch muss sichergestellt werden, dass diesen Menschen geholfen wird, ihre traumatischen Erlebnisse zu verarbeiten und dass die von ihnen erlittenen Misshandlungen geahndet werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sich unter den Betroffenen möglicherweise Kriegsverbrecher oder Kriminelle befinden. Denn weder Kriegsverbrechen noch sonstige Straftaten, von welcher Schwere sie auch sein mögen, rechtfertigen die Anwendung von Folter oder grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, wie sie auf den Bildern aus dem Gefängnis Abu Ghraib zu sehen ist. Eine in vielen Punkten ähnlich kritische Entwicklung hat es

auch in Afghanistan bereits vor Abu Ghraib gegeben. Aber das Fehlen von spektakulären Bildern und wohl auch Interesse hat dazu geführt, dass die dortigen Entwicklungen praktisch kaum von den Medien berichtet wurden.¹⁷

IRAK: OPFER DER KRIEGSFÜHRUNG

Im Dezember 2003 veröffentlichte Human Rights Watch eine Studie über die Methoden der Kriegsführung durch die Koalitionstreitkräfte im Irak und deren Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung.¹⁸ Die Studie ist das Ergebnis einer Feldrecherche, die im Zeitraum von Ende April bis Anfang Juni 2003 vor Ort durchgeführt wurde. Darin kritisiert Human Rights Watch, dass sich die Hauptbeteiligten des Irak-Krieges kaum um die Auswirkungen ihrer Kriegsführung auf die zivile Bevölkerung gekümmert haben und insbesondere die Anzahl der getöteten Zivilistinnen und Zivilisten keine Rolle spielte. Die Untersuchung wurde federführend von drei Spezialistinnen bzw. Spezialisten durchgeführt, darunter ein ehemaliger Geheimdienstbeamter der U.S. Defense Intelligence Agency sowie eine Expertin für Humanitäres Völkerrecht und Probleme des Einsatzes von Streubomben. In Vorbereitung der Studie wurden Presseberichte zu zivilen Opfern bei den Kampfhandlungen nach Ort, Datum und Zeit sowie nach beteiligten Streitkräften und der Kampfaktik analysiert. In zehn Städten wurden Orte, an denen es zu Kampfhandlungen und insbesondere zum Einsatz von Streubomben gekommen war, sowie Krankenhäuser aufgesucht. Zudem wurden Opfer, deren Angehörige, Soldatinnen und Soldaten befragt sowie ballistische Untersuchungen vorgenommen. Im Vordergrund stand die Frage, worauf die zivilen Opfer zurückzuführen sind, das so genannte Battle Damage Assessment (BDA), nicht jedoch die Erstellung einer eigenen Statistik über die Zahl der Opfer. Dennoch sind der Studie einige Opferzahlen aus den Hauptkampfgebieten zu entnehmen.

Im Wesentlichen stellt die Studie folgende Kritikpunkte in Bezug auf die Kriegsführung heraus: Zum einen konstatiert sie die Fehlerträchtigkeit gezielter „Enthauptungsaktionen“ gegen irakische Führungskräfte, vor allem durch die Luftwaffe, aufgrund unzureichender Informationen von Aufklärungskräften und/oder Geheimdiensten. Dazu gehört namentlich das Problem der Ortung von Personen anhand unpräziser Mobilfunkdaten. Bei Aktionen dieser Art sei es zu zahlreichen zivilen Opfern gekommen. Dies stände ganz im Widerspruch zum Proportionalitätsgrundsatz des Humanitären Völkerrechts.¹⁹ Nach diesen Rechtsnormen muss von Militärschlägen abgesehen werden, wenn aller Wahrscheinlichkeit nach zivile Opfer zu erwarten sind und deren Anzahl nicht im Verhältnis zum militärischen Nutzen einer vorgesehenen Aktion steht.²⁰

Generalleutnant Michael Moseley, Chief Allied War Commander im Irak-Krieg 2003, merkt zu dieser Rechtsnorm an: „Air war commanders were required to obtain the approval of defense secretary Donald L. Rumsfeld if any planned air strike was thought likely to result in deaths of more than 30 civilians. More than 50 such strikes were proposed, and all of them were approved.“²¹

Des Weiteren wird in der Studie die massive Verwendung von Streubomben durch die US-Armee, insbesondere auch in unmittelbarer Nähe von Wohngebieten, kritisiert. Hierdurch sei es nicht nur zu

zahlreichen zivilen Opfern, darunter Toten oder Schwerverletzten, gekommen. Als Folge der Kampfhandlungen seien auch zahlreiche „Blindgänger“ (de facto-Landminen) zurückgeblieben.

Schließlich weist die Studie auf mangelnde Sorgfalt bei der Einsatzplanung hin, die die Vermeidung so genannter Kollateralschäden zu wenig berücksichtigt habe.

Ein besonders tragischer Fall ereignete sich im Mai 2004: Ein US-Helikopter beschoss eine Hochzeitsgesellschaft in einem Dorf an der Grenze zu Syrien. Mehr als 40 Personen wurden nach Angaben irakischer Regierungsbeamter getötet, einschließlich 15 Frauen und zehn Kinder. Bei der Hochzeit war landestypisch in die Luft geschossen worden. General Kimmitt antwortete auf Fragen der Medien, man hätte eine Gruppe ausländischer Kämpfer angegriffen, aber nicht die Hochzeitsgesellschaft. Ein Videoband, das dem Fernsehsender Associated Press Television zugespielt wurde, zeigt Bilder der Hochzeit.²² (Dieser Fall kommt nicht in der Studie vor.)

ÜBER DIE GESAMTZAHL DER OPFER GIBT ES KEINE STATISTIK

Über die Gesamtzahl der verletzten und getöteten Zivilisten gibt es keine Statistik der Koalitionskräfte. In einem BBC-Bericht werden Zahlen zwischen 14.000–16.800 seit März 2003 (die NGO Iraqi Body Count), 27.000 bis Oktober 2003 (US Brookings Institute) bis hin zu 100.000 seit März 2003 (Forschungsgruppe der Johns Hopkins Universität, s.u.) genannt. Offizielle Stellungnahmen gibt es hierzu nicht; die US-Armee hat den Medien auf Anfrage mitgeteilt, es würden keine Statistiken zu toten oder verwundeten Zivilisten geführt. (Lokal scheinen aber einige US-Kommandeure durchaus Daten zu sammeln im Rahmen des Battle Damage Assessment.) Im Oktober 2004 hat eine Forschungsgruppe der angesehenen US-Johns Hopkins Universität Ergebnisse einer Haushaltsbefragung im Irak veröffentlicht, nach der rund 100.000 Zivilisten im Irak ums Lebens gekommen sind: „Making conservative assumptions, we think that about 100.000 excess deaths, or more have happened since the 2003 invasion of Iraq. Violence accounted for most of the excess deaths and air strikes from coalition forces accounted for most violent deaths. We have shown that collection of public-health information is possible even during periods of extreme violence. Our results need further verification and should lead to changes to reduce non-combatant deaths from air strikes.“²³

Die britische Regierung wies diese Schätzung zurück, bot aber direkt keine eigenen Zahlen an. (Jedoch hat Außenminister Straw im November 2004 als realistischste Zahl 3.853 getötete Zivilisten und 15.517 Verletzte zwischen April und Oktober 2004 genannt.) Daraufhin forderte eine Gruppe bekannter Persönlichkeiten in England, darunter der Bischof von Coventry, General Sir Hugh Beech, und der frühere Assistenz-Vorsitzende (assistant chief of defence staff) des Verteidigungsstabes, Lord Garden, Premierminister Blair dazu auf, die Regierung sollte eine eigene umfassende Untersuchung unternehmen.²⁴ „Having made no effort to count Iraqi casualties at all, the British government now says that reliable figures are not available. (...) However, without counting the dead and injured, no-one can know whether Britain and its coalition partners are meeting (their) obligations (under international humani-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

tarian law).“ (Text in Klammern – A.d.V.) Bisher ist keine politische Bereitschaft der britischen Regierung bekannt geworden, entsprechende Schritte zu unternehmen. Jim Turner, Sprecher des US-Verteidigungsministeriums, wird übrigens in einem BBC-Bericht mit den Worten zitiert „I have nothing on Iraqi civilian casualties“.

EMPFEHLUNGEN AN BUNDESREGIERUNG UND DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG

GLOBALER „KRIEG“ GEGEN TERRORISMUS ODER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG?

Abschließend greife ich die Empfehlungen unserer Studie „Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004“ (Berlin 2004) auf, auch wenn sie thematisch über das hinausgehen, was in diesem kurzen Beitrag behandelt werden konnte.

BETEILIGUNG AN MILITÄREINSÄTZEN, BESONDERS KAMPFEINSÄTZEN

Die von der Regierung Bush eingeführte Kriegsmetapher „Globaler Krieg gegen den Terrorismus“

bei der Bekämpfung des Terrorismus ist fragwürdig. Sie stellt auf einen unjuristischen Kriegsbegriff ab, der wohl „Härte“ und „langjähriger Kreuzzug“ zum Ausdruck bringen soll, aber das Völkerrecht weitgehend außen vor lässt. Vorfälle wie in Abu Ghraib und Afghanistan machen deutlich, dass es zu einer selektiven Absage an die eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen als kriegsführende Partei gekommen ist.

In Afghanistan und im Irak wurden wahrscheinlich mehrere tausend Zivilisten im Rahmen militärischer Operationen getötet, ohne dass bis heute von den kriegsführenden Staaten Statistiken über verwundete und getötete Zivilistinnen und Zivilisten veröffentlicht wurden. Die Regierung der USA, der Führungsnation der Koalitionen in Afghanistan und im Irak, ihre Militärführung und die Mitglieder der Koalition sind in keiner für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Weise ernsthaft Hinweisen auf Verletzungen der Menschenrechte nachgegangen.

- Bundesregierung und Deutscher Bundestag sollten internationale Terrorismusbekämpfung vor allem als Vorbeugung gegen und Ahndung von internationaler Kriminalität verstehen und nicht dem Kriegsbegriff der US-Regierung folgen.
- Bundesregierung und Bundestag sollten auch in Zukunft zurückhaltend auf die Aufforderung zur Beteiligung an Militäreinsätzen zur Terrorismus-

EIN IRANISCHEN PAAR GEHT IN TEHERAN AN ZWEI WANDGEMÄLDEN VORBEI. DIE AUFNAHMEN DER DRASTISCHEN FOLTERSZENEN AUS DEM GEFÄNGNIS VON ABU GHRAIB GINGEN WELTWEIT DURCH DIE MEDIEN UND DIENEN ALS MOTIV FÜR DIE WANDBILDER.

picture alliance / dpa

- Die Bundesregierung sollte in internationalen Organisationen Initiativen zur systematischen Beachtung der Einhaltung der Menschenrechte ergreifen. Hierzu bieten sich an: die Diskussionen und Resolutionen zum Thema bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, im Sicherheitsrat und besonders in dessen Counter Terrorism Committee, bei dem eine verstärkte Menschenrechtskomponente in die jetzt neu zu schaffende Verwaltungsstruktur – Executive Directorate – eingefügt werden sollte, ebenso wie im so genannten Al-Qa'ida/Taliban-Sanktionsausschuss.
- Eine systematische Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte sollte auch in den bilateralen Beziehungen erfolgen, da sich zunehmend zeigt, dass Oppositionsgruppen in manchen Ländern ganz allgemein mit dem Terrorismusvorwurf belegt werden, um eigene, auch rechtswidrige, Maßnahmen rechtfertigen zu können und sich des Verständnisses des Auslandes zu versichern.

GEFANGENENBEFRAGUNG IN RECHTLICH UNGEKLÄRTER HAFTSITUATION

Nach Medienberichten haben deutsche Beamte den Deutsch-Syrer Mohammed Haydar Zammar in einem syrischen Gefängnis und Gefangene in Guantánamo besucht. In Guantánamo soll es sich um Angehörige des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz gehandelt haben, bei Zammar wird von Ermittlern gesprochen. Die Meldungen wurde vom Bundesministerium des Innern weder bestätigt noch dementiert.²⁵

Folter und folterähnliche Verhörpraktiken sollten von Mitgliedsstaaten der Anti-Terror-Koalition in keinem Fall angeordnet oder geduldet werden. Auch indirekte Vorteile sollten aus solchen Praktiken nicht gezogen werden. Deutsche Beamte des Bundesnachrichtendienstes, des Bundeskriminalamtes oder einer anderen Behörde sind – als Teil der staatlichen Gewalt – auch im Ausland sowohl bei Deutschen als auch bei Ausländern an die Grundrechte gebunden, wenn sie in durch diese geschützte Rechtsgüter eingreifen (Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz). Es sollte daraus folgen, dass unter solchen Bedingungen keine Informationsbeschaffung stattfindet. Dies gilt insbesondere für das genannte Beispiel der Folter, weil es nicht nur Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu achten, sondern sie auch zu schützen (Art. 1 Abs. 1 GG). Bei der Informationsbeschaffung für Strafverfolgungszwecke besteht zudem in der Regel ein Verwertungsverbot für Aussagen, die unter Anwendung von Folter oder anderer verbotener Vernehmungsmethoden zustande gekommen sind.²⁶

- Die Bundesregierung darf in ihren Ermittlungen bei der Terrorismusbekämpfung nicht auf die Ergebnisse der Befragung von Gefangenen zurückgreifen, die unter in völkerrechtlicher Hinsicht fragwürdigen Bedingungen festgehalten werden (Guantánamo), oder bei denen Hinweise vorliegen, dass sie misshandelt wurden.

EINSATZ FÜR DEN SCHUTZ VON MENSCHENRECHTSVERTEIDIGERN

Die Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern und -verteidigerinnen hat im Rahmen der Terrorismusbekämpfung noch zugenommen. Diese sind in einer ganzen Reihe von Ländern besonders staatlichen Repressionsmaßnahmen ausgesetzt. Das gilt nicht nur für konkrete Maßnahmen der vollziehenden Gewalt, sondern auch für Gesetzgebung. Die NGO Observatory for the Protection of Human Rights Defenders berichtete im Mai 2004, dass Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen besonders oft staatlichen Repressionsmaßnahmen ausgesetzt sind. Genannt wurden zum Beispiel die Länder Ägypten, Malaysia, die Russische Föderation, Kolumbien und Kuba.²⁷

- Bundesregierung und Deutscher Bundestag sollten besonders auf den Schutz von Menschenrechtsverteidigern und -verteidigerinnen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus achten und zeitnah wirkungsvolle Reaktionsformen entwickeln, um diese vor politischer Verfolgung zu schützen.

MONITORING BEI MILITÄRISCHER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Die Bundeswehr wird in Zukunft bei Auslandseinsätzen wahrscheinlich mehr als bisher Aufgaben der Terrorismusbekämpfung gegenüberstehen. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministeriums der Verteidigung vom Frühjahr 2003 wird Terrorismus als eine der zentralen Bedrohungen erwähnt, ebenso wie in EU- und NATO-Konzepten. Der politische und rechtliche Rahmen solcher Einsätze ist noch genauer zu klären.²⁸

Es fehlt bisher ein auch nur halbwegs umfassendes, wirksames offizielles Menschenrechts-Monitoring zu den Militäreinsätzen in Afghanistan, aber auch im Irak, und es fehlen wirksame Beschwerdemöglichkeiten zu Übergriffen für die dortige Zivilbevölkerung. Hierzu wäre in jedem Fall ein UN-Mechanismus einzurichten, der mit eigenem Personal vor Ort präsent ist und dessen Anbindung an das Hochkommissariat für Menschenrechte auf der Hand liegt.

- Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass bei einem militärischen Einsatz deutscher Streitkräfte ein umfassendes und transparentes Monitoring der Einhaltung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts gewährleistet wird, etwa bei der Bestimmung des Mandats durch den UN-Sicherheitsrat und durch Unterstützung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte auf dem Gebiet Terrorismus und Menschenrechte.

EINE MENSCHENRECHTSBERICHTSPFLICHT FÜR ANGEHÖRIGE DER BUNDESWEHR?

Durch geeignete Maßnahmen sollte bei zukünftigen Einsätzen verhindert werden, dass es wieder zu Rechtsverletzungen wie in Afghanistan und in Irak kommt. Daher sollte für Bundeswehrangehörige eine Berichtspflicht eingeführt werden zu mutmaßlichen Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts durch Bundeswehrangehörige selbst, aber auch zu Verletzungen durch andere Länderkontingente der Anti-Terror-Koalition (bis hin zu verbündeten Kräften wie Polizei und Militär sowie lokale Verbündete, wie zum Beispiel General Dostum in Afghanistan).

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

bekämpfung reagieren und diese sehr genau prüfen, da diese Einsätze bisher zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des Humanitären Völkerrechts geführt haben. Für einen solchen Einsatz sollte ein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorliegen, das eine klare Selbstverpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts enthält.

SYSTEMATISCHE BEOBACHTUNG DER EINHALTUNG DER MENSCHENRECHTE

Es fehlt eine systematische Beobachtung, inwieweit Menschenrechte während der internationalen Terrorismusbekämpfung eingehalten werden. Die Geheimhaltung verbirgt nicht nur das strategische und operative Vorgehen – dies ist ja nachvollziehbar –, sie deckt offensichtlich auch zahlreiche illegale Maßnahmen. Angesichts dieser Entwicklungen und der wiederholten zum Ausdruck gebrachten Grundposition der Bundesregierung, es solle keinen Terrorrabatt für Menschenrechte verletzende Staaten geben (zum Beispiel durch Außenminister Fischer in der UN-Menschenrechtskommission), fehlt es grundsätzlich an einer systematischen, unabhängigen Beobachtung der Menschenrechtskonformität von Anti-Terror-Maßnahmen.

■ Der Deutsche Bundestag sollte bei Auslandseinsätzen eine Berichtspflicht für Bundeswehrangehörige zu Menschenrechtsverletzungen in zukünftige Mandate aufnehmen, wie sie schon durch das Wehrstrafgesetz und das Völkerstrafgesetzbuch vorgezeichnet sind. Die entsprechenden Anforderungen sollten jeweils klar im UN-Mandat, dem betreffenden Beschluss des Deutschen Bundestages und besonders den Rules of Engagement spezifiziert werden. Darüber hinaus sollte eine eigene Instanz mit dem Monitoring der Einhaltung von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht im Einsatzland befasst werden, die kontinuierlich der Regierung, dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit berichtet.

UNTERSUCHUNG VON MUTMASSLICHEN RECHTSVERLETZUNGEN DURCH MILITÄRANGEHÖRIGE

Beschwerden internationaler Menschenrechts-NGOs über Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts richteten sich in Afghanistan und im Irak gegen Angehörige der Militärkoalitionen. Es existiert kein transparentes Verfahren der Aufklärung.

■ Bei Rechtsverletzungen in internationalen bewaffneten Konflikten bedarf es unabhängiger strafrechtlicher Untersuchungen. Daher sollte sich die Bundesregierung nur an Militäraktionen beteiligen, bei denen auf der Ebene der Koalitionskräfte Übergriffe von einer unabhängigen Justiz untersucht, Beschuldigte vor Gericht gestellt werden und eine öffentlich zugängliche Statistik hierzu geführt wird. Die Führung der Streitkräfte sollte in der Aus- und Fortbildung der Bundeswehr die bisher bekannt gewordenen Erfahrungen zum Beispiel in Afghanistan und im Irak berücksichtigen.

WAHRNEHMUNG DER KONTROLLFUNKTIONEN DER BUNDESTAGSAUSSCHÜSSE

Im Deutschen Bundestag ist vor allem der Ausschuss für Verteidigung für die Beobachtung der Auslandseinsätze zuständig; auch die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten sowie für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe sind beteiligt. Ausschüsse tagen fast immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Notwendig ist besonders eine kompetente Menschenrechtsberichterstattung (vgl. auch erste Empfehlung auf S. 28). Die Beachtung der Menschenrechte sollte regelmäßig in Bundestagsbeschlüssen zum Mandat von Auslandseinsätzen aufgenommen werden, ebenso wie die erwähnte Monitoring-Instanz, die die Einhaltung der Menschenrechte im Einsatzland beobachtet und öffentlich hierzu berichtet, wenn Bundeswehrkräfte dorthin entsandt werden.

■ Der Deutsche Bundestag, besonders der Auswärtige, Verteidigungs- und Menschenrechtsausschuss, sollten ihre Kontrollfunktionen zu Auslandseinsätzen intensivieren, stärker externe Expertise berücksichtigen und die Öffentlichkeit aktiver informieren.

Abschließend bleibt festzuhalten: Ganz besonders für die Terrorismusbekämpfung gilt, dass Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts das Vertrauen unterminieren, das für

eine ernst gemeinte, wirksame Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus unabdingbar ist. Auch hier, wie beim Terrorismus, handelt es sich bei den Opfern bestimmter Formen von Terrorismusbekämpfung um unschuldige Frauen, Kinder und Männer, die nie angeklagt oder von einem Gericht verurteilt wurden. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass nicht wenige politische und militärische Aktivitäten westlicher Staaten in den Gesellschaften der Einsatzländer deutlich anders beurteilt (auch: verurteilt) werden, als wir, die wir in dem gewohnten westlichen Medienumfeld leben, uns manchmal deutlich machen.

ANMERKUNGEN

¹ Der Beitrag entstand im Rahmen des Arbeitsschwerpunktes Internationaler Terrorismus und Menschenrechtsschutz am Deutschen Institut für Menschenrechte (Berlin) und nutzt Teile der Studie von 2004 (Heinz/Arend). Vgl. Wolfgang S. Heinz/Stephanie Schlitt/Anna Würth: Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte (Oktober 2001–April 2003). Berlin 2003 sowie Wolfgang S. Heinz/Jan-Michael Arend: Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004. Berlin 2004.

² Siehe die Jahres- und Länderberichte von Human Rights Watch und amnesty international sowie International Helsinki Federation for Human Rights, Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights. Development in Europe, Central-Asia and North America in the Aftermath of September 2001. Wien 2003 und Human Rights Watch: In the Name of Counter-Terrorism. Human Rights Abuses Worldwide. Briefing paper. New York 25.3.2003 sowie Heinz/Schlitt/Würth 2003; Heinz/Arend 2004 (vgl. Fußnote 1).

³ Derogation bedeutet hier ein vorübergehendes Abweichen von den in den Menschenrechtsverträgen vorgesehenen Verpflichtungen unter Bezugnahme auf einen Notstandsfall.

⁴ www.btslem.org (12.01.2005).

⁵ „The Salvador Option“. In: Newsweek v. 10.01.2005; <http://www.msnbc.msn.com/id/6802629/site/newsweek/print/1/displaymode/1098>.

⁶ Diese Zahl wird in dem Bericht „U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations“ der Washington Post vom 26.12.2003 genannt und findet sich auch bei Ulrich Schneekener: War on terrorism. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Berlin 2003, S. 4.

⁷ amnesty international: Jahresbericht 2003. Frankfurt am Main 2003, S. 431.

⁸ Human Rights Watch: Road to Abu Ghraib. New York 2004, S. 10.

⁹ The White House: Fact Sheet: Status of Detainees at Guantánamo. 07.02.2002: www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020207-13.html; „Red Cross faults U.S. on terror detainees“. In: International Herald Tribune v. 10.10.2003. In dem Fact sheet „Guantánamo Bay. Overview of the ICRC's work for internees“ heißt es: „The ICRC's major concern today is that the US authorities have placed the internees in Guantánamo beyond the law“. Vgl.: www.icrc.org/web/eng/siteeng10.nsf/html/5QRCSV?OpenDocument.

¹⁰ „ICRC: A tough mandate“. In: BBC, 17.01.2002.

¹¹ „The torture memos“. In: International Herald Tribune v. 04.01.2005. Für eine Übersicht zu den Dokumenten siehe: <http://www.aclu.org/torturefoia/released/>.

¹² „Torture“ Showdown. By all means let's have a debate over interrogation“. In: Wall Street Journal v. 06.01.2005, p. 6.

¹³ Die größten Lager sind das Abu-Ghraib-Gefängnis in Bagdad, das so genannte Camp Bucca in Umm Qasr und die Talil Airforce Basis südlich von Bagdad. Daneben gibt es drei weitere Gefängnisse in Bagdad sowie je eines in Al-Diwaniya, Tikrit, Mosul und Al-Ramadi. Siehe: Human Rights Watch: Iraq: Background on U.S. Detention Facilities in Iraq. Human Rights Watch, Washington, D.C. 2004.

¹⁴ Human Rights Watch, ebd.

¹⁵ Vgl. Antonio Taguba, Maj. Gen. 2004; US Army Report on Torture of Iraqis in Abu Ghraib Prison; www.thememoryhole.org/war/iraquis_tortured/taguba_report.htm; Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and other protected persons by the Geneva Conventions in Iraq during arrest, internment and interrogation. February 2004; www.truthout.org/mm_01/4.rcr.raq.pdf; United States Department of the Army. The Inspector General 2004. Detainees Operations Inspection; http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/daig_detainee_ops_21jul2004.odf und Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations (Schlesinger Panel); <http://www.defenselink.mil/news/Aug2004/d20040824finalreport.pdf>. Für einen guten kritischen Überblick siehe Seymour M. Hersh: Die Befehlskette. Vom 11. September bis Abu Ghraib. Reinbeck bei Hamburg 2004.

¹⁶ Für eine detaillierte Kritik der US-Militäruntersuchungen siehe Human Rights First: Getting to Ground Truth-Investigating U.S. Abuses in the War on Terror. New York 2004.

¹⁷ Vgl. Heinz/Arend 2004, S. 50–56 (vgl. Fußnote 1).

¹⁸ Human Rights Watch: Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq. New York u.a. 2003.

¹⁹ Siehe Art. 35, Abs. 2 des Protokoll I zu den Genfer Konventionen; Art. 51, Abs. 5, Buchst. b 1, Zivilpakt oder auch Art. 23, Abs. 1, Buchst. g Haager Landkriegsordnung.

²⁰ Nach den allgemeinen Regeln sind im Krieg Mittel und Methoden verboten, die militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos schädigen. Das Verbot der unterschiedslosen Kampfführung bedeutet, dass weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen das Ziel von Angriffen sein dürfen und dass sie soweit wie möglich zu schonen sind (Stefan Oeter in Dieter Fleck (Hrsg.): Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten. München 1994, S. 94 und 99). Gegenstand von Angriffen dürfen nur militärische und nicht zivile Ziele sein (principle of distinction: Art. 52, Abs. 2, S. 1, Protokoll I zu den Genfer Konventionen). Nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist als Gegenstand des Angriffs ein militärisches Ziel erlaubt, selbst wenn ein so genannter Kollateralschaden zu erwarten ist, der freilich nach Möglichkeit vermieden werden soll. Wenn er aber passiert, ist er als „einfacher“ Kollateralschaden nicht rechtswidrig und wird gewissermaßen „geduldet“. Wenn der Angriff jedoch nicht im Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Erfolg steht, dann ist er unverhältnismäßig und somit verboten (vgl. Art. 51, Abs. 5, lit. A, Protokoll zu den Genfer Konventionen).

²¹ „U.S. air raids in '02 prepared for war in Iraq“. In: New York Times v. 20.07.2003.

²² „US fire kills 40 Iraqi wedding guests“. In: The Guardian v. 19.05.2004. „US denies bombing wedding party“. BBC News v. 20.05.2004;

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3730423.stm; „Iraq Wedding-Party Video Backs Survivors' Claims“. Fox News Channel, 24.05.2004; http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,120721,oo.html (beide: 27.07.2004).

²³ Roberts, Les u.a.: Mortality before and after the 2003 invasion of Iraq: cluster sample survey. In: The Lancet Bd. 364, S. 94445. <http://www.image.thelancet.com/extras/04art10342web.pdf>.

²⁴ Der Brief findet sich unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4077031.stm und „Should we count dead Iraqi civilians?“ http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4079059.stm, BBC News, 08.12.2004.

²⁵ „Reif für die Insel.“ In: Der Spiegel, Nr. 48/2003, S. 40; „Das Netz der Lager.“ In: Spiegel-Online v. 13.05.2004: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,2999640,00.html>.

²⁶ Verwertungsverbote ergeben sich entweder aus der Strafprozessordnung (insbesondere § 136a, Abs. 3, S. 2) oder unmittelbar aus dem Grundgesetz.

²⁷ Vgl. Observatory for the Protection of Human Rights Defenders. Human Rights Defenders in a „Security First“ Environment. Paris und Genf 2004.

²⁸ Vgl. Dieter Fleck (Hrsg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte. Baden-Baden 2004.

UNSER AUTOR



Dr. Wolfgang S. Heinz ist Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, das 2001

Bundestagsbeschlusses gegründet wurde. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Internationale Sicherheitspolitik und Menschenrechte, Vereinte Nationen, EU-Menschenrechtspolitik, Außen- und Entwicklungspolitik, Lateinamerika.

Die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung – Eine Bilanz

ANJA MIHR

Die von den Vereinten Nationen ausgereifene Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995-2004) endete im vergangenen Jahr. Die Erfolge dieser Dekade werden eher skeptisch eingeschätzt. In seiner ernüchternden Bilanz konstatiert das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass die Dekade kaum mehr als ein „Katalysator“ sein konnte. Immerhin bewirkte die Dekade, dass sich staatliche und nicht-staatliche Akteure mit unterschiedlichem Ausmaß engagierten, um ein größeres Bewusstsein für Menschenrechte zu schaffen. Anja Mihr bilanziert in ihrem Beitrag die UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung und legt dabei ein ganzheitliches Verständnis von Menschenrechtsbildung zugrunde. Eine Vielzahl von Akteuren und damit verbundene Partikularinteressen, zu abstrakte Zielvorgaben, unterschiedliche Interpretationen, wie Menschenrechtsbildung inhaltlich zu füllen und in der Praxis zu gestalten ist, und letztlich auch ein mangelnder Wille zur Umsetzung beschreiben die Gemengelage, die für die bescheidene Bilanz verantwortlich ist. Die Umsetzung in Deutschland zeigt, dass auch hierzulande noch ein erheblicher Nachholbedarf im Bereich der Menschenrechtsbildung besteht. Red.

DIE UN-DEKADE FÜR MENSCHENRECHTSBILDUNG

Am 10. Dezember 2004, am Internationalen Tag der Menschenrechte, zogen die Vereinten Nationen eine ernüchternde und zugleich realistische Bilanz der Dekade zur Menschenrechtsbildung von 1995-2004. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen schloss die Dekade ab mit den Worten, dass die letzten zehn Jahre nur mehr ein „Katalysator“ gewesen seien, um Regierungen zu einem aktiven Handeln bei der Verbreitung der Menschenrechte und Gestaltung einer Menschenrechtskultur „zu bewegen“. Anders ausgedrückt: Das Ende der Dekade ist ein Anfang, um das Ziel der Menschenrechtsbildung langfristig umzusetzen. Dieses Ziel besteht darin, möglichst viele Menschen zu befähigen, ihre Rechte zu kennen, die der anderen zu respektieren und sich für sie einzusetzen.

Die Dekade war Anfang der Neunzigerjahre, nach dem Ende des Kalten Krieges und der Jahrzehnte andauernden Blockadepolitik der verfeindeten Machtblöcke erst möglich geworden. Sie entstand in einer Welle der Euphorie über den vermeintlichen Sieg der Demokratie und der Menschenrechte über Diktatur

und Unterdrückung. Die Dekade war zugleich das Ergebnis jahrelanger Bemühungen von Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental Organizations/NGOs), die ein stärkeres weltweites Menschenrechtsbewusstsein und Engagement für Menschenrechte gefordert hatten.

1987 befürwortete die Unterorganisation der Vereinten Nationen, die UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur), auf einer Konferenz in Malta eine UN-Dekade für Menschenrechtsbildung. Staaten und NGO-

schenrechte. Es war damals kaum denkbar, die Menschenrechte ohne ideologischen Ansatz zu verbreiten, zu lehren und umzusetzen. Zu unterschiedlich waren die Interpretationshoheiten zwischen den politischen Blöcken, welche Menschenrechte primär und welche sekundär seien. Erst nach dem Ende der Blockpolitik konnten NGOs und die Vereinten Nationen den Versuch wagen, die Unterscheidung zwischen politischen und individuellen Menschenrechten als primäre sowie den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten als sekundäre Menschenrechte aufzuheben. Alle Menschenrechte, wie in der Allgemeinen Erklärung der

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DIE UN-DEKADE FÜR MENSCHENRECHTSBILDUNG WAR AUCH DAS ERGEBNIS JAHRELANGER BEMÜHUNGEN VON NICHT-REGIERUNGS-ORGANISATIONEN (NGOs), DIE EIN STÄRKERES ENGAGEMENT FÜR MENSCHENRECHTE GEFORDERT HATTEN. MIT DER LOSUNG „50.000 SCHRITTE FÜR EINE WELT OHNE FOLTER“ STEHEN AKTIVISTEN DER MENSCHENRECHTSORGANISATION AMNESTY INTERNATIONAL VOR DEM BERLINER REICHSTAG. picture alliance / dpa

Vertreter waren damals zu der Überzeugung gelangt, dass sich das internationale Menschenrechtsregime seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zwar auf dem Papier und in den internationalen Gremien weiterentwickelt habe, aber die Welt von einer wirkliche Kultur, Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechte noch weit entfernt war.¹

DER LANGE WEG ZUR UN-DEKADE

Der bis 1989/90 dauernde Kalte Krieg erlaubte indes keine Dekade zur Verbreitung der Men-

Menschenrechte (1948) und in den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, insbesondere dem so genannten „Zivilpakt“ (1966) und „Sozialpakt“ (1966), postuliert, sollten nun in gleicher Weise als Grundlagen für die Herausbildung einer Menschenrechtskultur durch Menschenrechtsbildung dienen. Gleichwohl spiegelten die von den Vereinten Nationen zugrunde gelegten Argumente für die UN-Dekade noch das Bild eines von westlichen Regierungen dominierten Menschenrechtsverständnisses wider. Dieses konzentrierte sich in erster Linie auf die politischen Rechte, nämlich die Vermeidung von politischen Menschenrechtsverletzungen, der Förderung individueller Frei-

heitsrechte sowie den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Gesellschaften.²

UN-WELTMENSCHENRECHTSKONFERENZ IN WIEN 1993

Im Zuge der weltpolitischen Veränderungen gelang es 1993 schließlich einigen Experten und NGOs, das Thema auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen und der Wiener UN-Weltmenschenrechtskonferenz zu setzen. Die Konferenzteilnehmer, an der fast alle Staaten der Welt teilnahmen sowie Hunderte von NGOs, sprachen sich am Ende für eine UN-Dekade für Menschenrechtsbildung aus. Zuvor hatte die NGO „Peoples Decade for Human Rights Education“ (PDHRE), die sich eigens 1988 gegründet hatte mit dem Ziel, eine UN-Dekade ins Leben zu rufen, das Zeitfenster des politischen Umschwungs Anfang der Neunzigerjahre genutzt und ihre Lobbyaktivitäten auf UN-Ebene verstärkt. Die PDHRE überzeugte in vielen Einzelgesprächen und öffentlichen Veranstaltungen die Staatenvertreter, die Vereinten Nationen, die UNESCO sowie Experten und NGOs von der Notwendigkeit einer Menschenrechtsbildungs-Dekade. Ihre Bemühungen hatten Erfolg. Im Vorfeld der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien fand im Frühjahr 1993 in Montreal eine UNESCO-Konferenz statt mit dem Ziel, einen Aktionsplan für Menschenrechtsbildung zu erstellen. Dieser Plan wurde später zur Grundlage für die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung. Über siebzig Staatenvertreter unterstützen diesen Aktionsplan. Gemeinsam sprachen sie sich für eine UN-Dekade aus, und sie empfahlen der einige Monate später in Wien stattfindenden UN-Weltmenschenrechtskonferenz, eine Dekade ins Leben zu rufen.

Mitglieder des Ausschusses für den Sozialpakt der Vereinten Nationen nahmen die Empfehlung auf und erstellten ein Konzept für die Dekade. Ein Jahr später brachten die australischen UN-Delegierten am 10. Dezember 1994 eine Resolution für das Ausrufen der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung in die Generalversammlung ein. Die Resolution wurde einstimmig angenommen, das Konzept des Sozialausschusses übernommen und noch im selben Monat rief der UN-Generalsekretär Boutros-Boutros Ghali die UN-Dekade aus, die dann am 1. Januar 1995 in Kraft trat.³

Die ersten politischen und ideologischen Hürden schienen überwunden zu sein, doch die größte Herausforderung lag in der Umsetzung der Dekade, die alles andere als leicht war.

ABSTRAKTE ZIELVORGABEN ERSCHWEREN DIE UMSETZUNG

Die Zielvorgaben der UN-Dekade waren zunächst nur vage formuliert. Sie wurden definiert als: (1.) das Wissen und Information über Menschenrechte zu verbreiten; (2.) die Entwicklung von Werten und persönlichen Einstellungen zu fördern und (3.) die aktive Teilhabe, um Menschenrechte zu verteidigen.⁴ Die abstrakte Darstellung hatte ihren Grund darin, dass ein Konzept der Menschenrechtsbildung, wie in der heute vorliegenden Form, damals unbekannt war. Der Aktionsplan der UN-Dekade konnte allenfalls Schwerpunkte festlegen und Vorschläge unterbreiten, wie etwa

- die Erarbeitung von Menschenrechtsbildungsmaterial;
- die Erweiterung des Angebots an Menschenrechtsbildungsprogrammen;
- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 in möglichst viele Sprachen zu übersetzen und zu verbreiten;
- die Einbeziehung der Massenmedien, um ein größeres Menschenrechtsbewusstsein zu verbreiten;
- die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und NGOs.⁵

Hinzukam, dass alle Staaten, die der UN-Dekade zugestimmt hatten, sich selbst beauftragten, Nationale Aktionspläne für Menschenrechtsbildung zu erarbeiten – unabhängig von ihren

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

jeweiligen formalen und informalen Bildungssystemen – sowie Nationale Kontaktstellen für Menschenrechtsbildung zu schaffen und Ressourcen und Mittel bereitzustellen, um die Menschenrechtsbildung zu fördern. Doch was fehlte, war eine genaue Interpretation dessen, was unter Wissen, Werten und aktiver Teilhabe zu verstehen ist und wie diese drei Elemente der Menschenrechtsbildung in Programme, Materialien eingearbeitet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden konnten. Im Ergebnis, so die Zwischenbilanz der Vereinten Nationen im Jahr 2000, fehlte es der überwiegenden Zahl der Regierungen und zuständigen Bildungs- und Kultusministerien an überzeugenden Inhalten und Darstellungen darüber, wie Menschenrechte zu lehren seien und was Menschenrechtsbildung bewirken sollte. Zudem resümierte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass es am politischen Willen und finanzieller Unterstützung seitens der Staaten bislang gefehlt habe.⁶

POLITISCHE HÜRDEN

Um welche politischen Hürden handelte es sich? Die Gründe dafür sind vielschichtig und finden sich letztlich in der ernüchternden Bilanz am Ende der Dekade wieder. Darin konstatiert das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass die Dekade kaum mehr als ein „Katalysator“ sein konnte. Damit war weniger die Vorrichtung eines Autos gemeint, sondern vielmehr ein chemischer Stoff, der chemische Reaktionen herbeiführt oder beeinflusst, selbst aber unverändert bleibt. Mit anderen Worten, die Dekade war insofern erfolgreich, indem sie die Rahmenbedingungen eröffnete und Vorschläge unterbreitete, mit deren Hilfe sich NGOs und Regierungen bemühen konnten, Maßnahmen zur Verbreitung eines breiten Menschenrechtsbewusstseins zu unternehmen. Immerhin bewirkte die Dekade, dass sich gesellschaftliche Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft engagierten, durch kurz angelegte Programmfinanzierungen, Seminare sowie Verbreitung von Schulungsmaterialien ein größeres Menschenrechtsbewusstsein zu schaffen. Das Defizit der Dekade lag und liegt aber darin, dass nach wie vor die Menschenrechte in unterschiedlicher Weise interpretiert, unterrichtet, verbreitet oder für politische Zwecke genutzt werden – gleich ob es sich um autoritäre Regime oder Demokratien handelt.

DAS KONZEPT DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Menschenrechtsbildung ist nach wie vor ein neues Konzept⁷, welches hervorgegangen ist aus der politischen Bildung, der Anti-Rassismus-Arbeit und Anti-Diskriminierungs-Arbeit, der Friedens-, Toleranz- oder Demokratieerziehung. Sie alle verfolgen – je nach gesellschaftspolitischer Lage – eine friedliche, gerechtere und demokratischere Gesellschaft. Diese Bildungs- und Erziehungskonzepte sind das Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen von Pädagogen, Hochschuldidaktikern, politischen Akteuren, NGOs und Vertretern internationaler Organisationen. Sie versuchen mit Hilfe von

Bildungskampagnen nach Kriegen, Konflikten oder dem Sturz von Diktaturen stabile und vor allem demokratische Gesellschaften aufzubauen. Diese Bemühungen waren in ihren Ansätzen erfolgreich, jedoch führten sie nicht notwendiger Weise zu einem stärkeren Menschenrechtsbewusstsein.

Der Ursprung dieser Bildungspolitik liegt in Europa und hat vor allem in der politischen Bildung und Demokratieerziehung nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland seine Wurzeln. Sie war ebenso erfolgreich nach dem Ende der Militärdiktaturen in Spanien, Portugal und Griechenland in den Siebzigerjahren und wird heute maßgeblich in den osteuropäischen Staaten zum Aufbau der Zivilgesellschaft von der Europäischen Union und privaten Stiftungen gefördert. Allerdings hat die politische Bildung nicht dazu geführt, Gesellschaften tatsächlich frei von Folter, Todesstrafe, Diskriminierung oder etwa Rassismus zu machen. Es gab und gibt bis heute Menschenrechtsverletzungen in demokratischen Ländern, die trotz politischer Bildung nicht vermieden werden konnten. Denn die politische Bildung zielt von ihrem Wesen her darauf ab, den Menschen ein Demokratieverständnis im Rahmen der staatlichen Verfassung, dem Grundgesetz, der gängigen Rechtspraxis, einer Wahlordnung oder gar Treue zu politischen Institutionen beizubringen. Rechtspraxis oder Verfassungslehre sind aber jeweils nur ein Bestandteil von Menschenrechtsbildung. Denn die Menschenrechtsbildung zielt nicht allein darauf ab, dass die Bürgerinnen und Bürger eines Landes ihre Verfassung und Gesetze kennen, die theoretisch mit jedem (autoritären) Regierungswechsel geändert, außer Kraft gesetzt oder missachtet werden können.

DAS WICHTIGSTE ZIEL DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Menschenrechtsbildung hat vielmehr zum Ziel, das Konzept der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 ins Bewusstsein der Menschen zu rufen. Die in der Erklärung deklarierten Menschenrechte, wie das Recht auf soziale Absicherung, Bildung und Arbeit, die Wahl-, Meinungs-, Presse-, Versammlung- oder Bewegungsfreiheit sind holistisch, d.h. ganzheitlich und interdependent; somit stets im Zusammenhang zu sehen. Sie sind zudem unveräußerlich – gleich welche politischen Rahmenbedingungen existieren. Wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, ihre Entstehung und Intention als ein ganzheitliches Konzept gelehrt und verstanden, so erschließt sich für jeden Einzelnen ein umfassendes Menschenrechtsverständnis unabhängig von Verfassung und Gesetzen. Denn der wesentliche Unterschied zwischen den Menschenrechten und einer Verfassung oder Gesetzen ist der, dass die Menschenrechte unveräußerlich und universell sind, Verfassung und Gesetze aber jederzeit geändert werden können. Beispielshaft sind hier zu nennen die Einschränkung individueller Freiheitsrechte in vielen westlichen Demokratien im Rahmen der Maßnahmen und Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus nach dem 11. September 2001. Diese sind zwar mit der politischen Absicht, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu schüt-

zen, verabschiedet worden, in ihrer Konsequenz allerdings bedeuten sie eine Einschränkung der Menschenrechte für jeden Einzelnen.

DER UNTERSCHIED ZUR FRIEDENSERZIEHUNG

Von der Menschenrechtsbildung zu unterscheiden ist auch die Friedenserziehung, die sich vor allem seit den Sechzigerjahren nach Kriegs- und Konfliktzeiten bewährt hat. Sie beinhaltet ebenfalls eine Reihe von Menschenrechtsaspekten. Die Friedenserziehung zielt aber ihrem Wesen nach auf Konfliktparteien, die infolge von Krisen- und Konfliktsituationen entstanden. Friedenserziehung oder Bildungsprogramme zur Friedenserziehung haben zum Ziel, dass verfeindete Gruppen, ehemalige Kombattanten, zerstrittene Familiencans oder Parteien wieder miteinander kommunizieren, friedlich zusammenleben oder gemeinschaftlich ein politisches System und Rechtsstaatlichkeit aufbauen. Solche Programme wurden beispielsweise in ostafrikanischen Staaten oder auf dem Balkan erfolgreich durchgeführt. Diese Programme konzentrieren sich auf den gegenseitigen Respekt vor Religion und Tradition oder auf Methoden der Konfliktbewältigung und gegenseitigen Hilfeleistung. Friedenserziehungsprogramme sind jedoch keine Menschenrechtsbildungsprogramme per se, da sie kein holistisches Menschenrechtskonzept haben, sondern sich nur an bestimmte Zielgruppen richten und bestimmte Menschenrechte berücksichtigen.

MENSCHENRECHTSBILDUNG VERFOLGT EINEN GANZHEITLICHEN ANSATZ

Die Menschenrechtsbildung geht weiter und beinhaltet sowohl soziale, wirtschaftliche wie auch politische und individuelle Menschenrechte und richtet sich an alle Menschen, gleich welcher Berufs- oder Altersgruppe und unabhängig von Herkunft, Staatsangehörigkeit oder Ethnie. Sie möchte Politiker, Juristen, Mediziner, Schüler, Lehrer, Sozialarbeiter ebenso weiter- und ausbilden, wie Angehörige von Minderheitengruppen und Ausländer. Sie sollte im formalen Bildungssektor (z.B. Schule und Hochschule) in gleicher Weise heimisch sein, wie im informalen Bildungssektor und Freizeitbereich. Menschenrechtsbildung ist lebenslanges Lernen, unabhängig von bestimmten Zielgruppen, politischen Rahmenbedingungen oder Krisensituation. Sie schließt keine Gruppe aus und muss daher ihre Bildungsprogrammatische entsprechend didaktisch gestalten.

Menschenrechtsbildung muss sich – je nach der länderspezifischen Situation – den Bedürfnissen der Menschen insofern anpassen, als sie die Menschenrechtsprobleme vor Ort wahrnimmt und reflektiert. In dieser Reflexion muss der holistische Ansatz der Menschenrechte berücksichtigt, gelehrt und verstanden werden. Es kann zum Beispiel nicht sein, dass ein Angehöriger einer Minderheitengruppe in einer Gesellschaft nur „seine“ Minderheitenrechte kennt und diese für sich beansprucht, ohne dabei die Menschenrechte der anderen

Gruppen in einer Gesellschaft zu respektieren, gleich ob dies soziale oder politische Rechte sind. Ein „Herauspicken“ von je nach Bedarf individuell „angenehmen“ Menschenrechten ist nicht statthaft.

Menschenrechtsbildung ist dann erfolgreich, wenn jede und jeder in einer Gesellschaft sowohl ein Wissen über die Menschenrechte, ein Verständnis und Bewusstsein von Menschenrechten sowie die Fähigkeiten erworben hat, sich für seine und die Menschenrechte anderer einzusetzen. Didaktisch ist dies so angelegt, dass Menschenrechtsbildung dann erfolgreich ist, wenn (1.) kognitiv ein Wissen über die Genese, Normen und Standards der Menschenrechte, ihre rechtlichen Grundlagen sowie Instrumentarien erworben werden kann, wenn (2.) aufgrund von persönlicher oder passiver Unrechtserfahrung ein Gefühl der Empörung über Menschenrechtsverletzungen und Unrecht ausgelöst wird und wenn (3.) dies zu einem aktiven Handeln führt, das den Einsatz für die Menschenrechte nach sich zieht. Dieser Einsatz kann zu persönlichem Engagement für die Rechte anderer, das Einklagen seiner eigenen Rechte oder die weitere Verbreitung und Achtung der Menschenrechte im Berufs- und Alltagsleben führen.

Projektieren wir die Menschenrechtsbildung auf den Menschen und personalisieren wir den holistischen Ansatz⁸ und die ganzheitliche Ausbildung des Menschen, stellt sich dies wie folgt dar: Das (kognitive) Wissen über Menschenrechte im Kopf, die Emotion und Empathie im Bauch, Unrecht und Menschenrechtsverletzungen empörend zu empfinden, schaffen gemeinsam ein (verändertes) Menschenrechtsbewusstsein, das den Menschen dazu befähigt, aktiv für Menschenrechte einzutreten.⁹

HAUPTAKTEURE DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Wer aber sind die Hauptakteure in der Menschenrechtsbildung? Die Resolution der Generalversammlung zur UN-Dekade hatte sie bereits alle genannt: die internationalen Organisationen, Regierungen, die NGOs, Medien, Experten und Multiplikatoren. Dazu gehören beispielsweise die Unterorganisationen der Vereinten Nationen, wie etwa die UNESCO, die staatlichen Bildungsministerien, Wissenschaftler ebenso wie die Grassroot-Experten, die seit langem auf dem Gebiet der Menschenrechtsbildung tätig sind.

Im Laufe der Dekade von 1995–2004 organisierten die großen internationalen Staatenorganisationen wie etwa der Europarat oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) einige Konferenzen und publizierten Schulungsmaterial, allerdings mit einer Schwerpunktsetzung auf Demokratieverziehung. So etwa veröffentlichte der Europarat 1999 eine erste Studie zum Stand der Menschenrechtsbildung in Europa, in deren Folge einige Menschenrechtsbildungsprogramme initiiert worden sind. Die Europäische Union förderte finanziell eine Reihe von Menschenrechtsbildungsprojekten, die allerdings auf wenige Monate oder Jahre begrenzt waren und hauptsächlich in den Staaten Osteuropas

durchgeführt wurden. Die OSZE führte zum Ende der UN-Dekade im März 2004 in Wien eine internationale Konferenz durch, auf der die staatlichen Akteure einmal mehr betonten, wie wichtig die Menschenrechtsbildung sei. Die UNESCO wiederum unterstützte regionale Menschenrechtsbildungskonferenzen mit wissenschaftlicher Ausrichtung in Europa (Finnland, 1997), in Afrika (Senegal, 1998), in Asien (Indien, 1999), in der Arabischen Welt (Marokko, 1999) und in Lateinamerika (Mexiko, 2001).

Der Auftrag der UN-Dekade lag aber nicht allein darin, dass nur die großen zwischenstaatlichen und regionalen Organisationen die Dekade umsetzen, sondern auch NGOs, Politiker, Medienvertreter und Experten.

Wie schwer es allerdings für die Akteure war, eine fruchtbare Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen in Gang zu bringen, zeigt der Zwischenbericht der Vereinten Nationen von 2000.¹⁰ Von den in der Resolution erwähnten Akteuren waren die Regierungen die wichtigsten, da sie zum einen der UN-Resolution zur Dekade zugestimmt hatten und zum anderen allein in der Lage waren, die notwendigen Gesetze, Richtlinien oder Erlasse zu verabschieden, die es braucht, um Menschenrechtsbildung flächendeckend in einer Gesellschaft zu verankern. Hinzu kommt, dass den staatlichen Stellen das formale Bildungssystem untersteht, das in der Lage ist, alle Bevölkerungsschichten zu erreichen, sofern eine Schulpflicht besteht. Die NGOs hingegen können nur begrenzt Menschenrechtsbildungsprogramme durchführen und haben zudem weitaus weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung als Regierungen und Ministerien. Gleichwohl übernahmen sie den Löwenteil bei der Umsetzung der UN-Dekade.

UNZUREICHENDE ANSTRENGUNGEN AUF STAATLICHER EBENE

Von 201 weltweit angeschriebenen Regierungen haben nur 35 auf die Zwischenauswertung im Jahr 2000 geantwortet. Das sind weniger als 20 Prozent aller Staaten, die fünf Jahre zuvor einvernehmlich der UN-Dekade zugestimmt hatten. Das heißt im Umkehrschluss, dass die übrigen 166 Staaten keine erkennbaren Anstrengungen unternommen hatten, Maßnahmen zur Integration von Menschenrechtsbildung im Bildungssektor vorzunehmen. Die von dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte vorgestellte Zwischenbilanz stellte daher resigiert fest, dass die meisten der an der Umfrage teilgenommenen Staaten nur sporadisch Menschenrechtsbildungsprogramme durchführen und keine Nationalen Aktionspläne erstellt haben. Staatliche Gelder sind allerdings in Konferenzen und kurzzeitige Projekte geflossen, die jedoch kein Follow-up nach sich zogen. Eine langfristige Auswirkung oder Nachbereitung hat es in der Mehrzahl der Staaten nicht gegeben. Es gab keine oder kaum Gesetzesinitiativen, die einen Erlass oder Richtlinien zur Menschenrechtsbildung nach sich gezogen hätten. Mit einer Ausnahme konnte keiner der befragten Staat angeben, dass Menschenrechtsbildung ein eigenes Unterrichtsfach sei. Im Gegenteil: Menschenrechtsbildung, so der Tenor, wird von der überwiegenden Zahl

der Staaten als Regierungs- und Verfassungslehre oder sogar ausschließlich als Demokratieverziehung verstanden.

In der Aussprache der Generalversammlung der Vereinten Nationen am Ende der Dekade im Dezember 2004 bestätigte sich dieses Bild.¹¹ Hier waren vor allem Länder wie Kuba, Saudi-Arabien, Russland und China der Auffassung, dass Menschenrechtsbildung vor allem Armutsbekämpfung, Rechts- und Verfassungslehre – im Sinne der jeweiligen amtierenden Regierung – sei. Ebenso unterstrichen die Vertreter der europäischen Staaten und den USA, dass Menschenrechtsbildung vor allem im Zusammenhang mit Demokratie- und Bürgerrechtslehre zu verstehen sei. Noch einmal spiegelten sich hier die alte Blockkonstellation zwischen Ost und West und spezifische politisch-ideologische Prioritäten wider. Denn die ehemals oder noch sozialistisch und autoritär geprägten Staaten wollten die sozialen Rechte und die Verfassungstreue als Kernbestandteil der Menschenrechtsbildung sehen. Die westlichen Regierungsvertreter betonten, wie schon in den Jahrzehnten zuvor, dass vor allem der Aufbau von Demokratie und Zivilgesellschaft der Kern der Menschenrechtsbildung sein müsse. Lediglich die Staatenvertreterin Indiens wurde mit der Bemerkung zitiert, dass Menschenrechtsbildung ein lebenslanger Lernprozess sei, der alle Menschen unabhängig von ihrem Status befähigen sollte, ihr Leben in Sicherheit und Würde zu verbringen.

Was in der Theorie wie auch in der Praxis der Umsetzung der UN-Dekade fehlte, war die bewusste Akzentsetzung auf das eigentliche Ziel der Menschenrechtsbildung, nämlich jeden einzelnen Menschen zu einem Kenner und Verteidiger aller Menschenrechte zu machen und somit stabile und friedliche Gesellschaften aufzubauen und zu erhalten. Da die Verknüpfung der Menschenrechte mit den tagespolitischen Herausforderungen wie Terrorismus, Flüchtlingsbewegungen, Armut und Krieg unklar war, benutzte die Mehrheit der Staaten die UN-Dekade für eigene politische Ziele. Dies geschah zum einen aus Machtkalkül und zum anderen aufgrund von Ignoranz und Unkenntnis demgegenüber, was Menschenrechtsbildung eigentlich erreichen möchte.

DAS ENGAGEMENT DER NICHT-REGIERUNGS-ORGANISATIONEN

Es waren die NGOs, die die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung zu einem doch noch ergebnisreichen Abschluss brachten. Die meisten Programme und Initiativen während der Dekade gingen von NGOs und zivilen Akteuren aus. Sie arbeiteten zumeist unabhängig oder parallel zu staatlichen Stellen. In dem Zwischenbericht (2000) weist das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte darauf hin, dass viele der NGOs auf dem Gebiet der Menschenrechtsbildung zunächst einmal unabhängig von der UN-Dekade ihre Bildungstätigkeiten fortgesetzt oder intensiviert hätten. Zu betonen ist hierbei, dass in den Neunzigerjahren insgesamt weltweit ein Anstieg an NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verzeichnen war. Im Rückkehrschluss konnte daher während der UN-Dekade festgestellt werden, dass

das gestiegene Engagement der NGOs im Menschenrechtsbildungsbereich auch zu einer selektiven Verbreitung der Menschenrechte beigetragen hat. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens auf den Anstieg von NGOs generell und zweitens auf eine Zunahme der finanziellen Förderung der NGOs im humanitären Bereich durch internationale Organisationen oder private Stiftungen. So verwundert die Zwischenbilanz der Vereinten Nationen nicht, wenn darin festgestellt wird, dass das Engagement von NGOs in der Menschenrechtsbildung gestiegen ist, diese aber vor allem aufgrund ihres engen Mandats, eigene politische Ziele verfolgen. Ein solches Mandat hat daher nicht zwangsläufig die Verbreitung eines holistischen Menschenrechtsbildungsansatzes zum Inhalt. Ausschlaggebend für die Arbeit und den Erfolg von NGOs war und ist der Auftrag, den sie sich gegeben haben. So fällt etwa bei den beiden großen internationalen Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international (gegründet 1961) und Human Rights Watch (gegründet 1977) auf, dass sie ihre breite Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung über Menschenrechtsverletzungen durch Pressemitteilungen und Kampagnen bereits als wesentlichen Bestandteil der Menschenrechtsbildung verstanden haben wollen. Human Rights Watch unterstützt in diesem Zusammenhang jährlich Filmfestivals zum Thema Menschenrechte und pflegt den engen Kontakt zu den Medien. amnesty international hat sich zur Notwendigkeit der Menschenrechtsbildung bekannt und die UN-Dekade aktiv unterstützt. Die Organisation ist aber während der Dekade hauptsächlich als Experte im Konsultationsprozess bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Einrichtungen aufgetreten. Intern konnte amnesty international Mitte der Neunzigerjahre ein eigenes Menschenrechtsbildungs-Team im Internationalen Sekretariat in London etablieren und im letzten Jahr der UN-Dekade erarbeitete die Organisation eine Menschenrechtsbildungsstrategie, die ab 2006 in Kraft treten soll. Im Jahr 2005 startet sie eine erste weltweite Menschenrechtsbildungskampagne. Sie konzentriert sich dabei auf die Lobbyarbeit gegenüber Regierungen, die die Maßnahmen und Gesetze erlassen müssen, um Menschenrechtsbildung als festen Bestandteil im Bildungssektor zu integrieren.

NGOs, die sich fast ausschließlich der Aufgabe der Menschenrechtsbildung verschrieben haben, gibt es indes wenige. Jedoch sind ihre Möglichkeiten und ihre Legitimation in den Jahren der UN-Dekade bemerkenswert angestiegen. Aufzuführen sind hier die bereits genannte PDHRE (gegründet 1988) in New York, die Human Rights Education Associates/HREA (gegründet 1994) in Boston und die als Quasi-NGO auftretende Summer University of Human Rights/SUHR in Genf. Diese drei Akteure haben während der UN-Dekade zur Verbreitung derselben und ihrer Umsetzung maßgeblich beigetragen. Die PDHRE initiierte weltweit so genannte „Menschenrechtsstädte“, in denen alle relevanten Akteure in einer Stadt sich einer holistischen Menschenrechtsausbildung verschreiben. Die HREA agiert als Internet- und Netzwerkforum zur Verbreitung von Bildungsmaterialien, aktuellen Informationen und Austausch und hat heute weltweit über

3.000 Mitglieder. Die SUHR agierte primär vor Ort bei den Vereinten Nationen in Genf als Sprachrohr und Lobbyist vieler NGOs, um das Thema Menschenrechtsbildung immer wieder auf die internationale Agenda zu setzen.

PARTIKULARINTERESSEN LASSEN KEINE VERNETZUNG ENTSTEHEN

Bemerkenswert erscheint jedoch, dass es während der UN-Dekade nicht gelang, staatliche und nicht-staatliche Akteure oder gar die Massenmedien zu einem Bündnis für die Menschenrechtsbildung zu vereinen. Sowohl staatliche Bildungseinrichtungen als auch NGOs verfolgten hauptsächlich Partikularinteressen. Gemeinsame Aktionen, Runde Tische oder gar die gemeinsame Erarbeitung Nationaler Aktionspläne, bei denen eine Zusammenarbeit zwischen NGOs und staatlichen Akteuren ratsam gewesen wäre, gab es nur in knapp zwei Dutzend Staaten weltweit. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den mangelnden politischen Willen von Regierungen, ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für die Dekade bereitzustellen. Ebenso lag es am mangelnden politischen Willen von NGOs, von ihren Partikularinteressen Abstand zu nehmen und ein holistisches Menschenrechtskonzept zu vertreten. Beides führte dazu, dass es letztlich keinen gesellschaftlichen Dialog darüber gab, was unter Menschenrechtsbildung zu verstehen und wie diese umzusetzen sei. Den NGOs muss man aber zugute halten, dass sie auf Spenden- und Fördergelder angewiesen sind, die an bestimmte Aufgabenfelder gebunden sind, zum Beispiel Anti-Rassismus-Arbeit, Anti-Folter-Arbeit oder an den Einsatz für Frauen- und Kinderrechte. Insofern verhindern bereits das Mandat und der begrenzte Aufgabenbereich der NGOs, sich für alle Menschenrechte in gleicher Weise einzusetzen und diese zu fördern. Wie wichtig die NGOs jedoch waren, um die Dekade voranzubringen, zeigt auch das Beispiel des Berichts des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte bei den jährlich in Genf stattfindenden Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2003. Im Jahr zuvor hatte sich eine Gruppe von über 120 NGOs, Expertinnen und Experten zusammengeschlossen und Empfehlungen für eine UN-Resolution zur Menschenrechtsbildung an die UN-Menschenrechtskommission übermittelt. Die Forderungen sind ein Jahr später von der Kommission aufgenommen worden.¹² Darin befürwortete sie, in Anlehnung an die NGOs-Forderungen, mehr Kooperation zwischen internationalen Organisationen zur Förderung der Bildung und Bezugnahme auf die UN-Dekade, einen Sonderberichterstatte der UN für Menschenrechtsbildung, eine Evaluierung von gut funktionierenden Programmen zur Menschenrechtsbildung und die Einrichtung eines Menschenrechtsbildungsfonds, der für NGOs wie Privatinitiativen zugänglich sein sollte.

DIE KONKRETE UMSETZUNG IN DEUTSCHLAND

Inwiefern diese Empfehlungen umgesetzt werden konnten oder nicht, zeigt Deutschland. Die

Bundesregierung und die für den formalen Bildungssektor zuständige Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (KMK) hatten bis 2004 keine nennenswerten Maßnahmen unternommen. Die KMK hatte jedoch im Jahr 2000 ihre eigenen Empfehlungen zur „Menschenrechtserziehung“ von 1980 erneut bekräftigt. Im Übrigen waren es die NGOs, die privaten Bildungsträger und politischen Stiftungen, die im Bereich Menschenrechtsbildung während der Dekade tätig waren.¹³ Die deutsche UNESCO-Kommission war eine der wenigen Einrichtungen, die sich bereits Mitte der Neunzigerjahre um die Anerkennung und Umsetzung der UN-Dekade in Deutschland bemühte. Sie förderte Studien, UNESCO-Projektschulen und initiierte den 2001 eingerichteten UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtsbildung an der Universität Magdeburg. Zusätzliche Ressourcen oder gar staatliche Mittel gab es keine. Die Möglichkeiten der UNESCO-Kommission waren, wie die vieler anderer NGOs, begrenzt und konzentrierten sich auf das Ansprechen politischer Entscheidungsträger sowie die Ausrichtung von Konferenzen und Veröffentlichung von Publikationen. Die großen politischen Stiftungen in Deutschland, wie etwa die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung oder die Heinrich-Böll-Stiftung sowie Stiftungen mit bildungspolitischem Auftrag (z.B. Bertelsmann-Stiftung) sind die wenigen semi-privaten Akteure, die während der UN-Dekade in Deutschland bei der Förderung des Menschenrechtsbewusstseins in Erscheinung traten. Ebenso die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die vor allem durch Weiterbildungsseminare und Publikationen im Bereich Demokratie- und Toleranzziehung tätig gewesen sind. Anzumerken ist hierbei, dass diese Aktivitäten und Programme ohne wesentlichen Bezug zur UN-Dekade durchgeführt worden sind. Die Notwendigkeit der Schaffung von Menschenrechtsbildungskonzepten wurde deshalb nicht gesehen und schon gar nicht die einer Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen bei der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans oder der Forderung nach einer Nationalen Kontaktstelle.

DAS DEUTSCHE INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE

Mit der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Jahr 2001, die aufgrund eines Bundestagsbeschlusses erfolgte, wurde indes ein Grundstein gelegt, die Menschenrechtsbildung in Deutschland innerhalb einer halbstaatlichen Einrichtung zu verankern. Zum Ende der Dekade konnte das Institut auch erste Erfolge im Bereich Menschenrechtsbildung aufzeigen. Die Schaffung eines ehrenamtlichen Menschenrechtsbildungsnetzwerks und das Angebot an Weiterbildungsseminaren waren erste Ansätze. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich auch bei dieser Einrichtung im Wesentlichen um eine Forderung von NGOs – insbesondere dem Zusammenschluss von über dreißig NGOs im „Forum Menschenrechte“ – handelte, die sowohl die Einrichtung des Instituts forderten als auch die Einrichtung einer hauptamtlichen Stelle für Menschenrechtsbildung. Auch wenn

die Bundesregierung diese kleinen Erfolge gerne als Erfüllung der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung deklariert, so täuscht sie doch nicht darüber hinweg, dass Deutschland den Auftrag der Vereinten Nationen von 1994 nicht erfüllt hat. Es gab bis Ende 2004 keinen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechtsbildung. Die KMK-Richtlinien von 1980 und 2000 sind in keinem Bundesland bis zum Ende der Dekade (2004) als verpflichtende Erlasse umgesetzt worden. Die Ausnahme ist Nordrhein-Westfalen, das für ein paar Jahre einen Erlass verabschiedet hatte, diesen aber 2003 widerrufen hat. Den Löwenteil im weiteren Sinne der Menschenrechtsbildung in Deutschland haben die Bundeszentrale für politische Bildung, die Stiftungen sowie die NGOs geleistet.

Die Publikationen der NGOs werden zumeist privat finanziert. Die Weiterbildungsseminare sind kostenpflichtig und stehen damit auch nicht allen Gesellschaftsschichten zur Verfügung. Eine breite, alle Gesellschaftsschichten erreichende Menschenrechtsbildungskampagne hat nicht stattgefunden. Das Menschenrechtsbewusstsein in Deutschland ist auch heute noch sehr gering, ebenso wie das Engagement. Dieses liegt bei knapp einem Prozent der Gesamtbevölkerung.¹⁴

Zum Ende der Dekade hat die Bundesregierung in ihren Äußerungen gegenüber den Vereinten Nationen deutlich gemacht, dass politische Bildung und Demokratieerziehung, wie sie in dem formalen Bildungssektor Pflicht sind, ausreichend seien, um ein breites Menschenrechtsbewusstsein in der Gesellschaft zu verankern. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass zusätzliche finanzielle Mittel für Programme nicht zur Verfügung stehen.

DIE BILANZ DER UN-DEKADE ZUR MENSCHENRECHTSBILDUNG

Der „Katalysator-Effekt“, den das UN-Hochkommissariat dem Ausgang der UN-Dekade zugestanden hat, ist eine optimistische Darstellung. Von einer breiten Menschenrechtskultur ist die Welt nach wie vor weit entfernt. Das zeigt nicht nur die Auswertung der UN-Dekade der Vereinten Nationen. Gegenwärtige Kriege und Krisenherde sowie globale menschenrechtspolitische Herausforderungen sind ein Indiz für eine unzureichende Menschenrechtskultur. Auffällig ist, dass am Ende der UN-Dekade die Mehrheit der Staatenvertreter nach wie vor ein einseitiges Menschenrechtsverständnis vertreten. Menschenrechtsbildung wird in der Regel als politische Bildung oder Demokratieerziehung verstanden oder gar zu politischen Zwecken missbraucht. Zwar konnte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte am Ende der Dekade konstatieren, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in über 300 Sprachen der Welt übersetzt zu haben; eine deutlich erkennbare Steigerung des Menschenrechtsbewusstseins und eine Veränderung der Verhaltensweisen ist aber (noch) nicht erkennbar. Hinzu kommt, dass es einen internationalen Trend gibt, die Lösung von politischen Herausforderungen, Konflikten und auch Menschenrechtsverletzungen den nicht-staatlichen Akteuren und

NGOs zu überlassen. Es findet ein „Outsourcing“ an NGOs statt. Das äußert sich dergestalt, dass NGOs nicht mehr allein als Ideengeber, Lobbyisten und Watch-dogs agieren oder willkommen sind, sondern von staatlichen Stellen geradezu aufgefordert werden, die Programme und Aktionen zur Verbreitung des Menschenrechtsbewusstseins durchzuführen. In einigen Fällen erhalten sie auch finanzielle Unterstützung von Regierungen. Dies ist für staatliche Stellen immer noch günstiger, als Ministerien oder Behörden diese Programme flächendeckend durchführen zu lassen. Von Nachteil ist hierbei, dass die NGOs nur kurzfristig, zielgruppenbegrenzt und entsprechend ihres Mandats agieren können. Das mag auch im Interesse von Regierungen liegen. Einer Gesamtverantwortung, nämlich eine breite Bevölkerungsschicht und alle Zielgruppen zu erreichen, werden NGOs damit keinesfalls gerecht.

Aus diesem Grund hat die UN-Menschenrechtskommission und die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Forderung nach einer zweiten UN-Dekade im Anschluss an die erste Dekade abgelehnt. Eine weitere Dekade hätte die „Katalysator-Funktion“ nur verlängert. Dies wäre zwar nicht von Nachteil gewesen, hätte aber das Ziel, die Staaten dazu zu bewegen, Nationale Aktionspläne zu verabschieden, ebenso wenig wie die erste UN-Dekade erreicht. Aufgrund der zum Teil unbefriedigenden Ergebnisse der UN-Dekade beschloss die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 2004 ein Novum in der Geschichte der UN-Dekaden. Sie verabschiedete ein „Weltprogramm für Menschenrechtsbildung 2005-2015“, dessen erste Phase von 2005-2007 dem formalen Bildungssektor gilt.¹⁵ Der Vorteil dieses Weltprogramms liegt darin, dass es sehr viel konkreter ist, den Staaten Hilfestellungen bei der Umsetzung von Aktionsplänen leisten soll und eine feste Netzwerkstruktur von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren hat. Insofern war das Ende der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung der Neuanfang für das „Weltprogramm für Menschenrechtsbildung 2005-2015“, auf das man gespannt sein darf.

ANMERKUNGEN

¹ UNESCO: Malta Recommendations on Human Rights Teaching. Information and Documentation. August 1987.

² UN-Dok.: General Assembly A/52/469/Add. 1/Corr. 1, 27. March 1998, S. 5.

³ UN-Dok.: General Assembly A/RES/49/184 vom 23. Dezember 1994.

⁴ UN-Dok.: General Assembly A/52/469/Add. 1/Corr. 1, 27. March 1998, S. 5-6.

⁵ UN-Dok.: General Assembly A/51/506/Add. 1, 12. December 1996.

⁶ UN-Dok.: General Assembly A/55/360, 7. September 2000.

⁷ Zum Konzept, zur Definition und zur Analyse der Menschenrechtsbildung finden sich eine Reihe von Aufsätzen in: Mahler, Claudia/Mihr, Anja (Hrsg.): Menschenrechtsbildung. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden 2004.

⁸ Mihr, Anja: Human Rights Education: Methods, Institutions, Culture and Evaluation. Discussion Papers. IPW. Band 4. Universität Magdeburg 2004, S. 7.

⁹ Siehe hierzu u.a.: Müller, Lothar: Menschenrechtserziehung und Schule und Hochschule. Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte. Universität Trier. Occasional Paper Nr. 6, Juni 2002; Hüfner, Klaus/Rüther, Wolfgang/Weiss, Norman: Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis. Herausgegeben von DGVN und UNESCO-Kommission. Bonn 2004.

¹⁰ UN-Dok.: General Assembly A/55/360, 7. September 2000.

¹¹ UN-Dok.: Press Release GA/10317 vom 10. Dezember 2004.

¹² UN-Dok.: Commission on Human Rights E/CN.4/2003/101 vom 28. Februar 2003.

¹³ Siehe hierzu: Mihr, Anja/Rosemann, Nils: Bildungsziel: Menschenrechte. Standards und Perspektiven für Deutschland. Reihe: Studien zur Politik und Wissenschaft. Schwalbach/Ts. 2003.

¹⁴ Vgl. auch den Beitrag von Gert Sommer, Jost Stellmacher und Elmar Brähler in diesem Heft.

¹⁵ UN-Dok.: Economic and Social Council E/CN.4/2004/L.109 vom 15. April 2004; UN-Dok.: Press Release GA/10317 vom 10. Dezember 2004.

UNSERE AUTORIN



Dr. Anja Mihr ist Politikwissenschaftlerin, forscht und lehrt an der Humboldt Universität zu Berlin im Rahmen des VW-Tandem-Forschungsprojekts „Teaching Human Rights in Europe.“ Ihr Interesse gilt

besonders dem Thema Menschenrechtsbildung. Von 2002 bis 2004 arbeitete sie als wissenschaftliche Assistentin am UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtsbildung der Universität Magdeburg.

Menschenrechte in Deutschland: Wissen, Einstellungen und Handlungsbereitschaft

GERT SOMMER / JOST STELLMACHER / ELMAR BRÄHLER

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 besteht aus 30 Artikeln, die bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte thematisieren und deren Verwirklichung als „gemeinsames Ideal“ bezeichnet wird. Diese Menschenrechte sind unteilbar und universell gültig. Die Bedeutung der Menschenrechtsbildung wurde in vielen nationalen und internationalen Erklärungen betont, unter anderem von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Begründung der „Dekade der Menschenrechtsbildung“, die von 1995–2004 dauerte. Somit gelten das Wissen über Menschenrechte, ihre positive Bewertung und die Bereitschaft, sich für sie einzusetzen, als wichtige Bildungsziele. In welchem Ausmaß diese Ziele erreicht wurden, überprüften die Autoren in den Jahren 2002 und 2003 mit zwei repräsentativen Untersuchungen in Deutschland. Die repräsentative Studie in 2003 wurde in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen im Kern ein großes Defizit in der Menschenrechtsbildung in Deutschland, aber auch einige positive Ansatzpunkte. Die Studien weisen auf die Notwendigkeit der Verbesserung der Menschenrechtsbildung in Deutschland hin.

Red.

HINTERGRUND - VEREINTE NATIONEN UND MENSCHENRECHTE

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde am 10. Dezember 1948 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen ohne Gegenstimmen angenommen. Darin einigten sich die damals in den Vereinten Nationen vertretenen Länder auf einen umfassenden Katalog von unveräußerlichen Menschenrechten. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist eine Erklärung und somit wenig verbindlich. Dies änderte sich mit den Menschenrechtspakten von 1966 („Zwillingspakete“: „Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ sowie „Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“), die inhaltlich weitgehend mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte übereinstimmen und inzwischen von etwa 150 Staaten ratifiziert wurden. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält 30 Artikel mit etwa 100 einzelnen Rechten (manche Artikel, z.B. Artikel 6 zur Rechtsperson, enthalten nur ein Recht; andere, z.B. Artikel 23 zur Arbeit, sind sehr komplex und enthalten mehrere Rechte). Die Artikel thematisieren zum einen bürgerliche und politische Menschenrechte (im Folgenden meist abgekürzt als „bürgerliche

Rechte“ bezeichnet), wie zum Beispiel Folterverbot, Asylrecht, Rechtssicherheit, Meinungs- und Informationsfreiheit, und zum anderen wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte (im Folgenden meist als „wirtschaftliche Rechte“ bezeichnet), wie zum Beispiel Recht auf Arbeit, Schutz vor Arbeitslosigkeit, Anspruch auf ausreichende Lebenshaltung (einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung), Recht auf Bildung. Wiederholt wurde von den Vereinten Nationen betont, dass die wirtschaftlichen und die bürgerlichen Rechte die gleiche Bedeutung haben (so genannte Unteilbarkeit; z.B. Wiener Erklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte, 1993: „Alle Menschenrechte sind (...) unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang.“). Die Menschenrechte sollen für alle Menschen in allen Ländern gelten, unabhängig von Geschlecht, Hautfarbe, Religion, Nationalität oder Ethnie (so genannte Universalität). Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind für die nationale und internationale Politik wichtige Ziele formuliert worden: In der Präambel werden die Menschenrechte als „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“ bezeichnet.

DIE BILDUNGSZIELE - EINSTELLUNGEN, WISSEN, HANDLUNGSBEREITSCHAFT

Ein fundiertes Wissen über Menschenrechte, eine positive Einstellung zu Menschenrechten und insbesondere Handlungsbereitschaft und konkretes Handeln für Menschenrechte sind bedeutsame Bildungsziele. Diese drei Ziele – Wissen, Bewertung und Handlungsbereitschaft – ergänzen sich gegenseitig. Je besser Menschen über ihre Rechte informiert sind, die der anderen respektieren und sich aktiv engagieren, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für ein friedliches und gewaltfreies Zusammenleben (UN-Generalsekretär Kofi Annan, 2000). Zudem ist Menschenrechtsbildung selbst ein Menschenrecht. Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte fordert (Art. 26): „Die Ausbildung soll (...) die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben.“ Entsprechend verabschiedete die Ständige Konferenz der Kultusminister der deutschen Länder im Jahre 1980 (und mit ähnlichem Wortlaut nochmals 2000) eine „Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule“, die unter anderem die Bedeutung von Lehrplänen, Schulbüchern und Lehrerfortbildung thematisiert. Insbesondere die UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur) hat in verschiedenen Erklärungen auf die Bedeutung von Menschenrechtsbildung hingewiesen. Dabei wird betont, dass Menschenrechte, Frieden und Demokratie eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig bedingen. In der „Erklärung zur Er-

ziehung für Frieden, Menschenrechte und Demokratie“ wird – ausgehend von den Problemen Gewalt, Fremdenhass und Terrorismus sowie der zunehmenden Kluft zwischen reichen und armen Ländern – im Sinne einer „Kultur des Friedens“ eine Gegenstrategie entwickelt mit dem zentralen Ziel, „zur Persönlichkeitsentfaltung von Schülern, Studenten und Erwachsenen beizutragen, so dass sie (...) entschlossen sind, den Frieden, die Menschenrechte und die Demokratie zu fördern“ (Ziffer 2.1).

DEKADE DER MENSCHENRECHTSBILDUNG 1995-2004

Die Menschenrechtsbildung erhielt einen noch höheren politischen Stellenwert, als die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1994 eine Resolution sowie einen Aktionsplan zur „Dekade der Menschenrechtserziehung 1995–2004“ verabschiedete (dokumentiert in Europäisches Universitätszentrum für Friedensstudien u.a. 1997, S. 138–141). Zentral ist die folgende Aussage zur Relevanz der Menschenrechtserziehung: „jede Frau, jeder Mann und jedes Kind (müssen) in Kenntnis aller ihrer Menschenrechte – bürgerlicher, kultureller, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Art – gesetzt werden (...), um ihr volles menschliches Potential entwickeln zu können.“

Nach der Hälfte der UN-Dekade zur Menschenrechtserziehung war das weltweite Resümee allerdings wenig zufriedenstellend. So beklagte UN-Generalsekretär Kofi Annan (2000) unter anderem eine große Lücke zwischen den Versprechungen zur Menschenrechtserziehung und der Realität und dass nur wenige Länder effektive Strategien eingesetzt hätten. Dies trifft auch für Deutschland zu: Über die UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung wurde kaum informiert und einzelne Aktivitäten sind kaum koordiniert (Lohrenscheit/Rosemann 2003).

REPRÄSENTATIVE UNTERSUCHUNGEN FEHLTEN BISHER

Zudem sind empirische Untersuchungen zum Stand der Menschenrechtsbildung äußerst selten und repräsentative Untersuchungen fehlen weltweit. Im Folgenden berichten wir über die Ergebnisse von zwei repräsentativen Studien in Deutschland. Die erste Studie wurde im April 2002 durchgeführt (Sommer/Stellmacher/Brähler 2003). Dabei wurden 1.001 Ostdeutsche und 1.050 Westdeutsche im Alter von 14 bis 92 Jahren durch geschulte Interviewer bei sich zu Hause befragt. Im Oktober 2003 führten wir eine zweite Untersuchung durch, diesmal in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR; Stellmacher/Sommer/Brähler, in press). Befragt wurden 1.656 Westdeutsche und 361 Ostdeutsche per Telefoninterview. Beide Datenerhebungen wurden durch das Meinungsforschungsinstitut USUMA (Ber-

lin) vorgenommen. Die hauptsächlichen Themen der beiden Untersuchungen waren:

- das Wissen über Menschenrechte und Menschenrechtsdokumente;
- die Einstellung zu Menschenrechten und
- die Handlungsbereitschaft bezüglich Menschenrechten.

WESENTLICHE ERGEBNISSE (I): ZUM WISSEN ÜBER MENSCHENRECHTE

WISSEN ÜBER MENSCHENRECHTSDOKUMENTE

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden zunächst gefragt, ob es ein Dokument gibt, das die Menschenrechte weltweit für jeden Menschen definiert. Ergebnisse:

- 20%: Es gibt kein entsprechendes Dokument;
- 30%: Weiß nicht;
- 50%: Es gibt ein entsprechendes Dokument. Bei der Frage nach dem Namen eines solchen Dokuments geben letztlich nur 4% der Befragten eine richtige Antwort wie „UNO-Menschenrechtskonvention“ bzw. „UNO-Menschenrechtscharta“. Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ wird so gut wie nie genannt.

WISSEN ÜBER MENSCHENRECHTE

Die Befragten wurden gebeten, alle Menschenrechte zu nennen, die ihnen spontan einfallen. Als „genannt“ zählten wir dann einen Artikel, wenn mindestens ein zentraler Inhalt oder Begriff genannt wurde. Durchschnittlich werden die Inhalte von knapp drei der 30 Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte genannt. Dies sind:

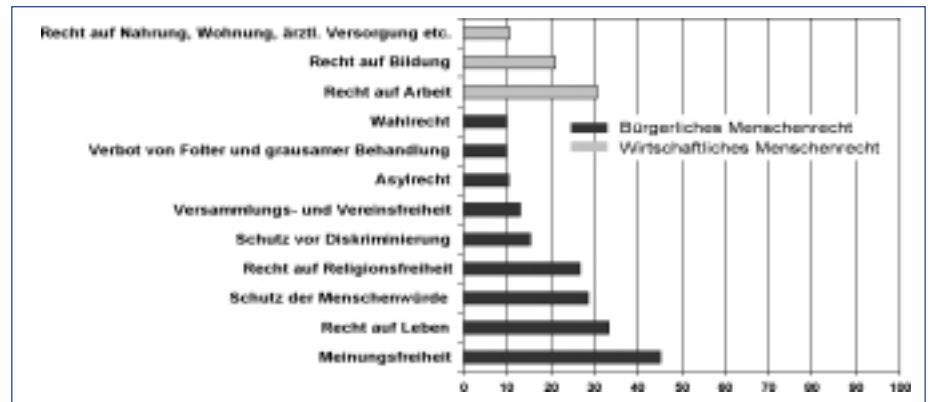
- 2,05 bürgerliche Menschenrechte;
- 0,73 wirtschaftliche Menschenrechte;
- insgesamt also 2,78 bürgerliche und wirtschaftliche Menschenrechte.

17% der Befragten können kein einziges Menschenrecht spontan nennen. Abbildung 1 zeigt, welche Rechte angegeben wurden, wenn die Befragten in der Lage waren, mindestens ein Menschenrecht spontan zu nennen. Es fällt auf, dass kein einziges Menschenrecht von mehr als 50% der Befragten angegeben wird. Nur fünf Menschenrechte – vier davon bürgerliche – werden von mindestens einem Viertel der Befragten genannt. Viele Artikel werden gar nicht erwähnt.

Da die spontane Reproduktion von Wissen aufgrund von Konzentrations- oder Motivationsdefiziten schwierig sein kann, haben wir in einem zweiten Ansatz der Wissensüberprüfung eine Liste mit Rechten präsentiert: Die Befragten sollten angeben, ob es sich dabei um Menschenrechte handelt. Die Liste enthielt zehn bürgerliche und acht wirtschaftliche Menschenrechte sowie zwei Rechte, die keine Menschenrechte sind (Distraktoren). Die Befragten sollten angeben, ob das jeweilige Recht (1) „sicher kein Menschenrecht“, (2) „eher kein Menschenrecht“, (3) „weiß nicht“, (4) „eher ein Menschenrecht“ oder (5) „sicher ein Menschenrecht“ ist.

Von den 18 präsentierten Menschenrechten wurden nur sechs Rechte von der Mehrheit

ABBILDUNG 1: PROZENTSATZ DER NENNUNG EINZELNER RECHTE. AUFLISTUNG ALLER RECHTE, DIE VON ÜBER 10 PROZENT DER BEFRAGTEN GENANNT WURDEN



(> 50%) der befragten Deutschen „sicher“ als Menschenrechte identifiziert. Dies sind:

- Recht auf Leben und Freiheit (von 79% genannt);
- Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz (71%);
- Recht auf Schutz vor grausamer Behandlung und Folter (70%);
- Recht auf Schutz vor Diskriminierung wegen Hautfarbe, Geschlecht oder Religion (69%);
- Recht auf freie Meinungsäußerung (69%);
- Recht auf Religionsfreiheit (68%) sowie
- Recht auf Frieden (55%).

Mit Ausnahme des Rechts auf Frieden – das bislang noch nicht den Status eines Menschenrechts hat, aber als Menschenrecht der „dritten Generation“ diskutiert wird – handelt es sich bei den sicher identifizierten Menschenrechten ausschließlich um bürgerliche Menschenrechte.

Günstiger werden die Ergebnisse, wenn neben der Antwort „sicher ein Menschenrecht“ auch die Antwort „eher ein Menschenrecht“ als richtig und somit als „Wissen“ bewertet wird: Dann werden alle vorgegebenen bürgerlichen Rechte von der Mehrheit der Befragten „eher“ oder „sicher“ als Menschenrecht identifiziert.

Bei den wirtschaftlichen Rechten zeigen sich größere Wissensdefizite. Lediglich das „Recht auf Nahrung, Kleidung, Wohnung und ärztliche Betreuung“ wird von mehr als zwei Dritteln der Befragten sicher oder eher als Menschenrecht identifiziert. Die Mehrheit der Befragten (> 50%) kann die folgenden wirt-

schaftlichen Rechte nicht als Menschenrechte identifizieren:

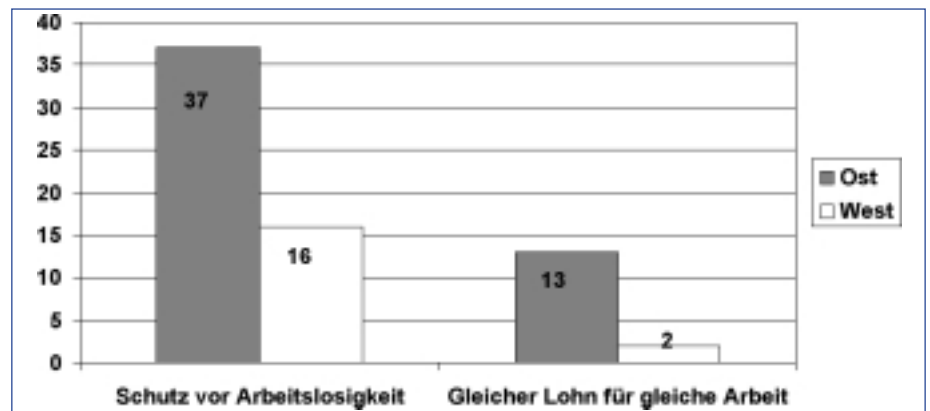
- das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit;
- das Recht auf Begrenzung der Arbeitszeit und bezahlten Urlaub;
- das Recht auf Bildung von Gewerkschaften sowie
- das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

„Schutz vor Arbeitslosigkeit“ und „Recht auf Begrenzung der Arbeitszeit und bezahlten Urlaub“ werden von ca. zwei Dritteln der Befragten explizit als keine Menschenrechte bezeichnet. Somit gibt es in diesem Bereich nicht nur ein fehlendes Wissen; vielmehr sind die Befragten von ihrem falschen Wissen auch noch weitgehend überzeugt.

OST-WEST-VERGLEICH

Beim Wissen über Menschenrechtsdokumente unterscheiden sich Ost- und Westdeutsche nicht. Beim spontanen Wissen über Menschenrechte nennen Ostdeutsche gegenüber Westdeutschen mehr wirtschaftliche Rechte (0,97 vs. 0,5), während Westdeutsche mehr bürgerliche Rechte nennen (2,23 vs. 1,86). Die größten Ost-West-Unterschiede zeigen sich beim Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit sowie beim Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (vgl. Abb. 2). Auch bei der Vorgabe von Menschenrechten identifizieren Ostdeutsche wirtschaftliche Rech-

ABBILDUNG 2: MENSCHENRECHTE MIT BESONDERS STARKEN OST-WEST-UNTERSCHIEDEN BEI SPONTANEN NENNUNGEN (PROZENTSATZ DER BEFRAGTEN)



te eher als Menschenrechte, während es bei bürgerlichen Rechten keinen nennenswerten Unterschied gibt. Wesentlich ist also das größere Wissen der Ostdeutschen über wirtschaftliche Menschenrechte. Grund dafür mag zum einen die Sozialisation in einem real-sozialistischen Land sein (im Ost-West-Konflikt wurde von den sozialistischen Ländern – in Abhebung von den westlichen Ländern – die Bedeutung der wirtschaftlichen Rechte betont), zum anderen die immer noch ungünstigeren Lebensbedingungen in den neuen Ländern, zum Beispiel höhere Arbeitslosigkeit und niedrigere Löhne. Die Ost-West-Unterschiede dürfen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass auch in der ehemaligen DDR nur ein geringes Wissen über wirtschaftliche Menschenrechte vorhanden ist.

FAZIT: WISSEN ÜBER MENSCHENRECHTE UND MENSCHENRECHTSDOKUMENTE

Die Studien zum Wissen über Menschenrechte zeigen einen erheblichen Mangel in der Menschenrechtserziehung. Die Namen der zentralen Dokumente der Vereinten Nationen zu Menschenrechten, insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, sind weitestgehend unbekannt. Das spontane Wissen über Menschenrechte ist ebenfalls sehr gering. Am ehesten sind noch bürgerliche Rechte bekannt; wirtschaftliche Rechte sind weitgehend unbekannt. Auch wenn die Befragten anhand einer vorgegebenen Liste von Rechten gebeten werden, anzugeben, mit welcher Sicherheit es sich bei den präsentierten Rechten um Menschenrechte handele, zeigt sich ein deutliches Wissensdefizit. Viele Befragte haben bei etlichen vorgegebenen Rechten die Antwort „eher ein Menschenrecht“ angekreuzt. Dies verweist auf eine gewisse Vermutung, aber nicht auf sicheres Wissen.

Als Fazit muss daher festgehalten werden: In der deutschen Bevölkerung sind nur wenige Menschenrechte wirklich bekannt. Zudem wird eine „Halbierung“ der Menschenrechte deutlich: Wenn Menschenrechte bekannt sind, dann sind dies in erster Linie bürgerliche Rechte. Wirtschaftliche Rechte können kaum spontan genannt werden und werden erheblich seltener „sicher“ als Menschenrechte identifiziert im

ABBILDUNG 3: WICHTIGKEIT BÜRGERLICHER MENSCHENRECHTE (PROZENTSATZ DER BEFRAGTEN MIT DER EINSCHÄTZUNG „ÄUSSERST WICHTIG“)

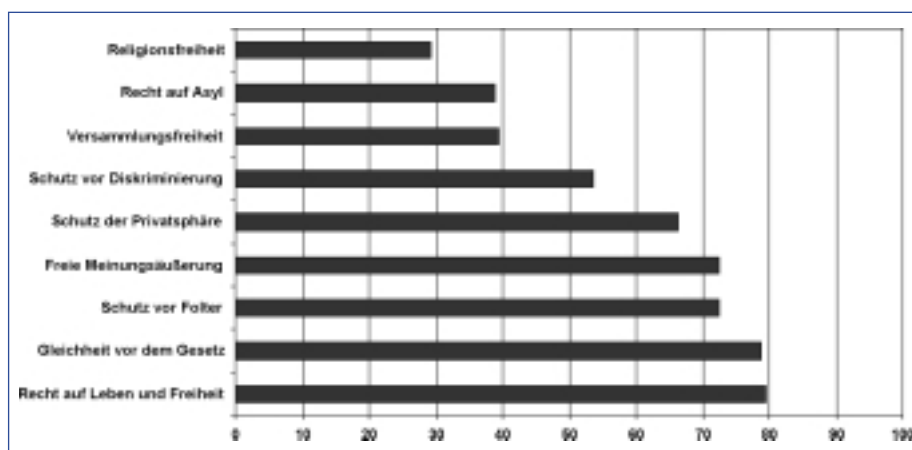
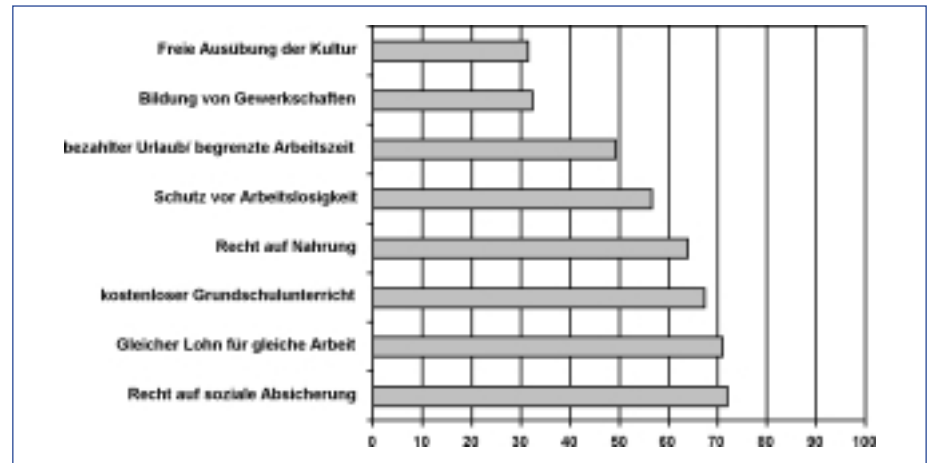


ABBILDUNG 4: WICHTIGKEIT WIRTSCHAFTLICHER MENSCHENRECHTE (PROZENTSATZ DER BEFRAGTEN MIT DER EINSCHÄTZUNG „ÄUSSERST WICHTIG“)



Vergleich zu bürgerlichen Menschenrechten. Hier liegt somit ein wichtiger Ansatz für die weitere Menschenrechtsbildung, denn mangelndes Wissen über Menschenrechte ermöglicht und erleichtert ihren politischen Missbrauch. Verletzungen von Menschenrechten werden von Regierungen immer wieder instrumentalisiert, um eine bestimmte Politik durchzusetzen, bis hin zur Rechtfertigung von Kriegen. Dies ist nicht im Sinne der Menschenrechtsidee und gelingt umso leichter, je weniger die Bevölkerung über Menschenrechte und über Menschenrechtsverletzungen – auch oder gerade über die im eigenen Land – informiert ist.

WESENTLICHE ERGEBNISSE (II): ZUR WICHTIGKEIT VON MENSCHENRECHTEN

Die allgemeine Frage „Wie wichtig ist es ihrer Meinung nach, dass Menschenrechte für alle Menschen in der Welt verwirklicht werden?“ wird von der großen Mehrheit (76%) als „äußerst wichtig“ beantwortet. Dies verdeutlicht die hohe Wertschätzung der Menschenrechtsidee in der Bevölkerung. Das Ergebnis wird durch die Bewertung einzelner Rechte etwas relativiert (Abb. 3 und 4). Die meisten der vorgegebenen Rechte – sechs von neun bürgerlichen und fünf von acht wirtschaftlichen –

werden zwar von der Mehrheit der Befragten (> 50%; sechs der Rechte sogar von > 70% der Befragten) als „äußerst wichtig“ bewertet. Allerdings werden die folgenden sechs Rechte, bei denen es sich um bedeutende bürgerliche, politische, wirtschaftliche und kulturelle Rechte handelt, nur von einer Minderheit als „äußerst wichtig“ eingestuft:

- Versammlungsfreiheit;
- Asyl;
- Religionsfreiheit;
- Begrenzung der Arbeitszeit und bezahlter Urlaub;
- Teilnahme am kulturellen Leben;
- Bildung von Gewerkschaften.

OST-WEST-VERGLEICH

Der Ost-West-Vergleich ergibt, dass Ostdeutsche wirtschaftliche Rechte insgesamt ein wenig höher einstufen als Westdeutsche (4.4 vs. 4.3 auf einer Skala von 1 = völlig unwichtig bis 5 = äußerst wichtig), das Umgekehrte gilt für bürgerliche Rechte (4.3 vs. 4.4).

FAZIT ZUR WICHTIGKEIT VON MENSCHENRECHTEN

Insgesamt besteht in der Bevölkerung eine hohe Wertschätzung der Menschenrechte und ihrer Verwirklichung. Dennoch sind bei einigen Rechten Defizite zu erkennen: Nicht alle vorgegebenen Menschenrechte werden von der Mehrheit der Befragten als „äußerst wichtig“ eingeschätzt. Das insgesamt positive Ergebnis bezüglich der Wichtigkeit von Menschenrechten stellt eine wichtige Basis für künftige Menschenrechtsarbeit dar.

WESENTLICHE ERGEBNISSE (III): HANDLUNGSBEREITSCHAFT UND TATSÄCHLICHER EINSATZ

Wenn die Verwirklichung von Menschenrechten ein wichtiges Ziel ist, dann ist – neben den Aktivitäten von Regierungen und supranationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen – das Engagement der Bevölkerung ein wichtiger Bestandteil der Menschenrechtsar-

beit und der Menschenrechtserziehung. In den beiden repräsentativen Studien wurde daher die Einsatzbereitschaft und der tatsächlich geleistete Einsatz für Menschenrechte erfragt.

A) EINSATZBEREITSCHAFT FÜR MENSCHENRECHTE

In einem ersten Zugang haben wir nach der (grundsätzlichen) Bereitschaft gefragt, sich durch (a) eine Geldspende oder durch (b) aktives Engagement in einer Menschenrechtsorganisation für Menschenrechte einzusetzen. Die Antwortmöglichkeiten waren „sehr bereit“, „eher bereit“, „eher nicht bereit“, „überhaupt nicht bereit“. Bei beiden Formen des Engagements ist über die Hälfte der Bevölkerung „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ bereit, sich in dieser Form für Menschenrechte einzusetzen. „Sehr bereit“ für ein Engagement äußern sich dagegen:

- 6% bei Geldspenden für eine Menschenrechtsorganisation und
- 7% bei aktivem Engagement in einer Menschenrechtsorganisation.

B) TATSÄCHLICH GELEISTETER EINSATZ FÜR MENSCHENRECHTE

Die geäußerte Einsatzbereitschaft für Menschenrechte muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass Personen sich auch tatsächlich entsprechend verhalten. In unserer zweiten Untersuchung fragten wir daher nach dem konkreten Engagement für Menschenrechte. Die Befragten sollten angeben, wie häufig sie sich in den letzten fünf Jahren für Menschenrechte mit den folgenden Aktivitäten eingesetzt haben:

- Geldspende für eine Menschenrechtsorganisation;
- Protest gegen die Verletzung von Menschenrechten auf einer Unterschriftenliste;
- Teilnahme an einer Mahnwache, Demonstration oder Kundgebung gegen Verletzungen von Menschenrechten, oder
- aktives Engagement in einer Menschenrechtsorganisation.

Für die ersten drei Aktivitäten standen die Antwortmöglichkeiten „häufig“, „manchmal“, „sel-

ten“ und „gar nicht“ zur Verfügung. Beim aktiven Engagement in einer Menschenrechtsorganisation sollte mit „Ja“ oder „Nein“ geantwortet werden. Wie bereits bei der Abfrage der Einsatzbereitschaft, hat die Mehrheit der Befragten sich „gar nicht“ engagiert. Für den Menschenrechtseinsatz besonders relevant sind die Personen, die angeben, sich „häufig“ engagiert zu haben. Dies sind (vgl. Abb. 5):

- 7,7% bei Geldspende für eine Menschenrechtsorganisation;
- 8,3% bei Protest gegen die Verletzung von Menschenrechten auf einer Unterschriftenliste;
- 1,4% bei Teilnahme an einer Mahnwache, Demonstration oder Kundgebung gegen Verletzungen von Menschenrechten. Zudem geben
- 4,3% an, sich in einer Menschenrechtsorganisation engagiert zu haben (d.h. knapp 96% haben dies nicht getan).

Wenn die Befragten sich für Menschenrechte einsetzen, dann also am ehesten durch Geldspenden oder durch Proteste mit Hilfe von Unterschriftenlisten.

Eine genauere Analyse zeigt, dass ungefähr ein Prozent der Bevölkerung sich in einer Menschenrechtsorganisation engagiert und häufig oder manchmal öffentlich gegen Menschenrechtsverletzungen protestiert hat. Dieser Teil der Bevölkerung, der klein erscheinen mag, kann als aktiver Kern im Bereich Menschenrechtsarbeit verstanden werden. Wenn aber beachtet wird, dass ein Prozent der erwachsenen deutschen Bevölkerung ungefähr 600.000 Menschen entspricht, dann ist dies doch eine beträchtliche Anzahl. Wenn zudem alle Personen mitgezählt werden, die sich „häufig“ oder „manchmal“ in der einen oder anderen Art für Menschenrechte einsetzen, dann ergibt dies ein recht hohes Potenzial für das Engagement für Menschenrechte in der Bevölkerung. Zum Vergleich seien einige Zahlen genannt, die wir bei einigen wichtigen Menschenrechtsorganisationen recherchiert haben: amnesty international hat 50.000 Mitglieder und Sponsoren; die Gesellschaft für bedrohte Völker hat 8.000 Mitglieder und 30.000 Sponsoren; pro asyl hat 12.000 Mitglieder und Terre des Hommes sowie Terre des Femmes haben jeweils etwa 3.000 freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

C) WOVON HÄNGT DER EINSATZ FÜR MENSCHENRECHTE AB?

In einem letzten Schritt überprüften wir, wovon das Engagement abhängt. Zusammengefasst war der Einsatz für Menschenrechte höher, wenn die Befragten

- ein höheres Wissen über Menschenrechte und Menschenrechtsdokumente haben;
- die Verwirklichung von Menschenrechten weltweit als wichtig einschätzen;
- ein höheres formales Bildungsniveau (d.h. Abitur) haben.

Das Alter hatte unterschiedliche Auswirkungen, die zu erwarten waren: Ältere spenden eher Geld, Jüngere sind aktiver beim Protest gegen Menschenrechtsverletzungen durch Mahnwachen etc. Andere Variablen wie Geschlecht, Ost-West-Zugehörigkeit, sozio-ökonomischer Status und Erwerbstätigkeit haben kaum einen systematischen Einfluss auf den Einsatz für Menschenrechte.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die drei von uns untersuchten Bereiche von Menschenrechten – Wissen, Einstellungen und Handlungsbereitschaft – allesamt relevant sind.

FAZIT ZUM EINSATZ FÜR MENSCHENRECHTE

Die Ergebnisse zum Einsatz für Menschenrechte zeigen, dass insgesamt nur ein geringer Prozentsatz der Bevölkerung sich regelmäßig aktiv für die Durchsetzung von Menschenrechten einsetzt. Dennoch besteht ein großes Potenzial von Personen, die bereit sind, sich für Menschenrechte einzusetzen. Dies ist ebenfalls ein positives Signal. Es ist die Aufgabe von staatlichen Organisationen und Nicht-Regierungs-Organisationen, dieses Potenzial entsprechend zu nutzen.

MENSCHENRECHTE IN DEUTSCHLAND – EIN AUSBLICK

Mit den hier berichteten Ergebnissen aus zwei repräsentativen Studien liegen erstmals zuverlässige Daten zum Stand der Menschenrechtsbildung in Deutschland vor, an denen sich die weitere Menschenrechtsbildung orientieren kann. Insgesamt zeigen die hier vorgelegten Ergebnisse deutliche Defizite in der Menschenrechtsbildung der deutschen Bevölkerung, besonders bezogen auf den Wissensbereich. Zu ähnlichen Ergebnissen sind auch bereits andere Studien gekommen. Lohrenscheit und Rosemann (2003) haben eine umfangreiche Analyse der Menschenrechtsbildung in Deutschland durchgeführt. Befragt wurden dabei Ministerien, Polizeischulen, Bildungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes, Lehreraus- und Lehrerfortbildungsinstitutionen und Nicht-Regierungs-Organisationen. Lohrenscheit und Rosemann (2003, S. 14) kamen zu dem Ergebnis, dass Deutschland „etwa zehn Jahre hinter den internationalen Entwicklungen zurück“ liege. Insgesamt zeigt sich, dass der Menschenrechtsbildung in Deutschland ein verstärktes Augenmerk zukommen sollte (vgl. zu Standards und Perspektiven der Menschenrechtsbildung in Deutschland auch Mihr/Rosemann 2004).

ABBILDUNG 5: EINSATZ FÜR MENSCHENRECHTE IN FORM VON GELDSPENDE, UNTERSCHRIFTENLISTE, MAHNWACHE, DEMONSTRATION ODER KUNDGEBUNG (ANGEGEBEN SIND PROZENTUALE ANTEILE DER DEUTSCHEN BEVÖLKERUNG)

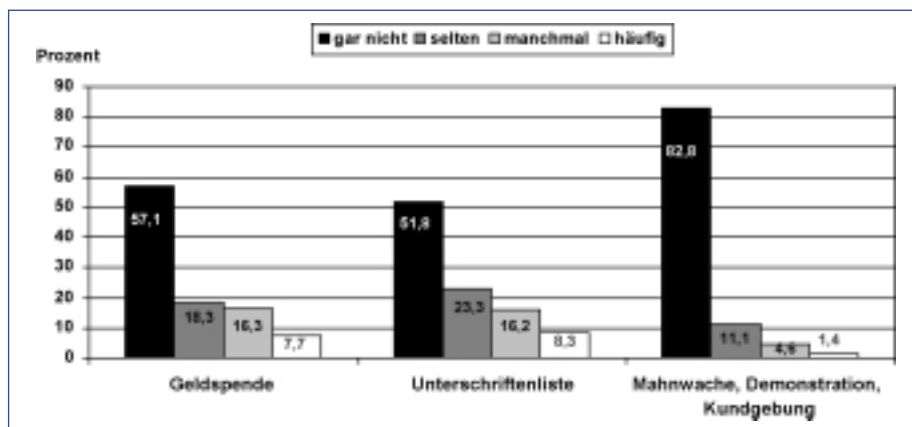
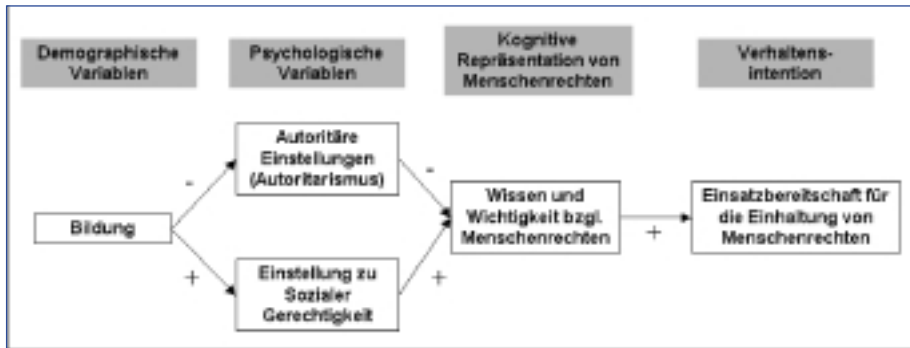


ABBILDUNG 6: MODELL ZUR VORHERSAGE DER EINSATZBEREITSCHAFT FÜR MENSCHENRECHTE



Aus den hier dargestellten repräsentativen Studien können aber auch einige positive Ansätze für die weitere Menschenrechtsbildung gezogen werden. Die Wichtigkeit von Menschenrechten wird insgesamt hoch eingestuft und die prinzipiell geäußerte Handlungsbereitschaft zeigt ein großes Potenzial, das für einen positiven Einsatz für Menschenrechte genutzt werden kann. Diese beiden Bereiche können als wichtige Basis für zukünftige Menschenrechts-erziehung herangezogen werden.

Positive Impulse in der Menschenrechtserziehung werden u.a. durch das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) gegeben. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich unter anderem zur Aufgabe gemacht (vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>):

- eine nationale Koordinierungsstelle für Menschenrechtsbildung aufzubauen;
- Lehrprogramme und Materialien für die Menschenrechtsarbeit in sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel Polizei, Strafvollzugsbehörden und psychiatrischen Einrichtungen zu erstellen;
- Anregungen für schulische Curricula zu erarbeiten;
- an der Qualifizierung von Fachkräften der zivilen Konfliktbearbeitung zu menschenrechtsbezogenen Sachverhalten mitzuwirken, sowie
- allgemeine menschenrechtsbezogene Veranstaltungen, Seminare und Symposien zu veranstalten.

Auch in der Forschung engagiert sich das Deutsche Institut für Menschenrechte. So entstand unter anderem unsere zweite repräsentative Studie in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte. Aus einer Forschungsperspektive heraus wäre der nächste Schritt, verstärkte Ursachenforschung im Bereich der Menschenrechtsbildung durchzuführen. Warum wissen einige Menschen mehr als andere? Wie kann ein Missbrauch von Menschenrechten verhindert werden? Was sind Faktoren, die den Einsatz für Menschenrechte fördern?

Stellmacher, Sommer und Imbeck (2003) haben in diesem Bereich erste Ergebnisse vorgelegt. Sie zeigen, dass eine erfolgreiche Menschenrechtsbildung nicht nur auf die Vermittlung des Wissens und der Wichtigkeit bezüglich Menschenrechten abzielen sollte, sondern auch auf indirekt wirkende psychologische Faktoren. Sie können beispielsweise zeigen, dass autoritäre Einstellungen im Sinne des Autoritarismuskon-

zeptes von Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson und Sanford (1950) sowie von Altemeyer (1996) sich negativ auf das Wissen und auf die Wichtigkeit bezüglich Menschenrechten auswirken und dadurch indirekt auch die Einsatzbereitschaft zur Einhaltung von Menschenrechten vermindern (vgl. Abbildung 6). Umgekehrt hat eine positive Einstellung zu sozialer Gerechtigkeit indirekte positive Einflüsse auf die Einsatzbereitschaft für Menschenrechte.

Ein weiterer wichtiger Fragenkomplex wäre: Was wissen Menschen über Menschenrechtsverletzungen (im eigenen Land und in anderen Ländern), wie werden sie bewertet und was wird dagegen unternommen? Internationale Forschungen zeigen unter anderem, dass Menschenrechten zwar eine große Bedeutung zugemessen wird, gleichzeitig aber Menschenrechtsverletzungen weiter toleriert werden (vgl. Staerklée/Ciémence 2005).

Die hier skizzierten Forschungsansätze können wichtige Impulse für die Menschenrechtsbildung geben. Aus den bisherigen Befunden sollte nach unserer Ansicht zu einer positiven Menschenrechtsbildung inhaltlich Folgendes gehören:

- ein breites Wissen und eine positive Bewertung bezüglich Menschenrechten zu vermitteln, und Menschenrechte als wichtigen Maßstab zur Beurteilung gesellschaftlicher Verhältnisse zu nutzen;
- die Einsatzbereitschaft für Menschenrechte zu fördern, auch durch Beachtung indirekt wirkender psychologischer Einflussfaktoren;
- die Bereitschaft zu fördern, Verletzungen von Menschenrechten im In- und Ausland offen zu legen und sich diesen zu widersetzen.

LITERATUR

- Adorno, T. W./Frenkel-Brunswik, E./Levinson, D. J./Sanford, R. N.: The authoritarian personality. New York, Harper 1950
- Altemeyer, B.: The authoritarian specter. Cambridge, Harvard University Press 1996
- KofiAnnan-2000/12; Press Release SG/SM/7648 OBV/185
- Lohrenscheit, C./Rosemann, N.: Perspektiven entwickeln – Menschenrechtsbildung in Deutschland. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> 2003 (Stand: November 2004)
- Mihr, A./Rosemann, N.: Bildungsziel: Menschenrechte. Standards und Perspektiven für Deutschland. Schwalbach/Ts. 2004
- Sommer, G./Stellmacher, J./Brähler, E.: Einstellung der Deutschen zu Menschenrechten: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Dokumentation zur Pressekonferenz in Frankfurt am 9.12.2002
- Sommer, G./Stellmacher, J./Brähler, E. (in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte): Einstellung der Deutschen zu Menschenrechten: Ergebnisse einer

zweiten repräsentativen Befragung. Dokumentation zur Pressekonferenz in Berlin am 9.12.2003

Sommer, G./Stellmacher, J./Brähler, E.: Menschenrechte: Wissen, Wichtigkeit und Einsatzbereitschaft – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung in Deutschland. In: Verhaltenstherapie und psychosoziale Praxis, 35/2003, S. 361-382.

Sommer, G./Stellmacher, J./Wagner, U. (Hrsg.): Menschenrechte und Frieden. Marburg: Interdisziplinäre Arbeitsgruppe für Friedens- und Abrüstungsforschung an der Philipps-Universität Marburg 1999

Staerklée, C./Ciémence, A.: Why people are committed to human rights and still tolerate their violation: A contextual analysis of the principle-application gap. Social Justice Research 2005 (in press).

Stellmacher, J./Sommer, G./Brähler, E. (in press): The cognitive representation of Human Rights: Knowledge, importance and commitment. Peace and Conflict: The Journal of Peace Psychology

Stellmacher, J./Sommer, G./Imbeck, J.: Psychologische Ansätze zu einer positiven Menschenrechtserziehung – Determinanten der Einsatzbereitschaft für die Einhaltung von Menschenrechten. In: Witte, E. H. (Hrsg.): Sozialpsychologie politischer Prozesse. Lengerich 2003, S. 143-166.

UNESCO (1994): Erklärung der 44. Tagung der Internationalen Erziehungskonferenz zur Erziehung für Frieden, Menschenrechte und Demokratie. Abgedruckt in Europäisches Zentrum für Friedensstudien, Deutsche UNESCO-Kommission und Österreichische UNESCO-Kommission (Hrsg.), 1997, S.64-67.

Wiener Erklärung und Aktionsprogramm der Weltkonferenz über Menschenrechte (1993). In: Tetzlaff, R. (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden 1993, S. 306-318.

UNSERE AUTOREN



Prof. Dr. Gert Sommer, geb. 1941 in Dortmund, arbeitet seit 1977 als Professor am Fachbereich Psychologie der Universität Marburg. Er ist zudem Vorsitzender des Forums Friedenspsychologie und stellvertretender Vorsitzender bei der Zeitschrift Wissenschaft & Frieden. Forschungsschwerpunkte: Psychologische Analyse von Menschenrechten und Feindbildern.



Dr. Jost Stellmacher, geb. 1967, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Sozialpsychologie am Fachbereich Psychologie der Philipps-Universität Marburg. Tätigkeitsschwerpunkte sind Intergruppenprozesse, Fremdenfeindlichkeit, Aggression und Gewalt sowie Menschenrechte.



Prof. Dr. Elmar Brähler ist Medizinspsychologe und Leiter der Abteilung für Medizinische Psychologie und Medizinische Soziologie der Universität Leipzig. Tätigkeitsschwerpunkte sind Psychodiagnostik, Migrationsforschung, ethische Fragen der Reproduktionsmedizin und Untersuchungen zu politischen Einstellungen. Seit Oktober 2002 ist er Prodekan der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig und seit 2004 Kollegiat der DFG.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Resolution 217 A (III) vom 10. 12. 1948

Präambel

Da die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

- da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, daß einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt,
- da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen,
- da es notwendig ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,
- da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern,
- da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,
- da ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist, verkündet die Generalversammlung diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende nationale und internationale Maßnahmen ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Einhaltung durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten selbst wie auch durch die Bevölkerung der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.

Artikel 1

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.

Artikel 2

Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.

Des weiteren darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebiets, dem eine Person angehört, gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist.

Artikel 3

Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

Artikel 4

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen ihren Formen verboten.

Artikel 5

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Artikel 6

Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

Artikel 7

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, die gegen diese Erklärung verstößt, und gegen jede Aufhetzung zu einer derartigen Diskriminierung.

Artikel 8

Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.

Artikel 9

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

Artikel 10

Jeder hat bei der Feststellung seiner Rechte und Pflichten sowie bei einer gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Beschuldigung in voller Gleichheit Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

Artikel 11

- (1) Jeder, der wegen einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, hat das Recht, als unschuldig zu gelten, solange seine Schuld nicht in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.
- (2) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die zum Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angeordnete Strafe verhängt werden.

Artikel 12

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jeder hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Artikel 13

- (1) Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.
- (2) Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

Artikel 14

- (1) Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.
- (2) Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nicht-politischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

Artikel 15

- (1) Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.
- (2) Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

Artikel 16

(1) Heiratsfähige Frauen und Männer haben ohne Beschränkung auf Grund der Rasse, der Staatsangehörigkeit oder der Religion das Recht zu heiraten und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.

(2) Eine Ehe darf nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden.

(3) Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

Artikel 17

(1) Jeder hat das Recht, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben.

(2) Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

Artikel 18

Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder Überzeugung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.

Artikel 19

Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

Artikel 20

(1) Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen.

(2) Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

Artikel 21

(1) Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.

(2) Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.

(3) Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

Artikel 22

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

Artikel 23

(1) Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.

(2) Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

(3) Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.

(4) Jeder hat das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

Artikel 24

Jeder hat das Recht auf Erholung und Freizeit und insbesondere auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und regelmäßigen bezahlten Urlaub.

Artikel 25

(1) Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

(2) Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

Artikel 26

(1) Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muß allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.

(2) Die Bildung muß auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muß zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.

(3) Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

Artikel 27

(1) Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.

(2) Jeder hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

Artikel 28

Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

Artikel 29

(1) Jeder hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entfaltung seiner Persönlichkeit möglich ist.

(2) Jeder ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.

(3) Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

Artikel 30

Keine Bestimmung dieser Erklärung darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, welche die Beseitigung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten zum Ziel hat.

Die Macht der Menschenrechte und die Schlüsselrolle der Menschenrechtsbildung

K. PETER FRITZSCHE

Nur Menschenrechte, die man kennt und versteht, können ihre Wirkung entfalten. Menschenrechte müssen deshalb gelernt werden. Somit ist Menschenrechtsbildung für die Umsetzung und Entwicklung der Menschenrechte unverzichtbar. Auf dem Hintergrund dieser Kernthese entfaltet K. Peter Fritzsche, Inhaber des UNESCO-Lehrstuhls für Menschenrechtsbildung, im ersten Teil ein konzeptionelles Angebot zur Menschenrechtsbildung. Euphorische Erwartungen an eine rasche Umsetzung und vor allem schnelle Ausbreitung der Menschenrechtsbildung werden im zweiten Teil des Beitrags relativiert. Neben mangelnden Ressourcen und dem oftmals fehlenden politischen Willen erklärt sich diese nüchterne Betrachtungsweise durch Gründe, die in der Entwicklung der Menschenrechte begründet liegen: Sie sind komplex, unvollendet und kontrovers. Menschenrechtsbildung ist auch deshalb ein schwieriges Unterfangen, weil sie verschiedensten Stereotypen wirksam begegnen muss.

Red.

MENSCHENRECHTSBILDUNG IST UNVERZICHTBAR

Menschenrechte können nur soviel Macht entfalten, wie diejenigen, die sie brauchen und verteidigen, ihnen in gemeinsamen Bemühungen verschaffen können. Menschenrechte müssen aber gelernt werden. Weder reichen natürliche Talente noch alltägliche Orientierungen oder die schlichte Mediennutzung, um sich zurechtzufinden oder seine Rechte zu bekommen. Ohne professionelle Bildungsmaßnahmen auf diesen Gebieten bleiben die Menschen ignorant und inkompetent und werden in der Folge nicht selten indifferent oder intolerant. Menschenrechtsbildung ist für die Umsetzung und Entwicklung der Menschenrechte unverzichtbar!

Das Argument der Unverzichtbarkeit hat drei Ebenen:

- Ohne Menschenrechtsbildung kann der Einzelne seine Rechte nicht wahrnehmen und verteidigen.
- Ohne Menschenrechtsbildung kann sich keine Menschenrechtskultur in der Zivilgesellschaft entfalten.
- Menschenrechtsbildung ist mittlerweile international selbst als ein Menschenrecht anerkannt, das es zu achten, zu schützen und zu fördern gilt.

Menschenrechtliche Ignoranz vermag für die Gesellschaft, für den Einzelnen wie auch für den Staat schädlichere Folgen haben als schlechte PISA-Werte in Deutsch und Mathe-

matik, nämlich Einbußen an Freiheit, Gleichberechtigung, menschlicher Sicherheit und Lebensqualität.

EIN POSITIVER TREND

Bereits früh hatte sich die Einsicht von der Unverzichtbarkeit der Menschenrechtsbildung in einem engen „Kreis der Eingeweihten“ von UNESCO, Europarat und Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental-Organizations/NGOs) durchgesetzt. Diese Einsicht beginnt sich auch über diesen Kreis heraus langsam auszuweiten. So wie der neuerliche Bedeutungszuwachs des Themas Menschenrechte, so ist auch die Entwicklung der Menschenrechtsbildung stark mit dem Wandel von 1989 verbunden. Nach 1989 stellen die Menschenrechte den einzigen Orientierungsrahmen mit universellem Geltungsanspruch jenseits politischer Ideologien und Religionen dar. Auch wenn die kritischen Analysen der real existierenden Menschenrechtsbildung mahnend auf Defizite hinweisen, so stellt sich doch auch die Frage, mit welchem zeitlichen Erwartungshorizont man an die Verankerung und Umsetzung der Menschenrechtsbildung herangeht. Trotz der aufgewiesenen Defizite ist doch insgesamt ein positiver Trend erkennbar. Wenn man sich die differenzierten konzeptionellen Angebote sowie die wachsenden Veröffentlichungen zum Thema anschaut, wie auch die didaktischen Materialien, die neuen Angebote im außerschulischen Bereich, die Aufnahme in internationale Programme, die Einrichtung von menschenrechtsorientierten Master-Studiengängen, die vielfältigen Informations- und Kursangebote im Internet, dann lässt sich trotz aller Rückstände schlussfolgern: Und sie bewegt sich doch!

Nach einem konzeptionellen Angebot zur Menschenrechtsbildung im ersten Teil, möchte ich im zweiten Teil meiner Ausführungen zeigen, warum die Menschenrechtsbildung ein schwieriges Unterfangen ist, von dem keine schnelle Ausbreitung zu erwarten ist. Neben den bekannten bremsenden Gründen mangelnder Ressourcen und fehlenden politischen Willens gibt es Gründe, die in der Entwicklung der Menschenrechte selber liegen: sie sind komplex, unvollendet und kontrovers. Ihre alltägliche Wahrnehmung ist zudem durch verbreitete Stereotypen belastet. Sie gelten – je nach Kontext – als selbstverständlich, als machtlos, als idealistisch, als verzichtbar oder als störend kritisch. Menschenrechtsbildung hat auch die Aufgabe, diesen Stereotypen zu begegnen.

PROFIL DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Menschenrechtsbildung muss nicht mehr erfunden werden, weltweit gibt es eine wachsende Anzahl von Konzeptionen und prakti-

schen Angeboten. Menschenrechtsbildung hat auch ein je eigenes regionales oder nationales Profil, bedingt durch die spezifischen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, in denen sie praktiziert wird. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob Menschenrechtsbildung in so genannten Entwicklungsländern, in Nach-Bürgerkriegsgesellschaften, in post-totalitären Gesellschaften, in tief gespaltenen Gesellschaften, in Post-Apartheidsgesellschaften oder in etablierten Demokratien durchgeführt wird.

Trotz der konzeptionellen und kontextuellen Vielfalt hat Menschenrechtsbildung weltweit etwas, was sie verbindet, was in Zielsetzung und Engagement universell ist. Wenn man versucht, Meilensteine und Hauptströme zusammenzuführen, dann kann man das nachfolgend dargestellte Profil einer ganzheitlichen Menschenrechtsbildung skizzieren.

Menschenrechtsverständnis

Menschenrechte sind besondere, prioritäre Rechte, die wir als „angeboren, unveräußerlich oder unverlierbar“ bezeichnen. Aber warum? Die Qualifizierung der Menschenrechte als angeborene Rechte bedeutet, dass sie weder erworben, noch verdient oder verliehen werden können, sondern dass sie eine Berechtigung allein auf Grund des Menschseins sind. Gleichwohl ist die Bestimmung der Menschenrechte als angeboren im „metaphorischen Sinne“ (Ernst Tugendhat) gemeint, um ihren besonderen Rang zu unterstreichen. Einmal als angeboren anerkannt, können sie nicht wieder genommen oder verwirkt werden. Sie bleiben eine Berechtigung, die an keine Leistungen, Verdienste oder Pflichterfüllung gebunden ist. Zwar sind mit den Rechten auch die Pflichten verbunden, die Rechte der anderen zu achten, aber die Nichtachtung kann nur zu unterschiedlichen Arten der Kritik oder Sanktion führen, jedoch nicht zum Verlust der Menschenrechte. Menschen sind und bleiben Menschen, auch in extremen Fällen: Sie stehen nicht irgendeiner Strategie der De-Humanisierung zur Disposition.

Menschenrechtswissen

Menschenrechtsbildung muss Grundkenntnisse vermitteln über die Rechte, die ich und alle anderen haben, warum sie sich entwickelt haben und was sie für den Einzelnen wie für die Gemeinschaft leisten. Menschenrechtswissen ist beschreibendes und kritisches Wissen zugleich. Es fragt sowohl nach den Institutionen, Organisationen, Dokumenten und Akteuren, als auch nach den Ursachen der Differenz von Norm und Wirklichkeit, nach den Ursachen von Menschenrechtsverletzungen. Wenn man auch nicht alle Bürger zu Experten machen kann, so müssen die Bürger doch wis-

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

KINDER SIND BEZÜGLICH DER MENSCHENRECHTE ALS „BESONDERS VERLETZLICHE GRUPPE“ ANERKANNT WORDEN. JUGENDLICHE TEILNEHMER EINER UNICEF-AKTION HALTEN IN FREIBURG PLAKATE MIT DER AUFSCHRIFT „UNVERKÄUFLICH“. UNTER DEM MOTTO „KINDER SIND UNVERKÄUFLICH“ STARTETE DIE KINDERHILFSORGANISATION UNICEF EINE BUNDESWEITE AKTION GEGEN AUSBEUTUNG VON KINDERN DURCH MENSCHENHÄNDLER.

picture alliance / dpa

sen, welche nationalen, regionalen oder internationalen Beschwerde- oder Klagemöglichkeiten sie haben und an wen sie sich wenden müssen. In aller Regel sind geeignete Ansprechpartner zunächst wohl helfende Nicht-Regierungs-Organisation wie amnesty international, um zu erfahren, was im Falle vermuteter Menschenrechtsverletzung zu tun ist. Gerade am Beispiel der differenzierten Erweiterung der Menschenrechte, ihrer vielfältigen Schutzmechanismen und den breiten Angeboten von menschenrechtsorientierten NGOs wird deutlich, dass man ohne ein Mindestmaß an Bildung und Aufklärung Menschenrechte weder wahrnehmen noch respektieren kann.

Unteilbare Menschenrechte

In der Geschichte der Menschenrechte sind fundamentale Lebensbereiche der Menschen menschenrechtlich normiert worden. Bekannt sind allerdings meist nur ganz grundlegende Rechte wie das Recht auf Leben oder auf Meinungsfreiheit. Nicht selten wissen die Opfer von Menschenrechtsverletzungen gar nicht, dass ihnen widerfahrendes Leid eine Verletzung eines Menschenrechts darstellt, gegen die sie sich effektiv und legal wehren dürfen. Menschenrechtsbildung hat über den gesamten unteilbaren Bereich der Menschenrechte aufzuklären, der auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte umfasst. Weiterhin gilt es für diejenigen Gruppen, die international bisher als „besonders verletzte Gruppen“ anerkannt worden sind (Kinder, Frauen, Flüchtlinge, Arbeitsmigranten), Informationen über die verstärkten Schutzmöglichkeiten zu liefern.

Wissen und Werte

Zur Unteilbarkeit der Menschenrechtsbildung gehört auch der Zusammenhang von Wissen und Werten. Menschenrechtsbildung bliebe nämlich eindimensional, wenn sie nicht auch über die Ideale und Werte aufklären würde, die den Rechten zugrunde liegen. Zu den beiden tragenden Säulen des Menschenrechtsverständnisses gehört erstens die Idee, dass der Einzelne schutzbedürftig und schutzwürdig ist, um sein Leben selbstbestimmt gestalten zu können. Zweitens sind Menschenrechte als MENSCHEN-Rechte egalitär oder gar nicht. Entweder sie gelten für alle gleich oder sie werden Sonderrechte. Menschenrechte haben also einen Selbstbestimmungs- und einen Nicht-Diskriminierungskern.

Jemand, der über große Kenntnisse der Menschenrechte verfügt, muss noch lange nicht bereit sein, auch die ihnen zugrunde liegenden Werte zu teilen. Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte gehört unverzichtbar hinzu, dass es sich bei den Menschenrechten nicht nur um „meine Rechte“ handelt, sondern immer auch um die gleichen Menschenrechte aller anderen. Menschenrechtsbildung zielt deshalb nicht nur auf die Kenntnisse der je eigenen Rechte, sondern immer auch auf die Anerkennung der Rechte der anderen! Menschenrechte gelten nicht exklusiv, sie gelten nicht nur für Deutsche oder Franzosen oder welche Gruppe auch immer.

Rechts- und Politikbezug

Verkürzt wäre allerdings auch eine Menschenrechtsbildung, die sich nur als Werteerziehung

verstünde oder die sich damit bescheidet, dass „irgendwie“ implizit in den vielen Angeboten der Friedenserziehung und der interkulturellen Erziehung Menschenrechtsbildung praktiziert wird. Für die Menschenrechtsbildung ist es unverzichtbar, dass ein expliziter Bezug hergestellt wird zu den Menschenrechtsdokumenten, zu den Rechten und ihrer Verankerung in Verfassungen und völkerrechtlichen Verträgen wie auch zu der Begründung, der Genese und zu den Akteuren der Menschenrechtspolitik.

Menschenrechte als „way of life“

Menschenrechte stellen aber nicht nur einen normativen Rahmen für die große Politik dar! In einem weiter gefassten Verständnis der Menschenrechte, das ursprünglich aus der Menschenrechtsbewegung kommt, haben Menschenrechte sowohl einen prägenden Einfluss auf das Verhältnis des Bürgers zum Staat, als auch auf das Leben der Bürger untereinander, auf das zivilgesellschaftliche Zusammenleben. Den Menschenrechten als Regime stehen die Menschenrechte als ein „way of life“ zur Seite:

„Information and knowledge about the holistic meaning of human rights, as relevant to peoples' daily lives, will evoke the missing dialogue about human rights as a way of life, and contribute to the questions and answers that promote social responsibility. A world where women and men alike participate in the decision that determine their lives (...) where we build a new political culture based on human rights.“¹

Ausgehend von diesem weiten Menschenrechtsverständnis nimmt Menschenrechtsbil-

derung einen jeden und eine jede in die Pflicht, sich so zu verhalten, dass sie die (gleichen!) Menschenrechte aller anderen anerkennen und respektieren. Nur wenn sich staatliche und zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorientierung ergänzen und stützen, wird es zur nachhaltigen Entwicklung einer Menschenrechtskultur kommen, einer Verankerung der Menschenrechte, die mehr ist als deren Präsenz in Texten und Dokumenten.

Menschenrechtsverletzungen

Da Menschenrechte der systematische Versuch sind, Macht durch gleiche Rechte für alle zu begrenzen, muss immer wieder mit dem Widerstand derer gerechnet werden, die ihre Machtinteressen, ihre Vorrechte und/oder vermeintlichen Überlegenheiten bedroht sehen. Konflikte gehören also konstitutiv zu der Entwicklung der Menschenrechte dazu. Radikaler und unversöhnlicher Widerstand erwächst aus den Reihen von Rassismus, Nationalismus und Rechtsextremismus, da deren Ideologien der Ungleichheit bereits die Grundannahme der Menschenrechte ablehnen: die gleiche Würde und Gleichwertigkeit aller Menschen. Aber auch die verschiedenen Varianten der Fundamentalismen, die Menschen in einer selbstverschuldeten Unmündigkeit halten wollen, stellen radikale Widersacher dar. Schließlich werden die Menschenrechte von all denen begrenzt, unterlaufen oder nachgeordnet, die in ihnen hinderliche und lästige Bedingungen für ihren lokalen bis globalen Wohlstandschauvinismus sehen. Allerdings werden Menschenrechte nicht nur durch „böse Absichten“ identifizierbarer Akteure verletzt. Auch Strukturen der Ungleichheit, der Armut und der Unwissenheit tragen dazu bei, dass Menschen ihre Rechte nicht verwirklichen können.

Dreifacher Imperativ

Menschenrechtsbildung hat eine dreifache, handlungsorientierte Botschaft: Steh auf für deine Rechte! Und: Diskriminiere nicht! Diese Botschaft richtet sich zuweilen an geradezu entgegengesetzte Adressaten: an die potenziellen Opfer und an die potenziellen Verletzer. Darüber hinaus richtet sich dieser doppelte Imperativ jedoch an einen jeden von uns, denn ein jeder kann sowohl Opfer als auch Verletzer werden. Wenn wir noch die Solidarität mit den Opfern hinzunehmen, dann formuliert die Menschenrechtsbildung drei Imperative, für die auch die entsprechenden Handlungskompetenzen entwickelt werden müssen.

ERFOLGSGESCHICHTEN VON MUTIGEN MENSCHENRECHTS-AKTIVISTEN GEHÖREN ZUM ATTRAKTIVSTEN, WAS DIE MENSCHENRECHTSBILDUNG BEREIT HÄLT. EIN MITHÄFTLING HAT DIESES FOTO DES AMERIKANISCHEN BÜRGERRECHTLERS MARTIN LUTHER KING JR. GEMACHT. MARTIN LUTHER KING UND DREI WEITERE PERSONEN MUSSTEN IM GERICHTSGEBÄUDE VON JEFFERSON COUNTY EINE FÜNF-TÄGIGE HAFTSTRAFE WEGEN ANSTIFTUNG ZU EINER DEMONSTRATION IM JAHR 1963 ABSITZEN.

picture alliance / dpa

- Kenne und verteidige deine Rechte.
- Anerkenne die gleichen Rechte der anderen. Verhalte dich im Alltag selber so, dass du die Menschenrechte der anderen anerkannt und nicht verletzt.
- Verteidige nach deinen Kräften auch die Rechte anderer und helfe nach deinen Möglichkeiten Opfern von Menschenrechtsverletzungen.

Menschenrechte und Toleranzkompetenz

Menschenrechtsbildung zielt auch auf die Entwicklung von Toleranzkompetenz. Hierbei orientiert sie sich an einem weiten Toleranzbegriff, der nichts gemein hat mit einem großzügig daherkommenden Gewährenlassen. Aus nachvollziehbaren Gründen trifft das Konzept einer Duldungstoleranz auf wenig Aufnahmebereitschaft in vielen Gesellschaften. Wer will schon gerne

lediglich geduldet werden! Es geht vielmehr darum, die Anerkennungsbereitschaft von gleichen Rechten mit der Toleranzfähigkeit von unterschiedlichen Lebensformen zu verknüpfen. Menschen sollen sich wechselseitig tolerieren, gerade weil sie ein Menschenrecht auf Freiheit und Anderssein haben. Eine Menschenrechtskultur wäre eine, die eine Welt der gleichen Rechte mit einer Welt der Vielfalt verbinden könnte. Die Toleranz der Differenz folgt aus der Akzeptanz der Gleichberechtigung. Dies ist aber nicht selbstverständlich und muss gelernt werden. Immer dann, wenn es einem nicht gefällt, was der andere konkret aus seinen Freiheitsrechten macht und wie er sein Leben gestaltet, erfordert die Anerkennung seines Rechts auf Freiheit die Tolerierung ihrer Konsequenzen (sofern die Freiheit nicht zur Intoleranz missbraucht wird). Es ist die Orientierung an den Menschenrechten, die dann auch die oft auftkommende Frage der Grenzen der Toleranz beantworten kann.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Eine Menschenrechtsbildung, die sich in diesem Sinne um die Anerkennung gleicher Rechte und die Tolerierung unterschiedlicher Lebensformen bemüht, wird als Prävention gegen Rechtsextremismus und Rassismus und deren Ideologien der Ungleichheit wirksam werden können. Wenn es gelingt, die Attraktivität der Freiheits- und Gleichheitsidee der Menschenrechte nachvollziehbar zu machen, wird es möglich, eine Anfälligkeit für die Ideologien der Ungleichheit und des Autoritarismus gar nicht erst entstehen zu lassen.

Interkulturelle Kompetenz

Menschenrechtsbildung ist auch interkulturell ausgerichtet: Sie befähigt und ermutigt zum interkulturellen Dialog. Sie will gegen die Anfälligkeit gegenüber Fundamentalismen jeder Art vorbeugen. Ein integraler Bestandteil der Toleranzkompetenz ist der interkulturelle Perspektivenwechsel. Dieser wird jedoch nur gelingen können, wenn man Klarheit über seine eigene Position hat und diese mit Selbstbewusstsein vertreten kann. Dann aber erlaubt die Perspektivenübernahme eine Haltung, welche die Anfälligkeit für Vorurteile und Feindbilder verringert. Nur von denen, die zum Wechsel der Perspektive bereit sind, kann der viel beschworene Dialog der Kulturen geführt werden. Dieser Dialog ist ein Mittel, um den Menschenrechten in allen Kulturen zur – oft noch ausstehenden – Anerkennung zu verhelfen. Der Dialog ist aber gleichzeitig auch der dauernde Testfall, ob das überhaupt gelingen kann. Nur im Dialog lässt sich eine universelle Anerkennung der Menschenrechte erreichen oder gar nicht. Ein solcher interkultureller Dialog über die Menschenrechte kann nur gelingen, wenn man zum einen nicht in die Arroganzfalle gerät, die blind macht für kulturelle Einwände aus weniger individualistisch orientierten Gesellschaften und zum anderen aber auch nicht in die Selbstblockierungsfalle tappt, die darin besteht, sich der relativistischen Argumentation zu unterwerfen, die die Menschenrechte als westliche Indoktrination missdeutet. Das bedeutet auch, dass Menschenrechte nicht als eine Art Zivilreligion gepredigt werden dürfen, sondern als eine Kultur begründet und entwickelt werden müssen.

Zivilcourage

Menschenrechte brauchen Mut, Menschenrechte machen Mut: Menschenrechte und Bürgermut haben eine Menge miteinander zu tun. Sowohl die Verteidigung der Rechte anderer Personen wie die der eigenen Rechte erfordern immer wieder Mut, auch einen solchen Mut, der um das Risiko weiß, in Folge des Engagements Schaden an Leib und Wohlergehen erleiden zu können. Die Menschenrechten sind nicht vom Himmel gefallen, sondern mussten in unterschiedlichen, durchaus revolutionären Schritten erstritten und erkämpft werden. Zu diesem Prozess hat von Anbeginn der Bürgermut derer gehört, die sich mit der Staatsmacht angelegt haben und sich gegen Entscheidungen und Strukturen aufgelehnt haben, die sie als Unrecht empfunden haben. Immer war der

Mut gefordert, alte Regeln zu verletzen, sich Autorität zu widersetzen, um neue Rechte zu erstreiten. Stets galt es, Ängste und Widerstände zu überwinden. Auch wenn es von Anbeginn – in einem utopischen Überschuss – hieß, dass alle Menschen die gleichen Rechte besäßen, so wurden historisch aus diesem Begriff des Menschen doch viele ausgeschlossen oder noch benachteiligt. Also bedurfte es immer wieder des neuen Mutes, um als Frau, Schwarzer oder als Angehöriger einer benachteiligten Minderheit für die Anerkennung der gleichen Menschenrechte zu kämpfen. Menschen, die um ihre Rechte wissen, können sich leichter wehren. So sehr historisch der Mut der Engagierten zu Menschenrechten geführt hat, so sehr setzen die erreichten Menschenrechte Mut frei, um sie zu verteidigen. Das Wissen um meine Rechte erleichtert mir die Entscheidung meines Engagements. Das Bewusstsein, das etwas verwehrt wird, wozu man berechtigt ist, mobilisiert den Mut, sich zu wehren. In diesem Sinne sind Menschenrechte Mutmacher! Erfolgsgeschichten von mutigen Menschenrechtlern gehören sicher zum Attraktivsten, was die Menschenrechtsbildung bereit hält.

Die Schicksale vieler Menschenrechtsaktivisten und Menschenrechtsverteidiger, die mit ihrem Leben „bezahlt“ haben, verdeutlicht das Risiko, das in vielen Gesellschaften immer noch mit dem Einsatz für die Menschenrechte verbunden ist. Gleichwohl können wir auch diesmal wieder sagen: Menschenrechte sind Mutmacher! Oft fällt es nämlich leichter, sich für andere einzusetzen, wenn man um die Rechtsverletzung weiß, die ihnen widerfährt, wenn die mutige Handlung also mehr ist, als Ausdruck einer reinen „Empörung des Herzens“. Ein aufgeklärtes Menschenrechtsbewusstsein kann hier hilfreich sein.

Die Menschenrechte dienen weiterhin dazu, dass aus dem Mut kein „Übermut“ wird. Vor allem beim Engagement des zivilen Ungehorsams vermögen die Menschenrechte notwendige Grenzen zu setzen. So, wie wir zur Begründung von zivilem Ungehorsam uns am besten an den universellen Werten orientieren, die den Menschenrechten zugrunde liegen, so orientieren wir uns auch an ihnen, wenn es um die Frage geht: Wo hat der Ungehorsam seine Grenzen? Die liegen dort, wo er riskiert, die Menschenrechte anderer zu verletzen. Ziviler Ungehorsam, der dazu führt, dass die Unversehrtheit von Menschen verletzt wird – im Extremfall beim Ansägen von Gleisen –, ist nicht mehr „zivil“, nicht mehr menschenrechtlich begründbar.

Adressatengruppen

Alle Menschen haben ein Menschenrecht, Menschenrechtsbildung zu erhalten! Nur diese Bildung wird es ermöglichen, dass die Menschenrechte ihre Macht entfalten und die Bürger schützen. Neben einer Art Grundwissen oder Kerncurriculum, das unverzichtbar für die eigene Orientierung ist und im Weiteren auch dazu befähigt, sich weiterzubilden und/oder nötige Expertisen bei NGOs oder Menschenrechtsverteidigern einholen zu können, gibt es notwendige Differenzierungen

nach dem politischen Kontext, dem Art des Opfferisikos und dem Profil künftiger beruflicher Aktivitäten. Nach Artikel 24 des Aktionsprogramms der 2004 zu Ende gegangenen Dekade der Menschenrechtsbildung sollen vor allem folgende Berufsgruppen eine spezielle Menschenrechtsbildung erhalten (da ihr Beruf in besonderer Weise menschenrechtsrelevante Tätigkeiten beinhaltet): Polizei, Strafvollzugsbedienstete, Juristen, bewaffnete Kräfte, international tätige Beamte und Angestellte, Entwicklungshelfer, Angehörige von Friedenseinsätzen, Mitglieder von NGOs, Tätige im Bereich der Medien, Regierungsbeamte, Parlamentarier und Lehrer.

Kinderrechte als Einstieg

Menschenrechtsbildung ist schulische und außerschulische Menschenrechtsbildung! Gleichwohl hat die Schule für die Menschenrechtsbildung eine besondere Bedeutung, da Kinder die ersten Träger von Menschenrechten, die anfälligsten Opfer von Menschenrechtsverletzungen und auch die ersten Adressaten der Menschenrechtsbildung sind. Mittlerweile beginnt sich sogar die Einsicht durchzusetzen, dass es hilfreich ist, bereits im Kindergarten die ersten Schritte einer Menschenrechtsbildung zu gehen.

So früh wie möglich und altersgerecht sollen Kindern die Menschenrechte nahe gebracht werden. Was wäre geeigneter hierfür als die Kinderrechte! Das „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ (vom 20. November 1989) – die so genannte „Kinderkonvention“ – wird zunehmend zu einem Bezugspunkt und Schlüsseltext für die Menschenrechtsbildung. Kinder sind die ersten Träger von Menschenrechten und die ersten Adressaten von Menschenrechtsbildung. Nur wenn Kinder bereits ein Bewusstsein ihrer Menschenrechte entwickeln, können sie als Erwachsene in gelingender Weise ihre Menschenrechte wahrnehmen! Nur wenn schon Kinder erfahren, dass ihre Freiheiten und Rechte bei den Freiheiten und Rechten der anderen ihre Grenze haben, werden sie als Erwachsene die Menschenrechte nicht als eine exklusive Berechtigung missverstehen. Nur wenn Kinder schon erfahren, dass Ali und Shula zwar anders aussehen, aber nicht weniger wert sind als Julia und Markus, fällt es ihnen als Erwachsenen leichter, Anerkennung und Toleranz zu praktizieren. Die Kinderrechte erlauben auch eine Solidaritätsbrücke zu denjenigen Kindern in der Welt zu bauen, deren Menschenrechte durch Prostitution, Pornografie, Kinderhandel, Kinderarbeit, Krieg oder Folter verletzt werden. An den Kinderrechten lässt sich auch aufzeigen, wie unterschiedlich und ungleich sich Kindheit gestaltet, und dass Kinder unterschiedlich anfällig sind für Menschenrechtsverletzungen, je nachdem ob sie Jungen oder Mädchen sind oder auch je nach ihrer ethnischen, kulturellen, religiösen oder sozialen Zugehörigkeit.

Menschenrechte als Schulkultur

Darüber hinaus ist Menschenrechtsbildung, die im schulischen Rahmen stattfindet, nicht nur eine Querschnittsaufgabe, sondern sie ist

vor allem eine Frage der Schulphilosophie, des Schulklimas und der Schulkultur. Es gilt nicht nur, über die Menschenrechte zu unterrichten, sondern Menschenrechte auch praktisch erfahrbar zu machen im Lern- und Lebensraum der Schule. Um Menschenrechte auch im schulischen Rahmen erfahrbar machen zu können, um Schule schon als Ort von Anerkennungserfahrung zu nutzen, kann Menschenrechtsbildung nicht allein die Aufgabe eines oder mehrerer Schulfächer sein, sondern sie wird zu einer Frage des Schulklimas und der Schulkultur. „Teste das Menschenrechtsklima deiner Schule“, lautet konsequenterweise ein Projekt der Menschenrechtsbildung.²

So zutreffend der Hinweis auch ist, dass Schule, Staat und Welt nach unterschiedlichen Logiken funktionieren und man nicht eins zu eins von der Schule auf den Staat schließen darf, so unerlässlich erscheint der Menschenrechtsbildung und der durch sie fundierten politischen Bildung, den sozialen Raum, das Experimentierfeld und die Vorbereitungszeit, die Schule gewährt, für eine frühes Erfahrungslernen von Menschenrechten zu nutzen.

MENSCHENRECHTSBILDUNG ALS FUNDAMENT?

Die Menschenrechtsbildung befindet sich noch in einem konzeptionellen Entwicklungsprozess, in dem sie auch ihr Verhältnis zu komplementären und/oder konkurrierenden benachbarten Bildungsansätzen bestimmt sowie ihr Verhältnis zu den Bezugswissenschaften und ihren Didaktiken klärt. Zur Menschenrechtsbildung gehört eben auch dieser reflexive Prozess der Standortbestimmung der Menschenrechtsbildner selbst wie ihrer wissenschaftlichen und pädagogischen Partner. Ein spannender, längst nicht abgeschlossener Kommunikationsprozess ist seit einiger Zeit in Bezug auf Ansätze wie Interkulturelle Erziehung und Anti-Rassistische Erziehung, Globales Lernen, Friedenserziehung und Citizenship Education in Gang gekommen. Diese „Welt der Vielfalt“ von Bildungsangeboten kann auch zur Verunsicherung von Lehrern und Lernern führen. Ist das alles nur alter Wein in jeweils neuen Schläuchen? Innerhalb der Selbstverständigungsprozesse beginnt eine Lesart an Gewicht zu gewinnen, welche die Nachbaransätze der Menschenrechtsbildung als Ausdifferenzierungen von menschenrechtsorientierten Themen versteht wie Nicht-Diskriminierung, Gewaltlosigkeit, globales Bewusstsein, Partizipation. Menschenrechte werden als eine Art Kernbereich oder Fundament all dieser Bildungsansätze gedeutet. Wenn sich dieses Verständnis durchsetzen sollte, wird es aber auch erforderlich sein, das Eigentliche des Menschenrechtzugriffes zu unterstreichen. Menschenrechtsfundierte Ansätze sind moralisch, politisch und rechtlich noch weiter gehend, als Ansätze, die sich „nur“ auf Bedürfnisse und Werte beziehen. Es geht nämlich um universalisierbare und egalitäre Berechtigungen und Verantwortlichkeiten, die als fundamental anerkannten Lebensbereiche besonders zu schützen.

Es gibt auch keine einheitliche Bezugswissenschaft „Menschenrechtswissenschaft“, son-

dern weit gehend separate Wissenschaftsdisziplinen, die sich dem Thema der Menschenrechte aus unterschiedlichen Perspektiven annehmen bzw. die unterschiedlichen Dimensionen der Menschenrechte getrennt behandeln. Zu nennen sind die Philosophie, Rechtswissenschaft, Geschichtswissenschaft, Politikwissenschaft und Psychologie, hinzu kommt die Erziehungswissenschaft. Menschenrechtsbildung „gehört“ darum auch keinem (Schul)Fach allein, sondern ist nur als Querschnittsaufgabe zu bewältigen, denn sie klärt auf über moralische Regeln und Begründungen, historische Entwicklungen, über politische Konflikte, wirtschaftliche Interessen und über rechtliche Verfahren im Feld der Menschenrechte. Einige Fächer haben gleichwohl eine besondere Affinität wie die politische Bildung.

MENSCHENRECHTSBILDUNG UND POLITISCHE BILDUNG

Menschenrechtsbildung ist auch politische Bildung im klassischen Sinn. Menschenrechte sind ein politisches Thema und zwar im Sinne von „großer Politik“, Makropolitik, staatlicher und internationaler Politik. Menschenrechtsbildung hat genuin machtpolitische und herrschaftskritische Fragestellungen auf der Tagesordnung:

- Die Begrenzung und Zivilisierung staatlicher Macht im Interesse fundamentaler Bedürfnisse des Bürgers (Abwehr staatlicher Willkür, Demokratisierung staatlicher Macht, soziale Verpflichtung des Staates);
- der Kampf diskriminierter und verletzlicher Gruppen um gleiche Rechte;
- der Prozess internationaler Einflussnahme, Kontrollen, Monitoring von Menschenrechten;
- die Herstellung von politischem Druck via Öffentlichkeiten (auch dort, wo es noch keine rechtlich ausgearbeiteten Mechanismen gibt), durch zwischenstaatliche Organisationen und durch NGOs;
- diplomatische Verhandlungen im Interesse der Menschenrechte;
- die Kritik an ideologischen Instrumentalisierungen;
- der Dialog um universelle Anerkennung;
- der nationale wie internationale Disput um neue Rechte, der Entwicklungsprozess von Rechten.

Innerhalb der Debatte um die Menschenrechte finden wir allerdings eine parallele Auseinandersetzung zu der Debatte um Demokratie als Herrschafts- und Lebensform. Menschenrechte benötigen zu ihrer Verwirklichung sowohl institutionalisierte Schutzmechanismen wie eine sie begleitende Menschenrechtskultur. Menschenrechtsbildung hat sich einerseits als Institutionenkunde zu verstehen, andererseits zielt sie auf eine menschenrechtlich orientierte Zivilgesellschaft.

MENSCHENRECHTE LERNEN UND DEMOKRATIE LERNEN

Es ist sicher zutreffend, dass sich Menschenrechte und Demokratie thematisch teilweise überschneiden und Demokratie lernen auch

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Menschenrechte lernen einschließt. Demokratie ist ja letztlich eine Manifestation politischer Menschenrechte oder eine Institutionalisierung partizipatorischer Rechte. Zudem ist die Demokratie diejenige Herrschaftsform, in der sich die Menschenrechte am ehesten verwirklichen lassen. Aber die Menschenrechte beanspruchen auch dort Geltung, wo Demokratie noch nicht, nicht mehr oder überhaupt nicht existiert. Einige Beispiele:

- Kinderrechte markieren einen Geltungsbereich der Menschenrechte, ohne dass die Familie, die Schule oder auch die Wirtschaft, in der sie eingefordert werden, demokratisiert sein müssen.
- Menschenrechte gelten auch für Ausländer, die nicht über demokratische Bürgerrechte verfügen. Der Begriff der Menschenrechte greift prinzipiell weiter als der der Bürgerrechte.
- Das Menschenrecht, nicht gefoltert zu werden, gilt unabhängig von der Staatsform.
- Die Umsetzung von Menschenrechten wie das auf Nahrung oder auf Bildung können nicht auf die Verwirklichung demokratischer Verhältnisse warten, so sehr diese förderlich für die Umsetzung sein werden.
- Die Beachtung der Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen (die oft mehr Macht als Staaten haben), steht ganz oben auf der Agenda der internationalen Menschenrechtsdebatten, ohne dass zu erwarten ist, dass solche Unternehmen demokratisiert werden können.
- Die völkerrechtliche Selbstbindung der Staaten an die UN-Menschenrechtskonventionen ist an keine Regierungsform dieser Staaten gebunden.
- Und schließlich: Auch dort, wo eine funktionierende Demokratie besteht, setzen die Menschenrechte der demokratischen Mehrheit Grenzen für einen humanen Kern, der nicht zu ihrer Disposition steht.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

MENSCHENRECHTSBILDUNG IST AUCH POLITISCHE BILDUNG IM KLASSISCHEN SINN. GEHT ES DOCH UM KRITISCHE FRAGESTELLUNGEN UND DIE HERSTELLUNG VON POLITISCHER ÖFFENTLICHKEIT. MEHR ALS 2000 NAMEN VON POLITISCH VERFOLGTEN CHINESEN SCHREIBT EINE MITARBEITERIN VON AMESTY INTERNATIONAL AM 4.6.1996 AUF EINE PLAKATWAND IN DER U-BAHNSTATION AM MÜNCHNER MARIENPLATZ. DIE AKTION ERINNERT AN DEN SIEBTEN JAHRESTAG DES MASSAKERS AUF DEM „PLATZ DES HIMMLISCHEN FRIEDENS“ IN PEKING.

picture alliance / dpa

- das Verhältnis von politischen und von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten;
- die Einschränkung von Menschenrechten in Notsituationen und Nicht-Einschränkbarkeit von so genannten notstandsfesten Menschenrechten;
- die Legitimierbarkeit von militärischen Interventionen zum Schutz von Menschenrechten.

Menschenrechtsbildner können nicht die Probleme und Kontroversen lösen, die die Menschenrechtspolitik aufwirft. Sie können nur kontrovers darstellen, was kontrovers ist.

Selbstverständliche und unmerkliche Menschenrechte

Die Lerner dort abzuholen, wo sie sind, bedeutet oft Unterschiedliches – je nach der Art und Weise, in der die Einzelnen in ihren Rechten beschnitten sind und dies als Problem wahrnehmen. In Gesellschaften, in denen zumindest die Bürgerrechte vergleichsweise gut geschützt sind, herrscht oftmals eine Art „Rechtssaturiertheit“ vor. Die Sensibilität und Aufmerksamkeit für das Thema Menschenrechte ist dann sehr begrenzt, sie richten sich vorrangig auf schwere Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern. Vor allem die Menschenrechte, die man nicht mehr hat, gelangen als verletzte Rechte zu Bewusstsein. Im Zustand relativer Sicherheit gelten sie jedoch als selbstverständlich und unmerklich. Lehrerinnen und Lehrer können dann nicht darauf rechnen, dass Menschenrechte als ein drängendes Thema wahrgenommen werden. Immer gilt es herauszuarbeiten: Was bedeuten Menschenrechte konkret für das eigene Leben und was passiert, wenn sie fehlen? In radikaler Weise vermag Menschenrechtsbildung an den Beispielen deutscher Diktaturen darüber aufzuklären, warum wir Menschenrechte brauchen und was passieren kann, wenn staatliche Macht entgrenzt wird und zivilgesellschaftliche Gegenmacht fehlt.

Lästige Menschenrechte?

So leicht es zuweilen ist, Menschen zu motivieren, sich für ihre „eigenen“ Menschenrechte einzusetzen, so schwierig gestaltet es sich zumeist, wenn es um die Anerkennung der gleichen Menschenrechte bei den anderen geht. Dort, wo die Botschaft lautet: Nimm dir deine Rechte, findet man leicht Gehör. Dort, wo die Botschaft heißt: Achte die gleichen Rechte der anderen, wird dies nicht selten als lästige Beschränkung und moralische Zumutung empfunden. Menschen-

DIE SCHWIERIGEN MENSCHENRECHTE UND IHR EINFLUSS AUF DIE MENSCHENRECHTSBILDUNG

Die real existierende Menschenrechtsbildung ist von der Umsetzung ihrer programmatischen Zielsetzungen noch weit entfernt. Gründe hierfür liegen auch in der Logik und Entwicklung der Menschenrechte selbst wie in ihrer alltäglichen und stereotypen Wahrnehmung durch die Bürger. Menschenrechte sind komplex, unvollendet und umstritten. Im Alltagsbewusstsein gelten sie zudem oft als selbstverständlich, machtlos oder aber als störende Unruhestifter. Beides schafft besondere Herausforderung für die Menschenrechtsbildung.

Komplexe Menschenrechte

Die Menschenrechte sind selbst ein schwieriges, hoch ausdifferenziertes Thema, das an alle Menschenrechtsbildner hohe Ansprüche stellt. Nehmen wir nur einige markante Beispiele:

- Menschenrechte haben unterschiedliche Geltungsbereiche: Sie existieren als philosophische Ideale, als moralische Normen, als politische Forderungen und als juristische Normen.
- Es gibt unterschiedliche Generationen von Menschenrechten, die auch unterschiedlich gut geschützt sind.
- Es gibt unterschiedliche Schutzsysteme mit unterschiedlich weit entwickelten Schutzformen und teilweise sich überschneidenden Kompetenzen.

Die didaktischen Entscheidungen, was wer und wie lernen soll, ist eine schwieriges Unterfangen. Zunehmend erleichtern die zur Verfügung stehenden Materialien aber diese Entscheidungen. Eine unverzichtbare Ressource für die Menschenrechtsbildung ist auch das Internet geworden, und der freie Zugang wie die Möglichkeit, die nötigen Kompetenzen zu erlernen, gehören heute selbst schon zum Recht auf Bildung dazu.

Das Internet bietet Informationen über alle Menschenrechtsdokumente und Schutzmechanismen, über Verletzungen der Menschenrechte und über Reaktionen und Initiativen der NGOs, Zugang zu und Verteilung/Versendung von Kursen/Materialien zur Menschenrechtsbildung. Darüber hinaus ermöglicht es Kommunikation und Dialoge zwischen den unterschiedlichsten Akteuren und Betroffenen der Menschenrechtspolitik und der Menschenrechtsbildung.

Unvollendete Menschenrechte

Die Entwicklung der Menschenrechte ist ein noch längst nicht abgeschlossener Prozess. Einerseits bedeutet dies, dass immer noch neue Lebensbereiche als so fundamental wichtig anerkannt werden, dass sie menschenrechtlich normiert und geschützt werden können. Andererseits bedeutet dies aber auch, dass viele Menschenrechte noch gar keine einklagbaren Rechte darstellen, sondern erst im Stadium eines Ideals oder einer politischen Forderung existieren. Wenn hier der kontextbezogene und historisch aufgeklärte Blick fehlt, kann das bei Lernern leicht zu Enttäuschungen führen und zur Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der Menschenrechte.

Kontroverse Menschenrechte

Eine besondere Herausforderung für die Menschenrechtsbildung liegt darin, dass Menschenrechte im seltenen Fall eindeutig und unstrittig interpretierbar sind, sondern dass es vielfältige Streitpunkte und Konfliktfelder gibt. Kontroversen gibt beispielsweise über

- das Menschenrecht auf Asyl;
- die Begründbarkeit kollektiver Rechte;
- die Umsetzbarkeit des Menschenrechts auf Entwicklung;
- die Interpretation konfligierender Rechte wie im Kopftuchstreit;

rechtsbildung leistet beides: Aufklärung über Berechtigungen, aber auch über Begrenzungen und Verpflichtungen! Die Anerkennung gleicher Würde und Rechte kann man sicherlich nicht mit moralischen Appellen an die „Gutmenschen“ erreichen, sondern es bedarf frühzeitig einer besonderen Lernkultur, um die Bereitschaft zu stärken, gleiche Rechte und gleiche Würde zu akzeptieren: Empowerment heißt ein „magic word“ in der internationalen Diskussion. Es geht um das Starkmachen von Menschen als Grundlage für ihre Offenheit und Toleranz. Vor allem diejenigen, die selber Anerkennung erfahren haben, sind fähig, andere als gleichberechtigt anzuerkennen und ihr Anderssein zu tolerieren.

Machtlose Menschenrechte?

Die Menschenrechtsbildung muss sich weiterhin auch mit einem allgemeinen Ohnmachtsverdacht auseinandersetzen. Wie kann der ganze Menschenrechtsschutz etwas taugen, wenn er die vielen zu beklagenden Menschenrechtsverletzungen nicht verhindern kann?! Diese oft lähmende Ohnmachtsvermutung wird allerdings nicht nur durch die schockierenden Ausmaße der Menschenrechtsverletzungen ausgelöst, sondern sie wird auch durch unangemessene Erwartungen verursacht. Stattdessen ist es angeraten, die Perspektive einmal zu verändern. Was wäre denn ohne den bisherigen Menschenrechtsschutz?! Wie viel Willkür wurde verhindert, welche Diskriminierungen gemindert und welche Lebensqualität ermöglicht! Aus dieser Sicht kommt in den Blick, was schon erreicht wurde und nicht nur, was noch aussteht. Menschenrechtsbildung muss die Erfolgsgeschichte und die „Macht der Menschenrechte“ vermitteln! Mit der Entwicklung der Menschenrechte haben es die Menschen – in einem langen und konfliktreichen Zivilisationsprozess – gelernt, sich zu schützen: zunächst vor der Willkür des Staates, aber zunehmend auch vor Diskriminierung und Repression anderer Bürger. Am Beispiel der einmal überschwänglich „friedliche Revolution“ genannten Bürgerproteste von 1989 lässt sich zudem zeigen, was zivilgesellschaftliche Gegenmacht unter günstigen Rahmenbedingungen erreichen kann. Menschenrechte haben die Welt verändert und können es auch weiterhin tun.

Blauäugige Menschenrechtler?

Stereotype Vorhaltungen, dass Menschenrechtsbildung auf einer blauäugigen „Gutmenschenperspektive“ beruhe, hört man immer wieder. Das Gegenteil ist der Fall. Menschenrechte sind kein Thema für „Gutmenschen“. Die Menschenrechtsbildung rechnet auch mit dem Schlimmsten. Menschenrechte sind notwendig und haben sich entwickelt, weil Menschen andere Menschen immer wieder und systematisch entwürdigen, entrechten, entmenschen, beschädigen. Menschenrechte sind eine aufgeklärte Reaktion auf die Schattenseiten unseres Menschseins und seiner gewalttätigen gesellschaftlichen Erscheinungsformen. Menschenrechte sind Schutzinstrumente, die Räume der Selbstbestimmung und der Nicht-Diskriminierung ermöglichen sollen. Deshalb ist es für die

Menschenrechtsbildung auch so wichtig, nicht nur über die Ideale und den Werthintergrund der Menschenrechtsentwicklung zu berichten, sondern über die real existierenden nationalen wie internationalen Schutzmechanismen, die die Menschenrechtsverletzungen zwar nicht überwinden, aber begrenzen können. Menschenrechte sind ein Dauerprojekt der Zivilisierung gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse. Die Decke der Zivilisation bleibt aber dünn und brüchig und historische Rückfälle hinter das Niveau erreichten Menschenrechtsschutzes sind immer möglich, wie uns die Zeit nach dem 11. September 2001 nachdrücklich demonstriert. Auch diese Anfälligkeit und Brüchigkeit ist Thema der Menschenrechtsbildung.

Bedrohte Menschenrechte

Schlagartig haben der Terroranschläge des 11. September und die Reaktionen auf sie unterstrichen, wie gering das Reservoir an nachhaltiger Toleranz und belastbarem Menschenrechtsbewusstsein war. Menschenrechte wurden nicht nur durch die Terroristen verletzt, sondern auch durch den Kampf gegen den Terrorismus. Generell entstand ein Klima, in dem viele Politiker im Einvernehmen mit der Mehrheit der Gesellschaft Menschenrechte für teilweise verzichtbar, suspendierbar oder einschränkbar halten, sofern die Einschränkungen in Zeiten der Unsicherheit wieder mehr Sicherheit zu versprechen scheinen. Im Schatten terroristischer Bedrohung besteht die Gefahr, dass der Staat überreagiert und sich dem anheim gibt, was Wilhelm Heitmeyer die „autoritäre Versuchung liberaler Republiken“ nennt und dass die Bürger bereit sind, Freiheitsrechte für Sicherheitsversprechen aufzugeben. Menschenrechtsbildung nach dem 11. September ist stärker gefordert denn je zuvor. Auf der Wissensebene gilt es sowohl darüber aufzuklären, welche Grund- und Menschenrechte durch die unterschiedlichen Sicherheitspolitiken tangiert und beschnitten werden, als auch die Analyse voranzutreiben, was denn die Ursachen des Terrorismus sind, und wie allein durch die Achtung der Menschenrechte „menschliche Sicherheit“ ermöglicht wird. Auf der Werteebene gilt es immer wieder zu verdeutlichen und zu begründen, warum die Würde des Menschen als unteilbar und unverlierbar angesehen wird und

dass dies eben im Extremfall (oder Notstandsfall) auch für vermutete wie überführte Terroristen gilt, d.h. dass auch sie das Menschenrecht haben und behalten, nicht gefoltert zu werden.

VISION DER VERÄNDERUNG

Einigen sind die Menschenrechte aber auch ein Dorn im Auge, da sie als Störenfriede und Unruhestifter angesehen werden. Dies ist nicht ganz falsch, aber welche Schlussfolgerung ist daraus zu ziehen? Die Menschenrechte sind eine Rebellion gegen leidvolle Erfahrungen, die als Unrecht gedeutet werden. Menschenrechte sind Instrumente der theoretischen wie der praktischen Kritik. Menschenrechtsbildung ist deshalb eine Art Schule des kritischen Denkens und des auf Veränderung zielenden Handelns. Der Begriff der Menschenrechte erfasst einerseits die schon real existierenden und andererseits die noch zu realisierenden Menschenrechte. Und dort, wo sich eine Kluft zwischen beiden Dimensionen auftut, entzündet sich die Kritik. Dem Begriff der Menschenrechte eigen ist eine Kritik an all den Verhältnissen, in denen Menschenrechte verletzt, verweigert oder verschwiegen werden. Menschenrechtsbildung klärt auf über solche Verhältnisse. Sie informiert über Missstände und vermittelt – orientiert an den Ergebnissen der Bezugswissenschaften – Einsichten in deren vielfältige Ursachen. Menschenrechtsbildung will verändern (in unterschiedlichen Gesellschaften natürlich unterschiedlich tief greifend und weit reichend): Orientiert an der Idee gleicher Menschenwürde und im Vertrauen auf ihre gemeinsamen Kräfte als Bürger und Bürgerinnen werden sich die Menschen wehren gegen Diskriminierung, Widerstand leisten gegen Tyranis und sich einsetzen für die Ziele der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Artikel 28 dieser Erklärung lautet, „Jedermann hat das Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“ Dort, wo sich die Menschen eine andere Ordnung als die bestehende gar nicht mehr vorstellen können, gilt es zu zeigen, inwieweit die Menschenrechte ein Mehr an Freiheit, Gleichberechtigung, menschlicher Sicherheit und Lebensqualität ermöglichen.

LITERATUR

- Breit, G./Schiele, S. (Hrsg.): Demokratie braucht politische Bildung. Bad Schwalbach/Ts. 2004
 Fritzsche, K.P.: Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn u.a. 2004
 Fritzsche, K.P.: Bedeutung der Menschenrechte für die politische Bildung. In: Himmelmann, G./Lange, D. (Hrsg.): Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung Wiesbaden 2005
 Himmelmann, G.: Demokratie-Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Studienbuch. Bad Schwalbach/Ts. 2004
 Lehnhart, V.: Pädagogik der Menschenrechte. Opladen 2003
 Lohrenscheit, C.: Das Recht auf Menschenrechtsbildung. Grundlagen und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte. Frankfurt am Main 2004
 Mahler, C./Mihr, A. (Hrsg.): Menschenrechtsbildung. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden 2004

ANMERKUNGEN

- ¹ Vgl.: <http://www.nafia.idv.tw/html/docs/Shulamith-Koenig.doc>
² Vgl. <http://www.hrusa.org/hrmaterials/temperature/default.shtml>

UNSER AUTOR



Prof. Dr. K. Peter Fritzsche ist Inhaber des UNESCO-Lehrstuhls für Menschenrechtsbildung an der Universität Magdeburg und Mitglied des Bundesvorstands der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung (DVPB). Seine Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Menschenrechte und Menschenrechtsbildung, Toleranzziehung, didaktische Fragen der politischen Bildung.

Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland

FRAUKE WEBER

Auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 wurde den teilnehmenden Staaten empfohlen, Nationale Aktionspläne für Menschenrechte aufzustellen. Zehn Jahre danach hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, dieser Empfehlung nachzukommen. Der nächste Menschenrechtsbericht der Bundesregierung soll einen knapp gefassten Nationalen Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels enthalten, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden. Frauke Weber erörtert in ihrem Beitrag zunächst das Instrument der Nationalen Aktionspläne und die Einzelschritte der Implementation. Bereits gemachte Erfahrungen mit verschiedenen Aktionsplänen in Deutschland und die Bewertung internationaler Erfahrungen in Norwegen und Schweden zeigen, dass Nationale Aktionspläne für Menschenrechte ein lohnenswertes Unterfangen sind. Der Entwurf des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung lag der Autorin bei Redaktionsschluss noch nicht vor. Gleichwohl zeigten erste Fachgespräche, an denen die Autorin teilnahm, dass die Bundesregierung lediglich einen abgespeckten Aktionsplan für Menschenrechte vorlegen wird. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Plan den Anforderungen der Wiener Weltmensenrechtskonferenz gerecht und die für seinen Erfolg notwendige Zustimmung erfahren wird. Red.

DIE IDEE NATIONALER AKTIONSPÄNE

Die Idee des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte ist auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 entstanden. Diese Konferenz ist als einer der Meilensteine in der Geschichte der internationalen Menschenrechtspolitik anzusehen. Immerhin haben die Vereinten Nationen seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 nur zweimal zu universalen Menschenrechtskonferenzen eingeladen, 1968 in Teheran und 1993 in Wien.

An der Wiener Konferenz nahmen 171 Staaten teil. Die Konferenz befasste sich mit einer großen Bandbreite von Menschenrechtsthemen. Dabei wurden auch Mittel und Wege erörtert, wie bestehende Hindernisse bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte überwunden werden können. Das Abschlussdokument der Konferenz, die so genannte „Wiener Erklärung und Aktionsprogramm“, hat keinen

bindenden Charakter, ist aber gleichwohl als wichtiges Dokument einzustufen. Es enthält viele Empfehlungen an die Regierungen und andere Akteure der internationalen Gemeinschaft, die die Verbesserung der Menschenrechtssituation zum Ziel haben. Die Empfehlung an die Staaten, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erarbeiten, basierte auf der Überlegung, dass die menschenrechtliche Ausgangssituation in jedem Land unterschiedlich ist und jedes Land daher am besten selbst Strategien zur Förderung der Menschenrechte entwickeln sollte.

Zehn Jahre nach Wien hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung mit Beschluss vom 13. März 2003 aufgefordert, dieser Empfehlung nachzukommen, indem sie in ihren nächsten Menschenrechtsbericht einen knapp gefassten Nationalen Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels integriert, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden.² Der nächste (7.) Menschenrechtsbericht der Bundesregierung soll in der ersten Jahreshälfte 2005 erscheinen. Er wird auch, wie gefordert, einen Nationalen Aktionsplan enthalten, der sich gegenwärtig in der Fertigstellung befindet.

Empfehlung der Weltmensenrechtskonferenz von 1993:

Den Staaten wird empfohlen, einen Nationalen Aktionsplan aufzustellen, in dem Schritte zur Verbesserung des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte festgelegt werden.



Auftrag des Bundestags an die Bundesregierung von 2003:

Die Bundesregierung soll in den nächsten (7.) Menschenrechtsbericht einen knapp gefassten Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels integrieren, in dem wichtige Problemfelder und Zielvorgaben sowie Strategien zu deren Verwirklichung aufgelistet werden.



Voraussichtlicher Erscheinungstermin des Nationalen Aktionsplans: 1. Jahreshälfte 2005

WAS IST EIN NATIONALER AKTIONSPLAN FÜR MENSCHENRECHTE?

Das Hauptziel eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte ist die Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land. Der Nationale Aktionsplan erreicht dies, indem er die Förderung der Menschenrechte zum Gegenstand eines zukunftsorientierten politischen Programms macht. Nach der Idee von Wien soll auf nationaler Ebene

eine Bestandsaufnahme der Menschenrechtssituation erfolgen. Für Bereiche, die dabei als defizitär identifiziert werden, sollen Ziele formuliert und konkrete Maßnahmen bestimmt werden, die zur Erreichung dieser Ziele innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens durchgeführt werden sollen. Ein solches Ziel könnte etwa wie im schwedischen Aktionsplan für Menschenrechte von 2002 lauten: „Das Wissen über Menschenrechte soll verbessert werden. Dabei ist die Verbreitung der Kenntnisse über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besonders wichtig.“ Eine konkrete Maßnahme zur Realisierung dieses Anliegens könnte etwa darin bestehen, die Menschenrechtsausbildung bei der Polizei und innerhalb der Streitkräfte zu verbessern. Idealerweise benennt der Plan auch die Organe, die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sind, um spätere Kompetenzstreitigkeiten von vornherein zu vermeiden. Überträgt man oben genanntes Beispiel auf Deutschland, so müsste bei der Festlegung der zuständigen Stelle bzw. Stellen berücksichtigt werden, dass der Bund nur Regelungen für Bereiche treffen darf, die nicht in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Insofern dürfte der Bund die Ausbildung innerhalb der Bundeswehr selbst reformieren. Zuständige Stelle hierfür wird das Bundesministerium der Verteidigung sein. Da das Polizeiwesen ausschließlich Ländersache ist, wird das zuständige Bundesministerium des Innern die beabsichtigten Schritte nicht selbst vornehmen, sondern lediglich Vorschläge – etwa im Rahmen der Innenministerkonferenz – unterbreiten können.

An diesem Beispiel wird bereits deutlich, dass es sich bei dem Vorhaben eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte um ein größeres Projekt handelt, das nicht von einem Ressort allein bewerkstelligt werden kann, sondern der Mitverantwortung vieler Akteure bedarf. Grundvoraussetzung für das Gelingen des Vorhabens ist daher ein hierauf gerichteter politischer Wille, der die Unterstützung von allerhöchster Regierungsebene einschließen sollte. Ferner sollte sich die Regierung bewusst sein, dass ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte einer breiten gesellschaftlichen Beteiligung und Zustimmung bedarf. Es ist daher wichtig, dass von der Umsetzung betroffene Gruppen (Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften etc.) bei der Entwicklung des Plans miteinbezogen werden. Ein konsultativer, nicht-konfrontativer Charakter in den Beratungen trägt zur Akzeptanz und schließlich zum Erfolg des Plans bei.

EINZELSCHRITTE DER IMPLEMENTATION

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte hat zur Unterstützung der Staaten ein Handbuch (nachfolgend als „UN-Handbuch“ bezeichnet) mit umfassenden Empfehlungen

ABB.: AKTIONSPLAN IN TABELLENFORM

Ziel	Maßnahme	Umsetzungsorgan	Frist
1. Das Wissen über Menschenrechte soll verbessert werden. Dabei ist die Verbreitung der Kenntnisse über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besonders wichtig.	1. Verbesserung der Menschenrechtsausbildung bei der Polizei 2. Verbesserung der Menschenrechtsausbildung innerhalb der Streitkräfte 3. Unterstützung bei der Erarbeitung von schulischen Curricula zur Menschenrechtsbildung 4. (...)	1. Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit den Ländern 2. Bundesministerium der Verteidigung 3. Bundesministerium für Bildung und Forschung in Zusammenarbeit mit den Ländern	5 Jahre
2. (...)			
3. (...)			

zur Realisierung des Vorhabens eines Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte herausgegeben.³ Darin wird betont, dass auf die beiden dargestellten Phasen der Vorbereitung und Planerarbeitung die weiteren Phasen der Umsetzung, des Monitorings und der Evaluierung folgen sollten. Dass eine Umsetzung der im Plan verabschiedeten Maßnahmen zu erfolgen hat, ist selbstverständlich. Das UN-Handbuch weist aber zu Recht darauf hin, dass aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Umsetzung eine Stelle eingerichtet werden sollte, die für die Koordinierung in der Umsetzungsphase verantwortlich ist. Ferner sollte die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte durch ein Monitoring, d.h. eine ständige Überwachung der effektiven Umsetzung des Plans, begleitet werden. Sinnvoll ist ferner das Vorlegen von Zwischenberichten über den Stand der Umsetzung, sofern dem Plan ein mehrjähriger Zeitrahmen zugrunde liegt. Schließlich empfiehlt das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte nach Ablauf der Umsetzungsfristen eine Gesamtüberprüfung und -bewertung der erzielten Ergebnisse und die Formulierung eines Abschlussberichts. Im Rahmen der Evaluierung sollte auch der Entschluss gefasst werden, ob beabsichtigt ist, einen Folgeplan zu weiteren Schwerpunktthemen zu entwickeln.

Die Idee eines Nationalen Aktionsplans besteht folglich vor allem darin, bestimmte Menschenrechtsziele zu definieren, die durch konkrete Maßnahmen realisiert werden sollen. Für den Erfolg des Aktionsplans ist dabei entscheidend, dass er eine breite politische und gesellschaftliche Zustimmung erfährt.

ERFAHRUNGEN IN DEUTSCHLAND

Die Idee eines Nationalen Aktionsplans zu menschenrechtlichen Themen ist in Deutschland nicht neu, stellt aber einen noch jungen Weg in der Regierungspolitik dar. Es bestehen unter anderem Erfahrungen mit folgenden Menschenrechtsplänen:

- Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (1999);

- Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung: eine globale Aufgabe (2001);
- Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung (2003);
- Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte (2004–2007);
- Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland (2005–2010);
- Aktionsplans gegen Rassismus (gegenwärtig in der Fertigstellung).

Teilweise beruhen diese Pläne auf Verpflichtungen, die die Bundesregierung auf internationalen Menschenrechtskonferenzen eingegangen ist. Nationale Aktionspläne werden in jüngerer Zeit gerne in Abschlussdokumenten von internationalen Konferenzen empfohlen. Nur beispielhaft seien hier erwähnt die Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban/Südafrika (2001)⁴ sowie der Weltkindergipfel von New York (2002)⁵. Auf beiden Konferenzen hat sich die Bundesregierung zur Entwicklung eines Aktionsplans verpflichtet. Der Aktionsplan gegen Rassismus befindet sich gegenwärtig in der Fertigstellung. Der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland wurde im Februar 2005 im Kabinett verabschiedet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Gegensatz zu dem von der Weltmenschrechtskonferenz von Wien geforderten Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, handelt es sich dabei um Pläne, die sich auf ein Schwerpunktthema beschränken. Sie werden als sektorale Aktionspläne bezeichnet.

Die deutschen Menschenrechtspläne stellen erste positive Ansätze dar. Hinsichtlich des Erarbeitungsprozesses ist der Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland besonders hervorzuheben. Die Bundesregierung hat den Plan in enger Kooperation von Politik und Zivilgesellschaft entwickelt, um eine breite gesellschaftliche Zustimmung zu erlangen. Beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern, Kommunen, von nichtstaatlichen Organisationen, aus der Wissenschaft sowie Mitglieder der Kinderkommission des Deutschen Bundestags. Eine Koordinierungsgruppe steuerte den Erstellungsprozess. Kinder und Jugendliche brachten ihre in eigenen

Kinderkonferenzen entwickelten Vorstellungen ein.

Der Umsetzungs- und Monitoringprozess ist beim Aktionsprogramm 2015 – das wegen des ehrgeizigen Ziels, zur weltweiten Halbierung extremer Armut beizutragen, einen Zeitrahmen bis zum Jahr 2015 vorsieht – besonders transparent gestaltet.

Die Bundesregierung hat zu diesem Zweck unter www.aktionsprogramm2015.de eine eigene Webseite zu dem Aktionsprogramm eingerichtet. Dort können unter anderem der Text des Aktionsprogramms in fünf verschiedenen Sprachen sowie die Zwischenberichte über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 abgerufen werden. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde zur Koordinierung des Umsetzungsprozesses ein Arbeitsstab „Aktionsprogramm Armutsbekämpfung“ gegründet. Ferner wurde das Dialogforum 2015 eingerichtet, dem Persönlichkeiten aus den Bereichen Politik, Wirtschaft/Gewerkschaften, Kommunen/Länder, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Kirchen und Medien angehören und welches den Umsetzungsprozess aktiv begleiten soll.

Aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland hat es sich ferner als sinnvoll erwiesen, so genannte Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu gründen, sofern die Zuständigkeiten bei der Verwirklichung von gesetzten Zielen nicht allein beim Bund liegen. So wurde etwa zur Begleitung der Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen häusliche Gewalt gegründet. In diesem Gremium sind die zuständigen Bundes- und Landesministerien, aber auch nicht-staatliche Organisationen, wie Beratungsstellen und Frauenhäuser, vertreten. Ferner haben einige Bundesländer als Folge des Aktionsplans bereits eigene Landesaktionspläne beschlossen, um Verantwortung bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch auf Landesebene zu übernehmen.

INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN: NORWEGEN UND SCHWEDEN

International sind der Aufforderung der Weltmenschrechtskonferenz, einen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte zu erstellen, bislang 17 Staaten⁶ nachgekommen, darunter als einzige Industrieländer Australien (1993), Norwegen (1999) und Schweden (2002). Die Pläne weisen zum Teil ganz erhebliche Unterschiede in der Art und Weise der Erstellung auf, vor allem was die Einbeziehung der Zivilgesellschaft anbelangt. Auch in Umfang und Inhalt variieren sie teilweise sehr stark. Die Regierungen wollen mit den Plänen ein Zeichen in ihrer Menschenrechtspolitik setzen. Alle Pläne sollen der Bestandsaufnahme der Menschenrechtssituation im eigenen Land dienen und Schritte für deren Verbesserung festlegen.

Exemplarisch seien hier die Erfahrungen mit den beiden europäischen Aktionsplänen von Norwegen und Schweden dargestellt. Die Pläne wurden jeweils von der Regierung erarbeitet, wobei großer Wert auf die Einbeziehung der gesamten Gesellschaft gelegt wurde. Nach der Intention beider Aktionspläne soll sich die

Verpflichtung zur Förderung der Menschenrechte klar in der Regierungspolitik widerspiegeln und definiert werden, inwieweit die Behörden zu einem bestmöglichen Menschenrechtsschutz heute und in Zukunft beitragen können. Der schwedische Aktionsplan verfolgt darüber hinaus das Ziel, ein besseres Bewusstsein für die Menschenrechtsarbeit zu schaffen und die Koordinierung von Menschenrechtsarbeit zu verbessern.

Bei der Wahl der Schwerpunktthemen sehen die Pläne Norwegens und Schwedens eine unterschiedliche Fokussierung vor. Der norwegische Plan befasst sich umfassend mit der gesamten Bandbreite der Menschenrechtsthemen. Dabei widmet sich der Plan etwa jeweils zu gleichen Teilen der nationalen und der internationalen Menschenrechtspolitik. Der schwedische Plan bezieht sich fast ausschließlich auf nationale Menschenrechtsfragen, wobei er sich auf bestimmte Schwerpunktthemen konzentriert. Ein besonders herausgehobenes Thema im schwedischen Plan ist die Menschenrechtsbildung. Als Zeitrahmen sieht der norwegische Plan fünf Jahre, der schwedische Plan drei Jahre vor. Beide Pläne formulieren konkrete Maßnahmen und setzen, wo dies sinnvoll ist, für die Umsetzung der Maßnahmen Fristen. Auch die für die

Umsetzung zuständigen Organe werden in beiden Plänen benannt.

Für den Umsetzungsprozess des norwegischen Aktionsplans hat die Regierung in jedem Ministerium einen Menschenrechtsbeauftragten ernannt. Diese sind Mitglieder der neu gegründeten interministeriellen Arbeitsgruppe, die vom Außenministerium geleitet wird. Die Arbeitsgruppe überwacht systematisch die Umsetzung der im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen. Jedes Ministerium berichtet der Arbeitsgruppe über die Fortschritte, die bei der Umsetzung der in den jeweiligen Verantwortungsbereich fallenden Maßnahmen erreicht wurden. Die Ministerin für internationale Entwicklung ist für die Koordinierung dieser Arbeit verantwortlich. Die norwegische Regierung hat sich ferner verpflichtet, eine Evaluierung des Plans in ihrem „Jahresbericht über Norwegens Bemühungen zur Förderung der Menschenrechte“ vorzunehmen und Informationen über etwaige Follow-Ups auf speziellen Webseiten zur Verfügung zu stellen. In Schweden ist der Monitoring- und Evaluierungsprozess ähnlich organisiert: Das Monitoring erfolgt durch eine interministerielle Arbeitsgruppe, die ihr Sekretariat beim Justizministerium hat. Diese wird nach Ablauf

des für die Umsetzung des Plans vorgesehenen Zeitrahmens überprüfen, ob die Maßnahmen tatsächlich realisiert worden sind. Probleme, die bei der Umsetzung des Plans auftreten, werden in der interministeriellen Arbeitsgruppe diskutiert und an die verantwortliche Ministerin bzw. den verantwortlichen Minister berichtet.

BEWERTUNG DER BISHERIGEN ERFAHRUNGEN

Die Erfahrungen mit sektoralen Aktionsprogrammen in Deutschland und den Plänen von Norwegen und Schweden zeigen, dass der mit einem Aktionsplan verbundene arbeitsintensive und zeitaufwändige Prozess lohnenswert ist und dass ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte einen großen Mehrwert darstellt. Die Vorzüge eines Aktionsplans können wie folgt skizziert werden:

- Ein Aktionsplan dokumentiert politischen Willen. Menschenrechtliche Themen werden an herausragender Stelle in der Regierungspolitik verankert.
- Die umfassende Bestandsaufnahme und Analyse der Menschenrechtssituation, die

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

aus verschiedenen Blickwinkeln (Regierung, NGOs, Wissenschaft, Wirtschaft etc.) erfolgt, wird von den Beteiligten als sehr wertvoll empfunden.

- Ein Aktionsplan fördert die Bemühungen um Kohärenz in der Politik, schafft Allianzen und bündelt gesellschaftliche Kräfte.
- Ein Aktionsplan bietet eine strukturierte Herangehensweise. Vor allem ein die Umsetzung begleitendes Monitoring sowie die Evaluierung der erzielten Ergebnisse ermöglicht es den an der Erstellung des Aktionsplans Beteiligten sowie allen anderen Interessierten, in Zeiten angespannter Haushaltslagen die Relation zwischen eingesetzten Ressourcen und Erfolgen zu optimieren und ihre Arbeit auf diese Weise zu rechtfertigen.
- Darüber hinaus stellt ein Aktionsplan ein öffentliches Dokument mit hohem Bildungswert dar, der den allgemeinen Diskurs über menschenrechtliche Themen fördert, zur Bewusstseinsklärung beiträgt und der Zivilgesellschaft als Messinstrument für die Beurteilung von Menschenrechtspolitik dient.

Auch und insbesondere in Abgrenzung zu anderen Menschenrechtsmechanismen, zu denen sich Deutschland auf nationaler und internationaler Ebene verpflichtet hat, stellt ein Nationaler Aktionsplan eine sinnvolle Ergänzung dar. Auf nationaler Ebene ist als weiterer Mechanismus vor allem der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung hervorzuheben. Sein Zweck besteht darin, über einen bestimmten Berichtszeitraum (ca. zwei bis drei Jahre) Rechenschaft über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen gegenüber dem Parlament abzulegen. Auf internationaler Ebene hat sich Deutschland durch die Ratifizierung von Menschenrechtsübereinkommen im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarats diversen weiteren Menschenrechtsschutzinstrumenten unterworfen. Unter anderem hat sich Deutschland dazu verpflichtet, in so genannten Staatenberichten über die Verwirklichung der in den Menschenrechtsübereinkommen verankerten Rechte Rechenschaft an internationale Ausschüsse zu legen. Im Unterschied zum Nationalen Aktionsplan sind diese Mechanismen als reine Überprüfungsinstrumente einzustufen, die sich mit der Menschenrechtssituation in der Vergangenheit und in der Gegenwart befassen. Der Nationale Aktionsplan zeichnet sich aber vor allem durch seine Zukunftsorientiertheit aus; er will einen defizitären Ist-Zustand durch konkrete Maßnahmen abstellen und somit aktiv eine Veränderung herbeiführen. Die Analyse der bisherigen Erfahrungen lässt daher den Schluss zu, dass sich das aufwändige Verfahren eines Nationalen Aktionsplans lohnt, weil auf diese Weise gewünschte Veränderungen in der Menschenrechtsarbeit bewirkt werden können.

UMSETZUNG DES BUNDESTAGSBESCHLUSSES

Die Bundesregierung hat den Auftrag des Bundestages vom 13. März 2003, in den nächsten

Menschenrechtsbericht einen knapp gefassten Aktionsplan in Form eines eigenständigen Kapitels zu integrieren, angenommen. Die Veröffentlichung des Menschenrechtsberichts mit dem Aktionsplan ist für die erste Jahreshälfte 2005 angekündigt.

Zur Vorbereitung des Aktionsplans hat das mit der Redaktion des Menschenrechtsberichts betraute Auswärtige Amt das Deutsche Institut für Menschenrechte gebeten, eine Studie über die Erfahrungen mit bereits bestehenden Menschenrechtsplänen zu erarbeiten, die im September 2003 vorgelegt wurde.⁷ Parallel hierzu wurden Gespräche zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Deutschen Institut für Menschenrechte zu konzeptionellen Fragen geführt. Im November 2003 fand auf Initiative des Deutschen Instituts für Menschenrechte ein Fachgespräch zur Einführung in die Thematik (capacity-building) statt. Der bewusst eher kleine Teilnehmerkreis repräsentierte die Bereiche Ministerien, Fraktionen, fachlich ausgewiesene nichtstaatliche Organisationen sowie angewandte Wissenschaft. Bei der im Rahmen dieser Veranstaltung geführten Diskussion herrschte in Bezug auf den Bundestagsbeschluss Konsens, dass dieser nicht auf einen umfassenden Aktionsplan ausgerichtet sei. Die Platzierung in einem Kapitel des Menschenrechtsberichts spreche dafür, dass eine Konzentration auf Schwerpunktthemen gewollt sei.

Die weiteren Schritte der Erarbeitung des Aktionsplans – die Auswahl der Schwerpunktthemen und die Formulierung von Zielen und Maßnahmen – erfolgten innerhalb der Ressorts. Der Prozess wurde für die interessierte Öffentlichkeit nicht transparent gestaltet. Eine Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Planerstellung fand nicht statt. Der Plan wird sich mit knapp 20 Themenfeldern befassen, wobei der überwiegende Schwerpunkt des Plans im Bereich der Außenpolitik angesiedelt sein wird. Der Horizont der Planziele beträgt zwischen zwei und vier Jahre. Ein Entwurf des

Plans lag der Autorin bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Es ist bedauerlich, dass die Chance der partizipativen Erarbeitung nicht genutzt wurde. Es kann aber momentan noch nicht beurteilt werden, ob und inwieweit nicht wenigstens Vorstellungen von Expertinnen und Experten der Zivilgesellschaft und Wissenschaft, die außerhalb des Kontextes eines Aktionsplans geäußert wurden, bei der Formulierung des Plans Berücksichtigung gefunden haben.

Nun bleibt abzuwarten, ob der im Vergleich zur Idee der Wiener Weltmenschrechtskonferenz abgespeckte Aktionsplan für Menschenrechte den Erwartungen in punkto Zukunftsorientiertheit und Formulierung von konkreten neuen Zielen und Maßnahmen, an denen sich die Regierung zu messen lassen haben wird, gerecht wird und ob der reine Regierungsplan auch ohne die Einbeziehung der Zivilgesellschaft die für seinen Erfolg notwendige Zustimmung erfahren wird.

ANMERKUNGEN

¹ Dok. Nr. A/CONF. 157/23, 12.07.1993; auf deutsch abgedruckt in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Gleiche Menschenrechte für alle (DGVN-Texte 43) Bonn 1994.

² Bundestagsdrucksache 15/397.

³ Office of the UN High Commissioner on Human Rights: Handbook on National Human Rights Plans of Action. Genf, 29.08.2002; im Internet abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/pdf/nhrap.pdf>

⁴ Erklärung und Aktionsprogramm, 08.09.2001, Rnr. 66, 99ff., 167; im Internet auf deutsch abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/conf/ac189-12.pdf>

⁵ Abschlussdokument „Eine kindergerechte Welt“, Dok. Nr. A/S-27/19/Rev. 1, 10.05.2002, Rnr. 59ff; im Internet auf deutsch abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-sondert/gv27/as2719rev1.pdf>

⁶ Australien (1993), Malawi (1995), Lettland (1995), Philippinen (1996), Brasilien (1997), Ecuador (1998), Indonesien (1998), Mexiko (1998), Südafrika (1998), Venezuela (1999), Bolivien (1999), Norwegen (1999), Demokratische Republik Kongo (2000), Schweden (2002), Litauen (2002), Mongolei (2003) und Moldawien (2004).

⁷ Frauke Weber (Deutsches Institut für Menschenrechte): Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland? Berlin 2003.

UNSERE AUTORIN



Frauke Weber, Jahrgang 1971, studierte Rechtswissenschaften in München und Paris mit den Schwerpunkten Völkerrecht und Menschenrechte. Sie ist seit fünf Jahren als Rechtsanwältin tätig. Im

Jahr 2003 erarbeitete sie für das Deutsche Institut für Menschenrechte eine Studie zum Thema „Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte“ mit Empfehlungen an die Politik. Zur Zeit arbeitet Frauke Weber als wissenschaftliche Beraterin für das Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes zu Fragen des Ausländer-, Vertriebenen- und Flüchtlingsrechts.

Die politische Bildung ist besser als ihr Ruf

SIEGFRIED SCHIELE

Der Glaube an das Messbare ...

Es wäre ja zu schön, einen Bericht in Händen zu haben, der die Situation der politischen Bildung in Deutschland überzeugend und aktuell darstellt! Bei dem riesigen Unterfangen war die Hoffnung auf einen solchen Bericht kaum begründet. Was wir jetzt vom Institut für Sozialpädagogik, Sozialarbeit und Wohlfahrtswissenschaften der TU Dresden in Händen haben, ist zwar lesenswert und vermittelt manche Annäherungen und Tendenzen, die in Fachkreisen kritisch diskutiert werden sollten. Aber damit kann nicht der Anspruch verbunden werden, jetzt wisse man über den aktuellen Stand der politischen Bildung in Deutschland Bescheid. Der Anspruch des Auftraggebers – des Bundesministeriums für Bildung und Forschung – war aber die „Erarbeitung einer Studie, die Aufschluss über die empirische Wirklichkeit der politischen Bildungsarbeit gibt. (...) In der Erfassung und Auswertung sollen Institutionen, Themen- und Förderbereiche o.ä. ohne Einschränkungen berücksichtigt werden.“ Dieser Auftrag war ein schwerer Rucksack, der vom kleinen Team der TU Dresden kaum geschultert werden konnte. Aus diesem Grund hätte der Bericht zurückhalten-der ausfallen müssen. Die Latte war von Anfang an so hoch gelegt, dass man sie nicht überqueren konnte.

Zum methodischen Vorgehen

Die Validität des Berichts steht und fällt mit den Methoden, die man bei diesem Projekt anwendet. Und hier melde ich erhebliche Zweifel an. Bei der Präsentation des Berichts am 29. und 30. November 2004 in Berlin wies der Leiter der Projektgruppe, Prof. Dr. Lothar Böhnisch, wiederholt darauf hin, dass der Bericht auf einer „soliden Grundgesamtheit“ beruhe. Genau das muss in Zweifel gezogen werden. Nun ist es wirklich schwer, diese Grundgesamtheit zu erfassen. Der Fragebogen, der auch schon ein Riesenproblem darstellte, wurde an 1.060 Einrichtungen in Deutschland verschickt. Diese Zahl steht auf keinem sicheren Grund, eine Tatsache, die den Autorinnen und Autoren der Studie im Kern bewusst ist. So sagte mir zum Beispiel der Leiter einer bedeutenden Akademie für politische Bildung in Deutschland, dass sein Haus nicht in die Erhebung einbezogen gewesen sei. Geht man aber dennoch von der Zahl 1.060 aus, dann fällt auf, dass die Rücklaufquote der Fragebögen lediglich 33% betragen hat. Von etlichen Einrichtungen weiß ich, dass sie nach gründlicher Überlegung keinen ausgefüllten Fragebogen nach Dresden geschickt haben. Die Fragen schienen ihnen für den eigenen Bereich nicht passend und nicht differenziert genug. In manchen Fällen hatten sie die geforderten Daten nicht präzise genug zur Hand und wollten nicht grob über den Daumen peilen, was ganz bestimmt in dem einen oder andern Fall Abhilfe geschafft haben dürfte. Die 349 Einrichtungen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, sind schon kaum mehr repräsen-

tativ für die politische Bildung in Deutschland. Wenn man bedenkt, dass dieses Drittel von der jeweiligen Struktur her sehr unterschiedlich aussieht, diese Tatsache aber bei der Auswertung fast ganz außer Acht gelassen wurde, dann müssen die Ergebnisse sehr zweifelhaft ausfallen. Nach dem Bericht verfügt „ein Fünftel der befragten Einrichtungen über gar kein fest angestelltes pädagogisches Personal, weitere knapp 40% der Einrichtungen beschäftigen zwischen 0,5 bis zwei MitarbeiterInnen“ (Seite 25f. des in Berlin vorgestellten Berichts). Nur bei 6,6% der Einrichtungen arbeiten mehr als zehn fest angestellte pädagogisch ausgebildete Personen. Die Summe aller Aktivitäten zur politischen Bildung bei den Einrichtungen, die mehr als zehn Pädagoginnen und Pädagogen beschäftigen, liegt so hoch, dass diese Daten bei der Auswertung hätten gesondert dargestellt werden müssen. Und hier liegt der Hase im Pfeffer. Weil keine Gewichtung und keine Differenzierung vorgenommen wurden, kann das Ergebnis nicht stimmen. Wenn zum Beispiel neun „Mini-Einrichtungen“, über deren Existenz ich ja glücklich bin, angeben, dass sie keine Veranstaltungen zur Medienpädagogik anbieten, und die zehnte als Großeinrichtung mit ca. 1.000 Veranstaltungen pro Jahr 50% ihrer Aktivitäten im Medienbereich durchführt, dann werden nach der Logik des Berichts nur 5% Angebote im medienpädagogischen Bereich durchgeführt – ein statistischer Schnitt, der als inhaltliche Aussage völlig wertlos ist.

Darum ist es m.E. kaum verzeihlich, dass keine Gewichtung vorgenommen wurde. Um zu handfesten Aussagen zu kommen, hätte man dringend die absoluten Zahlen der Veranstaltungen und Projekte miteinander in Beziehung setzen und die erheblichen quantitativen Unterschiede auf die Waagschale legen müssen. Wenn es sich dabei auch um ein diffiziles Unterfangen handelt, ist es für die Auswertung unerlässlich. Ein Ausweg wäre zum Beispiel, von vornherein Einrichtungen nach ihrer Größe und Wirkungsbreite gesondert zu erfassen, auszuwerten und auch in unterschiedlicher Weise darzustellen. So aber sind alle Tabellen und die zahllosen Schaubilder der Studie auf ihre Aussagekraft hin zu befragen.

Dieser Mangel des Berichts ist auch nicht zu beheben durch Gruppendiskussionen und Interviews mit Expertinnen und Experten, so wünschenswert solche qualitativen Erhebungen sind. Gegenüber den Grunddaten erhalten sie meiner Meinung nach durch die häufigen Zitate sogar ein zu starkes Gewicht. Nach welchen Kategorien die Gespräche ausgewertet wurden, wird nicht deutlich genug.

Methodisch fragwürdig ist auch die Teilnehmerbefragung bei der „Attac-Sommerakademie“. Wenn man bedenkt, dass es sich um eine einzige Veranstaltung (vom 30.7.-5.8.2004 in Dresden) handelt, dann darf man schon staunen, welche gewagten Schlüsse aus diesem Projekt gezogen wurden und welche Rolle Attac bei der Gewichtung des gesamten Berichts erhält.

Die politische Bildung wird zu einem Brei

Dem Forschungsteam war schon bewusst, dass es sich auf Glatteis begeben würde bei dem Versuch, die gesamte politische Bildung in Deutschland zu erfassen. Umso eher hätte man erwarten dürfen, dass alle Anstrengungen unternommen werden, die politische Bildung wenigstens in ihren wichtigsten Unterscheidungsprofilen zu erfassen und darzustellen. Nur am Anfang des Berichts werden schüchterne Versuche in dieser Richtung gemacht. Danach gehen die erhobenen Daten in einem Brei unter. Meiner Meinung nach hätte der Bericht eine Chance geboten, die Strukturen politischer Bildung in Deutschland herauszuarbeiten und Stärken und Schwächen darzulegen.

Wir haben die reiche Landschaft vieler freier Träger, die in sich schon sehr differenziert ist und zum Teil weltanschaulich deutlich unterscheidbare Profile hat. Diese Trägergruppen haben Möglichkeiten und Schwierigkeiten, die sich zum Beispiel von der politischen Bildung im öffentlichen Auftrag erheblich unterscheiden. Darüber würde man aus dem Bericht gern etwas erfahren.

Eine klar unterscheidbare Gruppe unter den Trägern politischer Bildung in Deutschland sind die Stiftungen der Parteien mit ihren Akademien und Bildungswerken. Möchte man über deren Arbeit etwas erfahren, dann wird man den Bericht vergeblich befragen.

Will man aber die Vorzüge und Probleme der Strukturen politischer Bildung in Deutschland erfassen, dann kann man diese Hauptdifferenzierungen nicht einfach übergehen und den „Einheitsbrei“ politischer Bildung dann den Neuen Sozialen Bewegungen entgegensetzen. Auch der Bereich der politischen Bildung im öffentlichen Auftrag wird nicht besonders gewichtet und dargestellt. Dabei ist gerade dieser Sektor eine deutsche Spezialität, die man ebenfalls mit ihren Vorzügen und Mängeln überprüfen sollte, bevor man sie mit allen anderen Bereichen politischer Bildung zusammenrührt. Ich kann nicht begreifen, weshalb die Bundeszentrale für politische Bildung, die bedeutendste Einrichtung politischer Bildung in Deutschland, so gut wie gar nicht im Bericht vorkommt. Auf die große Zahl und Streubreite der Publikationen zur politischen Bildung, die von der Bundeszentrale und etlichen Landeszentralen herausgegeben werden und für die politische Bildung in Deutschland eine enorme Bedeutung haben, geht der Bericht überhaupt nicht ein.

Werden alle Bereiche vorschnell vermischt, dann muss man sich nicht wundern, dass auch die politisch Verantwortlichen nicht differenzieren und wie in Hannover die Landeszentrale auch mit der Begründung schließen, es gebe ja noch genügend andere Träger politischer Bildung im Land.

Was das Wesen politischer Bildung im öffentlichen Auftrag ausmacht, ist die Verpflichtung, Politik und Gesellschaft vom Kern des Grundge-

setzes her darzustellen, zu analysieren und zur Diskussion zu stellen. Und dafür gelten die Beutelsbacher Prinzipien (die ja Spannungsgeladene und kontroverse politische Bildung ermöglichen), die für weltanschaulich gebundene Träger natürlich eine geringere Bindungskraft haben.

Auch die vielen Volkshochschulen haben eine Verwandtschaft zum Bereich der politischen Bildung im öffentlichen Auftrag und verdienen ebenfalls eine gesonderte Darstellung. Den unverwechselbaren Profilen der verschiedenen Trägerbereiche, die nicht austauschbar sind, wird der Bericht nicht gerecht.

Es ist eine Grundfrage einer solchen Evaluation, wer die Sisyphusarbeit leisten soll und kann. Zweifellos gibt es Berührungspunkte zwischen politischer Bildung und Sozialpädagogik, aber die Wissenschaftsbereiche sind auseinander zu halten und haben ihre eigenen Strukturen, die im Bericht aber immer wieder ineinander fließen. Deshalb kann es nicht verwundern, wenn die didaktische Diskussion der Fachdisziplin Politische Bildung nicht angemessen dargestellt wird. Bei aller „Entgrenzungs-Problematik“ ist es im Kern nicht umstritten, dass politische Bildung mit den Kategorien des Politischen zu arbeiten hat, die im Lauf der letzten Jahrzehnte in der Didaktik politischer Bildung immer wieder in den Mittelpunkt gestellt und diskutiert wurden. Schon der frühe Hermann Giesecke hat darauf hingewiesen, dass bestimmte Kategorien für politisches Lernen unverzichtbar sind. Dazu gehören unter anderem Konflikt, Konkretheit, Macht, Recht, Interesse, Solidarität, Ideologie und Geschichtlichkeit.

Die politische Bildung tut gut daran, sich nicht von diesem Kern zu verabschieden. Dann wird auch sofort klar, dass reines „Aktionslernen“ nicht mit politischer Bildung gleichgesetzt werden kann. Sich an politischen Aktionen zu beteiligen, kann ein Ausdruck politischer Bildung sein, diese Beteiligung kann aber politische Bildung nicht ersetzen. Diese Problematik wurde schon vor langer Zeit und immer wieder in der Didaktik politischer Bildung behandelt und war in gewisser Weise schon „zu den Akten gelegt“. Darum verwundert es, dass „Aktionslernen“ fast als neue (!) Heilslehre angeboten wird.

Ist die politische Bildung verstaubt?

Hier ist nicht der Raum, auf viele andere Fragestellungen des Berichts einzugehen. Nur kurz soll noch auf einige Punkte hingewiesen werden, die mir besonders problematisch erscheinen.

- So wird unter anderem ausgeführt, dass „der Weg (politischer Bildung) durchweg zwischen traditioneller Institutionenkunde und lebensweltlichem Eventmanagement gesucht“ werde (S.41).

Ich möchte gern mit genauer Anschrift die Institution in Deutschland genannt bekommen, die heute noch „traditionelle Institutionenkunde“ betreibt. Wenn das einige Leute bei der Befragung behauptet haben, dann sollen sie das bitte exakt belegen. Sonst sind solche Hinweise wertlos und gefährlich zugleich, weil sie der politischen Bildung ganz zu Unrecht einen verstaubten Anstrich geben. Und dann wird diese antiquierte Form politischer Bildung per Zitat noch besonders den Zentralen für politische Bildung in die Schuhe geschoben (S.56/57), selbst

wenn diese Feststellung dann an anderer Stelle wieder etwas relativiert wird (S.58).

- Auch an anderer Stelle, zum Beispiel bei den Themenfeldern, suggeriert der Bericht, die politische Bildung sei in weiten Bereichen von vorgestern und nicht am Puls der Zeit. Man wird bei Befragungen immer den einen oder andern finden, der so etwas behauptet. Die Wirklichkeit wird damit nicht erfasst. Immer wieder erlebe ich nicht nur bei den Landeszentralen und der Bundeszentrale, sondern auch bei Volkshochschulen und vielen freien Trägern, wie sie aufgeweckt und putzmunter ihre Angebote nach dem ausrichten, was unsere Zeit erfordert und was die Bürgerinnen und Bürger brauchen und nachfragen. Darum ist es auch regelrecht falsch, wenn der Bericht von „rückläufiger Nachfrage“ spricht (S.92). Wenn es bei manchen Trägern rückläufige Nachfrage gibt, dann hat das fast ausschließlich damit zu tun, dass die Rahmenbedingungen erheblich schwieriger geworden sind.
- Politische Bildung kann sich aus verständlichen Gründen weit weniger auf dem Markt halten als andere Fächer im Bildungskanon. Der Beleg lässt sich erbringen, dass ein Mehr an Personal und Geld ein entsprechendes Mehr an Angeboten politischer Bildung, das auch nachgefragt wird und dringend geboten ist, bringt. Dann darf der Bericht aber diese Realität auch nicht verbiegen und so tun, als würde eine zurückgehende Nachfrage damit zusammenhängen, dass die politische Bildung mit antiquierten Methoden und Inhalten arbeiten würde (S.270).

Darum ist dem Bericht auch voll in folgendem Punkt zuzustimmen: „Der Staat muss den Wert der Politischen Bildung für die Demokratie und die Vermittlung gesellschaftspolitischer Kompetenzen erkennen und sie dementsprechend würdigen und fördern“ (S.205). Die Demokratie braucht die politische Bildung, gerade weil ein großer Glaubwürdigkeits- und Vertrauensverlust eingetreten ist. Dieses riesige Problem kann durch Maßnahmen politischer Bildung wenigstens teilweise aufgefangen werden. Das gelingt jedoch nur, wenn die Institutionen und Träger

politischer Bildung selbst als glaubwürdig gelten. Hier widerspreche ich dem Bericht ausdrücklich, wenn er unterstellt, dass auch die politische Bildung vom Glaubwürdigkeitsverlust „maßgeblich betroffen“ sei (S.267). Tag für Tag erlebe ich ein riesiges Vertrauen, das der politischen Bildung entgegengebracht wird.

Beutelsbacher Konsens ist eine Hilfe

Immer wieder stelle ich fest, dass der wichtige Beutelsbacher Konsens nicht korrekt dargestellt oder missverstanden wird. Sein Anspruch bezieht sich ausschließlich auf die politische Bildung im öffentlichen Auftrag, also auch ganz wesentlich auf die politische Bildung in den Schulen. Hier hat er auch, soweit ich sehe, unbestrittene Gültigkeit, ist längst zum Exportschlager geworden und für die politische Bildung etlicher Länder in aller Welt eine wichtige Orientierung.

Für weltanschaulich gebundene Träger kann der Beutelsbacher Konsens keine absolute Verbindlichkeit beanspruchen. In diesem Feld kann er lediglich wichtige Orientierung geben, weil Bildungsprozesse nur möglich sind, wenn die Lehrenden und die Lernenden nicht in ein enges Korsett beim Lernprozess gesteckt werden. Deshalb ist es nicht gut, wenn der Bericht untaugliche alte Bilder wie „Konsensmaschine“ (S.63) neu aufleben lässt. Übrigens fällt auf, dass der Beutelsbacher Konsens in anderem Zusammenhang wieder als bedeutsam dargestellt wird (S.138). Nicht nur hier fragt man nach der inneren Konsistenz des Berichts.

Der Bericht gibt wichtige Anregungen

Es bringt den Leserinnen und Lesern mehr, die kritischen Punkte des Berichts in den Mittelpunkt zu stellen. Natürlich enthält er auch eine Reihe von Anregungen, die nützlich sind und breit diskutiert werden sollten.

- Dazu gehören zum Beispiel die Hinweise auf die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die politische Bildung, Sie stellt ihr Licht oft unter den Scheffel und braucht sich so über den relativ geringen öffentlichen Stellenwert nicht zu wundern.
- Von Interesse sind auch die Thesen zum lebenslangen Lernen, bei dem die politische Bildung eine große Rolle spielen sollte. Auch die geforderten Konzepte zur Senioren-Arbeit sollten ernst genommen werden.
- Im Bericht wird auch deutlich, wie wichtig politische Bildung für eine lebendige Zivilgesellschaft sein kann.
- Ausdrücklich begrüße ich schließlich die Auffassung des Autorenteams zur Frage der Messbarkeit des Erfolgs politischer Bildung, weil ich wie Klaus Ahlheim dem „naiven Glauben an die Macht des Messbaren“ nicht anhängen. Gerade in unseren Tagen ist der Glaube an das Messbare riesengroß und stellt damit alles, was werthaltig, aber nicht messbar ist, in den Schatten: Das ist eine Gefahr, die von der Bildungspolitik noch viel zu wenig gesehen wird.

Insgesamt habe ich die Befürchtung, dass der Bericht die politische Bildung vielleicht ohne Absicht eher an den Pranger stellt. Und das ist nicht gerechtfertigt und wird den vielfältigen engagierten Bemühungen bei den meisten Trägerinstitutionen nicht gerecht. Die politische Bildung ist besser als ihr Ruf!

UNSER AUTOR



Dr. h.c. Siegfried Schiele war von 1976 bis 2004 Direktor der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und einer der geistigen Väter des Beutelsbacher Konsenses. Er hat die „Konsensbände“

(herausgegeben mit Herbert Schneider), zahlreiche Aufsätze und Bücher (herausgegeben u.a. mit Gotthard Breit) zu aktuellen Fragen der Didaktik politischer Bildung veröffentlicht und sich hierbei immer wieder als profiliertes Autor gezeigt, der um die Bedeutung der politischen Bildung für ein demokratisches Gemeinwesen weiß.

Das gemeinsame Informationsportal politische-bildung.de

JEANETTE REUSCH-MLYNÁRIK

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online

Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Politische Bildung Online wurde am 1. Januar 2000 ins Leben gerufen, um ein gemeinsames Internetportal der politischen Bildung unter der Webadresse politische-bildung.de aufzubauen. Der Bundesarbeitsgemeinschaft gehören die Bundeszentrale für politische Bildung sowie die Landeszentralen für politische Bildung der jeweiligen Bundesländer an. Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft beauftragt, dieses Portal zu entwickeln und zu betreiben.

Was bietet das Portal?

Das gemeinsame Portal soll die Internetangebote der politischen Bildung in Deutschland unter einer gemeinsamen Webadresse einem breiten Publikum zugänglich machen. Wobei in erster Linie die Angebote der Zentralen für politische Bildung erfasst werden und in zweiter Linie die Angebote anderer Anbieter in den Bereichen Politik und Bildung.

Was zeichnet die Angebote aus?

Die Angebote der Zentralen für politische Bildung zeichnen sich gemäß ihrem Auftrag insbesondere durch Überparteilichkeit und Meinungsvielfalt aus. Dazu gehört, dass Themen, die in Politik, Wissenschaft oder Gesellschaft kontrovers sind, auch kontrovers dargestellt werden. Die Beiträge sind didaktisch aufberei-

tet und bieten sowohl für Lehrende und Lernende fundierte Materialien. Diese für die politische Bildung relevanten Inhalte werden auf dem Portal beschrieben und in übersichtlicher Form bereitgestellt.

Was bietet ...

... der Webkatalog?

Im Webkatalog werden wichtige Adressen und Angebote im Web in den Bereichen Politik und Bildung erfasst, beschrieben und nach Themen sortiert zur Verfügung gestellt. Der Webkatalog umfasst derzeit über 2000 Datensätze vom Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e.V. über das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik bis hin zu Zeitgeschichte-online.

... der Bereich Download?

Wer insbesondere auf der Suche nach reinen Online-Texten ist, wird im Downloadbereich fündig. Sortiert nach Themen werden hier sämtliche derzeit online zur Verfügung stehenden Publikationen der Zentralen für politische Bildung verzeichnet. Die Texte stehen im html- und/oder pdf-Format zur Verfügung. So finden sich etwa zum Thema EU-Erweiterung derzeit ca. 30 Onlinetexte oder ca. 20 Beiträge zum Themenbereich Zuwanderung/Migration.

... der Bereich Linktipps?

In diesem Bereich werden zu jeweils aktuellen Themen eine Auswahl an Linktipps zusammengestellt. Monatlich kommen zwei bis drei ak-

tuelle Themen hinzu bzw. werden überarbeitet und auf den neusten Stand gebracht. Häufig werden Konflikte in Krisenregionen thematisiert oder aktuell anstehende Wahlen.

... der Bereich Projekte?

Interessante, nachahmungswürdige Projekte werden in diesem Bereich vorgestellt. Der Schwerpunkt soll dabei auf Onlineprojekten liegen, wobei auch Projekte und Wettbewerbe in klassischem Sinne Berücksichtigung finden. So wird beispielsweise auf aktuelle E-Learning-Kurse und neue Lernplattformen hingewiesen sowie auf Online-Quizspiele und Online-Spiele.

... der Bereich Veranstaltungen?

Wichtige Termine im Umfeld von Politik und Bildung werden in diesem Bereich angekündigt. In der Regel handelt es sich um größere Veranstaltungen und Aktionen mit bundesweiter Relevanz und Teilnahmemöglichkeit (Kongresse, Tagungen etc.). Des Weiteren besteht die Möglichkeit, direkt auf den bundesweiten Veranstaltungskalender der Bundeszentrale für politische Bildung zuzugreifen sowie auf die Veranstaltungsübersichten der Landeszentralen.

... der Newsletter?

Wer laufend über die neuen Webangebote der Zentralen für politische Bildung informiert werden möchte, kann den monatlich erscheinenden Newsletter abonnieren. Der Newsletter informiert über Neuigkeiten auf dem gemeinsamen Portal und bietet aktuelle Linktipps und Hinweise.



Das Informations-Portal zur politischen Bildung Ein Angebot der Zentralen für politische Bildung

Was möchte das Portal ?

Das gemeinsame Internet-Portal möchte die Internet-Angebote aller Zentralen für politische Bildung unter der gemeinsamen Web-Adresse **www.politische-bildung.de** zugänglich machen.

Wer betreibt das Portal ?

Der **Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Politische Bildung Online** gehören die Bundeszentrale für politische Bildung sowie die Landeszentralen für politische Bildung der jeweiligen Bundesländer an.

Im Webkatalog ...

sind derzeit über 2000 wichtige Adressen und Angebote im Web im Bereich Politik und Bildung erfasst, beschrieben und nach Themen sortiert zugänglich.

Im Download-Bereich ...

werden sämtliche derzeit online zur Verfügung stehende Publikationen der Zentralen für politische Bildung verzeichnet.

Im Bereich Link-Tipps ...

werden zu jeweils aktuellen Themen eine Auswahl an Link-Tipps zusammengestellt. Monatlich kommen 2-3 Themen hinzu bzw. werden überarbeitet und aktualisiert.



Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Politische Bildung Online

c/o Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg,
Stafflenbergstr. 38, 70184 Stuttgart
info@politische-bildung.de

www.politische-bildung.de

Wegweiser zu den Menschenrechten

K. PETER FRITZSCHE

Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten.

Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn u.a. 2004
422 Seiten, 15,90 Euro

K. Peter Fritzsche, Politikwissenschaftler und Inhaber des UNESCO-Lehrstuhls für Menschenrechtsbildung an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, hat unlängst ein Einführungs- und Studienbuch, einen – um es gleich vorweg zu sagen – außergewöhnlich fundierten „Wegweiser“ zu den Menschenrechten vorgelegt. Das Buch wird vom Autor bescheiden als „Einführungsbuch“ bezeichnet, das Grundkenntnisse, Orientierungs- und Handlungswissen vermitteln will, weil Menschen ein „gerüttelt Maß an Wissen und Verständnis“ (S. 11) brauchen, um zu begreifen, was Menschenrechte für jeden Einzelnen und seine Mitmenschen bedeuten. Im Mittelpunkt des Buches stehen die Normen, Institutionen, Instrumente und Akteure des Menschenrechtsschutzes, die „einen enormen zivilisatorischen Fortschritt darstellen, ohne den die Welt erheblich brutaler, unfreier und ungleicher wäre“ (a.a.O.).

Das Buch ist in sechs Teile gegliedert, die alle systematisch aufgebaut und „didaktisch“ durchdacht sind. Im ersten Teil („Begriffe – Erklärungen – Entwicklungen“) geht es um einen systematischen und zugleich um einen historischen Zugang, der ein Grundverständnis über Menschenrechte und die Menschenrechtsidee vermittelt. Bereits dieser Teil des Buches besticht durch eine klare und übersichtliche Darstellung, die mit aussagekräftigen Bildquellen, graphisch vom Fließtext abgehobenen Tabellen und Abbildungen arbeitet und somit zentrale Sachverhalte und Aussagen visualisiert. Der zweite Teil („Vom nationalen zum internationalen Menschenrechtsschutz“) gibt einen umfassenden Überblick über Instrumente, Institutionen und Mechanismen, die nach 1945 auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene entwickelt wurden. Der dritte Teil skizziert unter der Überschrift „Unteilbare, umstrittene und unvollendete Menschenrechte“ Aspekte von solchen Menschenrechten (wirtschaftliche, soziale, kulturelle Rechte; das Recht auf Entwicklung sowie das Recht, nicht diskriminiert zu werden), die im Mittelpunkt vieler Kontroversen des internationalen Menschenrechtsdiskurses standen und immer noch stehen. Dieser Teil ist gerade deshalb so wichtig, weil nach wie vor zu konstatieren ist, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – im Gegensatz zu den bürgerlichen und politischen Rechten – weniger stark im öffentlichen Bewusstsein verankert sind.

Menschenrechte von besonders verletzlichen Gruppen werden im vierten Teil des Buches erörtert. Es handelt sich hierbei um Gruppen (Frauen, Kinder, Flüchtlinge und Asylsuchende, Arbeitsmigranten und Minderheiten), denen bisher immer noch Gleichberechtigung vorenthalten wird und die als potenzielle Opfergruppen außergewöhnlich gefährdet sind, d.h. einen besonderen und weitergehenden Schutz benötigen. Der fünfte Teil stellt staatliche und nichtstaatliche Akteure und Adressaten der Men-

schensrechtspolitik dar. In durchaus kritischer Absicht stellt K. Peter Fritzsche in diesem Kapitel die Frage, ob der Nationalstaat überhaupt noch der adäquate und ausschließliche Adressat der Menschenrechte sein kann. Stellt sich doch angesichts der Globalisierung die Frage, ob Wirtschaftsunternehmen – die als Global Players agieren und sich der staatlichen Kontrolle zu entziehen wissen – nicht auch Adressaten der Menschenrechte sein müssten (S. 142ff.). K. Peter Fritzsche bezieht nicht nur in dieser Frage eine eindeutige Position. Die aktuellen Diskurse zur Menschenrechtspolitik, die sich nach dem 11. September 2001 entwickelten, werden sehr wohl thematisiert. Angesichts der Bedrohung durch die entgrenzte terroristische Gewalt „wächst die Bereitschaft, die moralischen und rechtlichen Grenzen der Repression zu verschieben“ (S. 175). Deshalb das deutliche Plädoyer, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Herstellung von Sicherheit Menschenrechtsnormen strikt einzuhalten.

Im sechsten und letzten Teil schließlich wird Menschenrechtsbildung als ein unverzichtbares Element der Menschenrechtsentwicklung thematisiert (vgl. auch den Beitrag von K. Peter Fritzsche in diesem Heft). Die Kernthese ist, dass Menschenrechte nur dann ihre Wirkung entfalten können, wenn man sie kennt und auch versteht. Menschenrechte müssen daher gelernt werden. Vor dem Hintergrund dieser These entfaltet der Autor ein konzeptionelles Angebot zur Menschenrechtsbildung. Das Wissen über Menschenrechte, ihre positive Bewertung und die Bereitschaft, sich für sie einzusetzen, sind unerlässliche Bildungsziele. K. Peter Fritzsche fasst dies in drei Imperativen zusammen: „1. Kenne und verteidige deine Rechte. 2. Anerkenne die Rechte der anderen. Verhalte dich im Alltag selber so, dass du die Menschenrechte der anderen anerkennst und nicht verletzt. 3. Verteidige nach deinen Kräften auch die Rechte anderer und helfe nach deinen Möglichkeiten Opfern von Menschenrechtsverletzungen.“ (S. 169). Gerade dieser Teil verdeutlicht, dass die Menschenrechtsidee und die Verwirklichung bzw. Durchsetzung der Menschenrechte ein immer noch unvollendetes Projekt (S. 39ff.) darstellen.

Ein umfangreicher Dokumententeil (S. 183-421) schließt sich an die oben skizzierten Hauptkapitel an. Der umfangreiche Anhang ist eine vorzügliche Quellsammlung. Interessierten Leserinnen und Lesern werden zentrale Dokumente, historische Quellen – gleichsam die „Meilensteine“ (z.B. Virginia Bill of Rights; Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 usw.) der Entwicklung der Menschenrechte –, internationale Übereinkommen, wichtige Fakultativprotokolle, Europäische Konventionen und Erklärungen an die Hand gegeben.

Zwei weitere „Serviceleistungen“ zeichnen das Buch aus. Im Anschluss an jedes Kapitel werden durchgängig Literaturtipps angeboten, die eine Vertiefung der jeweils erörterten Aspekte ermöglichen. Lobenswert ist der Umstand, dass die weiterführenden Literaturangaben überschaubar gehalten sind und nur die wichtigsten (und zudem aktuellen) Literaturstellen benennen. Das Buch enthält des Weiteren eine Fülle von relevanten und kommentierten Internetadressen (S. 176ff.). Thematisch interessante

Links werden als Fußnoten angeboten, die dazu anregen sollen, das Internet als Informationsquelle über die Menschenrechte zu nutzen. Das Internet ist inzwischen eine der wichtigsten Ressourcen der Menschenrechtsarbeit geworden, bietet es doch die Chance grenzüberschreitender Kommunikation, die Zensurmaßnahmen und autoritäre Regulierungsversuche umgehen kann und inzwischen für die Informations- und Mobilisierungsarbeit von Menschenrechtsorganisationen unerlässlich ist.

Die fundierte Einführung und Hinführung zum Thema „Menschenrechte“ bietet Material für die Arbeit in Universitätsseminaren und Kursen der Sekundarstufe II. Gleichzeitig ist das Buch ein Leitfaden und eine gelungene Handreichung für all diejenigen, die sich mit Normen, Akteuren und Adressaten der Menschenrechtspolitik beschäftigen. Mithin ein Buch, das in keiner Bibliothek fehlen sollte und dem viele Leserinnen und Leser zu wünschen sind.

Siegfried Frech

Jahrbuch Menschenrechte

DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE
U. A. (HRSG.)

Menschenrechte 2004.

Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
369 Seiten, 12,00 Euro

Seit 1998 erscheint im Suhrkamp Verlag das „Jahrbuch Menschenrechte“. Die Herausgeber verfolgen das Ziel, mit diesen Jahrbüchern einen Beitrag zur politischen Diskussion um den Begriff der Menschenrechte und die Verwirklichung bzw. Durchsetzung der Menschenrechtsidee zu leisten. Jeder Band berichtet anhand eines besonderen Schwerpunktthemas über den Stand der Menschenrechtsidee in ausgewählten Ländern bzw. Regionen. Die Menschenrechtspolitik einzelner Regierungen und überstaatlicher Zusammenschlüsse wird analysiert und die Wirkungsweise von Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) untersucht. Jedes Jahrbuch enthält einen Serviceteil, der über den Ratifizierungsstand wichtiger internationaler Menschenrechtsübereinkommen informiert. Ferner sind in diesem Serviceteil wichtige Dokumente und Chroniken abgedruckt, die dem interessierten Publikum sonst nur schwer zugänglich sind. „Menschenrechte 2004“, erschienen im November 2003, ist die sechste Ausgabe des Jahrbuchs. Themenschwerpunkt des Jahrbuches ist die Realisierung der Menschenrechte in Europa im Vorfeld der Osterweiterung der Europäischen Union (EU). Namhafte Autorinnen und Autoren analysieren die durch den Beitrittsprozess ausgelösten Herausforderungen für den Schutz der Menschenrechte sowohl in den alten Mitgliedsstaaten als auch in den Beitrittsländern. Der EU-Konvent zur Erarbeitung einer europäischen Verfassung ist ein weiteres Thema. Die bereits im Jahrbuch 2003 begonnene Untersuchung der Vereinbarkeit von Strategien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit der universellen Gültigkeit der Menschenrechte wird fortgeführt. Hierbei stehen völkerrechtliche und politische Analysen der neuen amerikanischen Sicherheitsdoktrin und der Irakkrieg im Mittelpunkt der Beiträge. Beiträge zum Internationa-

len Strafgerichtshof und zur Menschenrechtssituation in Deutschland und Österreich sind weitere Gegenstände der Berichte.

Das Kapitel „Human Rights Lecture“ enthält einen Beitrag von Wolfgang S. Heinz, der über die Menschenrechte in den Verträgen der EG/EU informiert. Weitere Gegenstände seiner Darstellung sind die Europäischen Gerichtshöfe, die Innen- und Rechtspolitik der EU und ihrer Mitglieder sowie das Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der Beitrittskriterien durch die Kandidaten. Kritisch merkt der Autor an, dass das Instrumentarium zur Beobachtung und Sanktionierung von Menschenrechtsverstößen durch die Mitgliedsländer derzeit noch nicht hinreichend ausgereift sei.

Der erste Beitrag zum Themenschwerpunkt „Osterweiterung der EU“ kommt zu dem Ergebnis, dass die menschenrechtlichen Standards, die den Beitrittskandidaten durch die Kopenhagener Kriterien abverlangt werden, mitunter höher seien als die von den Mitgliedern erreichten Standards. Der Beitrag von Monika Lerch beschäftigt sich mit dem Europäischen Konvent und den Konsequenzen der EU-Verfassung für die europäische Menschenrechtspolitik. Der Beitrag von Walter Kemp hat den Minderheitenschutz in der erweiterten EU zum Thema. Kemp stellt fest, dass Fragen nationaler Minderheiten wieder auf der Agenda Westeuropas auftauchen, da sowohl das „alte Europa“ sich um einen vernünftigen Umgang mit den aus Migranten bestehenden „neuen Minderheiten“ bemühe als auch die Beitrittskandidaten noch ungelöste Probleme mit Minderheiten in die Union einbrächten. Kemp erklärt sowohl einer Vielfalt ohne Integration als auch einer forcierten Assimilation wegen der damit verbundenen Gefahren eine Absage. Sein Lösungsansatz zielt auf eine Integration der Vielfalt mit dem Ziel größtmöglicher Freiheit und der Garantie gleicher Rechte und gleicher Würde. Ein weiterer Beitrag enthält eine Zusammenfassung der Stellungnahme von amnesty international zu den Auswirkungen der europäischen Richtlinienentwürfe in den Bereichen der Asyl- und Einwanderungspolitik auf das deutsche Ausländer- und Asylrecht.

Das folgende Kapitel ist der Bedeutung und der Wahrung der Menschenrechte im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gewidmet. Drei Beiträge enthalten eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der USA. William Schulz stellt einen Zusammenhang zwischen den Ereignissen des 11. September 2001 und dem vorherigen Vorgehen der USA in Afghanistan und im Irak her. Der Verfasser mahnt, die Vereinigten Staaten könnten durch einen konsistenteren Einsatz für die Menschenrechte den Terrorismus wirksamer bekämpfen als durch das kritisierte Vorgehen, das neben anderen Gefahren dazu angetan sei, eine neue Generation von Terroristen hervorzubringen. Christian Tomuschat und Werner Ruf kritisieren in ihren Beiträgen übereinstimmend den Unilateralismus der USA und prangern Präventivkriege als Verstöße gegen geltendes Völkerrecht an. Das Kapitel wird abgeschlossen mit der Darstellung von Anna Würth zu den Menschenrechtsdialogen der EU mit islamisch geprägten Ländern nach dem 11. September, wobei der Schwerpunkt auf den Menschenrechtsdialogen mit dem Iran liegt. Die Verfasserin regt die

Erarbeitung eines durchsetzbaren Forderungskataloges an und ruft dazu auf, wirtschaftliche Vereinbarungen mit konkreten menschenrechtlichen Forderungen zu verknüpfen.

Das Kapitel Regionen und Länder befasst sich mit der Lage der Menschenrechte in Afghanistan, Kolumbien, Ruanda und im Irak. Ruth Jüttner kommt aufgrund einer Analyse der derzeitigen Verhältnisse im Irak zu dem Ergebnis, dass nationale Gerichte auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein werden, die ehemalige Staatsführung in fairen und unabhängigen Verfahren zur Verantwortung zu ziehen. Jedoch sei angesichts der schweren Menschenrechtsverletzungen eine zügige Ahndung der Täter und Verantwortlichen geboten, um dem Klima der Straffreiheit und möglichen Vergeltungsaktionen entgegenzuwirken und den Opfern und ihren Angehörigen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Als Alternativen diskutiert sie die Einrichtung eines internationalen Ad-hoc-Tribunals durch den UN-Sicherheitsrat oder eines gemischten Tribunals, das sich aus internationalen und irakischen Juristen zusammensetzt. Rainer Huhle konstatiert, dass das Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien unter dem Regime Uribe entgegen der mit seinem Amtsantritt verbundenen Hoffnungen weiter angestiegen ist. Um der ihnen zukommenden Rolle in der Schlichtung des Konfliktes zwischen paramilitärischen Gruppen, Guerillas, Drogenhändlern, aber auch staatlichen Sicherheitsorganen gerecht werden zu können, fordert der Verfasser die europäischen Regierungen auf, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ursachen dieses Konfliktes zu erforschen. Gerd Hankel informiert über die Gacaca-Justiz in Ruanda, ein an vorkoloniale Traditionen anknüpfendes Verfahren, das zur Ahndung des Genozids der Hutus an den Tutsis eingerichtet wurde.

Der erste Beitrag des Kapitels „Internationale Menschenrechtsarbeit“ berichtet über die 59. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen. Martin Botta und Christian Heindel stellen neben einer Verschärfung des Nord-Süd-Konflikts eine deutliche Zunahme von Partikularinteressen von Staaten und Staatengruppen, insbesondere eine vermehrte Tendenz zur Instrumentalisierung der Menschenrechtskommission für politische Zwecke fest. Nils Geißler berichtet über die internationale Strafjustiz. Den internationalen Tribunalen zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda bescheinigt er eine respektable Leistung. Der künftige konkrete Arbeitserfolg des Internationalen Strafgerichtshofes werde indes davon abhängen, ob die Staaten entsprechend dem Statut von Rom auch tatsächlich entschlossen seien, der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen. Nach Auffassung des Verfassers ist davon auszugehen, dass auch internationalisierten – also national und international gemischten – Gerichten in Zukunft eine bedeutende Rolle bei der Aufarbeitung schwerer Menschenrechtsverletzungen zukommen wird. Otto Böhm geht der Frage nach, ob die Obstruktionen der USA zur Demontage des Internationalen Gerichtshofes führen können oder werden. Er spitzt dies auf die Frage zu, wie die Spannungen zwischen der Weltgemeinschaftsidee und dem hegemonialen Anspruch der USA zugunsten derjenigen Ideen aufgelöst werden könnten, die dem Internationalen Gerichtshof

zugrunde liegen. Mit einer verwandten Thematik befasst sich der Folgebeitrag von amnesty international, der die Resolution 1422 des Sicherheitsrates zum Gegenstand hat. Diese, auf massiven Druck der USA verabschiedete Resolution hindert den Internationalen Gerichtshof an der Rechtsprechung über das an UN-Missionen beteiligte Personal, falls es aus Staaten stammt, die das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs nicht ratifiziert haben. Der Beitrag geht der Frage des Interesses der USA an dieser Resolution nach und nimmt – gestützt auf Rechtsgutachten bekannter Völkerrechtler – zu ihrer Vereinbarkeit mit dem Römischen Statut und der EU-Charta sowie ihrer Verbindlichkeit für die Mitgliedsstaaten und den Internationalen Strafgerichtshof Stellung. Frauke Weber und Wolfgang S. Heinz berichten über die Entwicklung des Schutzes der Menschenrechte innerhalb der seit der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahre 1993 vergangenen Dekade. Rudolf Binding untersucht die Auswirkungen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus auf die Situation der Menschenrechte. Er fordert, dass der Kampf gegen den Terrorismus weder zu einer Einschränkung von Grund- und Freiheitsrechten führen, noch als Vorwand für die Unterdrückung innenpolitischer Gegner und militärische Interventionen dienen dürfe. Er äußert seine tiefe Sorge darüber, dass einige Staaten – im Widerspruch zu völkerrechtlichen Konventionen – Folter mit der Begründung rechtfertigten, durch so erlangte Informationen könnten neue Terroranschläge verhindert werden.

Das letzte Kapitel des Jahrbuchs beschäftigt sich mit den Menschenrechten in Deutschland und Österreich. Burkhard Hirsch rechnet kritisch mit den Auswirkungen des als Folge des 11. September unter Innenminister Otto Schily erarbeiteten Sicherheitspakets auf das deutsche Ausländerrecht ab. Im Hinblick auf vergleichbare Verschärfungen in anderen westlichen Staaten kommt er zu dem Fazit, die westliche Welt zeige, wie gering ihr Vertrauen in die Kraft einer freien und weltoffenen Gesellschaft geworden sei. Michael Maier-Borst setzt sich mit der Verletzung des Folterverbotes durch Polizeibeamte auseinander. Ausgangspunkt seiner Darstellung ist der Fall des Frankfurter Polizeivizepräsidenten Daschner, der dem Mörder des Millionärssohnes Jacob von Metzler Folter angedroht hatte, um zur Rettung des Kindes dessen Versteck zu erfahren. An diesem Fall hatte sich eine kontroverse öffentliche Debatte darüber entzündet, ob die Androhung bzw. Anwendung von Folter durch Polizeibeamte unter bestimmten Voraussetzungen als nicht rechtswidrig beurteilt werden könnte. Unter Darlegung der einschlägigen rechtlichen Regelungen erteilt der Verfasser einer derartigen Rechtsansicht eine entschiedene Absage. Folter sei unter jeglichem rechtlichen Gesichtspunkt als verfolgende Straftat anzusehen, während die Motive des Täters allenfalls im Rahmen der Strafzumessung Berücksichtigung finden könnten. Aus der Kontroverse um diesen Fall zieht der Verfasser den Schluss, dass die Überzeugungskraft menschenrechtlicher Argumente gegen die Folter offenbar derzeit angesichts der Bedrohung durch schwere Kriminalität und auch durch Terrorismus sinke. Der Beitrag von Sylke Voß-Kyeck enthält einen de-

taillierten und kritischen Kommentar zum 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen. Das Jahrbuch gewährleistet nicht nur eine interessante und aktuelle Lektüre zu brisanten Themen, sondern informiert über nicht oder wenig bekannte Zusammenhänge und Hintergründe. Darüber hinaus bietet es einen reichhaltigen Fundus an Argumenten zu kontrovers diskutierten Fragen und Problemen. Aufgrund der Darstellung von beteiligten Institutionen und den, der Debatte zugrunde liegenden nationalen und supranationalen Gesetze sowie internationalen Abkommen fordert die Lektüre dem mit der Thematik nicht vertrauten Leser allerdings eine nicht unerhebliche Bereitschaft auf, sich mit streckenweise sperrigen Texten auseinander zu setzen. Es stellt sich die Frage, ob nicht mitunter durch eine weniger ausführliche Darstellung der Rechtsquellen eine flüssigere Lektüre ohne Beeinträchtigung des Verständnisses hätte erreicht werden können. Kritisch ist anzumerken, dass einige Beiträge in einem für das Verständnis nicht erforderlichen und die Lektüre erschwerenden Maße auf lange, zudem in englischer Sprache abgefasste Zitate aus einzelnen Übereinkommen zurückgreifen.

Dorothee Kallenberg

Wegmarken südwestdeutscher Geschichte

HANS-GEORG WEHLING/
ROSEMARIE WEHLING (HRSG.)

Wegmarken südwestdeutscher Geschichte.

W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2004
336 Seiten, ca. 220 Abbildungen, 39,80 Euro

Im Jahr 2002 ist Hans-Georg Wehling mit dem offiziellen Jubiläumsband zum 50-jährigen Bestehen des Landes Baden-Württemberg („Baden-Württemberg. Vielfalt und Stärke der Re-

gionen“) ein publikumswirksamer Coup gelungen – es ist eines der meistverkauften landeskundlichen Bücher überhaupt. Jetzt legt Wehling, einer der besten Kenner des deutschen Südwestens und Pionier der politischen Kulturforschung, zusammen mit seiner Frau Rosemarie ein neues Buch vor, das schon durch sein Aufmachung Lust auf mehr macht, ja, zum Lesen, Schmökern und Durchblättern geradezu zwingt. Das prachtvoll und höchst informativ bebilderte Buch denkt von den Städten des Landes her und ist doch weit mehr als eine Sammlung von Stadtgeschichten. Die dreißig (!) porträtierten Orte sind Identitätsstifter mit Ausstrahlungskraft weit über ihre Stadtgrenzen hinaus und in ihre jeweilige Region hinein. Und mehr noch: Der Konzeption des Buches liegt ein Verständnis von Landeskunde zugrunde, wie es attraktiver nicht sein könnte. Hier geht es nicht um eine detailversessene Archivierung lokalgeschichtlicher Daten und Fakten, sondern um das historische Substrat, das Geschichte lebendig und greifbar werden lässt. Im Hintergrund wird dabei immer die Frage mitgedacht, was der Leser zu Beginn des 21. Jahrhunderts aus der Geschichte wissen sollte, um seine Gegenwart besser verstehen und einordnen zu können. Die dargestellten Orte sind insofern „Wegmarken“ der südwestdeutschen Geschichte, weil sich am Beispiel eines jeden einzelnen Ortes epochale Ereignisse, historische Entwicklungen und gesellschaftliche Grundzüge des deutschen Südwestens erhellen lassen.

Hans-Georg und Rosemarie Wehling haben in dem Buch ausgewiesene Kenner der jeweiligen Städte und ihrer Regionen vereinigt, die zudem meist noch durch persönliche Bezüge oder intensive Forschungen mit ihrem Thema verbunden sind. Alfred Behr, der langjährige Korrespondent der FAZ in Baden-Württemberg, stellt anhand der Städte Mannheim und Stuttgart das Thema Industrialisierung dar, das Hans-Georg Wehling selbst um das Beispiel Singen am Hochrhein erweitert und damit die dezentrale

Industriestruktur des Südwestens belegt. Rosemarie Wehling erhellt in profunden und informativen Aufsätzen Renaissance, Reformation und Romantik in Heidelberg sowie den württembergischen Pietismus mit seinem Zentrum Korntal. Wer darüber hinaus ihren Beitrag zu Baden-Baden liest, wird mit mehr historischem Verständnis Wasser und Glücksspiel in der Kurstadt genießen. Karlsruhe wird von Manfred Koch als Residenzstadt und Stadt des Rechts gewürdigt, Pforzheim als Goldstadt von Hans-Peter Becht. Angelika Hauser-Hauswirth betont mir ihrem Aufsatz die Bedeutung Offenburgs in der Revolution von 1848/49, während Michael Erbe mit Kehl die „Brücke nach Frankreich“ schlägt.

Die Liste der lesenswerten Beiträge wäre bedenkenlos bis zur Komplettierung des Inhaltsverzeichnisses fortzuführen: die Historiker Wolfgang Hug, Thomas Schnabel, Hans Eugen Specker und Gerhard Taddey behandeln die Städte Freiburg, Heilbronn, Ulm und Schwäbisch Hall, Wilfried Setzler thematisiert Tübingen und Karl Moersch beschreibt Ludwigsburg. Und doch ist das Bemerkenswerte an dem Buch, dass nicht nur die großen städtischen Zentren, sondern analog zur historisch gewachsenen dezentralen Struktur des Landes auch die kleineren „Wegmarken“, die am Rande des Weges zur Besichtigung einladen, gewürdigt werden: genannt seien Rust als Symbol der modernen Freizeitgestaltung, Königsbronn als Heimatstadt des Hitler-Attentäters Georg Elser, Hechingen als „Preußen in Baden-Württemberg“, Villingen-Schwenningen als „Baden-Württemberg-Stadt“ (Hans-Georg Wehling), Weinsberg als die Stadt des Dichters Kerner (Hermann Bausinger), Biberach als lebendiges Beispiel für eine konfessionelle (Paritäts-)struktur einer Stadt (Maria E. Gründig) oder Waldburg, an dessen Beispiel Andreas Dornheim das spannungsreiche Verhältnis zwischen Adel und Bauern im Land bearbeitet. Die imaginäre „Wegmarkenkarte“ – auf dem Einband des Buches ist sie skizziert – zieht sich

✂----- bitte hier abtrennen -----✂

Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 4160, 70779 Filderstadt.

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

_____	Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von € 12,80.	
Name, Vorname bzw. Organisation	_____	Geldinstitut
_____	_____	_____
Straße, Hausnummer	Konto-Nummer	BLZ
_____	_____	_____
PLZ, Ort	Datum, Unterschrift	
_____	_____	
Datum, Unterschrift	Datum, Unterschrift	

Rechtlicher Hinweis:
 Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 4160, 70779 Filderstadt.
 Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

 Datum, Unterschrift

wie eine Wanderroute durch alle Regionen Baden-Württembergs. Insofern ist der Band nicht nur informationsgesättigte Fundgrube und farbenfroher Bildband, sondern auch anregender Reiseführer in die Geschichte des Landes. Besichtigungstipps für jede Stadt und ihre Umgebung unterstreichen nicht zuletzt auch diese Zielrichtung des Buches. *Reinhold Weber*

Baden-Württemberg als Einwanderungsland

KARL-HEINZ MEIER-BRAUN/
REINHOLD WEBER (HRSG.)

Kulturelle Vielfalt. Baden-Württemberg als Einwanderungsland.

Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs, Bd. 32.
Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2005,
316 Seiten.

Seit fast dreißig Jahren ist die Landeszentrale für politische Bildung Herausgeber der „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“. Pünktlich zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 und inmitten einer kontrovers geführten Debatte über Zuwanderung und Integration ist nun der 32. Band der Schriftenreihe erschienen. Die Reihe der Autoren reicht von namhaften Migrationsexperten wie beispielsweise Karl-Heinz Meier-Braun, Özkan Ergen oder Dieter Oberndörfer über den Innenminister des Landes, Heribert Rech, bis hin zum preisgekrönten spanisch-deutschen Lyriker José F.A. Oliver und zum Olympiasieger Dieter Baumann.

Sie bieten in dem 316 Seiten starken Buch migrationspolitische Positionen und Analysen mit besonderem Augenmerk auf den deutschen Südwesten, ohne dabei den bundespolitischen Rahmen außer Acht zu lassen. Dieses Buch ist die erste wissenschaftliche Veröffentlichung zu

diesem Thema auf dem deutschen Buchmarkt. Die Landeszentrale für politische Bildung kann stolz sein auf das Buch: Es ist eine Punktlandung zum Inkrafttreten des als historisch zu wertenden Zuwanderungsgesetzes und zum fünfzigsten Jahrestag des ersten Anwerbeabkommens zwischen Deutschland und Italien. Baden-Württemberg, das ja traditionell und mit derzeit rund 12,5 Prozent ausländischer Bevölkerung den höchsten Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund unter den deutschen Flächenländern hat, ist damit das erste deutsche Land, das eine derartige Zusammenschau von fünfzig Jahren Zuwanderung vorweisen kann. Bei der kontrovers und bisweilen auch emotional geführten Debatte um Zuwanderung und Integration soll es zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen, so die beiden Herausgeber Karl-Heinz Meier-Braun und Reinhold Weber in der Einleitung zum Band.

Darüber hinaus ist das Buch bemerkenswert, weil es den Herausgebern nicht nur gelungen ist, ausgewiesene Experten zum Thema zu gewinnen, sondern weil ein großer Teil der Autorinnen und Autoren selbst einen Migrationshintergrund hat – alles andere als eine Selbstverständlichkeit bei einem Buch zu diesem Thema. So haben beispielsweise zwei türkischstämmige Deutsche, der Journalist Utku Pazarkaya und der Heidelberger Erziehungswissenschaftler Özkan Ergen, die Beiträge über Muslime in Baden-Württemberg und über zuwanderungsbedingte Mehrsprachigkeit in Deutschland geschrieben. Einen Aufsatz über die Aussiedler im Land hat die als Deutsche in Kasachstan geborene Wissenschaftlerin Irene Tröster verfasst.

Beim Blättern im Buch sticht zunächst die übersichtliche Struktur ins Auge: Es ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil spannt einen allgemeinen und übergreifenden Bogen zu migrations- und integrationspolitischen Themen in

Vergangenheit und Gegenwart. Im zweiten Teil des Buches setzen sich die Autoren mit einzelnen Aspekten der Migrations- und Integrationspolitik auseinander. Außerdem werden unterschiedliche Gruppen von Migrantinnen und Migranten behandelt. Im dritten Teil des Bandes wendet sich der Blick in die Zukunft. Dabei werden Daten und Fakten zu Zuwanderungen nach Baden-Württemberg ebenso präsentiert wie die demografischen Perspektiven des Landes unter migrationspolitischem Aspekt. Gefragt wird hierbei nach der Bedeutung der Zuwanderung für die Zukunft des Landes unter demografischen Gesichtspunkten.

Der letzte Aufsatz des Buches ist außergewöhnlich und unerwartet. In einem Sachbuch überrascht der lyrische Beitrag des Spaniendeutschen José F.A. Oliver. Mit seiner essayistischen Geschichte versucht der im badischen Hausach aufgewachsene Oliver das Thema Integration ein Stück weit lebendig zu machen – gerade im Kontext der wissenschaftlichen Beiträge im Buch. Außerdem möchte er die Gefühle, die Sorgen und die Ängste der Migranten vor dem Fremden darstellen – Worte die unter die Haut gehen. Sehr eindrücklich schildert er poetisch-literarisch seine Erfahrungen und seine Zerrissenheit, mit der er als Spaniendeutscher zu kämpfen hatte oder hat. Deshalb darf ein Beitrag wie der von José F.A. Oliver nicht fehlen. Für ihn persönlich hat das Buch eine besondere Bedeutung. Er ist froh, dass es publiziert wurde. Für ihn ist es eine Bestandsaufnahme, die über die normalen Statistiken hinausgeht und wirklich das zum Ausdruck bringt, was Baden-Württemberg schon seit fünfzig Jahren ist – nämlich auch ein Einwanderungsland.

Das Buch ist gegen 5,- EUR zzgl. Versandkosten bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg schriftlich zu bestellen per Fax (0711/164099-77), per E-Mail (marketing@lpb.bwl.de) oder im Webshop unter www.lpb-bw.de/Shop. *Annette Fischer*



»...mehr als nur Gäste«



Demokratisches Zusammenleben mit Muslimen in Baden-Württemberg

Türen öffnen

Vor rund 50 Jahren kamen die ersten Gastarbeiter nach Baden-Württemberg. Die „Gäste“ von damals sind nun in der dritten und vierten Generation zum festen Bestandteil unserer Gesellschaft geworden. Viele von ihnen leben als Muslime hier.

Geringe Kenntnisse über die Kultur des jeweils „Anderen“ erschweren allerdings häufig unser Zusammenleben.

Integration und ein erfolgreicher interkultureller Dialog setzen die Auseinandersetzung mit dem Islam voraus, die Neugier auf das Leben und die gelebte kulturelle Vielfalt.

Im Mittelpunkt des Projekts steht eine **Ausstellung**, die vom 22. Mai bis 9. Juli 2005 im Badischen Landesmuseum in Karlsruhe zu sehen sein wird. Weitere Stationen sind Lörrach, Mannheim, Ulm und der Stuttgarter Raum.

Die Ausstellung informiert über die Lebenssituation von Muslimen, über den (Arbeits-)alltag, über Religion und über muslimische Kultur, über Politik und islamischen Fundamentalismus, über Familie, Gesellschaft und das Leben junger Muslime. (Besonders geeignet für Schulklassen.)

Ein Projekt der **Landeszentrale für politische Bildung** (Außenstelle Stuttgart), gefördert von der **Landesstiftung Baden-Württemberg**.

LpB Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

LANDESSTIFTUNG
Baden-Württemberg

Weitere Informationen:
www.mehr-als-nur-gaeste.de