

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

66. Jahrgang · 10–11/2016 · 7. März 2016



UN und Menschenrechte

Lothar Brock

Wozu brauchen wir heute die Vereinten Nationen?

Hannah Birkenkötter

Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen

Beate Wagner

50 Jahre UN-Menschenrechtspakte

Gerrit Kurtz · Philipp Rotmann

Der Schutz von Zivilisten durch UN-Friedenseinsätze

Peter Rudolf

Prävention von Massenverbrechen
im Sinne der „Schutzverantwortung“

Siba N. Grovogui

Universalismus, Partikularismus
und das Streben nach menschlicher Würde

Hendrik Cremer

Menschenrecht Asyl

Editorial

In der Geschichte der Menschenrechte markiert das Jahr 1966 einen Meilenstein: Mit dem „Sozialpakt“ über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem „Zivilpakt“ über bürgerliche und politische Rechte verabschiedeten die Vereinten Nationen vor 50 Jahren die beiden ersten völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsabkommen – ein wichtiger Schritt zur Kodifizierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Bis heute wurden im Rahmen der Vereinten Nationen sieben weitere internationale Menschenrechtsverträge geschlossen, die sich besonders gefährdeten Gruppen oder bestimmten Themen widmen, zuletzt 2006 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Diese Abkommen bilden die Grundlage des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Während dieser in materiell-rechtlicher Hinsicht bereits weit fortgeschritten ist, stellt seine Umsetzung nach wie vor eine Herausforderung dar. Denn auch im 21. Jahrhundert kann kaum von einer weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte gesprochen werden, die dem Anspruch ihrer universellen Geltung gerecht wird. Laut dem jüngsten Jahresbericht von Amnesty International hat sich die Menschenrechtslage sogar wieder deutlich verschlechtert. In 122 der 160 untersuchten Länder werde gefoltert oder misshandelt, in zwei Dritteln der Staaten gebe es keine Meinungs- und Pressefreiheit, in jedem zweiten Land unfaire Gerichtsverfahren – nicht nur im Kontext von Kriegen und Konflikten.

Die Durchsetzungskraft des komplexen Gefüges aus Kontrollmechanismen, Organen und Institutionen, das unter dem Dach der Vereinten Nationen über die Einhaltung der Menschenrechte wachen soll, ist begrenzt. Letztlich liegt es bei den Staaten, Menschenrechtsfragen auch im Falle von Zielkonflikten mit strategischen und wirtschaftlichen Interessen in der politischen Praxis nicht hintanzustellen. Als zentrales Forum für einen internationalen Menschenrechtsdiskurs ist und bleibt die Weltorganisation allerdings unverzichtbar.

Anne-Sophie Friedel

Lothar Brock

Wozu brauchen wir heute die Vereinten Nationen? Bilanz und Perspektiven der Weltorganisation

Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um die Menschheit von der Geißel des Krieges zu befreien. Heute, mehr als 70 Jahre später, sehen wir uns mit immer neuen gefährlich eskalierenden internationalen Spannungen und Konflikten konfrontiert sowie mit einem transnationalen Terrorismus, der zunehmend auch das Alltagsleben der Menschen bedroht.

Lothar Brock

Dr. phil., geb. 1939; Senior-Professor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main; Assoziierter Wissenschaftler am Leibniz-Institut Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt/M. brock@hsfk.de

Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um die allgemeine Wohlfahrt der Menschheit zu steigern. Heute, mehr als 70 Jahre später, sind wir mit einem fortdauernden Wohlstandsgefälle zwischen und in den Staaten konfrontiert, das gewaltige Migrationsströme auslöst, die ihrerseits mit neuen sozialen Spannungen und Konflikten einhergehen. Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Heute, mehr als 70 Jahre später, zeigen sich sogar in liberalen Demokratien politische Radikalisierungstendenzen, die demokratische Grundwerte infrage stellen.

Wenn dem so ist, wozu brauchen wir dann die Vereinten Nationen? Brauchen wir sie überhaupt? Die Antwort kann nur lauten: Wir brauchen sie mehr denn je – nicht trotz, sondern wegen der beklagenswerten

Entwicklungen der Gegenwart. Selbst ihre schärfsten Kritikerinnen und Kritiker tun sich schwer, sich eine Welt ohne die Vereinten Nationen vorzustellen, auch wenn die Organisation sehr viel weniger tun und erreichen kann, als die UN-Charta ihr vorgibt. Ob es ohne sie „wahrscheinlich zu einem Dritten Weltkrieg gekommen wäre“,¹ wissen wir nicht. Wir können auch nicht mit Gewissheit sagen, wie viel schlechter es der Welt im Allgemeinen ohne die Vereinten Nationen ergangen wäre. Aber wir wissen, dass sie heute erfunden werden müssten, wenn es sie nicht gäbe.

Von der Idee eines Völkerbundes zum UN-System

Die Vereinten Nationen, so sagte Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier im Juni 2015 auf dem 35. Evangelischen Kirchentag in Stuttgart, seien „vielleicht nicht Sitz der Weltvernunft“, aber doch „das Klügste, was wir nach zwei Weltkriegen und 80 Millionen Toten hervorgebracht haben“.² Er sagte es im Beisein des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, der mit seiner Reformpolitik für die Vereinten Nationen den kosmopolitischen Hoffnungen des liberalen Teils der Weltöffentlichkeit in den 1990er Jahren erheblichen Auftrieb gegeben hatte. Diese Hoffnungen, in deren Mittelpunkt die Schaffung einer „angemessen institutionalisierten Weltordnung“ (Jürgen Habermas) nach dem Ende des Ost-West-Konflikts stand, sind inzwischen vielfach enttäuscht worden. Aus historischer Perspektive ist es aber keineswegs zwingend, sie angesichts immer neuer Rückschläge auf dem Weg zum Weltfrieden aufzugeben.³

¹ Andreas Zumach, *Globales Chaos. Machtlose UNO*, Zürich 2015, S. 12.

² Frank-Walter Steinmeier, *Die Welt ist aus den Fugen. Wer übernimmt Verantwortung in Krisen und Konflikten?*, 6.6.2015, www.kirchentag.de/index.php?id=16869&sessionId=350119101&manuscriptId=119||2 (15.2.2016); vgl. Sven Gareis/Johannes Warwick, *Die Vereinten Nationen*, Opladen 2014⁵; Tanja Brühl/Elvira Rosert, *Die UNO und Global Governance*, Wiesbaden 2014; Klaus Dieter Wolf, *Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven*, München 2016.

³ Vgl. Lothar Brock/Silke Weinlich, *Eine Weltordnung mit verlässlichen Regeln. Die Rolle der Vereinten Nationen*, in: Paul Schäfer (Hrsg.), *In einer aus den Fugen geratenen Welt*, Hamburg 2014, S. 85–99.

Eine der Quellen, aus denen die Hoffnung auf friedlichere Weltverhältnisse bis heute schöpft, sind die Schriften Immanuel Kants, namentlich seine Überlegungen „Zum ewigen Frieden“.[†] Kant postulierte, dass die Staaten sich aus Gründen der Vernunft gegenseitig abverlangen könnten, auf die Anwendung von Gewalt zu verzichten. Er glaubte aber nicht, dass es ausreichen würde, die Herrschenden davon überzeugen zu wollen, dass der Verzicht auf Krieg in ihrem eigenen Interesse liege. Er plädierte vielmehr für die Schaffung von Institutionen, die die Politik auf den Weg der Vernunft leiten würden. Dazu gehörten in Kants Denkbau eine republikanische Verfassung, die die Entscheidung über Krieg und Frieden nicht den Fürsten überlasse, ein Völkerbund, der kooperative gegenüber konfrontativen Verhaltensweisen stärken, und eine weltbürgerliche (Rechts-)Ordnung, die allen Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe an den Gütern der Welt ermöglichen würde.

Kant war mit diesen Ideen seiner Zeit weit voraus. Aber im Laufe des 19. Jahrhunderts zeichneten sich Entwicklungen ab, in denen Elemente des Kantischen Friedensplans erkennbar wurden. Dies gilt insbesondere für die Herausbildung erster internationaler Organisationen, die Erfindung des humanitären Völkerrechts und die zunehmende Infragestellung des von den Staaten in Anspruch genommenen uneingeschränkten Rechts zum Krieg (*liberum ius ad bellum*). Unterstützt wurde diese Tendenz, die sich auf den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 manifestierte, durch zivilgesellschaftliche Friedensbewegungen, die aus bürgerlicher (auch christlicher) und sozialistischer Sicht für eine Welt ohne Krieg eintraten.

Diese Ansätze zu einer Überwindung des vorherrschenden Militarismus und Chauvinismus erwiesen sich jedoch als zu schwach, um die Eskalation der von Europa ausgehenden Konflikte einzudämmen. Aber sie waren stark genug, um nach dem Ersten Weltkrieg zur Schaffung einer ersten allgemeinen internationalen Organisation zu inspirieren, deren Aufgabe es sein sollte, die für den Krieg verantwortlich gemachte Bündnispolitik und

[†] Vgl. Oliver Eberl/Peter Niesen, Immanuel Kant. Zum ewigen Frieden. Ein Kommentar, Berlin 2011.

Geheimdiplomatie der Vorkriegszeit durch eine auf Dauer angelegte kollektive Friedenssicherung zu ersetzen.

Die Einrichtung des Völkerbundes stellte im Sinne des Kantischen Friedensplans eine weitreichende Innovation dar, deren friedensstiftendes Potenzial aber nur ansatzweise zum Zuge kam. Denn der Völkerbund blieb zunächst in den Wirren der Nachkriegspolitik gefangen und musste sich später in einer antiaufklärerischen Welt behaupten, in der Faschismus und Stalinismus den Ton angaben. Er fiel den durch sie ausgelösten Auseinandersetzungen schließlich zum Opfer, aber die Idee eines Völkerbundes blieb wirksam: Schon während des Zweiten Weltkrieges entwickelten die USA und Großbritannien einen Plan zur Schaffung einer neuen Weltorganisation, die in der Lage sein sollte, die Nachkriegsverhältnisse zu ordnen.

Die Gründung der Vereinten Nationen 1945 wurde nicht von kosmopolitischen Einsichten getrieben, sondern von dem Bestreben der Hauptakteure (zunächst der USA und Großbritanniens, später auch der Sowjetunion), eine Nachkriegsordnung zu schaffen, in der die eigenen Interessen zum Tragen kommen könnten. Zwischen diesen Interessen gab es trotz der Kriegskoalition erhebliche Konflikte. Sie betrafen nicht nur das Verhältnis der beiden Westmächte zur Sowjetunion, sondern auch die Beziehungen zwischen den Westmächten untereinander.[‡] Insofern könnte man die Gründung der Vereinten Nationen, wie schon die des Völkerbundes, als Fortsetzung einer zeitlosen Machtpolitik in einem neuen historischen Kontext betrachten.

Entscheidend aber war, dass die USA und Großbritannien die Völkerbundidee trotz der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit nicht verwarfen, sondern die Umsetzung dieser Idee in der Form der Vereinten Nationen als in ihrem eigenen Interesse liegend betrachteten und davon auch die Sowjetunion über-

[‡] Vgl. Peter Gowan, US-UN, in: *New Left Review*, (2003) 25, S. 5–28; Helmut Volger, Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen, in: ders. (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München 2000, S. 84–97; Hermann Weber, Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, München 1991, S. 110–117.

zeugen konnten. Das hatte freilich zur Folge, dass die konkrete Gestalt, die die Vereinten Nationen annahmen, entscheidend durch die Interessenkonstellation innerhalb der Kriegsbündnisse geprägt wurde. Dieser Sachverhalt fand seinen Ausdruck insbesondere in der Einrichtung eines Sicherheitsrates mit fünf permanenten Mitgliedern („P5“), die sich selbst ein Vetorecht einräumten, wobei die Aufnahme Frankreichs und Chinas in diese privilegierte Gruppe ihrerseits Ausdruck eines Interessenkalküls insbesondere der USA und Großbritanniens war und keineswegs aus Überlegungen zu einer angemessenen Repräsentanz der Staatenwelt hervorging.

Die Form, in der die Großmächte ihre Interessen bei der Gründung der Vereinten Nationen zur Geltung brachten, stellt einerseits einen Geburtsfehler der Organisation dar. Andererseits war das Arrangement, auf das sich die Siegermächte 1945 einigten, eine Voraussetzung dafür, dass es überhaupt zu ihrer Gründung kam. Abgesehen davon wurde die Entwicklung der Organisation in der Folge keineswegs durch die Interessen der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges determiniert. Vielmehr entfaltete diese Entwicklung trotz des Ost-West-Konflikts eine Eigendynamik, die so von den Gründungsstaaten kaum antizipiert worden war.

Anders als der Völkerbund waren die Vereinten Nationen von vornherein als universelle Organisation konzipiert. Alle Staaten, die sich zu den Zielen der Vereinten Nationen bekannten, hatten (zunächst mit Ausnahme der „Feindstaaten“)⁶ die Möglichkeit, durch Beschluss der UN-Generalversammlung aufgenommen zu werden. Das erwies sich aufgrund der Auflösung der Kolonialreiche in den 1950er und 1960er Jahren als höchst bedeutsam. So ist die Zahl der UN-Mitgliedstaaten aufgrund der Dekolonisierung und nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion von 50 beziehungsweise 51 Gründungsmitgliedern (Polen war bei der Unterzeichnung der UN-Charta nicht anwesend) auf 193 gestiegen.

Damit änderte sich die Zusammensetzung der Generalversammlung fundamental. Die ursprünglich gegebene Mehrheit zugunsten

⁶ Zu den „Feindstaaten“ gehörten neben Deutschland und Japan auch Rumänien, Bulgarien, Italien, Ungarn und Finnland.

des Westens bröckelte rasch. Zwar konnte und kann die Generalversammlung keine die Mitgliedstaaten bindenden Beschlüsse fassen, sie spielt aber eine Rolle für die Legitimation der von den Einzelstaaten verfolgten Politik und trägt ihrerseits zur Weiterentwicklung des normativen Bezugsrahmens dieser Politik bei. Insofern war die Veränderung der Mehrheitsverhältnisse auch für die Großmächte von Bedeutung.

Ein zweiter Sachverhalt, der die Entwicklung der Vereinten Nationen vorangetrieben hat, besteht darin, dass die Organisation als Kern eines „arbeitenden“ Friedenssystems (*working peace system*) konzipiert worden war. Dieses Konzept knüpfte an den sogenannten Funktionalismus in der Forschung über internationale Beziehungen an, dessen Vertreterinnen und Vertreter der Auffassung waren, dass Frieden nicht in erster Linie „von oben nach unten“ (*top-down*), sondern „von unten nach oben“ (*bottom-up*) zustande kommen müsse, also durch eine sich ständig selbst erweiternde Kooperation bei der Lösung konkreter staatenübergreifender Probleme. Zu einer solchen Kooperation ist es im Zuge der Globalisierung aller Lebensbereiche in der Tat gekommen. Aus der UNO ist eine UN-Gemeinschaft beziehungsweise ein UN-System geworden. Dieses System bildet keine Weltregierung, ist aber Ausdruck der Notwendigkeit, die Welt auch ohne Weltregierung regieren zu müssen (*global governance*).⁷ Das ist eine Aufgabe, deren Schwierigkeit kaum zu überschätzen ist.

Sicherung und Förderung des Friedens

Das Kernanliegen der Vereinten Nationen bildet die Wiederherstellung und Bewahrung des internationalen Friedens. Diesem Zweck dienen in der UN-Charta das allgemeine Gewaltverbot (Artikel 2, Ziffer 4), die Verpflichtung der Staaten auf die friedliche Beilegung ihrer Streitigkeiten (Kapitel VI), die Einrichtung eines Mechanismus zur kollektiven Friedenssicherung (Kapitel VII), die Einbeziehung regionaler Friedenssicherung in das UN-System (Kapitel VIII) sowie der Ausbau

⁷ Vgl. Beate Kohler-Koch, Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Carl Böhrer/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert, Opladen 1993, S. 109–141; T. Brühl/E. Rosert (Anm. 2).

der internationalen Gerichtsbarkeit. Nach Artikel 51 der UN-Charta haben die Staaten nur im Falle eines bewaffneten Angriffs ein Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung. Da dieses Recht innerhalb des Kapitels VII formuliert wird und nur in Anspruch genommen werden kann, bis der UN-Sicherheitsrat sich des Falles annimmt, ist das Recht auf Selbstverteidigung der kollektiven Friedenssicherung zugeordnet. Das heißt, dass dieses Recht nur so gehandhabt werden darf, dass es der kollektiven Friedenssicherung nicht entgegenwirkt.

Die Gefahr einer Aushebelung der kollektiven Friedenssicherung durch eine Sicherheitspolitik, die sich weitgehend auf das Recht zur Selbstverteidigung beruft, war während des Ost-West-Konflikts besonders akut. Die Sicherheitspolitik beider Seiten vollzog sich in Bündnissen (Nato, Warschauer Pakt), die sich feindlich gegenüberstanden und insofern gerade nicht als Organisationen der kollektiven Sicherheit betrachtet werden konnten. Im Gegenteil: Sie wirkten der kollektiven Friedenssicherung entgegen. Allerdings wurden die Möglichkeiten einer Eingrenzung der Konfrontation durch Verhandlungen nie ganz außer Acht gelassen. Diese Verhandlungen führten Anfang der 1970er Jahre zur Einrichtung der (ständigen) Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die entscheidend dazu beitrug, in der Krise der späten 1970er und frühen 1980er Jahre den Raum für eine Wiederaufnahme und Weiterführung der Entspannungspolitik offen zu halten. So kam es – jetzt ganz im Einklang mit Kapitel VIII der UN-Charta – zu einem regionalen Friedensprozess, der durch die Verabschiedung der Charta von Paris 1990 gekrönt wurde.¹⁸

Die Charta von Paris ist ein avantgardistisches Dokument, das dem sich auf Kant berufenden Friedensdenken neuen Auftrieb gab. Sehr schnell zeigte sich aber, dass diese Charta nicht den Ausgangspunkt einer neuen Weltfriedenspolitik markierte, sondern als Höhepunkt der Entspannungspolitik zu verstehen war, die mit dem Zusammenbruch des Realsozialismus ihrer historischen Mission verlustig ging. Zwar wurde die KSZE als

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verstetigt. Gleichzeitig blieb aber die Nato bestehen, während sich der Warschauer Pakt auflöste. Darin kündigte sich an, dass das Ende der bipolaren Weltordnung sich als Übergang zur weltpolitischen Hegemonie des Westens vollziehen würde. Das stand einer Aufwertung der kollektiven Friedenssicherung in den Vereinten Nationen zunächst nicht im Wege, überschattete nach dem Kosovo-Krieg die weitere Entwicklung aber zunehmend.

Zu Beginn der 1990er Jahre gab es eine Reihe politischer Bemühungen unter anderem des UN-Generalsekretariats, die konzeptionellen Grundlagen der kollektiven Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen neu zu definieren und ihre Handlungsfähigkeit auf diesem Gebiet zu erweitern.¹⁹ Dabei standen der Ausbau des *peacekeeping* und die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates im Vordergrund. Das *peacekeeping* ist in der UN-Charta nicht vorgesehen, sondern wurde im Kontext des Nahostkonflikts Ende der 1940er Jahre erfunden und dient dazu, die Beilegung von Konflikten durch internationale Präsenz zu fördern. Es erfolgt durch Beschluss des Sicherheitsrates, setzt aber das Einverständnis der Konfliktparteien voraus und unterscheidet sich darin prinzipiell von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta.

In den 1990er Jahren wurden die *Peacekeeping*-Aktivitäten der Vereinten Nationen quantitativ und qualitativ erheblich ausgeweitet. Heute sind sie Bestandteil umfassender Friedensmissionen, bei denen es nicht mehr um die bloße Präsenz von Blauhelmen zwischen den Konfliktparteien geht, sondern um deren aktiven Beitrag zur Durchbeziehungsweise Umsetzung von Vereinbarungen und darüber hinaus um die Wiederherstellung kriegszerstörter Regionen oder ganzer Staaten (*peacebuilding*).¹⁰

Die Bilanz dieser Friedensmissionen ist durchwachsen: „Eineinhalb Milliarden Menschen“, so schreibt die Politikwissenschaftlerin Séverine Autesserre in einer viel beachte-

¹⁸ Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, www.bundestag.de/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf (15.2.2016).

¹⁹ Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, New York 1992.

¹⁰ Siehe auch Gerrit Kurtz' und Philipp Rotmanns Beitrag in dieser Ausgabe (*Ann. d. Red.*).

ten Studie, „werden in den Konflikt-Zonen der Welt ständig von Gewalt bedroht. Internationale Akteure können den betroffenen Ländern durchaus helfen, einen stabilen Frieden zu erlangen. Unglücklicherweise folgt die Praxis vor Ort immer wieder unwirksamen oder konterproduktiven Strategien“.¹¹ Das liegt unter anderem daran, dass die internationalen Akteure – keineswegs nur im Rahmen der Vereinten Nationen – im Kreuzfeuer widersprüchlicher Forderungen, Erfahrungen und Interessen stehen und so sehr mit dem Management des eigenen Risikos für ihre Sicherheit und Weiterbeschäftigung beschäftigt sind, dass nur wenig Spielraum für produktive Lernprozesse bleibt.¹²

Was die Handhabung von Konflikten durch den Sicherheitsrat betrifft, so sieht die Bilanz kaum besser aus. Zwar hat der Sicherheitsrat sein Engagement im Umgang mit innerstaatlichen Konflikten nach dem Ende des Kalten Krieges stark ausgeweitet, indem er grobe Menschenrechtsverletzungen oder den Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung als Gefährdung des internationalen Friedens auswies und damit für die kollektive Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta öffnete. Im Falle des Völkermordes in Ruanda 1994 blieb der Sicherheitsrat aber untätig, und im Falle des Kosovo-Krieges konnte er sich nicht auf ein Eingreifen einigen – mit der Folge, dass die Nato 1999 unilateral intervenierte.

Diese unilaterale Intervention bildete den Auftakt zu weiteren militärischen Eingriffen westlicher Länder (in Gestalt der Nato oder sogenannter Koalitionen der Willigen), die sich zwar ebenfalls auf die UN-Charta beriefen, aber das Gebot der kollektiven Friedenssicherung erneut zu unterminieren drohten. Im Falle Afghanistans 2001 beriefen sich die Interventen auf das Recht auf Selbstverteidigung gegen den transnationalen Terrorismus und auf ein UN-Mandat zum Schutz Kabuls (ISAF); im Falle des Irak 2003 beriefen

¹¹ Séverine Autesserre, *Peaceland. Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, Cambridge 2014, S. 273; vgl. auch Winrich Kühne, *Zwanzig Jahre robuste Friedenseinsätze – eine Zwischenbilanz*, in: *Vereinte Nationen*, (2013) 1, S. 25–31.

¹² Vgl. Mark Duffield, *Risk Management and the Fortified Aid Compound: Everyday Life in Post-Interventionary Society*, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4 (2010) 5, S. 453–474.

sie sich unter anderem auf die Beschlüsse des Sicherheitsrates von 1991. Die militärischen Eingriffe konnten aber zu keiner Zeit vom UN-Sicherheitsrat kontrolliert werden. Soweit sie als kollektive Friedenssicherung begannen, verwandelten sie sich rasch in Kriege. Auch im Falle Libyens (siehe unten) kam es 2011 zu einer solchen Verselbstständigung des militärischen Eingriffs, also die Umwandlung kollektiver Friedenssicherung in einen Krieg.

Die westlichen Interventionen haben auch dadurch insgesamt gravierende nichtbeabsichtigte Folgewirkungen gehabt, die für das heutige Konfliktgeschehen vor allem im Nahen Osten von erheblicher Bedeutung sind. Dazu gehört, dass die Interventionen zusätzliche Anreize und Gelegenheiten für einen opportunistischen Umgang anderer Staaten mit den Konflikten der Gegenwart geliefert haben. So glaubte Russland etwa, sich bei seiner Annexion der Krim auf das „Vorbild“ der westlichen Intervention im Kosovo berufen zu können; im Falle des anhaltenden Syrien-Konflikts wandten sich Russland und China mit dem Argument gegen ein frühes Engagement des UN-Sicherheitsrates, der Missbrauch des Libyen-Mandats zur Unterstützung eines (gewaltsamen) Regimewechsels durch die intervenierenden Nato-Staaten spreche dagegen.

Förderung der allgemeinen Wohlfahrt

Die Anliegen des globalen Südens erfuhren im Vergleich zur unmittelbaren Nachkriegszeit durch die wachsende Mitgliedschaft der Vereinten Nationen eine erhebliche Aufwertung. Dabei spielte die Konzeption der Organisation als „arbeitendes“ Friedenssystem eine wichtige Rolle. Unter dieser Perspektive ist es zu einer fortschreitenden Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen gekommen. Zwar hat diese Zusammenarbeit im Gefüge der Organisation nie den Stellenwert erlangt, welcher der *Top-down*-Friedenssicherung zugewiesen wurde. So ist der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) bis heute nicht aus dem Schatten des Sicherheitsrates herausgetreten. Denn bei der Gründung der Vereinten Nationen wurden zentrale Fragen der Weltwirtschaftspolitik in die Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank und Internationaler Weltwährungsfonds) ausgelagert, und

der Versuch scheiterte, sie in den 1960er Jahren über die Gründung der Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) in die Organisation zurückzuholen und auf diesem Wege eine neue Weltwirtschaftsordnung durchzusetzen.

Außerhalb dieses Bereichs hat sich immerhin ein komplexes Gefüge von Sonderorganisationen, Spezialorganen und institutionalisierten Programmen herausgebildet, die sich auf globaler Ebene mit Fragen der Bildung und Erziehung, des Gesundheitswesens und des Umgangs mit natürlichen Ressourcen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Bewirtschaftung der Weltwasservorräte, der biologischen Vielfalt und des Katastrophenschutzes, des Umgangs mit Flüchtlingen und der Einhaltung der Menschenrechte befassen, um nur einige Arbeitsfelder zu nennen.¹³ Allein in Bonn sind die Sekretariate von rund zwanzig solcher politikfeldspezifischer Einrichtungen angesiedelt, von denen viele nicht nur normativ, sondern auch operativ tätig sind.

So hat etwa das United Nations Development Program (UNDP) in den 1990er Jahren eine wichtige Rolle für die Kritik und konzeptionelle Weiterentwicklung der Entwicklungszusammenarbeit gespielt. Mit der Einführung der Human Development Reports hat es 1992 eine viel beachtete, auf den einzelnen Menschen und seine Lebensgemeinschaften bezogene Alternative zur makroökonomisch ausgerichteten Berichterstattung der Weltbank erarbeitet. Als weiteren Schritt hat es 1994 die Denkfigur der menschlichen Sicherheit (*human security*) als Alternative zu dem bis dahin vorherrschenden nationalen Sicherheitsdenken entwickelt und damit das Denken einer ganzen Generation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlich Engagierten stark geprägt.

Um die Jahrtausendwende ergriff Kofi Annan als UN-Generalsekretär die Initiative zur Formulierung der Millennium Development Goals (MDGs), die konkrete Zielvorgaben für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Ländern des globalen Südens bis 2015 formulierte. Das erwies sich zumindest ansatzweise als ein sinnvolles Unterfangen. Gegen Ende der Frist wurde deshalb mit erheblichem Aufwand eine Neuformulierung

¹³ Vgl. S. Gareis/J. Varwick (Anm. 2), S. 385.

dieses Ansatzes in Gestalt der Sustainable Development Goals (SDGs) erarbeitet und nach einer auf allen Ebenen geführten Diskussion im September 2015 von der UN-Generalversammlung als Zielvorgabe zur Überwindung der absoluten Armut bis 2030 verabschiedet. Es handelt sich dabei nicht nur um eine Variation der MDGs. Vielmehr richten sich die SDGs genauso an die sogenannten Industrieländer wie an die Länder des Südens.¹⁴

Förderung und Schutz der Menschenrechte

Zu den Grundzielen der Vereinten Nationen gehören die Förderung und der Schutz der Menschenrechte. Zwar gelang es bei der Gründung der Organisation nicht, einen Menschenrechtskatalog in die Charta aufzunehmen und damit dieses Anliegen aufzuwerten. Dies wurde auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 ausgelagert. Damit wurde das Thema aber keineswegs auf ein totes Gleis des Völkerrechts verschoben. Im Gegenteil: Im Kontext von Ost-West- und Nord-Süd-Konflikt kam es zu einer bedeutsamen Ausdifferenzierung der Menschenrechte, die auch das Menschenrechtsverständnis in den liberalen Demokratien im Laufe der Jahre stark beeinflusst hat, besonders was den Status der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte betrifft.¹⁵

Die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 einigte sich darauf, dass die Menschenrechte universell gelten und unteilbar sind, also nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Damit war allerdings weniger gewonnen, als man damals hoffen konnte. Die asiatischen Länder machten gleich nach der Konferenz klar, dass sie die Menschenrechte im Einklang mit ihren eigenen Kulturtraditionen interpretierten, und die muslimischen Länder stellten die Menschenrechte unter den Vorbehalt ihrer Vereinbarkeit mit der Scharia. Letztlich bleibt aber auch die westlich-liberale Menschenrechtspolitik ihren eigenen

¹⁴ Vgl. Lothar Brock, Globale Verantwortung: Von der Entwicklungszusammenarbeit zur Weltgemeinwohlpolitik?, in: Janet Kursawe et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2015, Berlin 2015, S. 149–160.

¹⁵ Siehe auch Beate Wagners Beitrag in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Präferenzen und Wertvorstellungen verhaftet. So tun sich diese Staaten nach wie vor schwer, ihren Beitrag zur Umsetzung von Artikel 28 der AEMR zu leisten, der besagt, dass jeder Mensch das Recht auf eine „soziale und internationale Ordnung (hat), in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können“. Auch haben die Menschenrechte bei Zielkonflikten mit anderen Anliegen keineswegs immer den Vorrang. Wo es um Sicherheit und wirtschaftliche Vorteile geht, gerät die Berücksichtigung der Menschenrechte schnell ins Hintertreffen.

Das betrifft auch den Schutz von Menschen vor Massenverbrechen.¹⁶ Die Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*), die nach den Erfahrungen der 1990er Jahre vom UN-Reformgipfel 2005 verabschiedet wurde, besagt, dass *erstens* jeder Staat die ihm anvertrauten Menschen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schützen muss, *zweitens* die internationale Gemeinschaft die Einzelstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung unterstützen soll und *drittens* der UN-Sicherheitsrat in dem Fall, dass dies nicht greifen sollte, weil der Staat nicht in der Lage oder willens ist, seiner Verantwortung nachzukommen, auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ergreifen kann.

Der Sicherheitsrat hat sich in den Folgejahren mehrfach auf die Schutzverantwortung berufen. Als der libysche Präsident Muammar al-Gaddafi im März 2011 öffentlich mit einem Massaker an seinen Gegnern in Bengasi drohte, autorisierte der Sicherheitsrat internationale Zwangsmaßnahmen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung. Was zu einem Präzedenzfall für die Anwendung der Schutzverantwortung hätte werden können, endete jedoch in einem Debakel. Da die intervenierenden (Nato-)Staaten unter Berufung auf das Mandat in Libyen einen Regimewechsel unterstützten, warfen ihnen Russland, China und die Afrikanische Union vor, die Autorisierung von Zwangsmaßnahmen missbraucht zu haben. Mit diesem Argument blockierten Russland und China ein frühes Eingreifen in den Syrien-Konflikt, in

¹⁶ Siehe auch Peter Rudolfs Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

dem inzwischen 300 000 Menschen ums Leben gekommen und Millionen zu Flüchtlingen geworden sind. Hinter den Argumenten Russlands und Chinas verbargen sich zweifellos geopolitische und innenpolitische Interessen. Gerade der Syrien-Konflikt zeigt aber, dass es nicht nur um wiederstreitende Interessen geht, sondern auch um die Komplexität der Aufgabe, in einer dem Frieden dienlichen Weise in innerstaatliche Konflikte einzugreifen.

Perspektiven

Die Vereinten Nationen sind eine verhältnismäßig kleine Organisation, die von den Interessen und Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig ist. Ihre Entwicklung folgt aber einer gewissen Eigendynamik internationaler Zusammenarbeit, die ihrerseits auf die Definition der Interessen und Präferenzen der Mitglieder zurückwirkt. Die Eigendynamik der internationalen Zusammenarbeit hat sich seit 1945 als stark genug erwiesen, um die Vereinten Nationen alle Krisen der internationalen Politik überleben zu lassen, indem sie in diesen Krisen stets einen politischen Raum für Verhandlungen und den Versuch einer Verständigung geboten hat. Ohne einen solchen Raum wären die Aussichten gering, dass weitere Lernprozesse im Umgang mit Konflikten auch antizipatorisch stattfinden können, statt wie in der bisherigen Geschichte erst großen Katastrophen zu folgen.

Wenn hier von einer gewissen Eigendynamik internationaler Kooperation gesprochen wird, so als Gegenbild zu der Vorstellung, dass wir uns in einer Krisensituation befinden, in der nur der Rückzug auf das Eigene und seine Verteidigung, also auf einen neuen Nationalismus, schützen kann. Diese Vorstellung kann die Gestalt einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung mit üblen Folgen annehmen. Ihr kann aber nicht durch die Verbreitung von Illusionen begegnet werden. Der Friede, so wusste Kant, folgt keinem Plan der Geschichte. Er muss gestiftet werden. Frieden verlangt also Friedenspolitik in dem Bewusstsein der Möglichkeit, dass es im gegenwärtig sich anbahnenden Kampf um eine Neuordnung der Weltverhältnisse auch gravierende Rückschläge für all die Ideen geben kann (und wahrscheinlich geben wird), über die sich der liberale Westen definiert.

Die Vereinten Nationen bieten keine Rückzugsmöglichkeit aus diesem Kampf, sondern eine Arena, in der darauf hingewirkt werden kann, dass er nicht mit einer weiteren Eskalation der Gewalt einhergeht. In diesem Zusammenhang ist auch Selbstkritik der Demokratien gefragt. Sie sind in den vergangenen Jahren nicht nur Teil der Lösung gewesen, sondern Teil des Problems, wie die Forschung über die Idee des demokratischen Friedens, die sich auf Kant beruft, gezeigt hat.¹⁷ Im Krieg gegen den Terror ist sogar von einigen Wissenschaftlern gefordert worden, die Demokratien sollten sich von den Vereinten Nationen als einer demokratisch nicht legitimierten Organisation keine Vorschriften machen lassen.¹⁸

Der Reformbedarf der Vereinten Nationen wird von vielen anerkannt. An entsprechenden Ideen mangelt es nicht. Auf absehbare Zeit wird es nach den bisherigen Erfahrungen mit den Reformvorschlägen im Rahmen der Schutzverantwortung aber weder eine durchgreifende Reform des UN-Sicherheitsrates noch eine Demokratisierung der Vereinten Nationen durch die Einrichtung eines UN-Parlaments geben. Noch viel weniger ist eine Zentralisierung der Friedenssicherung durch eine entscheidende Stärkung der Vereinten Nationen zu erwarten. Auch die Erfolgsaussichten gegenwärtiger Initiativen, einen Verhaltenskodex für den Umgang der P5 mit ihrem Vetorecht einzuführen, sind nicht besonders gut. Selbst wenn es zu einer entsprechenden Einigung käme, blieben die Vereinten Nationen eine schwache Organisation ohne Sanktionsgewalt gegen die Mächtigen. Aber das ist paradoxerweise ihre Stärke. Die Vereinten Nationen werden von den Staaten respektiert, solange sie ihnen nicht gefährlich werden, sie werden jedoch auch von den Staaten gebraucht, um nicht der eigenen Schwäche im Umgang mit den Problemen der Welt zu erliegen.

¹⁷ Vgl. Anna Geis/Lothar Brock/Harald Müller (Hrsg.), *Democratic Wars. Looking at the Dark Side of Democratic Peace*, Houndmills 2006.

¹⁸ Vgl. Ann-Marie Slaughter, *Good Reasons to Go around the UN*, in: *New York Times* vom 18. 3. 2003, S. 66.

Hannah Birkenkötter

Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen

Menschenrechte sind heute als Grundlage der Arbeit der Vereinten Nationen anerkannt,¹ ihr Schutz ist eine Grundaufgabe der internationalen Gemeinschaft. Für die Aushandlung multilateraler Menschenrechtsverträge sind die Vereinten Nationen das zentrale Forum. Insgesamt neun solcher Verträge wurden bisher durch die Vereinten Nationen verabschiedet, oftmals aufbauend auf jahrzehntelangen politischen Verhandlungsprozessen. Mit dem seit 2006 bestehenden Menschenrechtsrat verfügen die Vereinten Nationen heute über ein zentrales Organ für die politische Arbeit zu Menschenrechten. Darüber hinaus haben sich über die Jahrzehnte komplexe Mechanismen entwickelt, um die Einhaltung der in den verschiedenen Menschenrechtsverträgen niedergelegten Standards zu überwachen.

Hannah Birkenkötter

LL.M, geb. 1986; Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
hannah.birkenkoetter@rewi.hu-berlin.de

Menschenrechtliche Schutzmechanismen im UN-System

Zum Schutz der Menschenrechte sind in den Vereinten Nationen verschiedene Organe berufen: Sowohl die Generalversammlung als auch der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) haben explizite Mandate „zur Verwirklichung der Menschenrechte und

Grundfreiheiten“.¹ Auf dieser Grundlage richtete die Generalversammlung 2006 den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ein, der die bis dahin bestehende Menschenrechtskommission, ein ECOSOC-Unterorgan, ablöste. Er zählt 47 Mitglieder in regionaler Verteilung, die für jeweils drei Jahre gewählt werden.

Eine zentrale Aufgabe des Menschenrechtsrates ist die allgemeine periodische Überprüfung.² Jeder UN-Mitgliedstaat ist dazu angehalten, sich unabhängig von seiner bisherigen Menschenrechtsbilanz in regelmäßigen Abständen durch den Menschenrechtsrat, also durch andere Staaten, überprüfen zu lassen. Hierbei wird dem zu überprüfenden Staat Gelegenheit gegeben, zu Fragen anderer Mitgliedstaaten Stellung zu beziehen. Dabei geht es allerdings nicht um die detailreiche Auslegung einzelner Bestimmungen menschenrechtlicher Verträge. Vielmehr soll ein umfassendes Bild der Menschenrechtssituation insgesamt gezeichnet werden. Die allgemeine periodische Überprüfung ist somit – trotz des in Resolution A/HRC/5/1 angelegten, grundsätzlich objektiven materiellen Prüfungsmaßstabs – ein politisch geprägtes Verfahren.³

Neben der allgemeinen periodischen Überprüfung unterhält der Menschenrechtsrat sogenannte *special procedures*. Dabei handelt es sich um einen Sammelbegriff für unabhängige Expertinnen und Experten, die entweder themenbezogen arbeiten oder die Menschenrechtssituation in einem Land untersuchen. Derzeit gibt es 14 länderbezogene und 41 themenbezogene Mandate, die von insgesamt 77 Sonderberichterstatterinnen und -erstattem ausgefüllt werden.⁴

¹ Vgl. Kofi Annan, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, 21.3.2005, UN Doc. A/59/2005, Rn. 140–147.

² Art. 13 Abs. 1 lit. b) und Art. 62 Abs. 2 UN-Charta.

³ Vgl. UN Doc. A/HRC/5/1, Annex.

⁴ Zu den Vor- und Nachteilen siehe den Überblick des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Fact Sheet: Deutschland vor dem UPR 2013, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Factsheets/Fact_Sheet_UPR_20130419.pdf (15.2.2016).

⁵ Vgl. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Directory of Special Procedures Mandate Holders, Juni 2015, http://ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryJune2015_en.pdf (15.2.2016).

Neben den chartabasierten Mechanismen, die ihren Rechtsgrund in Resolutionen der Generalversammlung beziehungsweise des Menschenrechtsrates und damit letztlich in der Charta der Vereinten Nationen finden, existieren eine Reihe sogenannter vertragsbasierter Mechanismen. Damit werden die Kontrollmechanismen bezeichnet, die in den verschiedenen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen vorgesehen sind, und die im Wesentlichen durch die ebenfalls durch die Verträge eingerichteten Ausschüsse angewandt werden.

UN-Menschenrechtsverträge

Internationale Menschenrechte sind kein monolithischer Block, sondern werden durch eine Vielzahl rechtlicher Instrumente und durch verschiedene Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen geschützt: Neben den Grund- und Menschenrechtskatalogen zahlreicher nationaler Verfassungen existieren verschiedene Menschenrechtsverträge auf regionaler Ebene, wie die Europäische Konvention für Menschenrechte oder die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker. Auch der Europäische Gerichtshof verschreibt sich zunehmend einem umfassenden Menschenrechtsschutz am Maßstab der EU-Grundrechtecharta.⁶ Hinzu tritt auf globaler Ebene eine Vielzahl von Verträgen, die den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben und mit je eigenen Umsetzungsinstrumenten ausgestattet sind. Menschenrechte werden heute in einem Mehrebenensystem geschützt, in einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Institutionen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.⁷

⁶ Für EU-Mitgliedstaaten gilt im (weit auszulegenden) Anwendungsbereich des Europarechts die Europäische Grundrechte-Charta. Vgl. zum Anwendungsbereich und der Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH), C-617/10 „Åkerberg Fransson“.

⁷ Der Begriff eines *multilevel constitutionalism* wurde zunächst für die Beschreibung der europäischen Integration und der damit verbundenen Konstitutionalisierungsprozesse geprägt. Vgl. Ingolf Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, in: Common Market Law Review, 36 (1999), S. 703–750. Der Begriff wird aber mittlerweile auch im Bereich des Menschenrechtsschutzes verwendet. Vgl. etwa Frank Schorkopf/Christian Walter, Ele-

Im Folgenden soll es ausschließlich um Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen gehen, also solche Instrumente, die bereits begrifflich den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben und die im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandelt, dort hinterlegt und im UN-System – genauer durch das Hochkommissariat für Menschenrechte – verwaltet werden. Das schließt eine Reihe von Verträgen aus, die in materiell-rechtlicher Hinsicht hohe Schutzstandards bereithalten und einen beachtlichen Beitrag zum umfassenden Schutz der Menschen leisten, etwa die Antivölkermordkonvention oder die Genfer Flüchtlingskonvention. Die hier gewählte Begrenzung auf Verträge, die durch das Hochkommissariat für Menschenrechte verwaltet werden, beruht darauf, dass diese sämtlich beinahe identische Kontrollmechanismen bereithalten, die durch Ausschüsse wahrgenommen werden. Um deren Funktion soll es vor allem gehen.

Derzeit existieren insgesamt neun Menschenrechtsverträge: Neben den beiden internationalen Pakten über bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Zivilpakt“ beziehungsweise „Sozialpakt“) von 1966¹⁸ handelt es sich um die Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung (CERD, 1966), gegen die Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1979) und gegen Folter (CAT, 1984) sowie die Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC, 1990), von Wanderarbeitnehmern (CMW, 1990) und von Menschen mit Behinderungen (CRPD, 2006) sowie das Übereinkommen gegen das Verschwindenlassen (CPED, 2006). Zu fast all diesen Verträgen existieren Zusatz- oder Fakultativprotokolle, die zwar thematisch mit dem jeweiligen Ursprungsabkommen zusammenhängen, rechtstechnisch aber eigenständige völkerrechtliche Verträge sind und damit nur dann gelten, wenn sie gesondert ratifiziert wurden. Mit Ausnahme der Wanderarbeitnehmerkonvention sowie des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt hat Deutschland alle Übereinkommen und Zusatzprotokolle ratifiziert; durch die jeweili-

gen Zustimmungsgesetze gelten die Verträge also als nationales Recht im Rang von Bundesgesetzen.¹⁹

Internationale Menschenrechte werden häufig in drei Generationen oder Dimensionen aufgeteilt: Die *erste* Dimension der Menschenrechte betrifft klassische Freiheitsrechte, etwa die Meinungs- oder Religionsfreiheit, die Freiheitsbereiche des Einzelnen gegenüber hoheitlichen Eingriffen sichern; die *zweite* Dimension umfasst wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die primär auf die Bereitstellung einer Leistung abzielen; die *dritte* Dimension betrifft Kollektivrechte wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker.¹⁰

Die Verträge lassen sich mit dieser Kategorisierung aber nur bedingt einteilen: Während die beiden Pakte von 1966 klar zwischen bürgerlichen und politischen Rechten – also klassischen Freiheitsrechten – einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits unterscheiden, trifft dies auf die späteren Menschenrechtsverträge wie etwa die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenrechtskonvention nicht zu. Die Kinderrechtskonvention sichert beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäußerung – ein klassisches Recht erster Dimension –, aber auch ein Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, also ein Recht zweiter Dimension. Zahlreiche ähnliche Beispiele finden sich auch in der Frauenrechtskonvention oder der Behindertenrechtskonvention. Diesen drei Verträgen ist gemein, dass sie bestimmte Personengruppen schützen, die Diskriminierung besonders ausgesetzt sind. Auch die Wanderarbeitnehmerkonvention fällt in diesen Bereich.

Neben den Verträgen, die bestimmte Personengruppen schützen, gibt es Verträge, die bestimmte Verbote ausgestalten, deren Bruch mit besonders schweren Menschenrechtsverletzungen einhergehen würde: Neben dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung handelt es sich um die Antifolterkonvention und das Übereinkommen gegen

ments of Constitutionalization: Multilevel Structures of Human Rights Protection in General International and WTO-Law, in: German Law Journal, 4 (2003), S. 1359–1374.

¹⁸ Siehe zu diesen beiden Pakten den Beitrag von Beate Wagner in dieser Ausgabe.

¹⁹ Vgl. Art. 59 Abs. 2 GG.

¹⁰ Siehe beispielhaft die Lehrbücher von Andreas von Arnould, Völkerrecht, Heidelberg 2014², § 9 B IV 1, Rn. 606 ff.; Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen 2014¹⁰, § 11.2, S. 405 f.

das Verschwindenlassen. Eine dritte Gruppe schließlich, die genealogisch ältesten beiden internationalen Pakte, enthalten in der Zusammenschau einen Katalog universaler Menschenrechte ohne Fokus auf eine bestimmte Personengruppe, der auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufbaut. Zusammen bilden die beiden Pakte mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die sogenannte Internationale Menschenrechtscharta (International Bill of Human Rights), also den Grundbestand internationaler Menschenrechte mit universalem Geltungsanspruch.

Natürlich sind die Rechte der verschiedenen Verträge miteinander verbunden. Manche Verträge sehen dies auch explizit vor, etwa Artikel 4 der Antirassismuskonvention, der zur Umsetzung des Verbots der Rassenideologie verschiedene Pflichten „unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze“ auferlegt, also textlich eine Brücke zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte schlägt. Auch das erstmals 1993 klar formulierte Dogma der Unteilbarkeit und Verbundenheit aller Menschenrechte¹¹ dient dazu, widerstreitende Rechte und Pflichten unterschiedlicher Verträge miteinander in Ausgleich zu bringen. Gleichwohl führt die unterschiedliche Schutzrichtung der verschiedenen Verträge unweigerlich zu Spannungen.

Vertragsbasierte Mechanismen: Aufgaben der Vertragsausschüsse

Mit Ausnahme des Sozialpaktes ist in sämtlichen Menschenrechtsverträgen ein von unabhängigen Expertinnen und Experten besetztes Gremium vorgesehen, das die Einhaltung der menschenrechtlichen Standards überprüfen soll.¹² Für den Sozialpakt wurde ein solcher Ausschuss erst 1985 durch eine ECOSOC-Resolution gegründet. Alle Ausschüsse haben zwischen zehn und 23 Mitglieder, die von den Vertragsstaaten für eine Amtszeit von in der Regel vier Jahren gewählt werden. Besetzt werden sollen die Ausschüs-

¹¹ UN Doc. A/CONF.157/23.

¹² Vgl. Art. 28 Zivilpakt; Art. 8 CERD; Art. 17 CAT; Art. 17 CEDAW; Art. 43 CRC; Art. 34 CRPD; Art. 72 CMW; Art. 26 CPED.

se mit Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen, die ausgewiesene Expertinnen und Experten im jeweiligen Anwendungsbereich des Vertrages sein müssen. Die Mitglieder nehmen ihre Aufgabe in ihrer persönlichen Eigenschaft wahr, nicht als Vertreterin oder Vertreter des jeweiligen Staates.

Alle Menschenrechtsverträge sehen verbindliche Staatenberichtsverfahren vor.¹³ Im Wesentlichen laufen die Verfahren ähnlich ab: Vertragsstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Berichte zur Umsetzung der Verträge an den Ausschuss zu liefern, bei deren Erstellung die Zivilgesellschaft umfassend mitwirken soll.¹⁴ Zugleich besteht die Möglichkeit für Nichtregierungsorganisationen, sogenannte Schattenberichte einzureichen, die der Ausschuss ebenfalls zur Kenntnis nimmt.¹⁵ Der jeweilige Ausschuss formuliert dann auf der Basis des Staatenberichtes sowie etwaiger Schattenberichte und nach Anhörung des Vertragsstaates Beobachtungen und Empfehlungen. So empfahl beispielsweise der Menschenrechtsausschuss, der Ausschuss für den Zivilpakt, der Bundesrepublik 2012, die Zuständigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auszuweiten; und der Sozialausschuss, der Ausschuss für den Sozialpakt, sprach sich 2011 unter anderem für einen gesonderten Straftatbestand im Bereich der häuslichen Gewalt aus.

Neben den obligatorischen Staatenberichtsverfahren sehen mittlerweile alle Menschenrechtsverträge ein fakultatives Individualbeschwerdeverfahren vor.¹⁶ Staaten müssen sich dem Individualbeschwerdeverfahren – ebenso wie dem praktisch kaum relevanten Staatenbeschwerdeverfahren, mit dem ein Vertragsstaat Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Vertragsstaat rügen kann – gesondert un-

¹³ Vgl. Art. 40 Zivilpakt; Art. 16 Sozialpakt; Art. 9 CERD; Art. 18 CEDAW; Art. 19 CAT; Art. 44 CRC; Art. 35 CRPD; Art. 73 CMW; Art. 29 CPED.

¹⁴ Vgl. Hans-Georg Dederer, Die Durchsetzung der Menschenrechte, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/2, Heidelberg 2009, S. 333–394, Rn. 68.

¹⁵ Ebd., Rn. 70.

¹⁶ Vgl. 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt; Fakultativprotokoll zum Sozialpakt; Art. 14 CERD; Art. 22 CAT; Fakultativprotokoll zur CEDAW; 3. Fakultativprotokoll zur CRC; Fakultativprotokoll zur CRPD; Art. 77 CMW; Art. 31 CPED.

terwerfen. Erst dann besteht die Möglichkeit für die oder den Einzelnen, individuelle Menschenrechtsverletzungen vor dem jeweiligen Ausschuss vorzutragen, wobei grundsätzlich der nationale Rechtsweg erschöpft sein muss und die Sache nicht gleichzeitig in einem anderen internationalen Verfahren zum Schutz der Einzelperson anhängig sein darf (Litispendenz). Die Ausschüsse formulieren aufgrund der Beschwerdeschrift und der schriftlichen Position des betroffenen Vertragsstaates Auffassungen beziehungsweise Empfehlungen und Vorschläge. Dabei handelt es sich schon dem Wortlaut nach nicht um verbindliche Entscheidungen. Gleichwohl bleiben die Auffassungen eines Ausschusses nicht ohne Wirkung: Hat sich ein Vertragsstaat dem freiwilligen Mechanismus der Individualbeschwerde unterworfen, so muss er, will er seinen Vertragspflichten unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben¹⁷ nachkommen, die Auffassungen des jeweiligen Ausschusses zur Kenntnis nehmen und, soweit er ihnen nicht Folge leistet, Gründe vortragen, warum die getroffenen Auffassungen fehlerhaft sind.¹⁸

Ähnlich verhält es sich auch mit den sogenannten Allgemeinen Bemerkungen oder Allgemeinen Empfehlungen, die alle Ausschüsse in unregelmäßigen Abständen formulieren. Allgemeine Bemerkungen sind gewissermaßen das Destillat der Staatenberichte und Individualbeschwerden: Sie formulieren in abstrakt-genereller Weise Rechtsauffassungen der Ausschüsse zur Rechtsnatur und zur Auslegung einzelner Vertragsbestimmungen und formulieren Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Verträge. Den Allgemeinen Bemerkungen kommt – ähnlich wie den Auffassungen in den Individualbeschwerdeverfahren und den Empfehlungen im Staatenberichtsverfahren – keine unmittelbare Rechtswirkung zu. Gleichwohl ergibt sich auch hier eine Berücksichtigungspflicht aus dem völkervertragsrechtlichen Grundsatz, Verträge nach Treu und Glauben zu erfüllen. Einzelne Ausschüsse nehmen ihre Aufgabe mitunter auch als rechtsfortbildende wahr: So formulierte etwa der Sozialausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 von 2003 ein Recht auf Wasser, das die Mitglieder des Ausschusses aus den in den Artikeln 11 und 12 des Sozialpaktes kodifizierten Rech-

¹⁷ Vgl. Art. 26 Wiener Vertragsrechtskonvention.

¹⁸ Vgl. H.-G. Dederer (Anm. 14), Rn. 81.

ten auf einen angemessenen Lebensstandard und Gesundheit herleiteten. Diese Allgemeine Bemerkung gab einen wesentlichen Impuls für die Arbeit des Menschenrechtsrates, der in mehreren Resolutionen das Recht auf Wasser aufnahm, bis es schließlich in einer Resolution der Generalversammlung mündete.¹⁹

Gerade weil die Allgemeinen Bemerkungen auf den Erfahrungen aus Staatenberichts- und Individualbeschwerdeverfahren gründen, kommt ihnen in der Auslegung der Rechte einzelner Verträge erhebliche Bedeutung zu. Das haben auch verschiedene nationale Gerichte in der Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge anerkannt. So hat etwa das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt: „Die allgemeinen Bemerkungen beschreiben in autorisierter Form die Standards in der Praxis des Sozialausschusses, dienen damit als Interpretationshilfe und prägen so das Verständnis der vertraglichen Rechtsbegriffe durch die Vertragsstaaten mit.“²⁰

Vertragsausschüsse als Quasi-Gerichte?

Die Vertragsausschüsse nehmen im Wege des Staatenberichtsverfahrens, vor allem aber durch die Möglichkeit der Individualbeschwerde, Kompetenzen wahr, die denen eines Gerichts ähneln.²¹ Sie werden deswegen auch als „quasi-gerichtliche“ Institutionen bezeichnet.²² Dabei ist offensichtlich, was die Vertragsausschüsse von vollwertigen Gerichten unterscheidet: Die Entscheidungen der Ausschüsse sind weder in den Individualbeschwerdeverfahren noch in den Staatenberichtsverfahren rechtlich verbindlich, sie sind also keine gerichtlichen Entscheidungen im Sinne des Artikels 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs und können daher nicht unmittelbar als Rechtsquelle des Völkerrechts herangezogen werden.

Sieht man allerdings von der mangelnden Bindungswirkung ab, weisen die Ausschüsse in der Tat gerichtsähnliche Qualitäten auf:

¹⁹ UN Doc. A/Res/64/292.

²⁰ BVerwGE 134, 1 (juris Rn. 48).

²¹ Vgl. Geir Ulfstein, Individual Complaints, in: Helen Keller/ders. (Hrsg.), UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy, Cambridge 2012, S. 73–115.

²² Vgl. bspw. Manfred Nowak, The Need for a World Court of Human Rights, in: Human Rights Law Review, 7 (2007), S. 251–259, hier: S. 252, S. 254.

Nach der dem Project of International Courts and Tribunals zugrunde liegenden Definition sind internationale Gerichte solche Gremien, die als ständige Spruchkörper durch einen internationalen Vertrag eingerichtet sind, als Maßstab ihrer Entscheidungen völkerrechtliche Regeln zugrunde legen, auf der Grundlage von zuvor festgelegten Verfahrensregeln entscheiden und deren Entscheidungen verbindlich sind.²³

Die Ausschüsse sind grundsätzlich als ständige Gremien durch Vertrag eingerichtet und haben sich Verfahrensregeln gegeben. Allerdings gelangen die Ausschüsse auf der Grundlage schriftlicher Stellungnahmen ohne mündliche Verhandlung und nicht-öffentlich zu ihrer Entscheidungsfindung. Das steht im Widerspruch auch zu internationalen Gerichten, die in der Regel öffentlich, jedenfalls aber nicht nur auf der Grundlage von Schriftsätzen, sondern auch mündlich verhandeln. Der Maßstab der Entscheidungsfindung in den Ausschüssen ist aber ein klar rechtlicher, nämlich der jeweilige Vertrag. Auch die Besetzung der Gerichte durch Expertinnen und Experten, nicht durch Staatenvertreterinnen und -vertreter, spricht für eine Annäherung an richterliche Funktionen, die auch im internationalen Bereich zunehmend mit einem gemeinsamen Ethos der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und juristischen Sorgfalt in der Argumentation verbunden sind.²⁴ Selbstverständlich handelt es sich hierbei um eine Idealvorstellung, deren Umsetzung den Vertragsstaaten im Rahmen der in allen Verträgen gleichermaßen vorgesehenen Wahlprozesse der Expertinnen und Experten obliegt. Dazu haben sich die Vorsitzenden der Ausschüsse mit den „Addis Abeba Richtlinien“ Standards gegeben, die die Unabhängigkeit und Professionalität sichern sollen.

Welche Rolle spielt also die Bindungswirkung der Entscheidungen für die Einordnung als Quasi-Gericht? Die Antwort fällt ambivalent aus. Zunächst einmal sind nur verbindliche Entscheidungen durchsetzbar, was für eine hohe Bedeutung der Bindungswirkung sprä-

²³ Vgl. Cesare P. R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, in: *International Law and Politics*, 31 (1999), S. 709–751, hier: S. 713 f.

²⁴ Vgl. Anja Seibert-Fohr, *International Judicial Ethics*, in: Cesare P. R. Romano/Karen J. Alter/Yuval Shany, *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford 2014, S. 757–778, hier: S. 776.

che. Dieses Argument ist allerdings im internationalen Bereich, zumal im internationalen Menschenrechtsschutz, weniger relevant als im nationalen Kontext. Denn die Durchsetzung ist Aufgabe der Exekutive. Oftmals fehlt es aber auf der internationalen Ebene an einem zentralen Exekutivorgan, das im Falle der Nichtbefolgung die Umsetzung eines Urteils tatsächlich erzwingen würde.²⁵ Zudem erstreckt sich die Bindungswirkung eines Urteils grundsätzlich nur auf den Tenor, also das Entscheidungsdispositiv, und bindet in der Regel nur die Parteien eines Rechtsstreits.²⁶ Die Entscheidungsgründe von Urteilen sind zwar von nicht zu überschätzender argumentativer Wirkungskraft im juristischen Diskurs. Sie sind aber als solche nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Ähnlich sind somit auch die Auffassungen der Ausschüsse, insbesondere die Allgemeinen Bemerkungen, argumentative Bestandteile des völkerrechtlichen Diskurses.²⁷ Gewichtiger dürfte allerdings der Hinweis darauf sein, dass die Vertragsstaaten häufig selbst explizit darauf hinweisen, dass die Entscheidungen der Ausschüsse nicht rechtsverbindlich sind.²⁸ Da gerade im Völkerrecht die Rechtsüberzeugungen der Staaten nach wie vor von maßgeblicher Bedeutung für seine Fortentwicklung sind, können explizite Aussagen zur Nichtverbindlichkeit nicht einfach ignoriert werden.

Gleichwohl sind die Verfahren der Vertragsausschüsse – anders als der Menschenrechtsrat und die dort stattfindende universelle periodische Überprüfung – als grundsätzlich rechtsförmige Verfahren angelegt. Hierin liegt auch die prinzipielle Unterscheidung zwischen den Staatenberichtsverfahren der Vertragsausschüsse und der universellen periodischen Überprüfung des Menschenrechtsrates.

Reformbemühungen und Ausblick

Das System der Vertragsausschüsse leidet seit geraumer Zeit an Überlastung und Unterfinanzierung. Wiederholt ist versucht worden,

²⁵ Vgl. Solomon T. Ebovrah, *International Human Rights Courts*, in: ebd., S. 225–249, hier: S. 237 f.

²⁶ Vgl. exemplarisch Art. 59 IGH-Statut.

²⁷ So Eckart Klein, „Allgemeine Bemerkungen“ der UN-Menschenrechtsausschüsse, in: D. Merten/H.-J. Papier (Anm. 14), S. 395–418, Rn. 27.

²⁸ Vgl. *International Law Association, International Human Rights Law and Practice. Final Report*, Berlin 2004, S. 5.

es zu reformieren. Bereits im Zuge des ersten Reformvorstoßes zum Ende des vergangenen Jahrhunderts stellte der damalige Sonderberichterstatler Philipp Alston fest, dass das Ausschusssystem nicht nachhaltig sei, da es an Unterfinanzierung leide, den steigenden Zahlen der Individualbeschwerden nicht Herr werde und zugleich eine Vielzahl von Staaten chronisch ihre Berichtspflichten verletzen. Seitdem ist insbesondere der Vorschlag der ehemaligen Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour, einen einheitlichen permanenten Vertragsausschuss für alle Verträge zu schaffen, am Widerstand verschiedener regionaler Gruppen gescheitert.²⁹ Neben den praktisch nur schwer umzusetzenden Vertragsänderungen, die der Vorschlag mit sich gebracht hätte, wurde unter anderem auch kritisiert, dass der Vorschlag die spezifischen Schutzrichtungen insbesondere der personengruppenspezifischen Menschenrechtsverträge nicht hinreichend berücksichtige.³⁰ Dahinter verbirgt sich die Idee, dass zwar ein Mindestmaß an Einheitlichkeit in der Spruchpraxis der Ausschüsse erforderlich ist, gleichzeitig aber ein Gewinn gerade im spannungsvollen Verhältnis zwischen verschiedenen Rechtsinstrumenten und -institutionen liegen kann, die nicht notwendig ein kohärentes Ganzes bilden, sondern sich in einem wechselseitigen Widerstreit gegenseitig befruchten.

Die Fragmentierung des internationalen Menschenrechtsschutzes könnte also möglicherweise das geringste der bestehenden Probleme des Vertragsausschusssystem sein, zumal die einzelnen Ausschüsse grundsätzlich in einem kooperativen Verhältnis zueinander stehen und auf die Auslegungspraxis der jeweils anderen Ausschüsse durchaus Rücksicht nehmen.³¹ Gewichtiger und nach wie vor ungelöst sind allerdings die praktischen Probleme der Unterfinanzierung und Überlastung, die die vormalige Hochkommissa-

rin für Menschenrechte Navanethem Pillay in dem jüngsten Reformvorstoß 2012 erneut anmahnte: Das System der Vertragsausschüsse, so Pillay, überlebe nur aufgrund des hohen Engagements der Expertinnen und Experten, der Unterstützung durch das Hochkommissariat für Menschenrechte und nicht zuletzt auch, weil viele Staaten ihre Berichtspflichten nicht einhielten.³² Pillay schlug unter anderem ein vereinfachtes Berichterstattungsverfahren mit einheitlichen, verkürzten Berichten vor; die Generalversammlung nahm diese Vorschläge auf und beschloss eine Wortbegrenzung für sämtliche Staatenberichte im Rahmen der Berichterstattungsverfahren.

Insbesondere das Scheitern des Vorschlags eines einheitlichen Vertragsausschusses hat gezeigt, dass grundlegende Änderungen des Vertragsausschusssystem der Vereinten Nationen jedenfalls in naher Zukunft nicht zu erwarten sind, zumal dann nicht, wenn damit eine Änderung der Verträge einhergehen würde.³³ Stattdessen werden die Ausschüsse nur schrittweise und behutsam reformiert, etwa durch die vereinfachte Berichterstattung. Dabei bleibt das Vertragsausschusssystem trotz aller Unzulänglichkeiten der zentrale institutionelle Rahmen für eine Kontrolle der Umsetzung internationaler Menschenrechte, der in den vergangenen Jahren durch neue Vertragsinstrumente und die Möglichkeit einer Individualbeschwerde stetig erweitert wurde, die nunmehr grundsätzlich für alle Menschenrechtsverträge besteht, sofern sich die Staaten ihr unterworfen haben.

Sollen Menschenrechte nachhaltig im Mehrebenensystem geschützt werden, ist sein Funktionieren unerlässlich. Dazu können die Ausschüsse selbst beitragen, indem sie verstärkt Wert auf kohärente rechtliche Argumentation in den von ihnen zu verantwortenden Auffassungen, Bemerkungen und Empfehlungen legen.³⁴ Darüber hinaus ausreichende institutionelle Ressourcen zu sichern, ist dagegen Aufgabe internationaler Politik.

²⁹ Explizite Ablehnung des Vorschlags durch die asiatische und afrikanische Staatengruppe, vgl. UN Doc. A/61/351, Rn. 12.

³⁰ Vgl. Michael O'Flaherty/Claire O'Brien, Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, in: Human Rights Law Review, 7 (2007), S. 141–172, hier: S. 165 ff.

³¹ Explizit ist dies sogar in Art. 38 lit b) CRPD vorgesehen.

³² Navanethem Pillay, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, Juni 2012, www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HC-ReportTBStrengthening.pdf (15.2.2016).

³³ Vgl. ebd., S. 10.

³⁴ Vgl. Helen Keller/Geir Ulfstein, Conclusions, in: dies. (Anm. 21), S. 414–425, hier: S. 422.

Beate Wagner

50 Jahre UN-Menschenrechtspakte

Am 16. Dezember 2016 jährt sich die Verabschiedung der beiden ersten völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsabkommen, des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, zum 50. Mal. Anders als bei den runden Jubiläen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) ist nicht mit viel Publizität zu rechnen. Die Pakte, die eigentlich der AEMR vom 10. Dezember 1948 auf dem Fuße folgen sollten, wurden erst 18 Jahre später in der UN-Generalversammlung beschlossen und traten erst nach weiteren zehn Jahren in Kraft. Fast drei Jahrzehnte Zeitverzug und lange kontroverse Debatten zwischen Ost und West auch nach Inkrafttreten der Pakte haben die Entfaltung einer angemessenen Strahlkraft nicht gefördert.

Beate Wagner

Dr. phil., geb. 1962; Politikwissenschaftlerin; Lehrbeauftragte an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; bis Januar 2016 Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
beatecwagner@web.de

Dennoch lohnt zum 50. Jubiläum der Pakte eine Würdigung der Vertragspraxis. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit es gelungen ist, den ursprünglichen Anspruch umzusetzen, mit der AEMR und den beiden Pakten eine weltweite Menschenrechtsverfassung zu etablieren.¹ Dieser Beitrag skizziert Entwicklung, Bedeutung und Wirkung der Pakte und fragt nach den aktuellen Herausforderungen.

Schleppende Anfänge

Der AEMR sollte ursprünglich ein einheitliches Vertragsdokument an die Seite gestellt werden, um völkerrechtliche Verbindlichkeit herzustellen. 1948 begann die UN-Menschenrechtskommission, einen entsprechenden Entwurf für eine Konvention auszuarbeiten. Mit der Entfaltung des Ost-West-Konflikts kam es allerdings zu immer stärkeren Differen-

zen: Während die USA sich bereits nach dem Tode Präsident Franklin D. Roosevelts kurz vor Ende des Zweiten Weltkrieges von der Politik des New Deal und damit auch von den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten distanziert hatten,² hielt die Sowjetunion zum Beweis der Überlegenheit des sozialistischen Systems an der Allgemeingültigkeit aller in der AEMR verankerten Rechte fest.³

1952 wurde schließlich beschlossen, zwei getrennte Verträge parallel aufzulegen, und zwei Jahre später übergab die Kommission der UN-Generalversammlung die Entwürfe für ein Abkommen über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“) einerseits sowie ein Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) andererseits. Diese nahm die Vertragstexte einstimmig an – allerdings erst zwölf Jahre später, 1966.

Dabei unterscheiden sich die Entwürfe der Menschenrechtskommission hinsichtlich des materiellen Rechts kaum von den letztendlich beschlossenen Texten.⁴ Die langen Diskussionen um jeden Artikel, an deren Ende meist der ursprüngliche Textentwurf bestätigt wurde, fielen jedoch in eine Zeit, in der zum einen die Zahl der UN-Mitgliedstaaten durch die Dekolonisierung schnell stieg und

¹ In den UN-Verhandlungen war in den 1940er Jahren von einer International Bill of Rights die Rede, was in der Regel als Internationale Charta der Menschenrechte übersetzt wird. Vgl. bspw. Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR Kommentar, Kehl–Arlington 1989, S. XV.

² Dies wird in der Rede Eleanor Roosevelts, der ersten Vorsitzenden der UN-Menschenrechtskommission und Witwe Roosevelts, zur AEMR in der UN-Generalversammlung am 9.12.1948 deutlich: „My government has made it clear in the course of the development of the Declaration that it does not consider that the economic and social and cultural rights stated in the Declaration imply an obligation on governments to assure the enjoyment of these rights by direct governmental action.“ Vgl. Eleanor Roosevelt, UN Address on Adopting the Universal Declaration of Human Rights, 9.12.1948, in: Daniela Hinze (Hrsg.), Für Freiheit und Menschenwürde. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Berlin 2008, S. 150.

³ Vgl. bspw. Otto Luchterhand, Systemwechsel: Der Fall Sowjetunion, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, Berlin 2008, S. 581–608, hier: S. 595f.

⁴ Neu aufgenommen wurden die Rechte der Kinder und der Schutz vor Hunger. Vgl. M. Nowak (Anm. 1), S. XIX.

UN-Zivilpakt: Bürgerliche und politische Rechte	UN-Sozialpakt: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
<ul style="list-style-type: none"> – Allgemeines und akzessorisches Diskriminierungsverbot* – Recht auf Leben – Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe – Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft – Recht auf Freizügigkeit – Gleichheit vor dem Gesetz, Unschuldsvermutung, faires Gerichtsverfahren, verfahrensrechtliche Mindestgarantien, Doppelstrafverbot etc. – Rückwirkungsverbot – Anerkennung als Rechtsperson – Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre – Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit – Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung – Recht auf Versammlungsfreiheit – Recht auf Vereinigungsfreiheit – Recht auf Heirat und Familiengründung; Schutz der Familie – Rechte von Kindern auf Schutz – Recht (von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern) auf Mitwirkung an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, auf freie Wahlen und auf Zugang zu öffentlichen Ämtern 	<ul style="list-style-type: none"> – Akzessorisches Diskriminierungsverbot* – Recht auf Arbeit – Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (angemessener Lohn, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, Arbeitspausen, angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, bezahlter Urlaub, Vergütung gesetzlicher Feiertage etc.) – Recht auf Bildung und Betätigung von Gewerkschaften – Recht auf soziale Sicherheit (Sozialversicherung) – Schutz von Familien (Gründung, Erziehung), Müttern (Mutterschaftsurlaub) und Kindern (vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung) – Recht auf angemessenen Lebensstandard (ausreichende Ernährung, Bekleidung, Unterkunft und Wasser**) und Recht auf Schutz vor Hunger – Recht auf erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit – Recht auf Bildung (Grundschulpflicht, offener Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen etc.) – Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und auf Teilhabe an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts sowie Schutz geistiger Urheberrechte

* Akzessorische Diskriminierungsverbote beziehen sich auf die im Vertrag garantierten Rechte.

** Das Recht auf Wasser ist nicht explizit erwähnt, wird aber im Wesentlichen aus dem Recht auf angemessenen Lebensstandard und dem Recht auf Gesundheit hergeleitet.

Quelle: Michael Krennerich, Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik, Schwalbach/Ts. 2013, S. 41.

zum anderen die Ost-West-Spannungen sich verschärften. Zudem gab es parallel Fortschritte in der regionalen Kodifizierung der Menschenrechte, etwa durch das Inkrafttreten der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten 1951 sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention 1953. Dadurch minderte sich der Erwartungsdruck an die Weltorganisation, schnell eine rechtsverbindliche Umsetzung der AEMR vorzulegen.

Vertragsinhalte

Sowohl der Zivil- als auch der Sozialpakt gliedern sich in vier Teile: *erstens* die einleitenden Normen, *zweitens* die materiellen

Rechte, *drittens* die Mittel zur Verwirklichung dieser Rechte und *viertens* die formalrechtlichen Schlussbestimmungen.

In den einleitenden Bestimmungen sind die Grundauffassungen für die jeweiligen Rechtsbereiche festgehalten sowie die Garantien der Vertragsstaaten und Ausnahmeregelungen für Notstandssituationen. Ins Auge fallen die gleichlautenden Passagen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, das eigentlich nicht zum Regelungsbereich der Pakte gehört. Im Kontext der Dekolonisierung hätten die Vertragstexte ohne die Aufnahme dieses Kollektivrechts die Unterstützung der gerade unabhängig gewordenen neuen UN-Mitgliedstaaten jedoch nicht er-

halten. Auch die Bundesregierung sah diesen Passus positiv, in dem sie vor allem eine Berufungsgrundlage für die Wiedervereinigung des deutschen Volkes erkannte.⁵

Im Zivilpakt sind fünf Gruppen materieller Rechte normiert: die Rechte auf Leben und persönliche Unverletzlichkeit,⁶ persönliche Sicherheit, Freiheit und Entfaltung der Person, Gleichheit sowie politische Rechte. Der Sozialpakt enthält vier Gruppen materieller Rechte: das Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit, der Schutz von Familie, Ehe, Mutterschaft und Minderjährigen, das Recht auf einen angemessenen sozialen Lebensstandard und Gesundheit sowie das Recht auf Bildung und Kultur (*Kasten*). Weitere Rechte wurden zwar diskutiert, waren politisch aber nicht kompromissfähig. Dazu zählen auch Rechte, die in der AEMR enthalten sind, etwa die Rechte auf Eigentum, Asyl und Staatsangehörigkeit.⁷

Mit Blick auf die Implementierung der Konventionen ist zwischen innerstaatlichen und internationalen Mechanismen zu unterscheiden. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich als primäre Garanten zu Schritten auf nationaler Ebene, um die Rechte zu gewährleisten, wobei der Sozialpakt eine progressive Umsetzung entsprechend der wirtschaftlichen Ressourcen erlaubt. Die internationalen Vertragsgarantien sind politischer Natur und rechtlich nicht verbindlich. Sie sehen jeweils eine periodische Berichterstattung über den Stand der nationalen Umsetzung vor. Während diese Staatenberichte im Falle des Sozialpaktes zunächst dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) vorgelegt werden mussten, wurde für das Umsetzungsmonitoring des Zivilpaktes eigens ein aus 18 von den Vertragsstaaten zu wählenden Expertinnen und Experten bestehendes Vertragskomitee eingerichtet, der Menschenrechtsausschuss.

⁵ Vgl. Gustav W. Heinemann, Ansprache bei der Eröffnung der Menschenrechtskonferenz in Teheran, in: Vereinte Nationen, 16 (1968) 2, S. 37f.

⁶ Die Freigabe der Todesstrafe bei „schwersten Verbrechen“ (Art. 6.2) konnte hier nicht auf einwandfrei erwiesene Schuld bei Mord begrenzt werden, daher wurde 1989 ein optionales Protokoll zur Abschaffung der Todesstrafe ergänzt.

⁷ Zu den Diskussionen um die einzelnen Artikel vgl. die Protokolle der UN-Menschenrechtskommission in den ECOSOC Dokumenten E/2257 (1952) und E/2447 (1953).

Dieser ist auch für die Individualbeschwerden nach dem optionalen Zusatzprotokoll zum Zivilpakt zuständig, das nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges Einzelpersonen eine direkte Beschwerdemöglichkeit einräumt. Als integraler Bestandteil der Konvention war diese Vorkehrung allerdings nicht mehrheitsfähig. Auch die Bundesrepublik hegte zunächst Vorbehalte gegen diese Form der Rechtsdurchsetzung und ratifizierte das Zusatzprotokoll erst 1993, 20 Jahre nach ihrem Beitritt zum Zivilpakt.

Darüber hinaus ermöglicht Artikel 41 des Zivilpaktes eine Staatenbeschwerde: Staaten können die Nichteinhaltung des Vertrags durch andere Mitgliedstaaten anzeigen. Allerdings sind Beschwerden nur unter den Staaten möglich, die dem Verfahren bei der Ratifizierung explizit zugestimmt haben. Zur Anwendung gekommen ist es bisher nicht.

Spätes Inkrafttreten und Kalter Krieg der Menschenrechte

Nach der Verabschiedung der Pakte in der UN-Generalversammlung sollte es trotz der beginnenden Entspannungspolitik (Ostverträge, UN-Beitritt der beiden deutschen Staaten, KSZE-Prozess) weitere zehn Jahre dauern, bis die erforderlichen 35 Ratifikationen erfolgt waren, was bei damals 116 UN-Mitgliedstaaten nicht besonders hoch angesetzt war. Der Beitritt war nicht an eine Vollmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen gebunden, auch Mitglieder der UN-Sonderorganisationen durften beitreten. Das erlaubte beispielsweise der Bundesrepublik eine Unterzeichnung,⁸ nicht aber der DDR, die aufgrund des effektiv durchgesetzten westdeutschen Alleinvertretungsanspruchs erst ab 1972 Mitglied der UNESCO und weiterer UN-Sonderorganisationen werden konnte.⁹

Die Verzögerung bis zum Inkrafttreten der Pakte kann auf den fehlenden politischen Druck zurückgeführt werden sowie

⁸ Die Bundesrepublik unterzeichnete beide Pakte 1968 und ratifizierte sie im Dezember 1973.

⁹ Die DDR unterzeichnete die Pakte Ende März 1973, wenige Monate vor dem UN-Beitritt beider deutscher Staaten, und rügte diese Vertragsklausel bei der Ratifikation im November 1973 entsprechend.

auf die Schwierigkeiten, das umfangreiche Vertragswerk in die bestehenden nationalen Gesetze und internationalen Verträge einzupassen. Paradoxerweise herrschte zu dieser Zeit ein politisch günstiges Klima für Menschenrechte: 1968 rief die UN-Generalversammlung zum Internationalen Jahr der Menschenrechte aus, und die internationale Gemeinschaft traf sich zu einer Menschenrechtskonferenz in Teheran. 1970 löste sich zudem eine seit 1948 herrschende Blockade in der UN-Menschenrechtskommission: Mit der ECOSOC-Resolution 1503 wurde endlich eine Möglichkeit für Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen geschaffen, die Staatenvertreter in der Menschenrechtskommission zu veranlassen, zumindest schwerste, systematische und zuverlässig bestätigte Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Ein Überwachungsinstrument für alle Menschenrechte nach Artikel 1.3 der UN-Charta – unabhängig von der Ratifikation zusätzlicher Abkommen – sollte ursprünglich schon 1948 parallel zur AEMR ausgearbeitet werden.

Parallel liefen substanzielle Vorarbeiten für die im folgenden Jahrzehnt entstehenden thematischen Menschenrechtsabkommen, beispielsweise durch die Erklärung der UN-Generalversammlung über die Diskriminierung von Frauen 1967, die Entschließungen zur Todesstrafe 1968 und 1971 oder die Resolution über das Verbot der Folter 1973. Diese Beschlüsse, die auf aktuelle menschenrechtspolitische Herausforderungen bezogene Rechte formulierten, trugen offenbar dazu bei, dass die zwei grundlegenden Vertragsdokumente in den Hintergrund traten.

Als die beiden Pakte 1977 endlich in Kraft traten, war man angesichts einer Ratifizierung von weniger als einem Viertel der damals 147 UN-Mitglieder von der angestrebten universellen Gültigkeit der in ihnen verankerten Rechte weit entfernt. Erst nach dem Ende der Ost-West-Polarität sollte es zu einer Welle von Ratifizierungen kommen. Bis dahin wurden die Pakte je nach Systemzugehörigkeit unterstützt: Im Westen verstand man sich als Vorkämpfer der bürgerlichen und politischen Menschenrechte; die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte galten als nicht justiziable und prinzipiell nicht vollständig umsetzbare Leistungsrechte. In der Bundesrepublik gingen etwa

alle Parteien davon aus, dass diese Rechte durch das Sozialstaatsgebot im Grundgesetz pauschal umgesetzt seien. Im Osten wurde hingegen hervorgehoben, dass gerade diese Rechte Grundvoraussetzungen der von den westlichen Demokratien betonten Freiheitsrechte seien. Einer Überprüfung durch einzelne Rechttägerinnen und -träger wollten und konnten die sozialistischen Staaten sich allerdings nicht öffnen, da sie die Rechte tatsächlich nicht als individuelle Rechte garantierten – die Volksregierung galt als höchste Verwirklichungsform ökonomischer und politischer Freiheit.

Eine neue Perspektive auf die Frage der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte öffnete der Menschenrechtler Asbjørn Eide mit seiner Trias des Achtens, Schützens und Gewährleistens.¹⁰ Indem er diese unterschiedlichen Dimensionen der Rechte betonte, wurde deutlich, dass auch bei den Rechten des Sozialpaktes Achtung und Schutz der Rechte von allen Staaten unabhängig von den jeweiligen ökonomischen Voraussetzungen verlangt werden kann. Lediglich bei der materiellen Gewährleistung müsse das Prinzip der progressiven Verwirklichung Anwendung finden. So betrachtet, ergeben sich auch aus dem Zivilpakt materielle Aspekte der Gewährleistung: Das Recht auf Leben etwa kann nicht nur durch die Unterlassung willkürlicher Angriffe auf das Leben seitens des Staates selbst und die effektive Unterbindung solcher Angriffe durch Dritte gewährleistet werden; dazu gehört auch ein Gesundheitssystem, das zu einer Senkung der Mütter- und Säuglingssterblichkeit beiträgt und hilft, schwere Krankheiten zu vermeiden.

Dieser inhärente Zusammenhang zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits wird gerade in der Anwendung der sieben thematischen Konventionen deutlich, die heute die beiden grundlegenden Menschenrechtspakte ergänzen und die Rechte spezifischer Gruppen ausformulieren. Einschränkungen bei den wirtschaftlichen und sozialen Rechten korrespondieren oft mit nicht voll entfaltenen bürgerlichen und politischen Rechten,

¹⁰ Vgl. auch Henry Shue, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton 1996².

wie etwa die Lage von Frauen heute weltweit zeigt. Allerdings sollte es bis 2008 dauern, bis die UN-Generalversammlung die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anerkannte und ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt verabschiedete, das auch für diese Menschenrechte die Möglichkeit einer Individualbeschwerde auf internationaler Ebene einräumte. Dieser Mechanismus trat 2013 in Kraft, bislang ist der Ratifikationsstand mit 21 Staaten jedoch niedrig. Auch die Bundesregierung prüft noch eine Ratifikation.¹¹

Zur Vertragspraxis

Im Rahmen des Zivilpaktes ist der Menschenrechtsausschuss für die Prüfung der periodisch vorzulegenden Umsetzungsberichte der Staaten zuständig. Das 18-köpfige Expertengremium verfügt jedoch nicht über die Kapazitäten, regelmäßig über 160 Berichte zu bearbeiten. Durch die Verzögerungen werden die Berichte inaktuell, dementsprechend können die Empfehlungen des Ausschusses nicht hinreichend an die jeweils aktuelle Menschenrechtslage anknüpfen. Hinzu kommt, dass viele Staaten ihre Berichte verspätet und oft in unzureichender Qualität einreichen. Da in der Regel Staatsbedienstete die Berichte verfassen und diese nicht im Parlament beraten werden, handelt es sich häufig um propagandistische Rechtfertigungen mit geringem Bezug zur Realität.¹² In vielen Ländern werden die offiziellen Berichte von parallelen Berichten von zivilgesellschaftlichen Organisationen, sogenannten Schattenberichten, begleitet, die die Darstellung der Regierung ergänzen oder kontrastieren und vom Menschenrechtsausschuss ebenfalls berücksichtigt werden.

¹¹ Anders als die Europäische Menschenrechtskonvention, die mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Rechte aus dem Zivilpakt in Europa justiziabel macht, bietet die Europäische Sozialcharta keinen entsprechenden Schutz für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Somit besteht auch in Deutschland im 50. Jubiläumsjahr der Pakte noch eine Lücke im Menschenrechtsschutz. Vgl. etwa Claudia Mahler, Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt endlich annehmen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte Aktuell 5/2015.

¹² Vgl. bspw. Yogesh Tyagi, The UN Human Rights Committee. Practice and Procedure, Cambridge 2011, S. 791 ff.

Der Ausschuss schließt die Prüfung eines Staatenberichts mit sogenannten Abschließenden Bemerkungen (*concluding observations*) ab, die die Diskussionsergebnisse zusammenfassen und dem betreffenden Staat Empfehlungen an die Hand geben, in welchen Bereichen konkrete Maßnahmen zu einer besseren Umsetzung der Vertragsbestimmungen ergriffen werden sollten. Da sich die Sowjetunion gegen direkte Empfehlungen sperrte, formulierte der Ausschuss vor 1990 lediglich Allgemeine Bemerkungen (*general comments*), die sich an alle Vertragsstaaten richteten. Von solchen anonymisierten Kompilationen der Ergebnisse aus den Staatenberichtsverfahren haben sich die Allgemeinen Bemerkungen seit Ende des Ost-West-Konflikts zu systematischen Umsetzungshinweisen für die einzelnen Vertragsbestimmungen gewandelt, die sie bezogen auf die sich wandelnde Realität interpretieren.¹³

Seit 1981 hat der Menschenrechtsausschuss 35 Allgemeine Bemerkungen veröffentlicht. Der Anspruch des Ausschusses, die universelle Geltung des Zivilpaktes durchzusetzen, wird insbesondere bei der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 deutlich: Darin erklären die Experten Vorbehalte, die Staaten bei der Ratifikation gegen die Umsetzung einzelner Bestimmungen des Zivilpaktes einlegen, für nichtig, sofern diese sich gegen Ziel und Zweck des Abkommens richten. Obwohl die betreffenden Staaten diese Auffassung nicht teilen, besteht durch das proaktive Vorgehen des Menschenrechtsausschusses die Aussicht, auf diesem Wege eine universelle Auffassung der Rechte aus dem Zivilpakt auf Dauer zu etablieren.

Im Falle von Individualbeschwerden holt der Menschenrechtsausschuss zunächst eine Stellungnahme des betreffenden Staates ein und richtet anschließend seine Empfehlung an ihn, etwa über Maßnahmen zur Wiedergutmachung oder zur Änderung von Verfahren. Im Mittelpunkt steht dabei, der klagenden Einzelperson zu helfen – und nicht, den jeweiligen Staat zu verurteilen. Da in manchen Regionen für die bürgerlichen und poli-

¹³ Vgl. Eckart Klein, Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der UN-Vertragsorgane, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 19–31.

tischen Rechte ein Rechtsweg offensteht wie etwa in Europa durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, ist die Individualbeschwerde – trotz ihres rechtlich nicht verbindlichen Charakters – vor allem dort von Bedeutung, wo es keinen entsprechenden regionalen Mechanismus gibt. Sie wird intensiv genutzt.¹⁴

Im Unterschied zum Zivilpakt sah der Sozialpakt ursprünglich keinen eigenen Vertragsausschuss vor. Die alle fünf Jahre fälligen Fortschrittsberichte der Staaten wurden stattdessen durch den ECOSOC geprüft. Dies hätte potenziell zu einer schnellen Universalisierung der Rechte beitragen können. Doch aufgrund von Verfahrensunklarheiten, die der Vertragstext nicht ausgeräumt hatte, wurde die Arbeit nur schleppend aufgenommen. Zudem zeigten die UN-Mitgliedstaaten nicht die Bereitschaft, finanziell angemessen beizutragen und Diplomaten und Diplomaten für die Arbeitsgruppe ausreichend freizustellen, sodass 1985 schließlich nach dem Modell des Menschenrechtsausschusses ein 18-köpfiger Expertenausschuss eingesetzt wurde, der Sozialausschuss.

Da bis 2013 keine individuellen Beschwerden über Verletzungen der im Sozialpakt verankerten Rechte möglich waren, konnten die Experten sich anders als im Menschenrechtsausschuss nicht auf konkrete Rechtsverletzungen zur Formulierung ihrer Allgemeinen Bemerkungen beziehen, sondern ausschließlich auf die Staaten- und Schattenberichte. Allerdings etablierte der Sozialausschuss für die Formulierung Allgemeiner Bemerkungen ein quasi parlamentarisches Beratungsverfahren mit formellen Lesungen.¹⁵ Durch die Möglichkeit, die Entwürfe zu kommentieren, gelingt es bislang, auch die Zivilgesellschaft einzubeziehen, sodass der Mangel an konkreten Fällen weitgehend ausgeglichen werden kann.

Von grundlegender Bedeutung für das Verständnis der im Sozialpakt kodifizierten Rechte ist die Allgemeine Bemerkung Nr. 3,

die postuliert, dass den Vertragsstaaten für alle Rechte Mindestgewährleistungspflichten obliegen. Der immer wieder geäußerten Auffassung, dass der Vertragstext es den Staaten freistelle, ob und in welchem Umfang sie die Paktverpflichtungen erfüllen müssten, stellt sich der Ausschuss konsequent entgegen und hat dieses Verständnis als Grundlage der Staatenberichterstattung durchgesetzt.¹⁶ Wie eng sich der Ausschuss mit seinen Stellungnahmen auf aktuelle Herausforderungen bezieht, machen die Allgemeinen Bemerkungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen von 1995, zu Wirtschaftssanktionen und deren Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung von 1997 oder zum Menschenrecht auf Wasser von 2003 deutlich.

Ausblick

Mittlerweile sind die beiden UN-Menschenrechtspakte ihrer Gründungsrationale, die operativen Bestimmungen der Internationalen Menschenrechtsverfassung zu formulieren, hinsichtlich des Ratifikationsstandes sehr nahe gekommen: 168 Staaten sind zu Beginn des Jubiläumsjahres Mitglied des Zivilpaktes, 164 Staaten des Sozialpaktes.¹⁷ Vor allem China und die USA sind jetzt dringend gefordert, den Zivil- beziehungsweise den Sozialpakt anzuerkennen. Mit dem Inkrafttreten des Individualbeschwerdeprotokolls zum Sozialpakt 2013 wurde inzwischen auch die ideologische Überwölbung der beiden Abkommen weitgehend beendet, die einst zur Aufspaltung in zwei getrennte Verträge geführt hatte. Ihre Ebenbürtigkeit ist heute zumindest formal erreicht.

Die langwierige Inkraftsetzung der Pakte hatte substanzielle Defizite im globalen Menschenrechtsschutz zur Folge. Denn durch die lange fehlende rechtsverbindliche Kodifizierung des Konsenses der AEMR über die universellen Menschenrechte konnten sich diejenigen gegenüber ihren Staaten nicht auf ihre Rechte berufen, die dies

¹⁴ Vgl. Y. Tyagi (Anm. 12), S. 799.

¹⁵ Vgl. Eibe Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Anm. 13), S. 166.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 167.

¹⁷ Von den aktuell 193 UN-Mitgliedern haben unter anderem Kuba, Malaysia, Myanmar, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Singapur und die Vereinigten Arabischen Emirate jeweils beide Verträge nicht ratifiziert. Die USA und Mosambik haben den Sozialpakt nicht angenommen, beim Zivilpakt fehlt China.

gewollt hätten. Die systembedingte Präferenz für jeweils einen der Pakte löste zudem nachhaltige Zweifel an der universellen Gültigkeit der Rechte aus. Erst die Vertragsausschüsse konnten durch ihre Arbeit einen aktiven Beitrag zu einem universellen Verständnis der Rechte leisten.¹⁸ Dass die Pakte aktuell dazu beitragen, eine weltweite Debatte über die Umsetzung der globalen Menschenrechtsverfassung zu fördern, belegen die im Oktober 2015 von der UN-Generalversammlung als „Agenda 2030“ beschlossenen Ziele nachhaltiger Entwicklung. Sie sind im Unterschied zu den Millenniumsentwicklungszielen stark rechtebasiert: Der für den einzelnen Menschen erschwingliche Zugang zu sozialen Grunddiensten ist entsprechend dem Sozialpakt zum globalen Ziel geworden.¹⁹

Obwohl seit 1966 viel erreicht wurde, sind die Defizite nach wie vor groß. In vielen Bereichen der Welt bleiben die Pakte beispielsweise aufgrund von Krieg oder schwacher oder fehlender Staatlichkeit fast ganz ohne Wirkung. Aber auch Staaten mit vergleichsweise guter Menschenrechtsbilanz sind herausgefordert. Mit Ausnahme der staatsbürgerlichen Rechte, die sich nur auf den eigenen Staat beziehen, unterscheiden die Pakte nicht zwischen Staatsbürgerinnen und -bürgern und Menschen ohne Bürgerstatus. Das hat noch nicht hinreichend umgesetzte Konsequenzen für die Behandlung von Nicht-Inländern – so gibt es in vielen Mitgliedstaaten offenkundige Defizite etwa mit Blick auf das Recht von Flüchtlingen auf Bildung oder auf Gesundheit. Gleiches gilt für die extraterritoriale Geltung des Sozialpaktes: Die Staaten sind laut Artikel 2.1 verpflichtet, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ auf die Verwirklichung der Rechte hinzuwirken. So müssen beispielsweise auch die großen Anteilseigner der Weltbank – darunter Deutschland – politisch darauf hinwirken, dass die Weltbank bei ihrer Arbeit nicht gegen Menschenrechte verstößt.²⁰

¹⁸ Zur Rolle der Vertragsausschüsse im UN-Menschenrechtssystem siehe auch Hannah Birkenkötters Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*)

¹⁹ Vgl. o.A., Die Nachhaltigkeitsziele oder Sustainable Development Goals. Chance für die Umsetzung von Menschenrechten in und durch Deutschland, in: Deutsches Institut für Menschenrechte Aktuell 2/2015.

²⁰ Vgl. Ute Hausmann, UN-Recht statt Unrecht. 50 Jahre UN-Sozialpakt, Köln 2015, S. 9.

Die durch die Pakte völkerrechtlich geschützten Menschenrechte beziehen sich auf das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. In Bereichen, in denen die Rolle des Staates begrenzt ist, verringert sich seine Durchsetzungsmacht auch in Bezug auf Menschenrechte. Daher bemühen sich Kräfte in den Vereinten Nationen, international tätige Unternehmen stärker an die Normen der Menschenrechtsverträge zu binden. 2011 verabschiedete die UN-Generalversammlung die Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte,²¹ die bis Sommer 2016 von der Bundesregierung für Deutschland umgesetzt werden sollen.

In der nationalen Rechtspraxis vieler UN-Mitgliedstaaten spielen Sozial- und Zivilpakt als Bestandteil der Internationalen Menschenrechtsverfassung keine große Rolle – so auch in Deutschland, wo das Grundgesetz aufgrund seiner eng mit der AEMR zusammenhängenden Entstehung weitgehend als Umsetzung der Vertragsnormen angesehen wird. Diese Sichtweise wird den beiden Menschenrechtspakten mit ihrem jeweils konkreten Regelungsgehalt jedoch nicht gerecht und verhindert eine lebendige Auseinandersetzung mit dem internationalen Rechtsbestand in der deutschen Politik und Rechtspraxis. Trotz intensiver Bemühungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte werden sowohl die auf Deutschland bezogenen Abschließenden Bemerkungen als auch die Allgemeinen Kommentare weder von der Bundesregierung, noch vom Deutschen Bundestag oder den Gerichten systematisch rezipiert. Eine schnelle Übersetzung ins Deutsche und eine entsprechend breitenwirksame Veröffentlichung könnte einfach Abhilfe schaffen und die Einbeziehung der deutschen Öffentlichkeit in die Debatten um die Lesart der globalen Menschenrechtsverfassung erleichtern.²²

²¹ Vgl. OHCHR, Guiding Principles on Business and Human Rights, New York–Genf 2012.

²² Eine Ausnahme, die hoffentlich Schule macht, ist, dass das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz 2012 auf die Verpflichtungen aus dem Sozialpakt verweist. Vgl. bspw. U. Hausmann (*Anm.* 20), S. 12.

Gerrit Kurtz · Philipp Rotmann

Der Schutz von Zivilisten durch UN-Friedenseinsätze

Unter der Flagge der Vereinten Nationen versuchen derzeit weltweit mehr als 125 000 zivile Experten, Polizisten und Soldaten in 16 Einsätzen,

Gerrit Kurtz
MA, geb. 1985; Doktorand am King's College London, Strand, WC2R 2LS London/Vereinigtes Königreich.
gerrit.kurtz@kcl.ac.uk

Philipp Rotmann
MPA, MA, geb. 1980; Stellvertretender Direktor des Global Public Policy Institute, Reinhardtstraße 7, 10117 Berlin.
protmann@gppi.net

schwierigen Friedensprozessen eine Chance zum Erfolg zu geben.¹ Meist dauert das Jahre. Während Politiker und Generäle verhandeln, kommt es immer wieder zu Rückschlägen, Kämpfen und Übergriffen auf die Zivilbevölkerung. Sowohl die Menschen im Südsudan, im Kongo, in Zentralafrika als auch

der UN-Sicherheitsrat erwarten, dass die Einsätze der Weltorganisation das leisten, was in ihrer Macht steht, um das Leid zu begrenzen und so viele Zivilistinnen und Zivilisten wie möglich zu schützen. Für die meisten Einsätze ist genau das laut Mandat des UN-Sicherheitsrates die wichtigste Aufgabe. Dass der Schutz von Zivilisten in den Mittelpunkt der UN-Friedenseinsätze gerückt ist, ist das Ergebnis eines schmerzhaften Lernprozesses, der noch lange nicht abgeschlossen ist.

Schwieriger Lernprozess

Als Folge der zunehmenden internationalen Aufmerksamkeit für innerstaatliche Konflikte seit den 1990er Jahren wurden die Aufgaben von UN-Friedenseinsätzen um ein Vielfaches erweitert. Aus Hunderten von Militärbeobachtern mit den charakteristischen blauen Helmen, wie sie während des Kalten Krieges üblich waren, wurden komplizier-

te Organisationen mit Tausenden politischen Experten, Polizeibeamten und Soldaten. Ihre Aufgaben reichen heute von der politischen Analyse und der Überwachung von Waffenstillständen über die Unterstützung beim Institutionenaufbau und den Schutz von Menschenrechten bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz von Zivilisten.²

Das doppelte Versagen der Vereinten Nationen und der nationalen Regierungen während der Völkermorde in Ruanda 1994 und im bosnischen Srebrenica 1995 stürzte das UN-Friedenssicherungssystem in eine Glaubwürdigkeitskrise. Diese konnte die Weltorganisation erst zum Ende des Jahrzehnts überwinden, unter anderem durch eine Selbstverpflichtung zum besseren Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten.³ Von Anfang an handelte es sich dabei um eine Gratwanderung zwischen Untätigkeit und Überforderung. Blauhelme sollten kein globales Sondereinsatzkommando werden, das überlegene Gewalt einsetzt, um Gewalt gegen Zivilisten zu unterbinden – das wäre weder praktikabel noch politisch gewollt. Gleichzeitig dürfen, so die Lehre aus den Katastrophen der 1990er Jahre, Friedenstruppen nicht zusehen, wenn vor ihren Augen Massaker begangen werden, die sie verhindern könnten – auch mithilfe militärischer Gewalt.⁴ 1999 mandatierte der UN-Sicherheitsrat erstmals die Friedenstruppen in Sierra Leone, „im Rahmen ihrer Möglichkeiten innerhalb ihres Einsatzgebietes Zivilpersonen, die unmittelbar von körperlicher Gewalttätigkeit bedroht sind, Schutz zu gewähren.“⁵

¹ Vgl. United Nations, UN Peacekeeping Operations Fact Sheet, 31.12.2015, www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote1215.pdf (15.2.2016).

² Vgl. Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?*, Oxford 2011, S. 12–49.

³ Vgl. Philipp Rotmann/Gerrit Kurtz/Sarah Brockmeier, *Major Powers and the Contested Evolution of a Responsibility to Protect: Introduction*, in: *Conflict, Security and Development*, 14 (2014) 4, S. 355–377.

⁴ Vgl. United Nations, *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, 15.12.1999, UN Doc. S/1999/1257; UN Secretary-General, *Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35. The Fall of Srebrenica*, 15.11.1999, UN Doc. A/54/549.

⁵ UN Doc. S/RES/1270 (1999), Rn. 14.

Die Lehre aus dem Versagen früherer Missionen beim Schutz von Zivilisten dürfe nicht sein, dieses Ziel aufzugeben, argumentierte im folgenden Jahr eine Expertenkommission unter Leitung des algerischen Diplomaten Lakhdar Brahimi. Vielmehr müssten Missionen ausreichend ausgestattet werden und die Einsatzregeln derart angepasst werden, dass sie „Gegenschläge erlauben, die ausreichen, Quellen tödlicher Gewalt verstummen zu lassen, die gegen UN-Truppen oder gegen die Menschen gerichtet ist, welche diese beauftragt sind zu schützen.“¹⁶

Diesem hohen Anspruch des sogenannten Brahimi-Berichts konnten die Missionen der 2000er Jahre kaum gerecht werden. Der UN-Sicherheitsrat und die Staaten der Welt setzten sich hohe normative Ziele bis hin zum Prinzip einer „Schutzverantwortung“,¹⁷ doch die eingesetzten Mittel und die Risikobereitschaft der truppenstellenden Staaten blieben weit hinter den selbstgesetzten Erwartungen zurück. Aufgrund von Planungs- und Steuerungsdefiziten fehlte Kommandeuren vor Ort oft die nötige Klarheit über die geltenden Regeln zum Einsatz militärischer Gewalt.¹⁸ So beschwerte sich 2008 der damalige Befehlshaber der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo, der indische General Bipin Rawat: „Wir haben sehr strenge Regeln zur Verhinderung von Kollateralschäden. Wenn ich einen Zivilisten töte, steht mir niemand zur Seite.“¹⁹

¹⁶ United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21.8.2000, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, Rn. 49. Hier und im Folgenden Übersetzung der Autoren.

¹⁷ Siehe Peter Rudolf in dieser Ausgabe sowie Tobias Debiel et al., Vom „neuen Interventionismus“ zur R2P. Die Entwicklung einer Menschenrechtsschutznorm im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Die Friedens-Warte, 84 (2009) 1, S. 53–88; Siddharth Mallavarapu, Schutzverantwortung als neues Machtinstrument?, in: APuZ, (2013) 37, S. 3f.

¹⁸ Vgl. UN Secretary-General, Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 29.5.2009, UN Doc. S/2009/277, Rn. 4; Victoria Holt/Glyn Taylor, Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges, New York 2009, S. 5–9.

¹⁹ David Blair, UN Commander Says Hands Are Tied in Congo, 17.11.2008, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/congo/3472724/UN-commander-says-hands-are-tied-in-Congo.html (15.2.2016).

Statt diese politisch sensiblen Kernfragen zu klären, beschränkte sich die konzeptionelle Arbeit des UN-Sekretariats in den folgenden Jahren darauf, vor allem die vielfältigen zivilen Ressourcen der Missionen für den Schutz von Zivilisten nutzbar zu machen.¹⁰ Nicht nur militärische Patrouillen und der direkte Einsatz von Gewalt gegen „unmittelbare Bedrohungen“ gehöre demnach zum Aufgabenspektrum, sondern auch die Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten, die Ausbildung fähiger Sicherheitskräfte, Minenbekämpfung sowie Kinderschutz und der Schutz vor sexualisierter Gewalt.¹¹ Die Kernfrage nach Nutzen und Grenzen militärischer Gewalt blieb unbeantwortet.

Schutz durch militärische Gewalt

Friedensmissionen wie in der Demokratischen Republik Kongo oder im sudanesischen Darfur operieren inmitten bewaffneter Gruppen, die in wechselnden Allianzen die Zivilbevölkerung terrorisieren, nicht selten mit Unterstützung von Einheiten der Regierungarmee oder von Nachbarstaaten. Zivilisten in Krisengebieten wirksam zu schützen, ist in solchen Kontexten meist nicht gewaltfrei möglich, doch auch der Einsatz militärischer Gewalt hatte bislang meist nur begrenzt Erfolg.

Die Kontroverse um das Ausmaß militärischer Gewaltanwendung rührt an die traditionellen und weiterhin gültigen Kernprinzipien der UN-Friedenssicherung: Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung oder zur Verteidigung des Mandats.¹² Die militärische Bekämpfung einer „Partei“ (ob diplomatisch als Konfliktpartei anerkannt oder nicht) schränkt die Unparteilichkeit einer Mission ein und hat Folgen für ihre Handlungs- und Bewegungsfreiheit, die viele andere Aspekte ihrer Arbeit wie die politische Vermittlung, Menschenrechtsbeobachtung und den Aufbau von Institutionen

¹⁰ Vgl. UN Department of Peacekeeping Operations/UN Department of Field Support, Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations, New York 2010, S. 1.

¹¹ Ebd.

¹² UN Department of Peacekeeping Operations/UN Department of Field Support, United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, New York 2008.

negativ berührt. Die Einstellung der lokalen Bevölkerungen ist häufig zwiespaltig: Die Opfer grausamer Rebellen Gruppen begrüßen deren Bekämpfung, während andere die Vereinten Nationen für zusätzliche zivile Opfer infolge ihrer militärischen Operationen verantwortlich machen.

Welche Balance die einzelnen Friedenseinsätze dabei finden, hängt entscheidend von den Einsatzregeln der einzelnen truppenstellenden Regierungen, von den Befehlshabern der einzelnen Kontingente und dem Spitzenpersonal der Missionen ab.¹³ So ging MONUSCO, die UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo, bereits 2005 offensiv gegen bewaffnete Gruppen vor: Im Schutz von Kampfhubschraubern hob sie Waffenverstecke aus und unterstützte die kongolesische Armee dabei, Rebellen Gruppen zu zerschlagen.¹⁴ Solche Operationen führten meist zumindest kurzfristig zu einem Rückgang der Angriffe auf die Zivilbevölkerung.

Gleichzeitig gab es immer wieder Fälle wie das Massaker in der ostkongolesischen Stadt Kiwanja im November 2008. Damals starben geschätzt 150 Menschen, die meisten von ihnen getötet von Rebellen des *Congrès national pour la défense du peuple* (CNDP), eine der größten bewaffneten Gruppen im Land. Ein UN-Feldlager mit 120 Mann war weniger als einen Kilometer entfernt, griff jedoch nicht ein, weil die Blauhelme nur wenige gepanzerte Fahrzeuge besaßen und ihre Kapazitäten auf den Schutz humanitärer Helferinnen und Helfer sowie von Binnenvertriebenen, die vor das Tor der Basis geflüchtet waren, konzentrierten.¹⁵ Harsche Kritik musste MONUSCO auch 2012

einstecken, als sie den Einmarsch von Rebellen der Gruppe M23 in die Provinzhauptstadt Goma nicht verhinderte. Ein halbes Jahr später griff der UN-Sicherheitsrat durch, auch um einen Alleingang der südafrikanischen Regionalorganisation SADC zu verhindern. Südafrika, Tansania und Malawi stellten 3000 Mann für eine Force Intervention Brigade (FIB), ausgestattet mit Artillerie, Kampfhubschraubern und Aufklärungsdrohnen. Der Sicherheitsrat erteilte der Mission das Mandat, bewaffnete Gruppen, die Zivilisten bedrohen, zu „neutralisieren“.¹⁶ Es gelang der FIB, die M23 aus den Bergen um Goma zu vertreiben.

Die FIB wird seitdem als neues Modell offensiver Friedenssicherung gehandelt.¹⁷ Gleichzeitig zeigt der Kongo jedoch auch die Risiken und Herausforderungen dieses Vorgehens. Die FIB handelt nur im Verbund mit den offiziellen kongolesischen Regierungstruppen. Das Prinzip der Unparteilichkeit hat die UN-Mission damit faktisch aufgegeben – sie unterstützt die Regierung im Kampf gegen andere Konfliktparteien. Allerdings sind trotz jahrelanger internationaler Ausbildungs- und Unterstützungsmaßnahmen kongolesische Truppen ebenfalls für gravierende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.¹⁸ MONUSCO hat daher einen menschenrechtlichen Überprüfungsmechanismus (Human Rights Due Diligence Policy) für alle Einheiten eingeführt, mit denen sie direkt zusammenarbeitet. Mittlerweile haben alle UN-Friedensmissionen diesen Mechanismus übernommen.

Weiterhin können massive militärische Offensiven mit Artillerie und Kampfhubschraubern, wie sie die FIB 2013 gegen die M23 unternahm, nur dann wirken, wenn die Rebellen Gruppen sich auf konventionelle Kriegführung einlassen. Dies war bei M23 der Fall, einer Gruppierung von desertierten kongolesischen Soldaten. Viele andere Rebellen Gruppen im Kongo und in anderen Ein-

¹³ Vgl. United Nations, Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations. Report of the Office of Internal Oversight Services, 7.3.2014, UN Doc. A/68/787, Rn. 33.

¹⁴ Vgl. Marc Lacey, U.N. Forces Using Tougher Tactics to Secure Peace, 23.5.2005, www.nytimes.com/2005/05/23/world/africa/un-forces-using-tougher-tactics-to-secure-peace.html (15.2.2016).

¹⁵ Vgl. Human Rights Watch, Killings in Kiwanja. The UN's Inability to Protect Civilians, 11.12.2008, www.hrw.org/report/2008/12/11/killings-kiwanja/uns-inability-protect-civilians (15.2.2016); Alan Doss, In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping and the Use of Force, in: *Journal of Strategic Studies*, 37 (2014) 5, S. 703–735, hier: S. 721 f.

¹⁶ UN Doc. S/RES/2098.

¹⁷ Vgl. Touko Piiparinen, Beyond the Technological Turn: Reconsidering the Significance of the Intervention Brigade and Peacekeeping Drones for UN Conflict Management, in: *Global Governance*, 21 (2015) 1, S. 141–160.

¹⁸ Vgl. United Nations Secretary-General, Children and Armed Conflict. Report of the Secretary-General, 5.6.2015, UN Doc. A/69/926–S/2015/409.

satzgebieten der UN operieren dagegen im Untergrund, verüben einzelne Anschläge auf militärische Einheiten oder Massaker an Dorfbewohnern und ziehen sich dann wieder zurück.

Trotz der jüngeren Bereitschaft, äußerst robuste Missionen zu mandatieren und offensive Operationen gegen bewaffnete Gruppen zu führen, bleibt die Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz von Zivilisten selbst in Fällen höchster Bedrohung selten, wie eine UN-eigene Untersuchung 2014 feststellte:¹⁹ Truppenstellende Nationen haben unterschiedliche Verständnisse davon, welche Situationen unter die Formulierung „unmittelbar von körperlicher Gewalttätigkeit bedroht“ fallen; truppenstellende Regierungen wollen die Risiken für ihre Soldaten minimieren; und die Missionschefs sind oft sehr zurückhaltend, im Sinne ihrer Unparteilichkeit zur Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen nicht nur gegen Rebellen, sondern auch gegen staatliche Sicherheitskräfte vorzugehen, auch wenn ihr Mandat dies zuließe.

Politische Analyse, Konfliktbearbeitung, Menschenrechtsarbeit

Die Kontroverse um die Rolle militärischer Gewalt darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zivile Instrumente wie Frühwarnung, zivile Konfliktbearbeitung oder Menschenrechtsarbeit ebenso entscheidend sind, um den wirksamen Schutz von Zivilisten möglich zu machen.

Weder präventiv-deeskalierende politische Interventionen noch militärische Operationen können wirken, wenn die notwendigen Informationen über Konfliktstrukturen fehlen. Wo sind bewaffnete Gruppen aktiv, wer unterstützt sie und warum, woher beziehen sie Waffen und Vorräte? Länder wie die Demokratische Republik Kongo, der Südsudan oder Mali sind riesig und verfügen nur über eine minimale Infrastruktur. Das macht es selbst einer scheinbar umfangreichen Mission unmöglich, alle bedrohten Siedlungen wirk-

sam zu schützen. Den militärischen Anteilen der Friedenseinsätze fehlt es zudem häufig an sprachlichem und landeskundlichem Grundwissen, um sich hinreichend mit der lokalen Bevölkerung verständigen zu können.

MONUSCO war auch in diesem Bereich Vorreiter. Die Mission verfügt über mehr als zweihundert Community Liaison Assistants: Kongolesinnen und Kongolesen, die zusammen mit den militärischen Einheiten der Mission oder in einem nahegelegenen Dorf stationiert sind und die Verbindung zur lokalen Gemeinschaft herstellen. Telefonisch und durch persönliche Besuche stehen sie ständig in Kontakt mit der Bevölkerung, die sie über aktuelle Risiken und Konfliktstrukturen informiert. Außerdem setzte MONUSCO als erste Friedensmission Drohnen zur taktischen Aufklärung entlegener Gebiete ein.

Die gewonnenen Informationen über lokale Konfliktstrukturen können die UN-Missionen nutzen, um lokale Prozesse zur zivilen Konfliktbearbeitung zu unterstützen. Sie veranstalten runde Tische mit Mitgliedern lokaler Gemeinschaften, bieten logistische Hilfe an, um Schlüsselfiguren zu Gesprächen und Dialogen zu bringen und veranstalten Workshops mit lokalen Eliten, um diese für zivile Methoden der Konfliktbearbeitung zu sensibilisieren.²⁰

Alle größeren multi-dimensionalen Friedensoperationen verfügen über eigene Menschenrechtsabteilungen. Diese tragen zur Aufarbeitung von und Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen bei, helfen Opfern, zu ihrem Recht zu kommen und drängen die jeweiligen Behörden, Verletzungen zu ahnden und gesetzliche Verbesserungen umzusetzen. Der Einsatz für rechtsstaatliche Verfahren für Kriminelle und Mörder stößt manchmal auch auf lokalen Widerstand. Im südsudanesischen Cuibet zum Beispiel fehlen ausreichend ausgebildete Richter, die Kapitalverbrechen verhandeln dürfen, so dass Prozesse sich mitunter monatelang verzögern. Doch in dieser Zeit bauen sich weitere Spannungen auf. „Verzögerte Prozesse sind Anlass für Racheakte. Die Angehörigen

¹⁹ Vgl. hier und im Folgenden United Nations (Anm. 13).

²⁰ Vgl. UN Department of Peacekeeping Operations/ UN Department of Field Support, Civil Affairs Handbook, New York 2012.

eines Mordopfers könnten das Recht selbst in die Hand nehmen“, warnte eine Vertreterin einer Frauengruppe.^{F²¹}

Schutz vor den Beschützern

Die Glaubwürdigkeit der blauen Fahne der Vereinten Nationen leidet jedoch nicht nur unter Untätigkeit im Angesicht der Gewalt. Viel zu häufig sind es Blauhelme, die Zivilistinnen und Zivilisten sexuell nötigen oder vergewaltigen. Der Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung durch Friedenstruppen ist seit über zehn Jahren ein Kernelement der Reformbemühungen zweier UN-Generalsekretäre.^{F²²}

Entscheidende Fortschritte sind ausgeblieben, denn das Grundproblem besteht fort: Die truppenstellenden Nationen behalten die disziplinarrechtliche Aufsicht über die von ihnen den Vereinten Nationen unterstellten Einheiten, die Truppen genießen Immunität im Einsatzland, und nur in seltenen Fällen kommt es zu Ermittlungen durch die Behörden des Entsendestaates. Selbst wenn es zu Verurteilungen kommt, erfahren die Opfer in der Regel nichts davon, sodass es für sie keine Gerechtigkeit gibt. „Viele truppenstellende Staaten sind zurückhaltend, das Fehlverhalten ihrer Friedenssoldaten zuzugeben, insbesondere wenn solches Fehlverhalten auf unzureichende Ausbildung zurückgeführt werden kann, und würden Vorwürfe lieber unter den Teppich kehren.“^{F²³} Seit 2007 sind die gemeldeten Anschuldigungen von sexueller Ausbeutung und Misshandlung zurückgegangen, während die Zahl der UN-Soldaten gestiegen ist. Allerdings bewegen sie sich seit 2012 auf dem gleichen Niveau von etwa 60 beschuldigten Personen pro Jahr.^{F²⁴} Diese Zahlen sind mit

^{F²¹} Beobachtung der Autoren bei einem runden Tisch zur Umsetzung einer lokalen Friedensvereinbarung in Cuibet Town, Südsudan, 5.6.2015.

^{F²²} Vgl. United Nations, A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations, 24.3.2005, UN Doc. A/59/710.

^{F²³} Jenna Stern, Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping. Ten Years after the Zeid Report, Washington, D. C. 2015, S. 10.

^{F²⁴} Vgl. UN Conduct and Discipline Unit, Allegations for All Categories of Personnel Per Year (Sexual Exploitation and Abuse), 2016, <https://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx> (15.2.2016).

Vorsicht zu genießen, da viele Opfer sich nicht trauen, Vorfälle zu melden, und sich dafür erst recht nicht an die UN-Mission wenden.

Dass es auch zehn Jahre nach Kofi Annans Reformen noch erheblichen Veränderungsbedarf innerhalb des UN-Sekretariats selbst gibt, zeigten Vorwürfe sexuellen Missbrauchs, die im April 2015 bekannt wurden. Demnach hatten französische Soldaten der UN-mandatierten „Operation Sangaris“, die selbst jedoch keine Blauhelmission unter Befehl des UN-Generalsekretärs ist, von Kindern in der Zentralafrikanischen Republik mit Lebensmitteln Sex erkaufte. Wie mittlerweile eine von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte unabhängige Untersuchung bestätigte, war die Reaktion der UN-Mission und des Sekretariats hochproblematisch: „Informationen über die Vorwürfe wurden von Schreibtisch zu Schreibtisch, von Eingangsfach zu Eingangsfach, zwischen mehreren UN-Büros verschoben, ohne dass jemand willens gewesen wäre, Verantwortung zu übernehmen, die ernststen Menschenrechtsverletzungen anzupacken.“^{F²⁵} Die betroffenen UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sorgten sich vor allem um Verfahrensfragen. Die französischen Behörden nahmen mittlerweile die Ermittlungen auf, ohne dass es bislang jedoch zu einer Verurteilung gekommen wäre. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ging erstmals so weit, den Leiter der UN-Mission in der Zentralafrikanischen Republik zu entlassen. Derweil wurden weitere Missbrauchsvorwürfe gegen Soldaten der UN-Mission öffentlich.

Umfassende politische Strategien

„Ein Einsatz militärischer Gewalt muss in einer politischen Strategie verankert sein, die bewaffnete Gewalt zu beenden“, so Alan Doss, Leiter der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo von 2007 bis 2010.^{F²⁶} Zu häufig richtet sich der Einsatz von UN-Missionen nur gegen Symptome

^{F²⁵} Marie Deschamps/Hassan B. Jallow/Yasmin Sooka, Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, 17.12.2015, www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf (15.2.2016).

^{F²⁶} A. Doss (Anm. 15), S. 729.

der Gewalt, aber nicht gegen ihre Ursachen. Die hochrangige Expertengruppe zu Friedenseinsätzen, die 2015 ihren Bericht vorlegte, betont ebenfalls die Priorität politischen Handelns.¹²⁷ In der Praxis stößt diese eingängige Einsicht auf erheblichen Widerstand: „Es ist viel einfacher für den Sicherheitsrat, Friedenssoldaten in einen Krisenherd zu schicken als sich darauf zu einigen, Druck auf politische Führer auszuüben, welche einige Ratsmitglieder unweigerlich als ihre Verbündeten sehen,“ argumentiert der langjährige UN-Beobachter James Traub.¹²⁸

Um Zivilisten in Kriegs- und Krisengebieten zumindest vor Massakern und systematischer Verfolgung zu schützen, müssten alle Akteure an einem Strang ziehen: die politische Führung der Mission vor Ort, der UN-Sicherheitsrat und seine entscheidenden Mitglieder, das heißt vor allem die USA, Frankreich, Großbritannien, Russland und China, die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze in New York und der UN-Generalsekretär, die UN-Sonderorganisationen, Fonds und Programme sowie die relevanten Mitgliedstaaten, insbesondere auch in ihren bilateralen Beziehungen gegenüber den Konfliktparteien.¹²⁹ Solange beispielsweise die USA Ruanda trotz seiner Unterstützung für Rebellengruppen im Osten Kongos in Schutz nahmen,¹³⁰ gruben sie MONUSCO das Wasser ab. Für die Offensive der FIB war es daher ein wichtiges Signal, als die USA ihre Militärhilfe für Ruanda wegen dessen Unterstützung der M23 einfroren.¹³¹

¹²⁷ Vgl. United Nations, Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, 17.6.2015, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, Rn. 90.

¹²⁸ James Traub, Can Attack Helicopters Save U.N. Peacekeeping?, 28.9.2015, <http://peaceoperations-review.org/thematic-essays/can-attack-helicopters-save-u-n-peacekeeping> (15.2.2016).

¹²⁹ Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann, Heillos überfordert: UN-Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen, in: Vereinte Nationen, (2009) 4, S. 147–152, hier: S. 150.

¹³⁰ Vgl. Robyn Dixon, U.S. under Pressure over Rwanda Involvement in Congo Fighting, 20.12.2012, <http://articles.latimes.com/2012/dec/20/world/la-fg-congo-rwanda-20121221> (15.2.2016).

¹³¹ Vgl. David Smith, US Blocks Military Aid to Rwanda over Alleged Backing of M23 Child Soldiers, 4.10.2013, www.theguardian.com/global-development/2013/oct/04/us-military-aid-rwanda-m23-child-soldiers (15.2.2016).

Innerhalb des UN-Systems gibt es ebenfalls ernsthafte Bemühungen, das Thema Menschenrechtsschutz in der gesamten UN-Arbeit besser zu verankern. Die 2013 von Ban Ki-moon ins Leben gerufene Initiative „Human Rights up Front“ trägt zu einem allmählichen Wandel der Organisationskultur bei, die bislang von bürokratischen Silostrukturen und Kompetenzgerangel zwischen den humanitären, sicherheitspolitischen und Entwicklungsarmen der Vereinten Nationen gekennzeichnet ist. So legen die Vereinten Nationen mehr Wert auf Koordination insbesondere im Bereich der Frühwarnung und Krisenreaktion, indem relevante UN-Akteure sowohl vor Ort als auch im Hauptquartier in New York regelmäßig aktuelle Risiken diskutieren und dabei von den unterschiedlichen Perspektiven der Kolleginnen und Kollegen profitieren.¹³² Bis zu einer wirklich einheitlichen Politik zum Schutz der Zivilbevölkerung auf allen Ebenen der Vereinten Nationen ist es aber noch ein langer Weg.

Abseits aller Reformbemühungen verlangen die bisherigen Erfahrungen von UN-Friedensmissionen mit dem Schutz von Zivilbevölkerungen nach einem transparenteren Erwartungsmanagement, einer klaren Kommunikation gegenüber allen beteiligten Akteuren und einer gebotenen Bescheidenheit gegenüber den Fähigkeiten der internationalen Staatengemeinschaft. Auch in äußerst fragilen Staaten sind große Friedensmissionen kein Allheilmittel: Die Anwesenheit Tausender häufig kulturell fremder Soldatinnen und Soldaten sowie gut bezahlter ziviler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verzerrt die lokale Wirtschaft und kann im schlimmsten Fall sogar weitere Verbrechen nach sich ziehen. Die wichtigsten Akteure bei der Verhinderung von Gewalt gegen Zivilisten bleiben die Institutionen des betroffenen Staates. Aus deren Verantwortung kann sie keine noch so robust ausgestattete und politisch flankierte Friedensmission entlassen.

¹³² Vgl. Gerrit Kurtz, With Courage and Coherence. The Human Rights up Front Initiative of the United Nations, Berlin 2015.

Peter Rudolf

Prävention von Massenverbrechen im Sinne der „Schutzverantwortung“ – aber wie?

Die Prävention massiver organisierter innerstaatlicher Gewalt steht seit den frühen 1990er Jahren unter dem Stichwort der

Peter Rudolf Dr. phil., geb. 1958; Politikwissenschaftler; Senior Fellow bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. peter.rudolf@swp-berlin.org

Konfliktprävention auf der Agenda internationaler Politik, gerade auch im Rahmen der Vereinten Nationen. Seit den 2000er Jahren richtete sich unter dem Einfluss des Prinzips der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, kurz R2P) der Blick insbesondere auf die Verhinderung von Gräueltaten, die in der politischen Diskussion häufig als „Massenverbrechen“ (*mass atrocities*) bezeichnet werden.¹ Nach diesem Prinzip hat die internationale Staatengemeinschaft zwar nicht rechtlich, jedoch moralisch eine subsidiäre Verantwortung, massenhafte Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und notfalls auch mit militärischer Gewalt zu unterbinden, wenn die Regierung des betreffenden Landes ihrer Schutzverantwortung gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern nicht gerecht wird. Mittlerweile ist vielfach die Rede von der *Responsibility to Prevent*, um die Bedeutung der präventiven Dimension der R2P herauszustellen. So wird in den Berichten des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon die Schutzverantwortung vor allem im Sinne einer Präventionsverantwortung interpretiert.²

Konfliktprävention im traditionellen breiten Verständnis und Prävention im Sinne der Schutzverantwortung sind im UN-System zwar diskursiv und bürokratisch nach wie vor eher getrennte Politikbereiche.³ Doch in

der Sache lassen sich beide Formen der Prävention nicht wirklich trennen. Massive Menschenrechtsverletzungen in Form massenhafter Gewalt gegen Zivilistinnen und Zivilisten, insbesondere die gezielte Tötung ethnisch, religiös oder politisch definierter Bevölkerungsgruppen durch staatliche oder nicht-staatliche Gewaltakteure, werden sehr oft – wenn auch nicht ausschließlich – im Rahmen bewaffneter Konflikte verübt, nach 1945 besonders im Kontext von Bürgerkriegen und gewaltsamen politischen Umbrüchen.⁴ Insofern ist es sinnvoll und angemessen, die Verhinderung bewaffneter innerstaatlicher Konflikte und die Verhinderung von Massenverbrechen konzeptionell nicht getrennt zu diskutieren, sondern unter dem umfassenden Begriff der innerstaatlichen politischen Gewalt, verstanden als direkte physische Schädigung zu Herrschaftszwecken.⁵

¹ Dieser Begriff soll die im Abschlussdokument des UN-Gipfeltreffens 2005 im R2P-Zusammenhang genannten Tatbestände (Genozid, Kriegsverbrechen, „ethnische Säuberungen“, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) zusammenfassen. Der Begriff des „Verbrechens gegen die Menschlichkeit“ umfasst weitverbreitete oder systematische Angriffe gegen die Zivilbevölkerung. Beim Begriff der ethnischen Säuberung handelt es sich nicht um einen völkerrechtlich definierten Tatbestand, sondern Handlungen dieser Art fallen unter den Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Dies ist der Grund, weshalb in dem im Juli 2014 veröffentlichten „Framework of Analysis for Atrocity Crimes“, das die UN-Sonderberater für Genozidprävention und für R2P gemeinsam entwickelten, der Begriff der „ethnischen Säuberung“ fehlt. Vgl. United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention, New York 2014.

² Vgl. Deborah Mayersen, *The Responsibility to Prevent: Opportunities, Challenges and Strategies for Operationalisation*, Brisbane 2010.

³ Deutlich zu erkennen etwa im Report of the Secretary-General on the United Nations and Conflict Prevention: A Collective Recommitment, 25.9.2015, UN-Doc. S/2015/730.

⁴ Vgl. Barbara Harff, *No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955*, in: *American Political Science Review*, 97 (2003) 1, S. 57–73, hier: S. 70; vgl. ferner die Daten in Alex J. Bellamy, *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Protect*, Muscatine 2011, S. 1ff., S. 8.

⁵ Zur Abgrenzung politischer Gewalt von anderen Formen der Gewalt vgl. Birgit Enzmann, *Politische Gewalt. Formen, Hintergründe, Überwindbarkeit*, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch Politische Gewalt*, Wiesbaden 2013, S. 43–66.

Ob Prävention eher im herkömmlichen oder eher im fokussierten Sinne einer „Präventionsverantwortung“ verstanden wird – sie setzt ein großes Maß an Wissen voraus: darüber, wie sich die Risiken von Gewaltkonflikten erkennen, möglichst genau prognostizieren und wirksam reduzieren lassen. Groß ist der Anspruch der Prävention, eher klein die Grundlage handlungsrelevanten Wissens. Angesichts dieses immer wieder beklagten Befundes stellt sich die Frage: Was kann die sozialwissenschaftliche Forschung an Erkenntnissen zu einer evidenzinformierten Präventionspolitik beitragen? Der Fokus richtet sich im Folgenden auf neuere Erträge der vor allem quantitativ orientierten Forschung zur Wirksamkeit von Ansätzen und Instrumenten sowohl eher struktureller als auch direkter Prävention.⁶ Auch wenn Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung immer vorläufig, oft kontrovers und vielfach methodisch problematisch sind, so lassen sich daraus doch einige vorsichtige politikrelevante Folgerungen ableiten.

Strukturelle Prävention und ihre Probleme

Wie kann das Risiko massenhafter Gewalt in jenen Ländern durch „strukturelle“ Prävention gemindert werden, die aufgrund bestimmter Faktoren als äußerst gefährdet erscheinen? Struktureller Prävention liegt die Annahme zugrunde, es gebe sogenannte „Grundursachen“, die das Risiko organisierter politischer Gewalt erhöhen. In der politischen Diskussion ist die Liste solcher *root causes* mitunter sehr lang, entsprechend wird vom Abbau sozialer Ungleichheiten über die Reform des politischen Systems bis zur wirtschaftlichen Entwicklung sehr vieles zu einem Thema der Konfliktprevention.⁷ Richtig daran ist sicher: Ein größeres Maß an Repräsentativität und Inklusivität politischer Sys-

⁶ Der Aufsatz stützt sich auf eine Studie, die sich umfassend mit dem Thema befasst und auch die Forschung zu den Ursachen von Bürgerkriegen und Massenverbrechen und die Möglichkeiten und Grenzen von Risikoeinschätzungen untersucht: Peter Rudolf, *Bürgerkriege und Massenverbrechen verhindern – aber wie? Erträge der Forschung*, Berlin 2015.

⁷ Vgl. zur Problematik Ken Menkhaus, *Conflict Prevention and Human Security: Issues and Challenges*, in: *Conflict, Security and Development*, 4 (2004) 3, S. 419–463, hier: S. 427f.

teme trägt dazu bei, das Gewaltisiko zu verringern;⁸ und in stabilen, wirtschaftlich entwickelten Demokratien ist das Risiko von Gewaltkonflikten gering.

Aber lassen sich politische Prozesse von außen beeinflussen oder gar lenken, damit sie diese Richtung nehmen? Die Herausbildung von *good governance*, Rechtsreformen und der Aufbau demokratischer Institutionen erfordern tiefe Eingriffe in politische Systeme und unter Umständen eine „radikale Rekonstruktion“ von Gesellschaften.⁹ Selbst wenn Staaten in hohem Maße von internationalen Gebern abhängig sind, ist eine umfassende Transformation nicht ohne Weiteres zu bewirken. Geberstaaten mögen in ihrer Politik ausgesprochen sensibel für die möglichen Grundursachen gewaltsamer Konflikte sein; doch sie müssen mit staatlichen Eliten kooperieren, deren partikulare Interessen eher auf die Bewahrung des Status quo gerichtet sind.¹⁰ Die Erfahrung mit UN-Friedensaufbau-Missionen muss in dieser Hinsicht nüchtern stimmen: Nur zwei der 19 bedeutendsten Missionen nach 1989 trugen nach den (nicht unumstrittenen) Kriterien der Nichtregierungsorganisation Freedom House zur Entstehung liberaler Demokratien bei, nämlich jene in Namibia und in Kroatien.¹¹

Gerade in Demokratisierungsprozessen kann sich das Risiko für gewaltsame Konflikte erhöhen.¹² So haben partielle Demokratien mit ausgeprägter Elitenpolarisierung ein hohes Instabilitätsrisiko in Bezug auf Bürgerkriege, Genozide und Staatszusammen-

⁸ Als zusammenfassende Bilanz der einschlägigen Forschung Kristian Skrede Gleditsch/Håvard Hegre, *Regime Type and Political Transition in Civil War*, in: Edward Newman/Karl DeRouen jr. (Hrsg.), *Routledge Handbook of Civil Wars*, London–New York 2014, S. 145–156.

⁹ Eli Stamnes, *The Responsibility to Protect and „Root Cause“ Prevention*, Oslo 2010, S. 23.

¹⁰ Zu dieser Problematik am Beispiel von Ruanda und Burundi vgl. Peter Uvin, *Structural Causes, Development Co-operation and Conflict Prevention in Burundi and Rwanda*, in: *Conflict, Security and Development*, 10 (2010) 1, S. 161–179.

¹¹ So die Ergebnisse von Christoph Zürcher et al., *Costly Democracy: Peacebuilding and Democratization after War*, Stanford 2013.

¹² Vgl. Lars-Erik Cederman/Simon Hug/Lutz F. Krebs, *Democratization and Civil War: Empirical Evidence*, in: *Journal of Peace Research*, 47 (2010) 4, S. 377–394.

brüche.¹³ Demokratisierungsdruck, etwa in Form von Sanktionen, kann kontraproduktiv sein, wenn in der Folge um ihre Macht fürchtende Eliten massive Gewalt einsetzen, um ihre Herrschaft, ihre Privilegien, ihre Sicherheit zu bewahren. Im Falle einer demokratischen Entwicklung sind vor allem die Anfänge risikobehaftet, besonders die erste demokratische Wahl. Hier kann das Konfliktisiko jedoch mit Hilfe externer Akteure gemindert werden, etwa durch Wahlbeobachtung.¹⁴ Unterstützung von außen in Form von Demokratisierungshilfe scheint generell ein Instrument zu sein, um die Risiken von Übergangsprozessen zu verringern.¹⁵

Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen gilt mitunter auch als Instrument der Konfliktprävention: In Kombination mit einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik könne sie zu wirtschaftlichem Wachstum beitragen und damit das Risiko eines Bürgerkrieges mindern, so die nicht unumstrittene Annahme.¹⁶ Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und der Wahrscheinlichkeit für einen bewaffneten Konflikt kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen. In Staaten, in denen die Regierung einer geringen Beschränkung und Kontrolle ihrer Macht unterliegt, erhöhen einer Untersuchung zufolge

größere Entwicklungshilfezuwendungen die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts. Das gilt jedoch nur, wenn die „Rente“, die dem Staat durch Entwicklungsgelder zufließt, groß genug ist, um Anreize für eine Rebellion zu schaffen, oder wenn der Staat faktisch von Entwicklungshilfe abhängig ist.¹⁷

Ansätze direkter Prävention

Strukturelle Prävention, die politische und wirtschaftliche Bedingungen für einen dauerhaft gewaltfreien Konfliktaustrag zu schaffen sucht, ist ein schwieriges Unterfangen. In der neueren Debatte um die *Responsibility to Prevent* liegt der Fokus auf gezielten situativen Maßnahmen. Diese „revisionistische“ Sicht ist stark von einer kriminologischen Perspektive geprägt.¹⁸ Dementsprechend skeptisch begegnen Vertreterinnen und Vertreter dieses Ansatzes strukturellen Ansätzen der Prävention, dem Pendant zu sozialen Ansätzen der Verbrechensprävention.

Doch wie steht es um die Erfolgsaussichten operativer beziehungsweise direkter Prävention? Ein Blick auf die quantitative Forschung führt zu zwei Schlussfolgerungen: *Erstens* sind internationale Initiativen, die von verbalen Stellungnahmen und Vermittlungsbemühungen bis zu wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen reichen können, kein Allheilheilmittel, jedoch auch nicht aussichtslos.¹⁹ *Zweitens* gilt es, schnell zu handeln, wenn verhindert werden soll, dass ein beginnender Gewaltkonflikt zu einem Bürgerkrieg eskaliert. Das gilt besonders für bewaffnete Konflikte unter ethnischen Gruppen.²⁰

¹³ Vgl. Jack A. Goldstone et al., A Global Model for Forecasting Political Instability, in: *American Journal of Political Science*, 54 (2010) 1, S. 190–208.

¹⁴ Zur Problematik früher Wahlen in sich demokratisierenden Post-Konflikt-Ländern vgl. Thomas Edw. Flores/Irfan Nooruddin, The Effect of Elections on Postconflict Peace and Reconstruction, in: *The Journal of Politics*, 74 (2012) 2, S. 558–570; zur Rolle von Wahlbeobachtung vgl. Susan D. Hyde/Nikolay Marinov, Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation, in: *International Organization*, 68 (2014) 2, S. 329–359.

¹⁵ Die Wirksamkeit von Demokratisierungshilfe wird sehr kontrovers beurteilt. Zumindest lässt sich sagen, dass in Transitionsstaaten, die in den Genuss umfassender Demokratisierungshilfe kommen, die Wahrscheinlichkeit eines gewaltsamen Konflikts (mit mindestens 25 Getöteten) geringer ist als in jenen Ländern, die keine oder nur wenig Demokratisierungshilfe erhalten. Vgl. Burcu Savun/Daniel C. Tirone, Foreign Aid, Democratization, and Civil Conflict: How Does Democracy Aid Affect Civil Conflict?, in: *American Journal of Political Science*, 55 (2011) 2, S. 233–246.

¹⁶ Vgl. Roger C. Riddell, Does Foreign Aid Really Work? An Updated Assessment, Canberra 2014, S. 12 ff.

¹⁷ Vgl. Margareta Sollenberg, A Scramble for Rents: Foreign Aid and Armed Conflict, Dissertation, Uppsala University 2012.

¹⁸ Zum Folgenden vgl. Ruben Reike, The „Responsibility to Prevent“: An International Crimes Approach to the Prevention of Mass Atrocities, in: *Ethics and International Affairs*, 28 (2014) 4, S. 451–476; ders./Serena Sharma/Jennifer Welsh, A Strategic Framework for Mass Atrocity Prevention, Queanbeyan 2013.

¹⁹ Vgl. Magnus Öberg/Frida Möller/Peter Wallenstein, Early Conflict Prevention in Ethnic Crises: A New Dataset, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26 (2009) 1, S. 67–91.

²⁰ Vgl. Kristine Eck, From Armed Conflict to War: Ethnic Mobilization and Conflict Intensification, in: *International Studies Quarterly*, 53 (2009) 2, S. 369–388.

Bürgerkriege sind Ergebnis eines Prozesses, an dessen Anfang Proteste stehen. Ob aus diesen Rebellion und Bürgerkrieg hervorgehen, hängt vor allem von den staatlichen Reaktionen ab: Repression kann unorganisierte Proteste ersticken, aber gleichzeitig Anreize zu Rebellion und Bürgerkrieg geben, wenn Dissidenten sich in der Folge organisieren und andere sich ihnen anschließen.²¹ Da Bürgerkriege Resultat einer eskalierenden Interaktion sind, muss möglichst auf alle beteiligten Konfliktparteien eingewirkt werden.²² Doch welche konkreten Maßnahmen können der Eskalation eines Konflikts vorbeugen? Viel hat die quantitativ ausgerichtete Forschung der Politik nicht an die Hand zu geben.²³ Militärische Interventionen – so eine Analyse – erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkrieges; keine Auswirkung auf dessen Wahrscheinlichkeit haben diplomatische und wirtschaftliche Einwirkungen.²⁴ Doch die Aussagekraft solcher Untersuchungen ist begrenzt. So könnte es etwa sein, dass externe Staaten vor allem in besonders schwierigen Konstellationen intervenieren.

Eine Leitlinie für die Politik lässt sich aus den empirischen Befunden ableiten: Wer Bürgerkriege und das damit verbundene Risiko von Massengewalt verhindern will, muss gewalttätigen Widerstand ent- und gewaltfreien Widerstand ermutigen – und sei es nur durch entsprechende rhetorische Äußerungen; zumal einiges dafür spricht, dass Konfliktparteien die Signale externer Akteure in ihre Kalkulation einbeziehen.²⁵ Sensibilität für möglicherweise konfliktanheizende Signale ist schon mit Blick auf die Erfolgsaussichten geboten. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass

²¹ So die Überlegungen von Patrick M. Regan/Daniel Norton, *Greed, Grievance, and Mobilization in Civil Wars*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (2005) 3, S. 319–336.

²² Vgl. Richard Gowan et al., *Back to Basics: The UN and Crisis Diplomacy in an Age of Strategic Uncertainty*, New York 2010, S. 11 ff.

²³ So die Bilanz von Anke Hoefler, *Can International Interventions Secure the Peace?*, in: *International Area Studies Review*, 17 (2014) 1, S. 75–94, hier: S. 91.

²⁴ Vgl. Patrick M. Regan/M. Scott Meachum, *Data on Interventions during Periods of Political Instability*, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 1, S. 127–135.

²⁵ Vgl. Clayton L. Thyne, *Cheap Signals with Costly Consequences: The Effect of Interstate Relations on Civil War*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 50 (2006) 6, S. 937–961.

Kampagnen gewaltfreien Widerstands Erfolg haben, war zwischen 1900 und 2006 doppelt so hoch wie für gewalttätigen Widerstand.²⁶

Wenn massenhafte Gewalt verhindert werden soll, wie sie von Regierungen im Falle einer Bedrohung durch eine Rebellenbewegung eingesetzt wird, dann heißt dies für eine präventive Interventionspolitik nicht nur, gewalttätigen Widerstand zu entmutigen, sondern zugleich, staatliche Kräfte von einem auf Gewalt setzenden Vorgehen abzuschrecken. Durchaus lassen sich damit Eskalationsprozesse unterbrechen, die zu einem Bürgerkrieg führen können. In Staaten, die Mitglieder stark institutionalisierter internationaler Organisationen sind, ist das Risiko geringer, dass ein bewaffneter Konflikt niedriger Intensität in einen Bürgerkrieg mündet, als in Staaten mit schwacher institutioneller Einbettung. Die Mitgliedschaft in solchen Organisationen kann von den Institutionen selbst sowie von anderen Staaten genutzt werden, um Konflikte zu verhindern. Eine plausible Erklärung wären die Kosten, die solche Institutionen einer Regierung auferlegen können – die Anreize sind größer, zu einer friedlichen Lösung mit Rebellen zu kommen. Umgekehrt dürfen Rebellen eher damit rechnen, dass eine Regierung aus Sorge vor Sanktionen ihre Zusagen einhält, weshalb sie ohne allzu großes Risiko ihre Waffen niederlegen können.²⁷

Wenn die Eskalation eines Konflikts geringerer Intensität zu einem Bürgerkrieg nicht verhindert werden kann, stellt sich die Frage, ob im Sinne der Schutzverantwortung das Ausmaß der Gewalt gegen Nichtkombattantinnen und -kombattanten eingedämmt werden kann. Abschreckung durch die Aussicht auf Bestrafung – das war die Hoffnung, die sich mit der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs verband. Erwartet wird eine generalpräventive Abschreckungswirkung. Diese setzt voraus, dass potenzielle Täter ihr Handeln rational kalkulieren, den Nutzen eines Gesetzesverstößes als relativ gering und die Kosten als relativ hoch einschätzen, weil sie sich dem beträchtlichen Risiko einer vergleichsweise harten und schnellen Strafe aussetzen. Zweifel

²⁶ Vgl. Erica Chenoweth/Maria J. Stephan, *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, New York 2011.

²⁷ Vgl. Johannes Karreth/Jaroslav Tir, *International Institutions and Civil War Prevention*, in: *The Journal of Politics*, 75 (2013) 1, S. 96–109.

sind angebracht, dass der Internationale Strafgerichtshof die erhoffte generalpräventive Wirkung erzielen kann. Gering ist bislang die Aussicht, in Den Haag vor Gericht zu kommen, geringer noch das Risiko einer harten Strafe.^{f28}

Doch stellt man in Rechnung, dass manche um ihr Ansehen und ihre Legitimität besorgte Akteure allein die Möglichkeit einer Anklageerhebung in ihr Kalkül einbeziehen, so lässt sich eine Art informelle „soziale“ Abschreckungswirkung postulieren. Empirisch ist eine solche Wirkung zumindest für Regierungen festzustellen, die in hohem Maße von Auslandshilfe abhängig sind.^{f29} Aus einer solchen eher optimistischen Perspektive wird zudem argumentiert, die Verfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof sei nur ein komplementäres Element im Rahmen einer *justice cascade*, jener vor drei Jahrzehnten einsetzenden Entwicklung, Politiker und Militärs für Menschenrechtsverbrechen individuell zur Verantwortung zu ziehen – und zwar auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlicher Form.^{f30} Methodisch ist es jedoch extrem schwierig, einen möglichen Abschreckungseffekt durch Aussicht auf Bestrafung empirisch zu überprüfen und nachzuweisen.

Kaum minder mit methodischen Herausforderungen zu kämpfen haben jene Untersuchungen, die der Frage nachgehen, ob die Vereinten Nationen oder Menschenrechtsorganisationen durch *naming and shaming* das Risiko mindern können, dass Staaten zum Mittel der Tötung ihrer Bürgerinnen und Bürgern greifen. Denn

^{f28} So die skeptische Sicht von John Dietrich, *The Limited Prospects of Deterrence by the International Criminal Court: Lessons from Domestic Experience*, in: *International Social Science Review*, 88 (2014) 3, S. 1–26; zur Problematik vgl. auch Kate Cronin-Furman, *Managing Expectations: International Criminal Trials and the Prospects for Deterrence of Mass Atrocity*, in: *The International Journal of Transitional Justice*, 7 (2013) 3, S. 434–454; Leslie Vinjamuri, *Deterrence, Democracy, and the Pursuit of International Justice*, in: *Ethics and International Affairs*, 24 (2010) 2, S. 191–211.

^{f29} Vgl. Hyeran Jo/Beth A. Simmons, *Can the International Criminal Court Deter Atrocity?*, unveröffentlichtes Papier, 18. 12. 2014.

^{f30} So Kathryn Sikkink/Hun Joon Kim, *The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations*, in: *Annual Review of Law and Social Science*, 9 (2013) 1, S. 269–285; dies., *Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries*, in: *International Studies Quarterly*, 54 (2010) 4, S. 939–963.

zunächst muss anhand einiger Indikatoren (wie etwa Regimetypp oder Herrschen eines Bürgerkrieges) bestimmt werden, ob eine solche massive Menschenrechtsverletzung wahrscheinlich ist. Insofern ist ein solcher Untersuchungsansatz mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet und das optimistisch stimmende Ergebnis einschlägiger Untersuchungen mit etwas Vorsicht zu interpretieren.^{f31} Andere Studien zu den Wirkungen von *naming and shaming* durch Nichtregierungsorganisationen, Medien und internationale Organisationen sehen einen Zusammenhang zwischen dieser Brandmarkung und der Milderung des Ausmaßes von Massensoldaten, die bereits im Gange sind.^{f32} Dass diplomatische und wirtschaftliche Sanktionen weithin kein wirksames Instrument zu sein scheinen, um laufenden Massenverbrechen Einhalt zu gebieten, mag vor dem Hintergrund des Befunds zu *naming and shaming* erstaunlich sein. Aber die Sanktionsforschung bietet keinen Grund für eine andere optimistische Sicht.^{f33} Generell scheinen Sanktionen kein geeignetes Instrument zu sein, um die Respektierung von Menschenrechten zu fördern und staatliche Repression zu mindern.^{f34}

^{f31} Vgl. Jacqueline H. R. DeMeritt, *International Organizations and Government Killing: Does Naming and Shaming Save Lives?*, in: *International Interactions*, 38 (2012) 5, S. 597–621.

^{f32} Vgl. Matthew Krain, *J'accuse! Does Naming and Shaming Perpetrators Reduce the Severity of Genocides or Politicides?*, in: *International Studies Quarterly*, 56 (2012) 3, S. 574–589. Unterstützung erfährt die bedingt optimistische Sicht durch eine Studie, die der Frage nachgeht, ob Menschenrechtsorganisationen durch *naming and shaming* einen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtspraxis in von ihnen kritisierten Ländern leisten. Vgl. Amanda M. Murdie/David R. Davis, *Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs*, in: *International Studies Quarterly*, 56 (2012) 1, S. 1–16.

^{f33} Vgl. Matthew Krain, *The Effects of Diplomatic Sanctions and Engagement on the Severity of Ongoing Genocides or Politicides*, in: *Journal of Genocide Research*, 16 (2014) 1, S. 25–53; dies., *The Effect of Economic Sanctions on the Severity of Genocides or Politicides*, unveröffentlichtes Manuskript, o. D., <http://discover.wooster.edu/mkrain/files/2014/01/SanctionsGP1.pdf> (15. 2. 2016).

^{f34} Vgl. Reed M. Wood, *„A Hand upon the Throat of the Nation“: Economic Sanctions and State Repression, 1976–2001*, in: *International Studies Quarterly*, 52 (2008) 3, S. 489–513; Dursun Peksen, *Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights*, in: *Journal of Peace Research*, 46 (2009) 1, S. 59–77; ders./A. Cooper Drury, *Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy*, in: *International Interactions*, 36 (2010) 3, S. 240–264.

Im Falle genozidaler Gewalt bleibt nur die schnelle Entsendung militärischer Kräfte, um ein Ausufern der Gewalttaten zu unterbinden.¹³⁵ Eine militärische Intervention gegen das Regime, das die Verbrechen begeht, kann jedoch die Gewalt insofern kurzfristig eskalieren lassen, als sich das Regime in höherem Maße bedroht fühlt. Denn Interventionen ändern die Machtverhältnisse zum Nachteil des Regimes, etwa wenn sie aufständischen Gruppen Positionsgewinne ermöglichen. Sofern Interventionen begrenzt und nicht derart massiv sind, dass sie das verbrecherische Regime schnell stürzen, können sie dazu beitragen, dass dieses Regime die Intensität der Gewalt steigert.¹³⁶

Die potenziell gewaltsteigernde Wirkung einer externen militärischen Intervention muss auch in Fällen von Bürgerkriegen berücksichtigt werden: Unterstützen ausländische Truppen eine Konfliktpartei, wächst die Neigung der anderen Partei, den Einsatz von Gewalt gegen Zivilisten zu eskalieren. Wer also militärisch zugunsten einer Bürgerkriegspartei interveniert, sollte daher Maßnahmen einplanen, um besonders bedrohte Zivilisten vor Vergeltung zu schützen.¹³⁷

Von der direkten Intervention zugunsten einer Partei sind Friedensoperationen zu unterscheiden, die in sehr unterschiedlichen Ausprägungen stattfinden – und nicht nur dort, wo es schon einen Frieden zu bewahren gibt. *Peacekeeping*, die Entsendung von Friedenstruppen, kann in vielen Fällen gewaltmindernd und gewaltverhindernd wirken: gewaltmindernd, wenn Friedenstruppen in noch „heiße“ Konflikte entsandt werden; gewaltverhindernd insofern, als die Anwesenheit angemessen ausgestatteter und in ausreichender Stärke entsandter Friedenstruppen die Gefahr

¹³⁵ Zur Problematik Jacqueline H. R. DeMeritt, *Delegating Death: Military Intervention and Government Killing*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 59 (2015) 3, S. 428–454; Matthew Krain, *International Intervention and the Severity of Genocides and Politicides*, in: *International Studies Quarterly*, 49 (2005) 3, S. 363–387.

¹³⁶ Vgl. Jacob D. Kathman/Reed M. Wood, *Managing Threat, Cost, and Incentive to Kill: The Short- and Long-Term Effects of Intervention in Mass Killings*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 55 (2011) 5, S. 735–760, hier: S. 754.

¹³⁷ Vgl. Reed M. Wood/Jacob D. Kathman/Stephen E. Gent, *Armed Intervention and Civilian Victimization in Intrastate Conflicts*, in: *Journal of Peace Research*, 49 (2012) 5, S. 647–660.

einer massenhaften Tötung von Zivilisten reduzieren kann, und als sich das Risiko verringert, dass im Anschluss an eine Verhandlungslösung nach einer gewissen Zeit erneut ein Bürgerkrieg ausbricht.¹³⁸ Die empirische Bilanz von Friedensoperationen ist – gemessen an der Verhinderung von Gewalt – besser, als einige prominente Fehlschläge in den 1990er Jahren, namentlich Ruanda und Bosnien-Herzegowina, den Eindruck erwecken.

Fazit

Eine Politik der Gewaltprävention, die sich der Grenzen des Wissens bewusst und für die ungeplanten Nebenwirkungen von Interventionen sensibel ist, kann zur Verhinderung und Eindämmung von Gewalt beitragen – bei aller Ungewissheit der Erfolgsaussichten in jedem konkreten Fall mit seinen spezifischen Kontextbedingungen. Nur wird sich eine solche Politik nicht allein auf zivile Instrumente verlassen können. Denn wenn es einen erstaunlich unstrittigen Ertrag der Forschung gibt, dann ist es dieser: Auf robustes, angemessen ausgestattetes UN-*Peacekeeping* kann nicht verzichtet werden, wenn es darum gehen soll, organisierte innerstaatliche Massenverbrechen zu verhindern und in ihrem Ausmaß einzudämmen.

¹³⁸ Vgl. Lisa Hultman/Jacob D. Kathman/Megan Shannon, *Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting*, in: *American Political Science Review*, 108 (2014) 4, S. 737–753; Erik Melander, *Selected to Go Where Murderers Lurk? The Preventive Effect of Peacekeeping on Mass Killings of Civilians*, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26 (2009) 4, S. 389–406; Lisa Hultman, *Keeping Peace or Spurring Violence? Unintended Effects of Peace Operations on Violence against Civilians*, in: *Civil Wars*, 12 (2010) 1–2, S. 29–46; Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton–Oxford 2008; T. David Mason et al., *When Civil Wars Recur: Conditions for Durable Peace after Civil Wars*, in: *International Studies Perspectives*, 12 (2011) 2, S. 171–189; Michael J. Gilligan/Ernest J. Sergenti, *Do UN Interventions Cause Peace? Using Matching to Improve Causal Inference*, in: *Quarterly Journal of Political Science*, 3 (2008) 2, S. 89–122; Lisa Hultman/Jacob D. Kathman/Megan Shannon, *United Nations Peacekeeping Dynamics and the Duration of Post-civil Conflict Peace*, in: *Conflict Management and Peace Science*, 25.3.2015 (online), S. 1–19.

Siba N. Grovogui

Universalismus, Partikularismus und das Streben nach menschlicher Würde

Essay

Sind Menschenrechte ein „westliches“ Konzept? Häufig wird bei dieser Frage fälschlicherweise unterstellt, es stehe zur Debatte, ob diese Rechte universell für alle Menschen gelten können, und ob kulturelle und regionale Kontexte jeweils unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema erfordern. Eine solche Auffassung der Frage ist oft das Ergebnis einer Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehreren Seiten, die um die politische und moralische Überlegenheit ringen, oft im Zuge ideologisch-intellektueller Debatten in und zwischen aktivistischen und akademischen Kreisen, in denen einzelne Normen bestehender Menschenrechtskonventionen als erstrebenswerter gelten als andere.

Siba N. Grovogui

Ph. D.; Professor für Internationale Beziehungen und Politische Theorie am Africana Studies and Research Center der Cornell University, 310 Triphammer Road, Ithaca, NY 14853/USA. sng52@cornell.edu

In all diesen Fällen basiert die Ausgangsfrage auf einer Reihe irriger Annahmen: dass westliche Denk- und Moralkategorien einzigartige Eigenschaften haben, die anderen fehlen; dass westliche Erfahrungen und Institutionen andernorts keine Entsprechung finden; dass manche Konzepte des „Menschlichen“ aufgrund ihrer kulturellen Eigenheiten jenseits ihrer Entstehungsorte nicht auf fruchtbaren Boden fallen; und dass Menschenrechtstraditionen nicht nur als jeweils besondere zu charakterisieren sind, sondern auch in keiner Beziehung zueinander stehen.

In diesem Essay möchte ich einige philosophische und historische Kontrapunkte zu diesen Annahmen zusammentragen. *Erstens*

soll gezeigt werden, dass die Universalität, die westlichen Normen in der internationalen Praxis zugeschrieben wird, nicht etwa ihre Einzigartigkeit belegt, sondern vielmehr das Ergebnis von Macht und politischen Möglichkeiten ist. *Zweitens* beschränkten sich die Umstände, die zum Aufstieg der modernen Menschenrechte führten, keineswegs auf Europa. Die Tatsache, dass sich innerhalb von nur 20 Jahren die amerikanische, die französische und die haitianische Revolution ereigneten und sie alle für unveräußerliche Rechte kämpften, lässt annehmen, dass Sklaven und Sklavenbesitzer gleichermaßen ein Interesse an der Institutionalisierung von Rechten hatten. *Drittens* zeigt sich an den heutigen Auseinandersetzungen über Hierarchie und Emanzipation der inhärent politische Charakter der Menschenrechtsideologien. Während kulturelle Besonderheit und Unvergleichbarkeit besonders leicht postkolonialen Einheiten zugeschrieben werden können, kommen *viertens* die nachdrücklicheren und streitbareren Thesen von der Unvergleichbarkeit der Menschenrechte aus dem Westen: in Gestalt der Tendenz, jedwede Konzeption und Art von Rechten als unzulässig zu erachten, die einen Kontrast zu westlichen Normen darstellt oder dem liberalen und säkularen Verständnis eines menschlichen und wertvollen Lebens widerspricht. Dieses Postulat einer Unzulässigkeit basiert nicht auf Vernunft oder Wissenschaft, sondern auf Macht und Ideologie. Und *schließlich* sollen Formen von Universalismus und Universalität diskutiert werden, in denen Differenz als zentrales Attribut erscheint. „Das Universelle“ umfasst ein Spektrum von Bereichen und Horizonten, in denen sich verschiedene Dimensionen menschlicher Erfahrung brechen.

Eine kurze Überlegung

Die gegenwärtigen Menschenrechtskonzepte und -formulierungen in internationalen Abkommen entstammen direkt europäischen politischen, philosophischen und Rechtstraditionen. In dieser Hinsicht sind Menschenrechte europäisch oder „westlich“ – doch nur in einem engen institutionellen Sinne. Denn Institutionen sind das Ergebnis politischer und historischer Prozesse. Als Resultat von Machtkämpfen sowie gesellschaftli-

Übersetzung aus dem Englischen: Kirsten E. Lehmann, Köln.

chen und kulturellen Konventionen sind sie weniger umfassend als jene Grundsätze, die sie verkörpern. Ein Beispiel ist etwa die Diskrepanz zwischen der Demokratie als Institution und der ihr zugrundeliegenden Idee: Deutschland und die USA sind Demokratien; in welchem Maße sie demokratisch sind, bleibt in gewisser Hinsicht jedoch eine offene Frage. „Demokratie“ als Institution und „das Demokratische“ als Ideal kommen also aus verschiedenen moralischen Sphären und tragen daher unweigerlich ein unterschiedliches historisches Erbe in sich.

Gleiches gilt für Menschenrechte. Institutionell betrachtet bezieht sich das Konzept auf bestimmte Normen- und Prinzipienordnungen. Zugleich bezieht es sich aber auch auf konkrete und symbolische Bestrebungen, die sich nicht einfach in einer einzelnen Institution zusammenfassen lassen. Das Konzept der Menschenrechte ist ein Gedankenprinzip, das sich auch jenseits von Europa entwickelte. Denn im Laufe der Geschichte betrachteten politische Subjekte in den unterschiedlichsten Kontexten menschliche Würde als Voraussetzung für eine moderne Existenz und bemühten sich daher, politische und rechtliche Prinzipien zu institutionalisieren, um individuelles und kollektives Verhalten entsprechend zu regeln.

Die Frage nach der Universalität ist daher ebenso einfach wie kompliziert. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurde – ebenso wie zuvor die amerikanische Bill of Rights und die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte – in einer konventionellen Form abgefasst, die „westlich“ ist. Europäische Menschenrechtskonzepte entspringen einem spezifisch europäischen bürgerlichen, liberalen und säkularen historischen Projekt. Ich ziehe daraus eine essenziell postkoloniale Schlussfolgerung: Zunächst gilt es, nach der menschlichen Würde zu fragen, bevor diese an Standards gemessen wird, die auf ein historisches Subjekt zugeschnitten sind, das liberal, kapitalistisch, imperial und, ja, auch rassistisch ist. Dieser Hinweis zur Vorsicht richtet sich nicht gegen die Notwendigkeit von Standards, um menschliche Würde zu gewährleisten, vielmehr geht es um die Notwendigkeit, ebendiese zu prüfen.

Die Idee ist also abwegig, dass Menschen andernorts keine Konzepte entwickelten oder entwickeln konnten, die jenen entsprechen,

die heute in der Sprache der Menschenrechte enthalten sind. In der Tat gab es Parallelen zwischen den Fortschritten moderner europäischer Gesellschaften (ob in Kontinentaleuropa oder in den Siedlerkolonien) und jenen kolonisierter Gesellschaften weltweit. Dabei wurden Bedingungen für menschliche Würde jeweils unterschiedlich betont und in der Folge auch unterschiedlich ausgedrückt. So kann in dieser Hinsicht beispielsweise grob unterschieden werden zwischen der Neigung von Sklavenbesitzern und Kolonialherren, bürgerliche *Freiheiten* zu betonen, die ihnen Schutz vor dem Staat gewährten und so den souveränen Status des Individuums bestätigten, und der Tendenz von Sklaven und Kolonisierten, weiter gefasste Begriffe von bürgerlichen und politischen *Rechten* zu verwenden.

Quilombos und Haiti

An dieser Stelle seien zwei Beispiele herausgegriffen. So lagen etwa die Reaktionen afrikanischer Sklaven und amerikanischer Ureinwohner auf ihre jeweiligen Existenzbedingungen in der entstehenden politischen Ordnung und Ökonomie der Neuen Welt am Puls berühmter Bürgerrechtstraditionen. So etwa im heute brasilianischen Palmares, dem größten der sogenannten Quilombos, in denen sich geflohene schwarze Sklaven niederließen. Die Ereignisse, die zur Gründung von Palmares führten, begannen um 1605 mit einer Rebellion afrikanischer Sklaven im Nordosten Brasiliens, ihrer Flucht von den Plantagen und dem Versuch, ein konföderales Staatsgebilde aufzubauen. Im Laufe des portugiesischen Restaurationskrieges, der auf die Revolution von 1640 folgte, durch die Portugals Herrschaft über Brasilien erschüttert wurde, entwickelte sich die Gemeinschaft zu einem vollwertigen Staat. Palmares wurde jedoch wiederholt angegriffen und schließlich zu Beginn der 1690er Jahre von den Portugiesen erobert und seine Bewohnerinnen und Bewohner erneut versklavt.

Aus den nur sehr skizzenhaften historischen Aufzeichnungen wird deutlich, dass in den Quilombos über eine Ordnung diskutiert wurde, die die Rechte und Privilegien ihrer Bewohnerinnen und Bewohner hervorhob. Insgesamt verweisen die Belege auf eine Tendenz zu Inklusion, Pluralismus und Toleranz. Die wichtigste Verfassungssäule bestand in der Garantie des Zugangs zu sprachlichen, mate-

riellen und symbolischen Ressourcen. Das entsprach der Vorstellung eines Landes ohne „Böses“, also ohne Sklaverei oder eine Rechtsordnung, die verhinderte, dass Menschen sich lebenswichtige Ressourcen aneignen, die sie nicht selbst herstellen können, wie beispielsweise Land. Die Quilombolas, die sich besonders in der Landwirtschaft hervortaten, waren weniger gegen Landbesitz und Eigentum eingestellt, als vielmehr gegen die auf Sklavenarbeit, Evangelismus und Staatsmacht basierende Ordnung in der Neuen Welt.

Etwa ein halbes Jahrhundert vor den Quilombolas hatte der spanische Bischof Bartolomé de las Casas bereits gegen diese Ordnung aufbegehrt und auf die besondere Not der amerikanischen Ureinwohner unter der spanischen Encomienda hingewiesen, im Zuge derer spanischen Konquistadoren Ländereien einschließlich der darin lebenden indigenen Bevölkerung treuhänderisch übertragen wurden. Auf dem Höhepunkt der Naturrechtslehre im 16. Jahrhundert vertrat er den Standpunkt, die „Indios“ seien Menschen. „Haben sie keine Seele?“, lautete seine berühmte Frage an die Verfechter dieses Systems.

Heute könnten wir mit ihm fragen: Wer entscheidet, wer Mensch und was ein Recht ist? Wer entscheidet, was Freiheit ist? Wer entscheidet, wann andere frei sind? Als Antwort auf diese Fragen ermunterte uns das Beispiel Palmares, unsere Wahrnehmung von der Entwicklung der Menschenrechte zu überdenken. Auch die Quilombolas glaubten an die Unverletzlichkeit ihres Daseins, an die Unstrittigkeit ihrer Sache und an die Allgemeingültigkeit ihrer Werte. Entsprechend führten sie Antisklaverei-Überfälle durch, um andere versklavte Afrikaner zu befreien, und behandelten sie die amerikanischen Ureinwohner unter ihnen. In der Tat war der zentrale Anspruch im Kampf der Quilombolas ein universeller – exakt derjenige, der durch die politische Weltordnung geleugnet wurde: die Menschlichkeit von Schwarzen und amerikanischen Ureinwohnern und ihr Recht auf öffentlichen Raum und Bürgerschaft. Die Quilombolas restrukturierten die Gemeingüter so, dass Öffentlichkeit und öffentlicher Raum allen gleichermaßen zugänglich waren.

Das historische Projekt der bürgerlichen und politischen Rechte für alle wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Haiti weiterent-

wickelt, nachdem sich die ehemals reichste französische Kolonie unabhängig erklärt hatte. Artikel 14 der zweiten Verfassung Haitis von 1805 erklärte, alle Haitianer seien Schwarz und „Kinder ein und derselben Familie“. Damit sollten die Rassehierarchien des Sklavereisystems auf den Plantagen umgekrempelt werden. In der Tat war es revolutionär, Schwarzsein als eine Identität wie jede andere zu postulieren und sie unabhängig vom Familienhintergrund und äußeren Erscheinungsbild auf alle zu beziehen. „Schwarz“ wurde zum Symbol, um das sich nationale Solidarität und öffentliches Leben organisieren ließen: „Zu Hause sind die Bürger Haitis Brüder; die Gleichheit vor dem Gesetz ist unanfechtbar – und es kann keine anderen Titel, Vorteile und Privilegien geben als jene, die sich aus der Berücksichtigung von Aufgaben und der Anerkennung für Leistungen im Dienste der Freiheit und Unabhängigkeit ergeben“, lautete Artikel 3 der Verfassung.

Artikel 12 präziserte: „Kein Weißer, welcher Nation auch immer, soll mit dem Titel eines Herrn oder Besitzers seinen Fuß auf dieses Territorium setzen; auch soll er in Zukunft keinerlei Besitz darin erwerben.“ Dieser Abschnitt steht in enger Verbindung mit dem Verfassungsprinzip, das allen den Zugang zur Natur garantiert – *anciens libres* und *nouveaux libres* gleichermaßen. Die zentrale Säule des Gleichheitsrechts sollte einen Rückfall ins alte Regime verhindern und keine neuen Ebenen von Diskriminierung schaffen. Zum Verbot des Eigentums Weißer wird ausgeführt: „Der vorangegangene Artikel kann nicht im Geringsten weiße Frauen betreffen, die von der Regierung eingebürgert wurden – auch nicht Kinder, die bereits geboren sind oder die von den genannten Frauen künftig geboren werden. Die von der Regierung eingebürgerten Deutschen und Polen sind ebenfalls von der Verfügung dieses Artikels eingeschlossen.“

Die haitianische Revolution ist ein Beispiel für progressiven Humanismus. Sie suchte nicht nur durch Verfassung und Gesetz enteignete Personen zu schützen, sondern bekannte sich explizit zu jenen, die im Licht der modernen Moral und der gesetzlichen Bestimmungen als illegitim galten, wie etwa weiße Frauen mit Beziehungen zu schwarzen Männern. Sie erklärte den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen zur Voraussetzung für die Sicher-

heit, die der Staat seinen Bürgern ohne Bevorzugung oder Benachteiligung versprach. Und sie war innovativ hinsichtlich Geschlechterfragen – ebenso wie die Quilombolas: Sie legte die Verfassungsmäßigkeit der Scheidung fest und die Gleichheit von Mann und Frau in dieser Hinsicht.

Schlussfolgerung

Es ist also ein Trugschluss zu glauben, das Universelle entspringe aus einer einzigen Quelle. Bei ihrer Befreiung verfügten Quilombolas, Haitianer und kolonisierte Bevölkerungen weltweit auf je eigene Art und Weise die einfache Wahrheit, dass alle Menschen gleich geschaffen wurden. Der Unterschied bestand darin, welche anderen unabdingbaren Rechte verfügt werden konnten – jenseits von Lebensformen, Freiheit und Glück, die ein *bourgeois* bevorzugt. Anders ausgedrückt: Wenn politische Einheiten die politischen Bande der Unterdrückung lösen, können sie dann qua souveränem Willen und dem Gesetz der Natur (oder Gottes) den Respekt der anderen erwarten sowie den Zugang zu den Ressourcen, die auf ihre Kosten von jenen institutionellen Arrangements und Volkswirtschaften angehäuft wurden, die ihre Unterdrückung und materielle sowie spirituelle Verarmung bewirkten?

Während des Kalten Krieges wurde diese Frage absichtlich falsch gestellt. Das sowjetische Politik-, Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell rechtfertigte die liberale Fiktion von bürgerlichen und politischen Rechten, die sich von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten unterscheiden und zugleich über allen Rechten stehen. Mitunter wurde in der Diskussion verwechselt, was moralisch korrekt und was „realistischerweise“ erreichbar ist. Die Unterscheidungen waren eher ideologischer Natur. Denn es war und ist bekannt, dass politische Arrangements nicht den einzigen Kontext einer Herabsetzung menschlicher Würde darstellen. Staatlich gestützte wirtschaftliche Arrangements haben in der Geschichte Millionen von Menschen ihrer grundsätzlichen Würde beraubt: die spanische *Encomienda*, die Plantagenwirtschaft oder aktuell die mittelamerikanischen Montagebetriebe (*Maquiladoras*) und die Textilfabriken Bangladeschs. Es ist in der Tat nicht übertrieben, diese neueren Kontexte mit einer Versklavung

zu vergleichen. Nicht zufällig wurde 1946 das Gesetz gegen Zwangsarbeit in den französischen Überseegebieten nach dem afrikanischen Antikolonialisten Félix Houphouët-Boigny benannt. Freiheitskämpfer wie er waren täglich mit dem Grauen kolonialer Folter konfrontiert – unter einem Verwaltungssystem und einer Treuhandschaft, die ebenso versklavend war wie die Plantagensklaverei.

Die Frage des Zugangs von Schwarzen zum öffentlichen Raum wurde zum Lackmустest für die Bürgerrechte in der modernen Welt: Sind sie Menschen? Können sie sich eigene Gesetze geben? Können sie ihre eigene Regierung ersuchen? Besitzen sie ihre eigenen Ressourcen? Können sie frei und human, ohne Straffolterandrohung arbeiten? Ironischerweise können afrikanische Diktatoren heute beispielsweise behaupten, Folterverbote seien eine westliche Obsession und die eigene Tradition kenne den Gedanken einer demokratischen *governance* nicht beziehungsweise dieser sei für die kollektiven postkolonialen Empfindlichkeiten nicht verfügbar.

Die Universalität vom Antikolonialismus ausgehender Menschenrechtsidiome und Bürgerrechtsinstitutionen sollte außer Frage stehen. Zweifellos sind die Proklamationen der haitianischen Revolutionäre heute für die Bedingungen der Obdachlosen in New York genauso gültig, besonders im Hinblick auf lebenswichtige Ressourcen. Ebenso sollten geschlagene und mittellose Frauen überall auf der Welt eine Rechtslage vorfinden, in der die Ehe und ihre Scheidung allein die Sache der Beteiligten ist, diese dabei als gleich angesehen werden und weder der Staat noch die Familien sich einmischen können. Und schließlich sollten religiöse Minderheiten die Gewissheit haben, dass ihnen nicht nur die Art ihrer Religionsausübung nicht von staatlicher Seite vorgeschrieben werden darf, sondern dass der Staat jegliche Religionsausübung auch aktiv schützt.

Alles bisher Gesagte weist auf eine schlichte Wahrheit: Der Kampf um die menschliche Würde ist universell und die Sprache des Rechts ist in diesem Kontext angemessen. Ein zentraler Aspekt dieser Allgemeingültigkeit liegt jedoch in der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Register, in denen wir den Ausdruck dieses Kampfes „lesen“ können.

Menschenrecht Asyl

Nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) befinden sich gegenwärtig etwa 60 Millionen Männer, Frauen und Kinder

Hendrik Cremer

Dr. jur., geb. 1971; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin. cremer@institut-fuer-menschenrechte.de

auf der Flucht.¹ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren es nicht mehr so viele Menschen wie in den vergangenen Jahren. Dieser Anstieg ist insbesondere auf die hohe Zahl derer zurückzuführen, die vor dem Bürgerkrieg in Syrien fliehen,² und stellt die internationale Gemeinschaft vor eine enorme Herausforderung.

In der Europäischen Union sowie innerhalb ihrer Mitgliedstaaten laufen gegenwärtig hitzige Debatten um die Asylpolitik. Nachdem aufgrund der hohen Belastung für Länder mit EU-Außengrenzen wie Italien und Griechenland das sogenannte Dublin-System kollabiert ist, nach dem in erster Linie derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in dem eine Person erstmals EU-Territorium betreten hat, ist momentan noch offen, wie die Europäische Union reagieren wird. Insbesondere Staaten ohne EU-Außengrenzen wie Deutschland mangelte es lange am politischen Willen, eine grundlegende Änderung des Systems herbeizuführen. Für einen von einigen Mitgliedstaaten wie unter anderem Deutschland angestrebten permanenten Verteilungsmechanismus für die Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union gibt es bisher keinen Konsens, zumal sich andere Mitgliedstaaten dagegen wehren, (mehr) Flüchtlinge aufzunehmen.

Während vor diesem Hintergrund die Europäische Union derzeit vor allem das Ziel verfolgt, die „Sicherung“ ihrer Außengrenzen zu intensivieren, mehren sich in Deutschland die Stimmen, die eine sogenannte Obergrenze fordern: eine Begrenzung der Zahl der Schutz suchenden Menschen, die in Deutschland innerhalb eines Jahres einen Asylantrag stellen können. Beide Strategien laufen darauf hinaus, den Zugang zu einem

Asylverfahren zu verweigern – was systematische Menschenrechtsverletzungen zur Folge hätte.

Blick zurück

Das Asylrecht ist eine der ältesten Institutionen der Menschheit. Der Begriff „Asyl“ stammt aus dem Griechischen³ und bezeichnete im Altertum einen unantastbaren Zufluchtsort unter der Herrschaft der Götter, an dem jede menschliche Herrschaft endete und damit auch das Recht der politischen Machthaber, einen Menschen mit Zwang festzunehmen. Das galt für jeden, der dort Zuflucht suchte, also auch für Straftäter.⁴

In allen großen Religionen gibt es ähnliche Konzepte für die Gewährung von Zuflucht für Menschen in Not. So entwickelte etwa die christliche Kirche aus dem Gebot der *caritas* (Nächstenliebe) und *misericordia* (Barmherzigkeit) für sich das Recht, Menschen Asyl zu geben.⁵ Zwar hat dieses Recht, an dem sich die Staaten im Laufe der Geschichte immer wieder gestoßen haben, einen deutlichen Bedeutungsverlust erfahren. Gleichwohl gibt es nach wie vor Kirchengemeinden, die Schutz suchenden Menschen Asyl gewähren, etwa um sie vor dem Zugriff der Behörden für die Abschiebung in einen anderen Staat zu schützen.

Der erste Beleg für den Schutz von Menschen, die aus ihrem Heimatland in ein anderes Land geflohen sind, stammt aus dem 14. Jahrhundert vor Christus. In dem Vertrag zwischen dem König der Hethiter und dem Fürsten von Wiluscha heißt es: „Wenn ein Flüchtling aus deinem Land Hatti kommt, so gibt man ihn dir nicht zurück; aus dem Land Hatti einen Flüchtling zurückzugeben ist nicht rech-

¹ Vgl. United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR), News Stories: 2015 Likely to Break Records for Forced Displacement – Study, 18. 12. 2015, www.unhcr.org/5672c2576.html (15. 2. 2016).

² Vgl. UNHCR, Mid-Year Trends 2015, Genf 2015, S. 4.

³ Vgl. Jochen Derlien, Asyl. Die religiöse und rechtliche Begründung der Flucht zu sakralen Orten in der griechisch-römischen Antike, Marburg 2003, S. 38 ff.

⁴ Vgl. Paul Tiedemann, Flüchtlingsrecht, Berlin 2015, S. 1.

⁵ Vgl. o. A., Asylrecht, in: Duden Recht A–Z, Berlin 2015³, S. 40–45.

tens.“¹⁶ Beim Asylrecht im völkerrechtlichen Sinne ging es bis in das 20. Jahrhundert nicht um die Rechte von Flüchtlingen. Im Vordergrund stand vielmehr das Recht eines Staates, Zuflucht suchenden Menschen Sicherheit zu bieten und gegebenenfalls ein Auslieferungsersuchen des Verfolgerstaates abzulehnen. Seit der Aufklärung und der Französischen Revolution entwickelte sich dieses Recht der Staaten zu einer Institution des Schutzes für politisch Verfolgte vor Auslieferung.

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, als Millionen Menschen auf der Flucht waren, wurde der Schutz von Flüchtlingen zunehmend zum Gegenstand völkerrechtlicher Vereinbarungen und Aufgabenfeld internationaler Organisationen. Gleichwohl blieben die dahingehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten rudimentär: Nur wenige Staaten waren bereit, entsprechende Verpflichtungen im Rahmen internationaler Abkommen einzugehen.

Jene Abkommen, die dennoch zustande kamen, waren zudem stets so konstruiert, dass sie sich im Wesentlichen auf einzelne Flüchtlingsgruppen beschränkten, die sich aufgrund bestimmter Ereignisse wie etwa der Verfolgung der Armenier in der Türkei, der Oktoberrevolution in Russland oder der Machtergreifung der Faschisten in Italien außerhalb ihres Heimatstaates aufhielten und auf Schutz in einem anderen Staat angewiesen waren.¹⁷ Die Flüchtlingsdefinitionen in den meisten völkerrechtlichen Vereinbarungen dieser Zeit dienten in erster Linie der Bestimmung des Mandats einer internationalen Organisation, der die Aufgabe übertragen wurde, sich um die jeweiligen Flüchtlingsgruppen zu kümmern, wie etwa dem Hohen Flüchtlingskommissar des 1920 gegründeten Völkerbundes.¹⁸

Grundlagen des Asylrechts

Die Grundlagen für das internationale und europäische Flüchtlingsrecht, das individuel-

¹⁶ Zit. nach: P. Tiedemann (Anm. 4), S. 2.

¹⁷ Vgl. Michael Marugg, Völkerrechtliche Definitionen des Ausdrucks „Flüchtling“, ein Beitrag zur Geschichte unter besonderer Berücksichtigung sogenannter de-facto-Flüchtlinge, Basel–Frankfurt/M. 1990, S. 49ff.

¹⁸ Zunächst war der Hohe Flüchtlingskommissar für Flüchtlinge aus Russland zuständig, ab 1924 auch für geflohene Armenierinnen und Armenier sowie ab 1928 auch für andere Flüchtlingsgruppen.

le, durchsetzbare Rechtspositionen zum Gegenstand hat, wurden erst nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen. Die Weltgemeinschaft antwortete auf die Verfolgung von Millionen von Menschen während des Nationalsozialismus und das Leid der Flüchtlinge: Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in deren Artikel 14 auch das Recht auf Asyl aufgeführt ist: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“

In der Folge entwickelte sich die Gewährleistung der Menschenrechte und damit der Schutz jedes einzelnen Individuums durch völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten zu einem der zentralen Aspekte des modernen Völkerrechts. Sowohl auf internationaler als auch auf regionaler Ebene wurden zahlreiche Menschenrechtsverträge geschaffen, die darauf abzielen, jeden Menschen im Hoheitsbereich der Vertragsparteien zu schützen, und individuelle, durchsetzbare Rechte garantieren, wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950.¹⁹

Die hohe Anzahl von Flüchtlingen in Europa infolge von Flucht, Vertreibung und Zwangsarbeit über das Ende des Zweiten Weltkrieges hinaus führte im Dezember 1950 zur Einsetzung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) durch die UN-Generalversammlung.¹⁰ Zu seinen Aufgaben gehört es, die internationale Flüchtlingshilfe zu koordinieren, gegebenenfalls auch selbst materielle Hilfe für Flüchtlinge zu organisieren und ihnen in Absprache mit den Zufluchtsländern durch das Ausstellen von Schutzbriefen rechtlichen Schutz zu gewähren. Sein Mandat erstreckt sich auch auf sogenannte Binnenflüchtlinge, also Menschen, die etwa aufgrund eines Bürgerkrieges aus ihrem Heimatort fliehen, ohne dabei ihr Land zu verlassen.

Wenig später, im Juli 1951, wurde das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ verabschiedet, das gewöhnlich als Gen-

¹⁹ Siehe auch Beate Wagners und Hannah Birkenköters Beiträge in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹⁰ Vgl. UNHCR, History of UNHCR, www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html (15.2.2016).

fer Flüchtlingskonvention bezeichnet wird und heute die Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts bildet. Die Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlingen im Sinne der Konvention ein Aufenthaltsrecht und weitere Rechte zu gewähren. Galt die Konvention zunächst nur für Personen, die aufgrund von Ereignissen in Europa vor 1951 zu Flüchtlingen geworden waren, wurde durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 die geografische und zeitliche Beschränkung der Genfer Flüchtlingskonvention aufgehoben. 146 Staaten sind dem Protokoll bis heute beigetreten.¹¹

Ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist laut deren Artikel 1 und dem besagten Protokoll eine Person, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung aus rassistischen Gründen oder wegen ihrer Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung außerhalb desjenigen Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.

Die zentrale Bestimmung der Genfer Flüchtlingskonvention ist das in Artikel 33 verankerte Gebot der Nicht-Zurückweisung (*Refoulement*-Verbot). Es verpflichtet die Staaten, niemanden an ihrer Grenze zurückzuweisen oder abzuschieben, der daraufhin gezwungen wäre, sich in einem Staat aufzuhalten, in dem er wiederum aus rassistischen Gründen, aufgrund seiner Religion, seiner Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aufgrund seiner politischen Einstellung von Verfolgung bedroht ist. Eine Zurückweisung oder Abschiebung in einen anderen Staat verstößt

auch dann gegen Artikel 33, wenn nicht gewährleistet ist, dass die Schutzsuchenden von dort aus nicht weiter in den Verfolgerstaat abgeschoben werden („Kettenabschiebung“).¹²

Bis heute wird der Charakter des Rechts auf Asyl als individuelles Recht infrage gestellt. Die Tatsache, dass es bereits 1948 in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aufgenommen wurde, sowie deren Wortlaut in Artikel 14 sprechen jedoch für ein solches Verständnis. Bei der Genfer Flüchtlingskonvention und dem dazugehörigen Protokoll handelt es sich zudem um verbindliche völkerrechtliche Verträge, die individuelle, durchsetzbare Rechtspositionen zum Gegenstand haben. Daher unterscheidet sich das Recht auf Asyl nicht von anderen menschenrechtlichen Garantien; es steht vielmehr mit anderen Menschenrechten auf einer Stufe. Deutlich wird dies insbesondere im Rahmen der Grundrechte-Charta der Europäischen Union.

Die Europäische Union, die mittlerweile über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Asylgesetzgebung verfügt, hat das Recht auf Asyl im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nämlich explizit in die EU-Grundrechte-Charta von 2000 aufgenommen. Darin heißt es in Artikel 18: „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet.“ Damit bekennt sich die EU zu einem menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz. Hierzu bildet sie einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, in dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem gilt.¹³ Zu dessen Grundlagen zählen neben der Genfer Flüchtlingskonvention menschenrechtliche Garantien, die in der EU-Grundrechte-Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind.

So ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte das Verbot einer Zurück-

¹¹ Vgl. UNHCR, Liste der Vertragsstaaten des Abkommens vom 28. Juli 1951 und/oder des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Stand: 23. Oktober 2014, www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_1/FR_int_vr_GFK_Liste_Vertragsstaaten.pdf (15.2.2016).

¹² Siehe dazu etwa Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14.5.1996, Entscheidungsband 94, S. 49–114, hier: S. 92f., mit weiteren Nachweisen.

¹³ Dritter Teil, Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

weisung an der Grenze oder einer Abschiebung aus Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn die betroffene Person dadurch dem Risiko einer unmenschlichen Behandlung oder Folter ausgesetzt wird¹⁴ oder eine Kettenabschiebung droht.¹⁵ Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert jedem Menschen, der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem Verfahren, in dem sein Antrag auf Schutz individuell geprüft wird. Zudem müssen den Betroffenen im Falle einer Ablehnung ihres Schutzantrages gemäß Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen.¹⁶

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁷ und des Gerichtshofs der Europäischen Union¹⁸ dürfen die EU-Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht nicht von der Sicherheit anderer EU-Mitgliedstaaten ausgehen. Danach ist es mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta also auch nicht vereinbar, wenn EU-Mitgliedstaaten Menschen in andere Mitgliedstaaten zurückweisen, ohne dass dagegen effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

Zur aktuellen Debatte

Die Einführung einer „Obergrenze“, die die Zahl der in Deutschland Schutz suchenden Menschen begrenzt, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums Zugang zu ei-

¹⁴ Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 23.2.2012, *Hirsi und andere gegen Italien*, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR. Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechende Garantien sind auch in internationalen Menschenrechtsverträgen enthalten, etwa in Artikel 7 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 oder in Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984.

¹⁵ Vgl. ders., *Zulässigkeitsentscheidung vom 7.3.2000*, – T.I.

¹⁶ Vgl. ders. (Anm. 14).

¹⁷ Vgl. ders. (Große Kammer), Urteil vom 21.1.2011, *M. S. S. gegen Belgien und Griechenland*.

¹⁸ Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10, C-493/10.

nem Asylverfahren erhalten, wäre mit den Grund- und Menschenrechten, dem internationalen Flüchtlingsrecht sowie dem EU-Recht nicht vereinbar. Denn das würde bedeuten, dass Menschen an der deutschen Grenze zurückgewiesen würden, ohne dass zuvor geprüft worden wäre, ob sie nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder weiteren menschenrechtlichen Bestimmungen Schutz erhalten müssten.

Das Recht, unter Achtung von Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht zurückgewiesen und gegebenenfalls auch als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt zu werden, kann allerdings nicht dadurch eingeschränkt werden, dass die Vertragsstaaten nationale Obergrenzen einführen – diese Möglichkeit räumt die Genfer Flüchtlingskonvention den Staaten nicht ein. Dadurch würde die Konvention in ihrer fundamentalen Bedeutung für den internationalen Flüchtlingsschutz ausgehöhlt. Auch der aus Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention resultierende Schutz gilt absolut, unter keinen Umständen darf davon abgewichen werden.¹⁹

Überdies sind Zurückweisungen von unbegleiteten Minderjährigen, also von Kindern und Jugendlichen, die ohne elterliche Begleitung etwa in Deutschland Schutz suchen, auch nicht mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar: Diese begründet in Artikel 20 für Kinder und Jugendliche, die sich außerhalb ihrer familiären Umgebung befinden, ein Recht auf den „besonderen Schutz und Beistand des Staates“.²⁰

Wenn Deutschland eine solche Obergrenze einführen würde, wäre ferner nicht gewährleistet, dass wiederum die Nachbarstaaten die zurückgewiesenen Flüchtlinge

¹⁹ Siehe dazu auch Art. 15 Europäische Menschenrechtskonvention.

²⁰ Dazu genauer Hendrik Cremer, *Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und des Integrationsausschusses des Landtags NRW, Thema: „Uneingeschränkte Rechte für junge Flüchtlinge“*, *Zuschrift 16/497*, Vorlage 16/2021, Stellungnahme 16/2049 am 30.10.2014, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2282 (15.2.2016).

aufnehmen und ihnen Zugang zu einem Asylverfahren garantieren würden. Vielmehr wäre absehbar, dass die Menschen zwischen den Mitgliedstaaten hin- und herbeziehungsweise immer weiter Richtung EU-Außengrenzen geschoben würden – mit katastrophalen humanitären Folgen.

Schließlich würde eine derartige Obergrenze bedeuten, dass die deutschen Grenzen durch sehr lange Zäune oder Mauern sowie durch den Einsatz staatlicher Gewalt gesichert werden müssten. Dabei wäre das nötige Polizeiaufgebot angesichts der Länge der deutschen Grenzen gigantisch. Die Erfahrung zeigt indes, dass sich Menschen auf der Flucht auch durch solche Maßnahmen nicht abhalten lassen. In letzter Konsequenz könnten Männer, Frauen und Kinder bei dem Versuch, rigoros gesicherte Landesgrenzen zu überwinden, verletzt werden oder gar sterben.

Die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention sowie weitere Menschenrechtsverträge wie etwa die UN-Kinderrechtskonvention sehen zwar die Möglichkeit vor, die Konventionen zu kündigen. Würde sich Deutschland auf diese Weise seinen Verpflichtungen entziehen wollen, würde dies einen irreparablen Schaden für das System des internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes bedeuten. Faktisch steht dieser Weg Deutschland als EU-Mitgliedstaat allerdings nicht offen, da die Gewährleistungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu den Grundlagen der Europäischen Union und damit auch der Gemeinsamen Europäischen Asylpolitik gehören.²¹ Gleiches gilt für die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebenen Rechte, die ebenfalls zu den Grundlagen der Europäischen Union gehören²² und auch der EU-Grundrechte-Charta zugrunde liegen.²³

Gleichwohl nehmen in der öffentlichen Debatte Beiträge zu, in denen die bestehenden menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen in den Hintergrund rücken.

Zunehmend werden die geflohenen Menschen im öffentlichen Diskurs zu Objekten degradiert und entindividualisiert und zum Teil auch zu einer Bedrohung stilisiert. Manche Diskussionsbeiträge gehen dabei weiter als andere und sollen Aufmerksamkeit ernten, Angst verbreiten und Feindbilder schaffen, indem sie Stereotype aufgreifen und möglicherweise auch auf wenig Widerspruch stoßen. So besteht auch in Deutschland zunehmend die Gefahr einer sich verselbstständigenden Debatte, in der Stimmen Zulauf gewinnen, die eine einfache Lösung der „Flüchtlingskrise“ suggerieren.

Solange Kriege und gewalttätige Konflikte – gegenwärtig insbesondere in Syrien, Irak und Afghanistan – anhalten und die Weltgemeinschaft keine Fortschritte bei der Entschärfung der Situation in diesen Ländern erzielt, werden sich weiterhin zahlreiche Menschen von dort auf den Weg machen, um ihr Leben und das ihrer Familien zu retten.

Das Recht auf Asyl und der internationale Flüchtlingsschutz haben zur Konsequenz, dass die migrationspolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Aufnahmestaaten Grenzen haben. Das Flüchtlingsrecht schränkt die staatliche Hoheitsgewalt ein. Dies bedeutet auch, dass der jeweilige Aufnahmestaat auf steigende Zahlen von Schutzsuchenden reagieren können muss. Einer offenen, das internationale Recht und die Menschenrechte achtenden Gesellschaft kann und wird es nicht gelingen, die Anzahl aufzunehmender Flüchtlinge auf einem kontinuierlichen Niveau zu regulieren oder gar ständig abzusenken.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Aufnahmestaaten, Migration zu steuern, und den Schutzinteressen der Flüchtlinge kann nicht einfach aufgelöst werden. Auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt.

²¹ Vgl. Art. 18 EU-Grundrechte-Charta; Art. 78 Abs. 1 AEUV.

²² Vgl. Art. 6 Vertrag über die Europäische Union.

²³ Vgl. Präambel der EU-Grundrechte-Charta.

DAS WILL ICH LESEN!

Mehr Information.
Mehr Themen.
Mehr Hintergrund.
Mehr Köpfe.
Mehr Meinung.
Mehr Parlament.*

* Bestellen Sie unverbindlich vier kostenlose Ausgaben.
Lieferung immer montags druckfrisch per Post.

Telefon 069-75014253
parlament@fs-medien.de
www.das-parlament.de





Gehören Sie zur Elite?

**Oder verorten Sie
sich eher in der Mittel-
schicht?**

**Fühlen Sie sich gar
ausgegrenzt?**

Wer zu den Eliten und zu den Reichen im Land gehört, wer die gesellschaftliche Mitte bildet, wer von Armut und Ausgrenzung betroffen ist und wie sich soziale Ungleichheit entwickelt hat, erfahren Sie in der APuZ-Edition „Oben – Mitte – Unten“. Diese bietet differenzierte Analysen zur Sozialstruktur, mit Fokus auf der Gesellschaft in Deutschland, verbunden mit Blicken auf europäische und globale Entwicklungen.



APuZ-Edition:

Oben – Mitte – Unten

Zur Vermessung der
Gesellschaft

Bonn 2015

Bestell-Nr.: 1576 | 4,50 Euro

Bestellbar unter:

www.bpb.de/205598

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 12–13/2016 · 21. März 2016

Energie global

Melanie Arndt

Tschernobyl – die bekannte, unbekanntere Katastrophe

Frank Uekötter

Zum Aufstieg und Niedergang der Atomkraft

Claudia Kemfert

Globale Energiewende: „Made in Germany“?

Joachim Betz

China und Indien:
(Keine) Wege aus dem Energie- und Klimadilemma?

Steffen Bauer · Anna Pegels

Globale Energiepolitik nach Paris



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Lorenz Abu Ayyash (Volontär)
Anne-Sophie Friedel
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Barbara Kamutzki
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Martin Manuel Fendt (Praktikant)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
26. Februar 2016

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kuhessenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementsservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 5,00 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

UN und Menschenrechte

APuZ 10–11/2016

- Lothar Brock*
3–10 **Wozu brauchen wir heute die Vereinten Nationen?**
Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um Krieg und Armut zu überwinden und die Menschenrechte zu schützen. Ihre Bilanz ist durchwachsen. Dennoch müssten die Vereinten Nationen erfunden werden, wenn es sie nicht gäbe.
- Hannah Birkenkötter*
10–16 **Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen**
Im UN-System wird die Umsetzung der neun Menschenrechtsverträge und ihrer Zusatzprotokolle durch Vertragsausschüsse überwacht. Als Hüter der Verträge nehmen diese Expertengremien Staatenberichte entgegen und geben Empfehlungen ab.
- Beate Wagner*
17–23 **50 Jahre UN-Menschenrechtspakte**
Die UN-Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beziehungsweise über bürgerliche und politische Rechte hatten erhebliche Anlaufschwierigkeiten. Dennoch sind sie nicht ohne Wirkung geblieben.
- Gerrit Kurtz · Philipp Rotmann*
24–29 **Der Schutz von Zivilisten durch UN-Friedenseinsätze**
Im Mittelpunkt der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen steht heute der Schutz von Zivilistinnen und Zivilisten. Das ist das Ergebnis eines schmerzhaften Lernprozesses, der noch lange nicht abgeschlossen ist.
- Peter Rudolf*
30–35 **Prävention von Massenverbrechen im Sinne der „Schutzverantwortung“**
Die Prävention von Massenverbrechen im Sinne der „Schutzverantwortung“ setzt ein großes Maß an Wissen voraus. Die sozialwissenschaftliche Forschung kann Erkenntnisse zu einer evidenzinformierten Präventionspolitik beisteuern.
- Siba N. Grovogui*
36–39 **Universalismus, Partikularismus und das Streben nach menschlicher Würde**
Der Kampf um die menschliche Würde ist universell. Ein zentraler Aspekt dieser Allgemeingültigkeit liegt in der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Register, in denen wir den Ausdruck dieses Kampfes „lesen“ können.
- Hendrik Cremer*
40–44 **Menschenrecht Asyl**
Asyl ist eine der ältesten Institutionen der Menschheit. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Grundlagen für das Menschenrecht Asyl geschaffen. Das setzt der migrationspolitischen Steuerung der Aufnahmestaaten Grenzen.