

Inhalt

Vorwort zur 13. Auflage	IX
Einführung	XI
Verzeichnis der Tabellen	XIX
Verzeichnis der Abbildungen	XX

Stichwörter

01 – Abschreckung	1
02 – Aufstieg der Schwellenländer	7
03 – Außenpolitikforschung	15
04 – Begriff und Funktionen von IB-Theorien	28
05 – Demokratisierungs- und Stabilisierungspolitik	35
06 – Digitale Souveränität	45
07 – Diplomatie	49
08 – Energiepolitik	55
09 – Englische Schule als IB-Theorie	65
10 – Entwicklungszusammenarbeit	70
11 – Europäische Sicherheitsstruktur	79
12 – Europäische Union	91
13 – Europäische Union als internationaler Akteur	107
14 – Frieden	115
15 – Geopolitik	123
16 – Global Commons	131
17 – Globale Gesundheitspolitik	138
18 – Globalisierung	147
19 – Handelspolitik	157

20 – Institutionalismus als IB-Theorie	164
21 – Integrationstheorien	170
22 – Interdependenz	182
23 – Internationale Finanzarchitektur	189
24 – Internationale Organisationen	197
25 – Internationale Strafgerichtsbarkeit	209
26 – Internationale Umweltpolitik	217
27 – Internationaler Terrorismus	228
28 – Klimapolitik	238
29 – Konstruktivismus als IB-Theorie	252
30 – Krieg	258
31 – Liberalismus als IB-Theorie	267
32 – Macht	277
33 – Menschenrechte	287
34 – Migration	298
35 – Militärbündnisse	306
36 – Multilateralismus	314
37 – Nahostkonflikt	320
38 – NATO	330
39 – Nord-Süd-Beziehungen	338
40 – Organisierte Kriminalität/Korruption	348
41 – Ost-West-Konflikt	354
42 – Politikvermittlung und internationale Politik	362
43 – Prägende Konflikte nach dem Zweiten Weltkrieg	369
44 – Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln	383
45 – Realismus als IB-Theorie	394
46 – Regionalisierung /Regionalismus	401
47 – Religionen und internationale Politik	408
48 – Ressourcenpolitik	418
49 – Rüstungskontrolle und Abrüstung	428
50 – Schutzverantwortung/R2P	437
51 – Sicherheitspolitik	444
52 – Staat/Staatlichkeit im Wandel	455
53 – Strategische Wissenschaft	466
54 – Transatlantische Beziehungen	471

Inhalt	VII
55 – Transnationale Akteure/Nichtregierungsorganisationen	480
56 – Typen militärischer Interventionen	489
57 – Vereinte Nationen	498
58 – Völkerrecht/Internationales Recht	510
59 – Weltkulturerbe	518
60 – Weltordnungsmodelle	526
61 – Weltpolitische Zyklen	535
62 – Weltwirtschaftssystem	542

Anhang

1. Liste empfehlenswerter Einführungen/Grundlagenwerke/ Theorieüberblicke	553
2. Liste empfehlenswerter Fachzeitschriften (deutsch, englisch und französisch)	555
3. Liste empfehlenswerter Recherchertools	556
4. Liste einschlägiger Internetadressen	557
5. Verzeichnis der wichtigsten im Text verwendeten Abkürzungen	558
6. Autorenverzeichnis	560
7. Sachregister	574
8. Personenregister	582

- Hacke, Christian (1996): Mehr Bismarck, weniger Habermas, in: Internationale Politik (6), S.68-76.
- Mann, Michael (1994): Geschichte der Macht, Frankfurt/M.
- Nye, Joseph S. (2011): Macht im 21. Jhd., München.
- Schwarz, Hans-Peter (1985): Die Gezähmten Deutschen – Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart.
- Spykman, Nicolas (1942): America's Strategy in World Politics, New York.
- Thukydides (1960): Geschichte des Peloponnesischen Krieges, eingel. und übertr. von Georg Peter Landmann, Zürich/Stuttgart.
- Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.
- Wolfers, Arnold (1962): Discord and Collaboration. Essays on International Politics, Baltimore/London.

33 – Menschenrechte (*Sven Bernhard Gareis*)

1. Menschenrechte und Internationale Politik

Die Menschenrechte (M.) und ihr wirksamer Schutz sind bereits seit einiger Zeit zu einem wichtigen Handlungsfeld der internationalen Politik geworden – bleiben jedoch angesichts einer nicht abreißen Zahl gravierender Verstöße in zahlreichen Ländern und Regionen der Welt ein oft vergebliches Unterfangen. Ein Blick in die Kriegs- und Konfliktgebiete (→ Krieg) von Syrien bis in den Südsudan, in zahlreiche autokratische Regime aber auch in demokratisch verfasste Länder, in denen grundlegende Standards aus vermeintlichen Sicherheitsgründen zurückgefahren werden, zeigt, dass die M. auch im noch jungen 21. Jhd. keinen leichten Stand haben.

- Dies liegt einerseits an den Schwierigkeiten, ein universales, Nationen, Kulturen, Religionen und Traditionen übergreifendes Verständnis des rechtlichen und politischen Gehalts von M.n und deren Reichweite zu entwickeln: Welches sind die grundlegenden M., deren Schutz besondere Anstrengungen nicht nur durch jeden einzelnen Staat, sondern eben auch seitens der internationalen Gemeinschaft verlangt?
- Hier kommt eine weitere bedeutsame Schwierigkeit ins Spiel: nach wie vor leiten die meisten Staaten aus dem traditionellen Souveränitätsdenken die Vorstellung ab, dass das Verhältnis zwischen Regierung und Bürgern, aber auch die Beziehungen zwischen sozialen Gruppen und Individuen zu den klassischen ‚inneren Angelegenheiten‘ eines Staates gehören, die sich externer Einflussnahmen entziehen (→ Staat/Staatlichkeit im Wandel).

Andererseits verdeutlichten die unvorstellbaren Menschenrechtsverletzungen des 20. Jhds., vom während des Zweiten Weltkriegs durch das Deutsche Reich verübten Genozid an den europäischen Juden über die Tragödien von Kambodscha, Ruanda, Ex-Jugoslawien oder Sierra-Leone, dass das Schicksal von Menschen nicht einfach der Willkür einer (Gewalt-)Herrschaft unterworfen sein darf. In dieser Perspektive stellt die Beachtung humanitärer Standards ein gemeinsames Anliegen der gesamten

Menschheit dar, das auch das innerstaatliche Handeln einer Regierung bindet und das dem legitimen Anspruch von Staaten auf Achtung ihrer Souveränität Grenzen setzt.

Mit der (noch eher programmatischen) Verankerung der M. in der Charta der → Vereinten Nationen begann ein bis in die Gegenwart fortdauernder Prozess, in dessen Verlauf sich immer mehr Staaten – nicht zuletzt auch dank des Drucks einer immer stärker sich artikulierenden Zivilgesellschaft – in zahlreichen Erklärungen, Konventionen und völkerrechtlich bindenden Verträgen zur Anerkennung und Wahrung eines umfassenden Bestandes menschenrechtlicher Schutznormen verpflichteten. Beschleunigt durch die 1993 in Wien durchgeführte Weltkonferenz zu den M.n wurden zudem kollektive Mechanismen zu Schutz und Durchsetzung grundlegender M. in einem Spektrum geschaffen, das von der Schaffung internationaler Aufmerksamkeit über Berichtspflichten, Untersuchungen und gerichtliche Verfahren bis hin zur Anwendung von Zwang oder – wie im Falle Libyens 2011 – gar militärischer Gewalt zur Abwendung schwerster Verbrechen gegen die Menschlichkeit reicht (→ Typen militärischer Interventionen). M. fallen nicht länger unter die ‚inneren Angelegenheiten‘ der einzelnen Staaten, sondern sind zu einer wichtigen Messgröße für deren internationale Reputation geworden. Schließlich bilden sie den Kern des am Wohl von Individuen, Volksgruppen und Gesellschaften orientierten Konzepts der ‚menschlichen Sicherheit‘ (*human security*), das sich seit den späten 1990er Jahren erfolgreich neben der klassischen zwischenstaatlichen Sicherheit als wichtige Orientierungslinie der internationalen Politik etablieren konnte (→ Schutzverantwortung/R2P, → Sicherheitspolitik). Trotz allen Fortschrittes stehen die M. und ihr Schutz jedoch weiterhin vor einer Reihe schwieriger Fragen:

- Wer ist befugt, menschenrechtliche Normen aufzustellen und ihre internationale Beachtung einzufordern?
- Mittels welcher Mechanismen können diese wirkungsvoll überwacht werden? Wie kann die Einhaltung von M.n durch internationale Unterstützung gefördert werden?
- Welche Maßnahmen kann die internationale Gemeinschaft im Falle gravierender Menschenrechtsverletzungen ergreifen, wenn die verantwortlichen Regierungen zu deren Abstellung nicht in der Lage oder nicht willens sind?

2. Was sind Menschenrechte? Begriffliche und konzeptionelle Erfassung

Eine Definition von M.n, die auf universale Akzeptanz und Verständnis trifft, fällt schwer. Der Begriff suggeriert eine größere materielle Eindeutigkeit, als dies beim näheren Hinsehen gegeben ist. Tatsächlich unterliegen M. zahllosen politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und religiösen Interpretationen, die nicht nur ihren universellen Anspruch begrenzen, sondern auch die Bereitschaft vieler Staaten zum gemeinsamen Einsatz für dieses Gut. Diese teils kategorialen Unterschiede im Menschenrechtsverständnis kommen in verschiedenen Gruppen von Rechten zum Ausdruck, zu deren Erfassung sich ein an die historische Entwicklung des Menschenrechtsdiskurses angelehntes Generationenmodell eingebürgert hat:

- Dabei umfasst eine erste Generation die klassischen liberalen Schutzrechte des Individuums gegenüber staatlicher bzw. gesellschaftlicher Willkür und Gewalt, also

etwa das Recht auf Leben, auf Meinungs-, Rede- und Religionsfreiheit oder auf Rechtsstaatlichkeit.

- Die M. der zweiten Generation erstrecken sich dagegen auf individuelle Anspruchs- und Teilhaberechte im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich, wie sie im Recht auf Arbeit, auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen, auf eine materiell gesicherte Existenz oder auf Gesundheit zum Ausdruck kommen.
- Dagegen nehmen die M. der dritten Generation kollektive Ziele in den Blick. Beim Recht auf Entwicklung, auf eine saubere Umwelt oder auf Frieden handelt es sich denn auch eher um Solidarrechte, die das Individuum als originären Träger der M. allenfalls indirekt berücksichtigen.

Diese Differenzen haben zudem das Potenzial, die Menschenrechtsidee selbst zu ideologisieren und zu politischen Zwecken zu instrumentalisieren. Während die westlichen Industriestaaten traditionell die Einhaltung bürgerlicher Freiheitsrechte der ersten Generation einfordern, versuchen insbesondere Entwicklungsländer (→ Entwicklungszusammenarbeit) die Verwirklichung von Teilhaberechten und kollektiven Rechten zur Voraussetzung für die Gewährung weitergehender Individualrechte zu erklären. Marktwirtschaftliche Demokratien kritisieren gern die Menschenrechtspraxis vieler Entwicklungsländer und erklären deren Verweis auf kulturelle Prägungen ihres Menschenrechtsverständnisses (beispielsweise die ‚asiatischer Werte‘) zur Legitimationsfigur für die Machtstabilisierung autoritärer Regime. Andererseits jedoch können sich Industriestaaten dem Vorwurf doppelter Standards nicht entziehen, wenn sie Entwicklungshilfen an die Erfüllung menschenrechtlicher Forderungen knüpfen, dann aber über gravierende Verfehlungen hinwegsehen, wenn sich diese in wirtschaftlich oder politisch relevanten Ländern ereignen.

Welches ist vor diesem Hintergrund das gemeinsame Fundament eines universellen Menschenrechtsbegriffs? Hier kann als wichtigste Referenzgröße gelten, dass jedem Menschen eine einzigartige, staatlicher und gesellschaftlicher Regelungsmacht vorgelegte Würde zukommt. In einem wiederum möglichst allgemein gehaltenen Minimalverständnis gebietet diese Würde einige fundamentale Rechte wie das auf Leben und verbietet zugleich eine rein instrumentelle Verwendung des Menschen. Diese Grundannahme widerspiegelt sich in den unterschiedlichen Begründungen für die Existenz von M.n, die von der Ebenbildlichkeit des Menschen mit Gott im christlich-abendländischen Verständnis (→ Religionen und internationale Politik) über vernunft- und naturrechtliche Vorstellungen der Aufklärung bis hin zu philosophischen Betrachtungen etwa des chinesischen Konfuzianismus reichen, wo unter dem Begriff des ‚ren‘ eine sittliche Verpflichtung zum guten zwischenmenschlichen Umgang postuliert wird. Der hieraus resultierende Schutzanspruch für das Individuum wiederum bildet die zentrale Voraussetzung der Menschenrechtsidee überhaupt. Denn aus dieser Idee ergibt sich ein Verständnis von M.n als einem *set* angeborener, unveräußerlicher, individueller und egalitärer Rechte, die einem Individuum unbeschadet seiner persönlichen Merkmale wie Alter, Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Bildungsstand, religiöser Überzeugung, sexueller Orientierung oder gesundheitlicher bzw. körperlicher Verfassung diskriminierungsfrei zustehen und die es gegenüber seiner staatlichen und sozia-

len Umgebung geltend machen kann. M. regeln demnach in elementarer Weise politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen zwischen den Personen und Gruppen einer Gesellschaft wie auch zwischen Personen und dem Staat.

Des Weiteren dürfte zu einem universalen Verständnis von M.n auch die Einsicht gehören, dass die oben angesprochenen Generationen von M.n nicht isoliert betrachtet werden können. Dem Anspruch westlicher Industriestaaten auf Verbreitung und Beachtung liberaler Schutzrechte gesellt sich in wachsendem Maße die Erkenntnis hinzu, dass – wie Johan Galtung es einmal ausgedrückt hat – der Mensch von der Freiheit allein nicht leben kann, sondern Ansprüche auf Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben hat. Nach Jahrzehnten der Debatte gerade um die kollektiven Solidarrechte der dritten Generation hat sich mit der Schlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 zumindest auf der normativ-konzeptionellen Ebene die Erkenntnis durchgesetzt, dass die verschiedenen Menschenrechtsgenerationen eine eng verflochtene und interdependente Einheit bilden.

3. *Universeller Menschenrechtsschutz*

Wie eingangs erwähnt, waren es die Erfahrungen der *Shoah* und weiterer Verbrechen Deutschlands und seiner Verbündeten im Zweiten Weltkrieg, die die dynamische Entwicklung im Menschenrechtsschutz anstießen. Doch selbst angesichts dieser Menschheitskatastrophen zeigten sich die Staaten wenig geneigt, die neu geschaffenen → Vereinten Nationen zu einer starken Menschenrechtsorganisation zu machen. Vielmehr blieben sie bestrebt, die Ausgestaltung internationaler Menschenrechtsnormen und deren Umsetzung so gut wie möglich unter ihrer souveränen Kontrolle zu halten. Gleichwohl ist es im Zusammenspiel von VN, Staatenwelt und zahllosen → Transnationalen Akteuren/Nichtregierungsorganisationen gelungen, einen sehr weitreichenden Kodex menschenrechtlicher Schutzvorschriften zu erarbeiten und in Völkerrecht sowie staatlichen Rechtsordnungen zu verankern (→ Völkerrecht/Internationales Recht). Den Ausgangspunkt bildete die dabei die ‚Internationale Menschenrechtscharta‘ (*International Bill of Human Rights*), mit deren Erarbeitung die neugeschaffene Menschenrechtskommission der VN 1946 ihre Arbeit aufnahm.

3.1 *Die Internationale Menschenrechtscharta*

Um den Grundwiderspruch zwischen der Staatssouveränität und der zunehmenden Verbindlichkeit internationaler Menschenrechtsnormen zu entschärfen, wurde zunächst mit der am 10. Dezember 1948 durch die VN-Generalversammlung verabschiedeten ‚Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte‘ (AEMR) eine zwar rechtlich unverbindliche, politisch aber äußerst wirkungsvolle Bestandsaufnahme der zu schützenden Rechtsgüter vorgelegt. Nach der Festschreibung des Gleichheitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbotes in den ersten beiden Artikeln der AEMR legt ihr Art. 3 als erster entscheidender Pfeiler des Menschenrechtsschutzes fest: „Jedermann hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“ In den nachfolgenden Artikeln wird dieses Fundamentalrecht durch zahlreiche weitere bürgerliche und politische Rechte präzisiert. Art. 22 bildet den zweiten Grundpfeiler der Erklärung, indem er bestimmt, dass jedermann als Mitglied einer Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit

sowie auf die zur Entwicklung seiner Persönlichkeit nötigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhaberechte hat. Art. 28 eröffnet einen Anspruch aller Menschen darauf, in einer sozialen und internationalen Ordnung zu leben, in der die in der Erklärung verbrieften Rechte verwirklicht werden können. Neben der Berücksichtigung der erst später sog. beiden ersten Generationen, klingt hier bereits die Vorstellung kollektiver Rechte der dritten Generation an. Aufgrund ihres umfassenden Charakters ist dieses erste Element der ‚Internationalen Menschenrechtscharta‘ auch nach fast siebenzig Jahren das zentrale Bezugsdokument des internationalen Menschenrechtsschutzes. Zugleich jedoch widerspiegelt die AEMR die große Bandbreite der weltweit bestehenden Menschenbilder und Menschenrechtsauffassungen, deren effektive Ausgestaltung in Form justiziableer Normen sich ungleich schwieriger gestaltete und weiterhin gestaltet.

Dies zeigt sich in den beiden grundlegenden Menschenrechtsverträgen, die erst nach langwierigen Verhandlungen unter den Vorzeichen des Ost-West-Konflikts am 16. Dezember 1966 durch die Generalversammlung verabschiedet werden konnten: dem ‚Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte‘ (IPBPR, kurz Zivilpakt) sowie dem ‚Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‘ (IPWSKR, kurz Sozialpakt). Ihr Inkrafttreten 1976 nach zehnjähriger Ratifikationsphase belegt, wie schwer den Staaten auch danach die Akzeptanz internationaler Kontrolle ihrer Menschenrechtspolitik fiel. All ihren Schwächen und Defiziten zum Trotz bildet die ‚Internationale Menschenrechtscharta‘ jedoch das entscheidende Fundament für den Menschenrechtsschutz. Die in den Pakten und ihren Zusatzprotokollen verankerten M. konnten sich mit den ab 1990 einsetzenden Ratifizierungswellen als kollektives Gut fest im Bewusstsein der Weltöffentlichkeit etablieren. Gerade diese beiden Pakte ermöglichen es Staaten, internationalen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen, sich der Menschenrechtssituation in den einzelnen Ländern anzunehmen, ohne dass sich diese auf das Nichteinmischungsgebot berufen können.

3.2 Globale Menschenrechtsabkommen

Im Fokus des umfassenden Menschenrechtsschutzes stehen bis heute die Bemühungen, Personengruppen, die besonders häufig Opfer von gravierenden Menschenrechtsverletzungen waren bzw. sind, adäquate Hilfe zukommen zu lassen. Diese Abkommen können insofern als ‚globale Menschenrechtsverträge‘ bezeichnet werden, weil sie auf der Ebene der VN ausgehandelt und anschließend durch die Generalversammlung verabschiedet wurden. Sie standen bzw. stehen sodann allen Staaten der Welt zu Unterzeichnung und Ratifikation bzw. Beitritt offen; die entsprechenden Dokumente werden durch die Staaten beim VN Generalsekretär hinterlegt. Gleichwohl besitzen die Abkommen keine universelle Gültigkeit, sondern entfalten ihre Bindungskraft nur gegenüber ihren jeweiligen Vertragsparteien. Tab. 12 zeigt, dass die Staatenwelt diese Verträge in durchaus unterschiedlichem Maße angenommen hat.

Tab. 12: Die wichtigsten globalen Menschenrechtsabkommen

Vertragswerk	Ange- nommen	In Kraft getreten	Vertrags- parteien
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR, Sozialpakt)	16.12.1966	03.01.1976	164
1. Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zur Individualbeschwerde	10.12.2008	05.05.2013	20
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR, Zivilpakt)	16.12.1966	23.03.1976	168
1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt zur Individualbeschwerde	16.12.1966	23.03.1976	115
2. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt zur Abschaffung der Todesstrafe	15.12.1989	15.12.1989	81
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	21.12.1965	04.01.1969	177
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	18.12.1979	03.09.1981	189
Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention zur Individualbeschwerde	10.12.1999	22.12.2000	106
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	10.12.1984	26.06.1987	158
Fakultativprotokoll zu Vor-Ort-Inspektionen	18.12.2002	22.06.2006	78
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	20.11.1989	02.09.1990	195
Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zu Kindern in bewaffneten Konflikten	25.05.2000	12.02.2002	159
Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zum Schutz von Kindern vor Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie	25.05.2000	18.01.2002	169
Fakultativprotokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren (Individualbeschwerde)	19.12.2011	14.04.2014	17
Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern	18.12.1990	01.07.2003	48
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	13.12.2006	03.05.2008	154
Fakultativprotokoll zur Individualbeschwerde	13.12.2006	03.05.2008	86
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen	20.12.2006	23.12.2010	46

Quelle: Amt des Hochkommissars für die Menschenrechte, Stand Mai 2015; laufend aktualisierter Stand unter www.ohchr.org

Zudem sind die Staaten den jeweiligen Konventionen häufig nur unter politisch, religiös, kulturell oder anderweitig begründeten Einschränkungen (*reservations*) beigetreten. Daher ergeben sich für jeden Staat individuelle Konstellationen hinsichtlich der zu befolgenden Pflichten wie auch der Ausschlüsse. So gesehen existieren nicht nur neun globale Menschenrechtsverträge mit ihren Zusatzprotokollen, sondern eigentlich Tausende von maßgeschneiderten Vorschriften, deren Gültigkeit und Reichweite bei der Bewertung möglicher Verstöße dann immer fallweise überprüft werden müssen.

Insgesamt jedoch dürfte sich die Phase des *standard setting* und der Kodifikation ihrem Ende nähern. Es gibt kaum einen Bereich der M., für den nicht internationale Normen entwickelt und die von der übergroßen Mehrheit der Staaten akzeptiert wurden. Genauso deutlich muss jedoch gesehen werden, dass in fast allen Bereichen die Verwirklichung der M. dem universellen Bekenntnis zu ihnen hinterherhinkt.

3.3 Regionale Menschenrechtsverträge

Die globalen Menschenrechtsverträge können als eine Art gemeinsames Grundverständnis der Staaten- und Völkergemeinschaft bezüglich der zu schützenden Rechtsgüter und Verfahren betrachtet werden. Sie bilden ein Fundament, welches interessierten Staaten jedoch die Möglichkeit offen lässt, sehr viel weiterreichende, präzisere und auch wirksamere Menschenrechtsverträge abzuschließen. Deren Bindungskraft bleibt dann aber auf eine kleinere Teilmenge der Staatengemeinschaft begrenzt. Unter den wichtigen regionalen Abkommen wie der ‚Afrikanischen Charta der M. und Rechte der Völker‘ (Banjul-Charta, 1981, in Kraft 1986) oder der ‚Amerikanischen Menschenrechtskonvention‘ (1969, in Kraft 1978) ragt die europäische ‚Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten‘ (auch Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) heraus. Dieses grundlegende europäische Menschenrechtsdokument wurde am 4. November 1950 in Rom durch die Mitgliedsstaaten des Europarats unterzeichnet und trat am 3. September 1953 in Kraft, die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte die EMRK am 7. August 1952. Der Beitritt zur EMRK ist im Laufe der Jahre zur Voraussetzung für die Mitgliedschaft im Europarat geworden; die derzeit (Mai 2015) 47 Vertragsparteien der EMRK sind also mit den Mitgliedern des Europarats identisch. Anders als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, an welche die EMRK ideell wie inhaltlich anknüpft, stellt die europäische Konvention mit ihren 14 bislang in Kraft getretenen Zusatzprotokollen ein völkerrechtliches Vertragswerk mit bindender Kraft für Mitgliedstaaten dar. Dies kommt insbesondere durch die starke Stellung des ebenfalls durch die Konvention geschaffenen und 1959 konstituierten und seit 1998 als ständiges Gericht tagenden Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Ausdruck: Während der Europarat vor allem mit der politischen Überwachung der in der Konvention sowie den Zusatzprotokollen verbrieften M. befasst ist, obliegt dem in Straßburg ansässigen Gerichtshof deren rechtliche Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten. Mit mehr als 18000 Urteilen seit seiner Gründung ist der EGMR das aktivste und wirkungsvollste internationale Gericht der Welt.

4. Verfahren und Instrumente des Menschenrechtsschutzes

Menschenrechtsschutz kann sich nicht auf die Festlegung von Normen und den ethischen Appell zu ihrer Beachtung beschränken, sondern bedarf vielmehr wirksamer Überprüfung. Eine der ersten und wichtigsten Aufgaben dabei ist die Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz. Auf diesem Gebiet engagieren sich tausende internationaler, regionaler und auch nationaler → transnationaler Akteure/Nichtregierungsorganisationen, zu deren weltweit aktivsten Repräsentanten *Amnesty International* oder *Human Rights Watch* gehören. NGOs können – ohne durch staatliche oder wirtschaft-

liche Interessen gebunden zu sein – die Menschenrechtssituation in den Ländern untersuchen, gegebenenfalls auch anprangern und auf diese Weise zumindest dazu beitragen, dass Menschenrechtsverletzungen nicht einfach ignoriert oder vergessen werden (*naming and shaming*). Nichtregierungsorganisationen sind so zu einem zentralen Faktor in der internationalen Menschenrechtspolitik geworden. Aber auch Regierungen oder Institutionen wie das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) können durch öffentliche Behandlungen von Menschenrechtsverfehlungen dazu beitragen, Staaten an ihre eingegangenen Verpflichtungen zu erinnern und erforderliche Verhaltensänderungen einzuleiten. Zumindest die überwiegende Mehrheit der auf ihre internationale Reputation bedachten Staaten kann solche öffentlichen Forderungen nicht einfach ignorieren.

4.1 Überwachung durch Vertragsorgane

Grundsätzlich sind die Staaten für die Garantie und Justiziabilität der verbrieften Grund- und M.s zuständig. Um die Staaten hierbei zu überwachen verfügen die beiden Menschenrechtspakte wie auch die weiteren sieben oben angesprochenen Verträge über eigene Vertragsorgane, sog. Ausschüsse. Diese setzen sich aus 10 bis 23 Experten zusammen, die zur unparteiischen Wahrnehmung ihres Amtes verpflichtet sind und daher keine Staatenvertreter sein dürfen. Für ihre Arbeit stehen den Ausschüssen eine Reihe von Instrumenten und Mechanismen zur Verfügung: Im Staatenberichtsverfahren legen die Vertragsparteien regelmäßig Berichte über den Stand der Normenimplementierung vor. Mit der meist durch Zusatzprotokolle ermöglichten Individualbeschwerde können sich Einzelpersonen und Personengruppen direkt an den Ausschuss wenden. Keine Rolle spielt bislang das Staatenbeschwerdeverfahren, das es Staaten erlaubt, die Menschenrechtslage anderer Vertragsparteien vor den Ausschuss zu bringen. Die Anwendbarkeit dieser drei Instrumente variiert indes zwischen den verschiedenen Vertragsausschüssen. Die Berichte und Vorbringungen (*communications*) werden durch die Ausschüsse geprüft und das Ergebnis (je nach Ausschuss) in Form von ‚abschließenden Bemerkungen‘, eigenen Berichten oder Empfehlungen öffentlich gemacht. Wegen ihrer Verankerung in den Menschenrechtsverträgen werden diese Mechanismen oft auch als ‚juristische Verfahren‘ bezeichnet.

4.2 Schutz durch Organe der Vereinten Nationen

Das ranghöchste internationale Organ des Menschenrechtsschutzes ist der am 15. März 2006 durch die Generalversammlung (VN-Dokument A/RES/60/251) als Nachfolger der zuvor aufgelösten Menschenrechtskommission (MRK) geschaffene VN-Menschenrechtsrat. Ihm gehören 47 Staaten an, wobei um einer ausgewogenen geographischen Verteilung der Sitze willen die fünf Regionalgruppen feste Kontingente erhalten: Afrika und Asien halten je 13 Sitze, Osteuropa verfügt über sechs, Lateinamerika und die Karibischen Staaten haben acht, die Westeuropäischen und anderen Staaten sieben Sitze. Die Dauer der Mitgliedschaft beträgt drei Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen direkten Wiederwahl. Wie schon bei der MRK werden Mitgliedstaaten während der Sitzungen und Konsultationen des Menschenrechtsrates durch Regierungsdelegationen vertreten. Seit Aufstellung seiner Verfahrensregeln am 18. Juni 2007 (VN-Doku-

ment A/HRC/5/21) ist der Rat ganzjährig arbeitsfähig. Zu seinen wichtigsten Instrumenten gehören das schon durch die MRK praktizierte Berichterstattungswesen, bei dem unabhängige Experten länder- (z.B. Nordkorea) bzw. themenbezogene (z.B. Folter) Untersuchungsberichte vorlegen, sowie die Individualbeschwerde (sog. 1503-Verfahren), die es Einzelpersonen erlaubt, sich direkt an den Rat zu wenden. Als wesentliche Neuerung wurde die schrittweise Überprüfung der Menschenrechtssituation in allen VN-Mitgliedstaaten im Rahmen des *Universal Periodic Review*-Verfahrens hinzugefügt. Hier fließen neben den Staatenberichten auch Stellungnahmen des Hochkommissars für M. sowie seitens (internationaler) Nichtregierungsorganisationen ein. Zudem kann sich der Rat auf Sondersitzungen mit jedem menschenrechtlich relevanten Thema befassen.

Eine ganz andere Rolle als der Menschenrechtsrat spielt der Hochkommissar für die Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR). Das Amt, welches seit dem 1. September 2014 Prinz Zeid Ra'ad Al Hussein aus Jordanien bekleidet, wurde nach der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 als eine Institution zur Stärkung der VN-eigenen Menschenrechtskapazitäten geschaffen. Es ist zwar der Generalversammlung und dem Generalsekretär unterstellt, verfügt aber über ein hohes Maß an Autonomie, die vor allem in seinem weitreichenden Initiativrecht zum Ausdruck kommt. So kann der Hochkommissar aus eigener Kompetenz in den Dialog mit Regierungen eintreten, ihnen Hilfen anbieten, Empfehlungen an VN-Organen richten und die öffentliche Aufmerksamkeit auf bestehende Probleme und Defizite lenken. Von besonderer Bedeutung sind die Feldaktivitäten des Büros des UNHCHR, deren Zahl sich in den letzten zwei Jahrzehnten signifikant erhöht hat. Ende Dezember 2014 betrieb das OHCHR 66 Feldaktivitäten in Gestalt von Regional- und Länderbüros, Menschenrechtskomponenten in Friedenmissionen oder Menschenrechtsberatern in VN-Mitgliedstaaten. Mit dem OHCHR haben die VN eine Institution geschaffen, die dem Anliegen der M. globale Publizität und Aufmerksamkeit verleiht, und zugleich eine ebenbürtige Ansprechpartnerin für Regierungen wie auch internationale NGOs ist.

5. Neuere Entwicklungen: Die internationale Schutzverantwortung (R2P)

Das Ende des → Ost-West-Konflikts gab nicht nur den M.n weiteren Auftrieb, sondern bescherte dem VN-Sicherheitsrat eine bis dahin ungekannte Handlungsfähigkeit, die er dezidiert auch im Interesse der Menschen in innerstaatlichen Konflikten einzusetzen begann. Ab 1991 autorisierte der Sicherheitsrat vom Nordirak über Somalia, Sierra Leone, Ost-Timor bis ins ehemalige Jugoslawien hinein militärische Einsätze zur Abwendung humanitären Leids. Zugleich zeigten sich aber auch neue Grenzen des Sicherheitsrates, wenn – wie in Ruanda, in Srebrenica oder Kosovo – unter seinen Ständigen Mitgliedern kein gemeinsamer Wille zu geeigneten Maßnahmen zu erreichen war. In Ruanda und Srebrenica vollzogen sich unter den Augen der Weltöffentlichkeit Völkermorde, im Kosovo schritt die → NATO zu einer nicht durch den Sicherheitsrat legitimierten Militäraktion. Diese humanitär-menschenrechtlich begründeten Interventionen befeuerten wiederum die alte Debatte um die Balance zwischen Staatensouveränität und den Ansprüchen der internationalen Gemeinschaft auf Befolgung ihrer Re-

geln. Das Konzept der → Schutzverantwortung/R2P stellt dabei die ‚Souveränität als Verantwortung‘ in den Mittelpunkt und verlangt von den Staaten, ihre Einwohner zu schützen. Wenn diese dazu nicht in der Lage sind, sollen externe Hilfen geleistet werden. Im Falle des Unwillens bzw. staatlich organisierter Menschenrechtsverbrechen soll die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergehen. Dieses Konzept, das die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Weltgipfel 2005 in einer auf schwerste Menschheitsverbrechen wie Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen begrenzten Fassung akzeptierten, befindet sich seither in einem Prozess der Normwerdung. Immer wieder bezog sich der Sicherheitsrat in Resolutionen auf die Schutzverantwortung, der VN-Generalsekretär legte eine Reihe von Berichten zu ihrer Implementierung vor. Das größte Problem bleibt dabei die Frage nach der (auch gewaltsamen) Intervention zur Abwendung humanitärer Katastrophen. Im März 2011 erlaubte der Sicherheitsrat unter ausdrücklichem Bezug auf die Schutzverantwortung militärische Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Bengasi/Libyen. Die sich daran anschließende internationale Militäration unter Führung der NATO endete mit einem forcierten Regimewechsel und dem Tod des libyschen Machthabers Muammar al-Gaddafi.

Seither können sich die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates in vergleichbaren Fällen wie etwa in Syrien nicht mehr auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen. Das große Verdienst der Schutzverantwortung besteht darin, dass großflächige Menschenrechtsverletzungen als eine für die Staaten- und Völkergemeinschaft nicht hinnehmbare Zumutung betrachtet werden. Die Schutzverantwortung ist zu einem global akzeptierten Referenzprinzip geworden, an dem sich abgestufte Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft auf der Grundlage des bestehenden Völkerrechts ausrichten können, jedoch keine neue Norm, die bestehende Regeln zur Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen verändert.

6. Weitere Herausforderungen und Ausblick

Insgesamt kann die Entwicklung der Menschenrechtsidee durchaus auf eine beeindruckende Erfolgsgeschichte zurückblicken. Sie steht aber weiterhin vor der Herausforderung, ein universal akzeptiertes Verständnis zu schützenden Menschenrechtsgütern hervorzubringen. Konkret bedeutet dies, die in den internationalen Verträgen und Pakten errichteten Standards in mehr Ländern und in größerer Tiefe in den nationalen Rechtsordnungen zu verankern und so mit Leben zu erfüllen. Dies verlangt auch, die bestehenden Instrumente zu ihrer Durchsetzung für den Fall der Nichtbeachtung weiter auszubauen und entschlossen anzuwenden. Was es herauszubilden gilt, ist die Akzeptanz einer hierarchiefreien Interdependenz aller drei Generationen von M.n. Dies setzt Dialog und Lernbereitschaft bei allen am Menschenrechtsdiskurs beteiligten Staaten und Kulturen voraus.

In der praktischen Politik bedeutet dies aber auch ein fortschreitendes Überdenken des klassischen Souveränitätsgrundsatzes. Die immer engere Verbindung von M.n und → Frieden in der globalisierten Welt erlegt den Staaten Verpflichtungen auf, die auf einer Stufe mit denjenigen zur friedlichen Konfliktaustragung und Kriegsverhütung stehen. Die globale Akzeptanz dieser Verpflichtungen gestaltet sich weiterhin schwie-

rig. Den demokratischen Staaten kommt dabei eine Vorbildrolle zu. Daher muss es nachdenklich stimmen, wenn es im Zuge der Terrorismusbekämpfung (→ internationaler Terrorismus) gerade in diesen Ländern zur Relativierung – und auch Aufhebung – von so gesicherten Standards wie dem Folterverbot, rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren oder dem Verbot des Verschwindenlassens kommt. Auch die faktische Aufhebung der Privatsphäre und aller mit dieser zusammenhängenden Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte durch überbordende Geheimdienstaktivitäten wirft die Frage auf, wie ernst es den westlichen Demokratien mit den von ihnen stets hoch gehaltenen und gegenüber anderen Staaten eingeforderten Standards tatsächlich ist. Ausgangspunkt liberaler Menschenrechtsvorstellungen ist, dem Individuum einen Schutzraum vor willkürlichen Zugriffen und Verfolgungen durch Staat und Gesellschaft zu garantieren. Dies droht sich in sein Gegenteil zu verkehren, wenn die alltäglichsten und privatesten Verhaltensweisen von Menschen einer fortdauernden Überwachung unterworfen werden. Damit wird auch jenen autoritären Systemen in die Hände gespielt, die Kritik an ihrer Menschenrechtspolitik mit Verweis auf die Verfehlungen der USA und ihrer Partner immer selbstbewusster zurückweisen. Wenn die westlichen Demokratien ihre normative Deutungshoheit im Bereich der M. aufrechterhalten wollen, sollten sie sich wieder ihrer eigenen Standards besinnen. Erst dann kann das Ringen um ein universales Verständnis von M.n in eine neue Runde gehen.

→ **Ergänzende Beiträge**

Frieden, Krieg, Schutzverantwortung/R2P, Transnationale Akteure/Nichtregierungsorganisationen, Vereinte Nationen, Völkerrecht/Internationales Recht

Literatur

- Amnesty International (Hrsg.) (2015): Amnesty Report 2014/15. Zur weltweiten Lage der Menschenrechte, Frankfurt a.M.
- Evans, Gareth (2008): The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All, Washington.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2014): Die Vereinten Nationen, Opladen.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina (2012): Europäische Menschenrechtskonvention, München/Basel/Wien.
- Morsink, Johannes (1999): The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent, Philadelphia.
- Pollmann, Arnd/Lohmann, Georg (Hrsg.) (2012): Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart/Weimar.
- Verlage, Christopher (2009): Responsibility to Protect, Tübingen.

Internetadressen

- Hochkommissars der Vereinten Nationen für die Menschenrechte: www.ohchr.org
- Deutsches Institut für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de
- Deutsche Sektion von Amnesty International: www.amnesty.de, www.blog.amnesty.de