

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Menschenrechte

Anne Peters · Elif Askin
INTERNATIONALER
MENSCHENRECHTSSCHUTZ:
EINE EINFÜHRUNG

Wolfgang Kaleck
FUNDIERTE HOFFNUNG.
DER KAMPF FÜR
MENSCHENRECHTE
IN KRISENZEITEN

Stephen Hopgood
MORBIDE SYMPTOME.
DIE KRISE
DER MENSCHENRECHTE

Hannah Birkenkötter · Lisa Heemann
MENSCHENRECHTE
UND 75 JAHRE
VEREINTE NATIONEN

Claudia Kittel
DREI JAHRZEHNTE
UN-KINDERRECHTS-
KONVENTION

*María do Mar Castro Varela ·
Nikita Dhawan*
DIE UNIVERSALITÄT
DER MENSCHENRECHTE
ÜBERDENKEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Menschenrechte

APuZ 20/2020

ANNE PETERS · ELIF ASKIN

INTERNATIONALER
MENSCHENRECHTSSCHUTZ:
EINE EINFÜHRUNG

Was sind Menschenrechte aus völkerrechtlicher Perspektive? Mithilfe welcher völkerrechtlicher Verfahren und Institutionen werden sie gefördert und durchgesetzt? Und was können Menschenrechte in der globalen oder gar post-globalisierten Konstellation leisten?

Seite 04–10

WOLFGANG KALECK

FUNDIERTE HOFFNUNG. DER KAMPF
FÜR MENSCHENRECHTE IN KRISENZEITEN

Die Praxis der juristischen Menschenrechtsarbeit der vergangenen Dekaden zeigt: Der Abgesang auf die Menschenrechte kommt verfrüht. Denn sie birgt ein großes Potenzial und bietet eine konkrete Utopie sowie Anknüpfungspunkte für eine fundierte Hoffnung.

Seite 11–15

STEPHEN HOPGOOD

MORBIDE SYMPTOME.
DIE KRISE DER MENSCHENRECHTE

In vielen Staaten des Westens gibt es Anzeichen einer schleichenden Entliberalisierung. Gleichzeitig gewinnen auf internationaler Ebene neue Mächte an Einfluss. Mit dem Ende der westlichen Führung geraten auch die Menschenrechte unter Druck.

Seite 16–19

HANNAH BIRKENKÖTTER · LISA HEEMANN

MENSCHENRECHTE UND 75 JAHRE
VEREINTE NATIONEN

Wie haben sich seit der Gründung der Vereinten Nationen das Netz menschenrechtlicher Normen und sein flankierendes institutionelles Gefüge entwickelt? Wie kann das UN-Menschenrechtssystem angesichts der zunehmenden Abkehr vom Multilateralismus gestärkt werden?

Seite 20–25

CLAUDIA KITTEL

DREI JAHRZEHNTE
UN-KINDERRECHTSKONVENTION

Mit der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 wurde völkerrechtlich festgeschrieben: Kinder sind eigständige Träger_innen von Rechten. Dieser Grundsatz stellt auch nach drei Jahrzehnten weltweit und in Deutschland immer noch eine große Herausforderung dar.

Seite 26–32

MARÍA DO MAR CASTRO VARELA ·

NIKITA DHAWAN
DIE UNIVERSALITÄT DER MENSCHENRECHTE
ÜBERDENKEN

Die postkoloniale Theorie untersucht Implikationen des Kolonialismus für gegenwärtige globale Politiken. Insbesondere die ambivalente Rolle des Rechts wird kritisch beleuchtet. Dies umfasst auch eine Auseinandersetzung mit den internationalen Menschenrechten.

Seite 33–38

EDITORIAL

Mit der Charta der Vereinten Nationen legten die Unterzeichnerstaaten am 26. Juni 1945 den Grundstein für das moderne internationale Menschenrechtssystem: In Artikel 1 bekannten sie sich zu dem gemeinsamen Ziel, „die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. Seitdem wurden die Menschenrechte immer weiter präzisiert und kodifiziert sowie die Strukturen und Mechanismen zur Kontrolle ihrer Umsetzung inner- und außerhalb der Vereinten Nationen ausgebaut. Als politische Norm haben die Menschenrechte eine beachtliche Wirkmächtigkeit entfaltet und gehören heute zu den Leitmotiven des internationalen Diskurses.

Doch die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des internationalen Menschenrechtsschutzes ist groß, und jüngere Entwicklungen geben Grund zur Sorge: Armut, humanitäre Katastrophen und Gewalt haben in den vergangenen Jahren so viele Menschen zur Flucht veranlasst wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Autoritäre Regime, die Menschenrechte gering schätzen, erstarken auf der Weltbühne, während in vielen liberalen Demokratien die Rechtsstaatlichkeit unter Druck gerät und sich insbesondere die USA unter Präsident Donald Trump zunehmend vom Multilateralismus abwenden.

Der gerechtfertigte Krisendiskurs droht, Erfolge der Menschenrechtsarbeit etwa mit Blick auf die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, die Ächtung der Todesstrafe oder die Senkung der Kindersterblichkeit zu verdecken und das Engagement für Menschenrechte wirkungslos erscheinen zu lassen. Historisch betrachtet mussten Menschenrechte immer gegen Widerstände erkämpft und stets aufs Neue gegen Angriffe verteidigt werden. Für diesen fortwährenden Kampf braucht es auch heute einen langen Atem.

Anne-Sophie Friedel

INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Eine Einführung

Anne Peters · Elif Askin

Der internationale Menschenrechtsschutz ist der Phönix, der aus der Asche des Zweiten Weltkrieges aufgestiegen ist, schrieb der Oberste Gerichtshof Kanadas kürzlich in einem spektakulären Urteil gegen ein kanadisches Unternehmen, das eine Mine in Eritrea unter Ausnutzung von Zwangsarbeit betrieb.⁰¹ Aber was für ein Wesen ist dieser Feuervogel?

Auf dem Papier gedeiht er. Kaum ein Staat der Welt spricht sich offen gegen Menschenrechtsschutz aus. Die völkerrechtlichen Instrumente und Institutionen werden ausgebaut und verfeinert. Es werden neue Menschenrechte proklamiert, vom Recht gegen Korruption über ein Recht auf Internet bis hin zu einem Recht auf Klimaschutz. Menschenrechte werden für neue Gruppen, etwa Tiere, diskutiert und gegen neue Verpflichtete, insbesondere Wirtschaftsunternehmen, eingesetzt. Immer mehr Rechtsregime werden im Lichte der Menschenrechte Betroffener verändert, etwa die Regeln zum Schutz von Auslandsinvestitionen im Verhältnis zu Rechten indigener Bevölkerungen.

Dem stehen anhaltende Menschenrechtsverletzungen in allen Regionen der Welt gegenüber.⁰² Diese reichen von der Missachtung quasi aller Rechte in Ländern wie Venezuela oder Syrien über Misshandlung und Diskriminierung von Migranten und Geflüchteten in fast allen Zielländern bis hin zu übermäßigen Eingriffen in die Privatsphäre durch internetbasierte Überwachung in vielen Staaten des Globalen Nordens. 2019 lebten nur drei Prozent der gesamten Weltbevölkerung in Ländern, welche die klassischen bürgerlichen Menschenrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit vollständig gewährleisten.⁰³ Bei den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten, etwa den Rechten auf Nahrung, Gesundheit oder Arbeit, sieht es nicht besser aus. Mehr als 820 Millionen Menschen sind weltweit chronisch unterernährt, von denen fast alle in Län-

dern des Globalen Südens leben.⁰⁴ Und in zahlreichen Ländern der Welt wächst die private Verschuldung durch Studiendarlehen, medizinische Verschuldung oder Kreditkartenverschuldung, was dazu führen kann, dass die Verschuldeten Grundbedürfnisse nach Nahrung, Wasser oder Behausung nicht mehr befriedigen können.⁰⁵

Die Kluft zwischen den Lippenbekenntnissen der Staaten zu den Menschenrechten und ihrer praktischen Umsetzung ist also groß. Hinzu kommt ein intellektueller Backlash gegen die Idee der Menschenrechte. Diese Angriffe sind nicht nur strategisch, sondern hängen auch mit Kontroversen über die philosophischen Grundlagen von Menschenrechten zusammen.⁰⁶

Was sind Menschenrechte aus völkerrechtlicher Perspektive? Mithilfe welcher völkerrechtlicher Verfahren und Institutionen werden sie gefördert und durchgesetzt? Und was können Menschenrechte in der globalen oder gar post-globalisierten Konstellation leisten?

SCHUTZ MENSCHLICHER GRUNDBEDÜRFNISSE UND INTERESSEN

Menschenrechte sollen grundlegende Interessen und Bedürfnisse schützen, etwa das Interesse am Leben und das damit einhergehende Bedürfnis nach Nahrung; sie sollen die Entfaltung menschlicher Fähigkeiten ermöglichen, etwa das Leben in Gemeinschaft und in Kommunikation mit anderen, und insgesamt Menschen befähigen, ihr Leben in Würde zu gestalten. Das Gegenstück zu den Menschenrechten sind die Pflichten des Staates, diese Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Menschenrechte sind sogenannte subjektive Rechte, anders als rein objektive Schutznormen oder Standards wie Umwelt- oder Tierschutzvorschriften. Weil Menschenrechte juristische

Ansprüche erzeugen, ermächtigen sie Einzelne, die Beeinträchtigung ihrer Rechte anzuprangern. Menschenrechte verwandeln damit Opfer in Bürger (*empowerment*).

Menschenrechte sind eine historische Antwort auf konkrete Bedrohungssituationen. Bereits im 17. Jahrhundert wurde in England die Habeas-Corpus-Beschwerdemöglichkeit geschaffen, mit der ein verhafteter Mensch eine richterliche Prüfung seiner Haft verlangen konnte. Habeas Corpus ist unvermindert wichtig und wurde etwa von inhaftierten Terrorverdächtigen in Guantánamo beansprucht. Da Menschenrechte eine konkrete juristische Antwort auf Bedrohungen sind, die sich stetig verändern, werden immer wieder neue Menschenrechte formuliert, etwa das Recht auf Datenschutz oder das Recht auf Schutz vor genetischer Diskriminierung.

KODIFIKATIONEN NACH 1945

Menschenrechte waren historisch in erster Linie gegen den Staat gerichtet, weil dieser aufgrund seines Gewaltmonopols ein spezifisches Bedrohungspotenzial aufweist. Die Staaten sind aber auch diejenigen Institutionen, welche die Menschenrechte sichern und gewährleisten. In Situationen prekärer Staatlichkeit oder in *failed states* ist die Menschenrechtssituation schlechter als in stabilen Staaten. Nachdem in den Staatsverfassungen der westlichen Welt Menschen- und Grundrechtskataloge schon im 18. Jahrhundert aufkamen, wurden zusätzliche überstaatliche Garantien erst nach dem Zweiten Weltkrieg in Reaktion auf Nationalsozialismus und Krieg eingeführt. Der Menschenrechtsschutz wurde als Ziel und Aufgabe der Vereinten Nationen in der UN-Charta von 1945 anerkannt. Am 10. Dezember 1948 wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) als Resolution der UN-Generalversammlung verabschiedet.

Das internationale Menschenrechtsschutzsystem steht mit dem ebenfalls völkerrechtlich abge-

sicherten Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Staatensouveränität in einem Spannungsverhältnis, das mit dem Ende des Kalten Krieges zwar abgemildert, aber nicht vollkommen überwunden wurde. Ein wichtiger Meilenstein war hier die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, deren Schlussdeklaration festhält, dass der Menschenrechtsschutz eine Sache der internationalen Gemeinschaft ist und keine innerstaatliche Angelegenheit. Unter der Maxime „alle Menschenrechte für alle“ betonten die damaligen Staatsoberhäupter die Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte.

Das Fundament des universellen Menschenrechtsschutzes, die International Bill of Human Rights, bilden neben der AEMR die beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) umfasst die klassischen liberalen Freiheitsrechte beziehungsweise die sogenannten Rechte der ersten Generation wie das Recht auf Leben, Schutz vor Folter, Religionsfreiheit und die Meinungs- und Informationsfreiheit. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) enthält hingegen die Rechte der zweiten Generation wie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich Nahrung, Gesundheit oder Wasser, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Bildung. Diese Aufteilung der Rechte in zwei völkerrechtliche Verträge hatte mit der damaligen ideologischen Auseinandersetzung zu tun: Das westliche Lager hielt die bürgerlichen und politischen Rechte für die „eigentlichen“ Menschenrechte, im sozialistischen Block war es genau umgekehrt. Heute gelten die Menschenrechte als unteilbar. Dennoch lebt der alte Gegensatz fort: China hat nur den Sozialpakt ratifiziert, wohingegen die USA nur dem Zivilpakt beigetreten sind.

Tatsächlich unterscheidet sich die Verpflichtungsstruktur beider Gruppen von Menschenrechten: Während der Zivilpakt die darin enthaltenen Rechte für sofort und unmittelbar verbindlich erklärt, wird im Sozialpakt lediglich eine allmähliche Umsetzung unter dem Vorbehalt des Möglichen gefordert. Die Rechtsprechungsaktivität staatlicher Gerichte hat aber soziale Menschenrechte in vielen Staaten operationalisiert.⁰⁷ Die-

01 Vgl. Kanadischer Supreme Court, *Nevsun Resources Ltd. v. Araya*, 2020 SCC 5, Urt. v. 28. 2. 2020, Rn. 1.

02 Siehe etwa die jährlichen Berichte von Amnesty International.

03 Vgl. *Civicus, People Power Under Attack 2019*, Dezember 2019, <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/GlobalReport2019.pdf>.

04 Vgl. FAO, *The State of Food and Agriculture*, Rom 2019, S. v.

05 Vgl. UN Doc. A/HRC/43/45.

06 Vgl. Rowan Cruft/S. Matthew Liao/Massimo Renzo (Hrsg.), *Philosophical Foundations of Human Rights*, Oxford 2015.

07 Wegweisend das südafrikanische Verfassungsgericht, *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom*, Urt. v. 4. 10. 2000 (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46, 2000 (11) BCLR 1169.

se sind also nicht nur Programmsätze, deren Verwirklichung ausschließlich eine dem Gesetzgeber obliegende politische Angelegenheit wäre.

Weitere universelle Menschenrechtsabkommen wurden für bestimmte Themen oder Gruppen geschlossen, beispielsweise die Anti-Rassismuskonvention von 1965, die Frauenrechtskonvention von 1979 und die Anti-Folterkonvention von 1984.⁰⁸ Daneben existieren regionale Menschenrechtsverträge, die jeweils kulturelle Besonderheiten aufweisen. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 ist ein klassisch liberales Instrument mit bürgerlichen und politischen Rechten, enthält aber nicht ausdrücklich soziale Menschenrechte. Sozialrechtliche Dimensionen wurden in den Vertragsstaaten durch die dynamische Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eingeführt, etwa ein Recht auf bezahlten Elternurlaub, abgeleitet aus dem Grundrecht auf Nichtdiskriminierung.⁰⁹ Die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul-Charta) von 1981 umfasst auch kollektive Rechte der dritten Generation wie ein Recht der Völker auf Entwicklung und auf Verfügung über ihre Bodenschätze und statuiert ferner Pflichten des Einzelnen gegenüber Familie, Gesellschaft und Staat. Die Arabische Charta der Menschenrechte von 2004 verankert ein „Menschenrecht“ auf nationale Souveränität und territoriale Integrität, und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen besteht hier unter Vorbehalt der „positiven“ Diskriminierung von Frauen durch die Scharia.

UNIVERSALITÄT UND KULTURELLE VIELFALT

Zur Grundidee von Menschenrechten gehört, dass sie allen Menschen zukommen, also universell gelten. Aber erst nach Ende der Ost-West-Spaltung stieg in den 1990er Jahren die Ratifikation und damit die Verbindlichmachung der Verträge in allen Staaten der Welt steil an. Heute haben 80 Prozent der Staaten mindestens vier der wichtigsten Menschenrechtsverträge ratifiziert. Dennoch bestehen

08 Zu den fünf genannten Abkommen treten die Kinderrechtskonvention, die Wanderarbeitnehmerkonvention, die Behindertenrechtskonvention und die Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen hinzu.

09 Vgl. EGMR, Konstantin Markin v. Russia, 22.3.2012 (Nr. 30078/06).

unterschiedliche Auffassungen über den Schutzzumfang der in diesen Verträgen ausformulierten Rechte fort, vor allem mit Blick auf die Familie, die Geschlechterbeziehungen und das Verhältnis des Einzelnen zur Gruppe. Beispielsweise werden sogenannte Ehrenmorde in einigen arabischen Staaten und die Genitalverstümmelung von Frauen in einigen Staaten Afrikas von Behörden toleriert. Manche asiatischen Gesellschaften halten eine sehr weitgehende Datenerfassung und Personentracking zum Schutz der öffentlichen Gesundheit für angemessen. In vielen Bundesstaaten der USA sowie in anderen Weltregionen gilt die Todesstrafe als vereinbar mit dem Recht auf Leben.

In der Präambel der UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 wird die kulturelle Vielfalt als gemeinsames Menschheitserbe bezeichnet. Zugleich soll niemand die Vorschriften dieses Abkommens anführen dürfen, um die international garantierten Menschenrechte einzuschränken oder zu verletzen. Fraglich ist also, ab wann kulturell verwurzelte Menschenrechtsbeeinträchtigungen eine Verletzung der universellen Mindeststandards darstellen.

Das internationale Menschenrechtssystem stellt juristische Instrumente zur Verfügung, die der kulturellen Vielfalt Rechnung tragen. Da die in den Verträgen enthaltenen Rechte sehr vage und weit formuliert sind, können kulturelle Besonderheiten durch Auslegung berücksichtigt werden. Die Gerichte räumen hier den nationalen Behörden einen besonderen Spielraum ein. So hat der EGMR im Kontext des französischen Burkaverbots im öffentlichen Raum anerkannt, dass dieses durch das Prinzip des Zusammenlebens (*vivre ensemble*) in der französischen Gesellschaft mittels visueller Kommunikation gerechtfertigt sei.¹⁰ Auch können Staaten zu einzelnen Vertragsvorschriften Vorbehalte erklären. Deutschland hat etwa das Fakultativprotokoll zum Zivilpakt unter dem Vorbehalt ratifiziert, dass Personen sich nicht auf die allgemeine Gleichheitsgarantie (Artikel 26) berufen dürfen, wenn Freiheitsrechte betroffen sind, die nicht selbst im Pakt garantiert sind, etwa das Recht auf Eigentum oder Gesundheit. Islamische Staaten bringen sehr oft Vorbehalte zur Religionsfreiheit an.

Die Frage bleibt, wo genau der universelle Mindeststandard liegt, unter den Staaten trotz kultureller oder regionaler Eigenarten nicht fal-

10 Vgl. ders., S.A.S. v. France, Urt. v. 1.7.2014 (Nr. 43835/11).

len dürfen. Im internationalen Menschenrechtssystem gibt es kaum Durchsetzungsinstanzen, die verbindliche Entscheidungen zu solchen Fragen treffen können. Die Frage des universellen Minimums muss deshalb immer wieder im globalen Diskurs ausgehandelt werden. Entscheidend ist, dass hieran nicht nur die Machthaber, die von restriktiven Auslegungen profitieren, teilnehmen, sondern vor allem die Betroffenen selbst.

DURCHSETZUNG

Für die Durchsetzung der Menschenrechte sind in erster Linie die Staaten verantwortlich, denn sie sind kraft ihrer Souveränität verpflichtet, die Menschenrechte auf eigenem Staatsgebiet zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund sind Individuen grundsätzlich angehalten, den innerstaatlichen Rechtsweg im Verletzerstaat zu durchlaufen, bevor sie sich an die überstaatlichen Instanzen wenden können. Auf völkerrechtlicher Ebene werden Menschenrechte zum einen mit dezentralen beziehungsweise bilateralen Mitteln durch die Staaten selbst durchgesetzt, etwa mittels Menschenrechtsdialogen oder Wirtschaftssanktionen. Zum anderen bestehen zentrale Durchsetzungsmechanismen. Zu unterscheiden sind hierbei die vertragsbezogenen von den nicht-vertragsspezifischen sowie die universellen von den regionalen Durchsetzungsmechanismen.

Universeller Menschenrechtsschutz

Die vertraglichen Prüfungsorgane der universellen Menschenrechtsverträge sind keine Gerichte, sondern unabhängige Expertenausschüsse. Diese arbeiten mit verschiedenen Durchsetzungsinstrumenten: Staatenberichtsverfahren, Individualmitteilungen und Staatenbeschwerden.

Regelmäßige Staatenberichte sind alle zwei bis fünf Jahre obligatorisch. Die Ausschüsse verfassen zu den Berichten sogenannte Abschließende Bemerkungen, in denen sie Empfehlungen an den überprüften Staat abgeben. Der Ausschuss zum Sozialpakt, der UN-Sozialausschuss, hat beispielsweise in den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht von Deutschland 2018 die Menschenrechtsstandards für Unternehmen als zu unverbindlich kritisiert und die Bundesrepublik angemahnt, die menschenrechtsrelevanten Auswirkungen ihrer Handels- oder Investitionspolitik auf Individuen im Ausland zu berücksichtigen.¹¹ Die-

se Staatenberichtsverfahren leiden jedoch an zeitlichen Rückständen bei der Erstellung der Berichte und bei der Prüfung durch die überlasteten Ausschüsse. Auch sind die Berichte teilweise oberflächlich oder verfälscht. NGOs haben die Möglichkeit, flankierende und zum Teil korrigierende „Schattenberichte“ zu erstellen, die in das Verfahren einbezogen werden. Die staatliche Umsetzung der Ausschussempfehlungen wird nur schwach überwacht, da die Ausschüsse keine Druckmittel besitzen.

Individualmitteilungsverfahren, wie sie in einigen Menschenrechtsverträgen vorgesehen sind, eröffnen Einzelnen die Möglichkeit, sich direkt an einen Expertenausschuss zu wenden. Vorbedingung ist allerdings, dass der jeweilige Verletzerstaat dieser Möglichkeit grundsätzlich zugestimmt hat. So hat etwa Deutschland die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses zum Zivilpakt zur Prüfung von Individualmitteilungen anerkannt. Der Ausschuss spricht in der Regel eine Empfehlung zur Wiedergutmachung der Menschenrechtsverletzung an den Verletzerstaat aus. Die das Verfahren abschließenden Auffassungen des Ausschusses entfalten jedoch keine rechtliche Bindungswirkung. Die Verletzerstaaten sind lediglich zu ihrer Berücksichtigung nach Treu und Glauben verpflichtet. 2013 wurde das Individualmitteilungsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss eingeführt.¹² Weder Deutschland noch die USA noch China haben dieses Fakultativprotokoll ratifiziert. Die meisten Individualmitteilungen sind bislang gegen Spanien ergangen. Beispielsweise hat Spanien das Recht auf Behausung durch fehlende Beteiligung der Eigentümerin einer Wohnung bei der Vollstreckung einer Hypothek verletzt.¹³

Staatenbeschwerdeverfahren berechtigen einen Vertragsstaat, gegen eine andere Vertragspartei Beschwerde wegen Verletzung der Menschenrechtspflichten einzureichen. Da eine Staatenbeschwerde die Beziehungen zum beklagten Staat erheblich beeinträchtigen kann, setzen Staaten dieses Verfahren nur selten in Gang.

Zu den universellen nicht-vertragsspezifischen Durchsetzungsinstanzen zählt insbesondere der 2006 gegründete UN-Menschenrechtsrat. Dieser setzt sich aus Vertretern von 47 UN-Mitgliedstaaten zusammen, die turnusmäßig von der Generalversammlung gewählt werden. Seine Mit-

¹¹ Vgl. UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 7 ff.

¹² Vgl. UN Doc. A/RES/63/117.

¹³ Vgl. UN Doc. E/C.12/55/D/2/2014.

glieder sind also keine unabhängigen Sachverständigen, sondern weisungsgebunden. Der Menschenrechtsrat ist dementsprechend ein genuin politisches Organ. Er befasst sich unter anderem mit groben und systematischen Menschenrechtsverletzungen durch Abgabe von Empfehlungen. Mit Gründung des Menschenrechtsrates wurde auch der Universal Periodic Review (UPR) eingeführt. Hiermit überprüfen sich die Staaten gegenseitig am Maßstab der jeweils für den Staat geltenden Menschenrechtspflichten. Es kann zu Manipulationen bei der Überprüfung kommen, etwa wenn einflussreiche Staaten sich von befreundeten Staaten oder Schein-NGOs loben lassen. Ein UPR endet mit einem Schlussbericht, der eine Einschätzung der Menschenrechtssituation und Empfehlungen enthält. Deutschland wurde zuletzt 2018 überprüft und erhielt Empfehlungen zum Umgang mit Rassismus und Hassrede.¹⁴

Regionaler Menschenrechtsschutz

Anders als auf der UN-Ebene finden sich auf regionaler Ebene Menschenrechtsgerichte. Das europäische Menschenrechtssystem ist am stärksten entwickelt. Der EGMR in Straßburg ist seit 1998 eine ständige Institution. Jeder der 47 Mitgliedstaaten des Europarates ist automatisch seiner Gerichtsbarkeit unterworfen. Die Individualbeschwerde zum EGMR ist das wichtigste Verfahren. Jede Person, die sich in der Hoheitsgewalt (Jurisdiktion) eines Konventionsstaates befindet, hat ein individuelles Beschwerderecht gegen diesen Staat. Der Konventionsschutz gilt auch hier nur subsidiär. Geschädigte Individuen müssen also zunächst den innerstaatlichen Rechtsweg durchlaufen, bevor sie sich an den EGMR wenden dürfen. Ferner besteht die Möglichkeit, dass ein Staat mittels Staatenbeschwerde stellvertretend für seine Staatsangehörigen oder in seiner „Wächterfunktion“ der EMRK eine andere Vertragspartei verklagt. Beispielsweise hat Zypern gegen die Türkei wegen der Besetzung Nordzyperns Beschwerde erhoben und die Ukraine gegen Russland nach der Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine.¹⁵

Der EGMR ist extrem ausgelastet, sodass in jüngerer Zeit Reformen zur Bewältigung des Rückstaus in der Aburteilung und Umsetzung der Ur-

teile diskutiert werden.¹⁶ 2019 wurden 44 500 Beschwerden vorgelegt. Der Gerichtshof entschied im selben Jahr in fast 40 000 Fällen, wobei die meisten Beschwerden für unzulässig erklärt wurden.¹⁷ Aktuell sind fast 60 000 Beschwerden anhängig. Die häufigsten abgeurteilten Konventionsverstöße begehen Russland, die Türkei und die Ukraine. Gegen Deutschland wurden 2019 über 500 Beschwerden erhoben, bei acht wurde der Fall sachlich geprüft und in keinem Fall eine Konventionsverletzung festgestellt. In den Jahren zuvor ist Deutschland verschiedentlich verurteilt worden, beispielsweise wegen Polizeigewalt gegen Hooligans¹⁸ oder wegen der Diskriminierung eines nichtehelichen Kindes.¹⁹

Im interamerikanischen Menschenrechtssystem existieren zur Umsetzung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) von 1969 eine Kommission (IAKMR) und der Interamerikanische Gerichtshof (IAGMR). Mit der Ratifizierung der AMRK erkennen die Staaten die Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerdeverfahren automatisch an. Dies gilt aktuell für 25 Staaten. Die USA haben die AMRK nicht ratifiziert, erkennen jedoch die Amerikanische Menschenrechtserklärung an. Anhand dieser kann die IAKMR auch die USA messen. Der IAGMR kann nicht automatisch von Individuen angerufen werden, sondern wird lediglich nach Behandlung einer Beschwerde durch die Kommission zuständig. Deshalb ist dieser Gerichtshof auch viel weniger ausgelastet als der EGMR. Beide interamerikanischen Instanzen behandeln schwerste Regimekriminalität und zunehmend auch „alltägliche“ Menschenrechtsverletzungen wie Diskriminierungen gleichgeschlechtlicher Paare in Kolumbien oder moderne Sklaverei in Brasilien.²⁰

Auch das afrikanische Menschenrechtssystem ist zweistufig, mit einer Kommission und einem Gerichtshof. Unter bestimmten Voraussetzungen können Nichtregierungsorganisatio-

¹⁴ Vgl. UN Doc. A/HRC/39/9.

¹⁵ Vgl. EGMR, *Cyprus v. Turkey*, Urte. v. 12.5.2014 (Nr. 25781/94); ders., *Ukraine v. Russia* (Nr. 55855/18), anhängig.

¹⁶ Neuere Reformvorschläge enthält die Kopenhagen-Erklärung der Konventionsstaaten vom 12./13. April 2018.

¹⁷ Vgl. EGMR, *Statistics 2019, 2020*, https://echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2019_ENG.pdf. So gab es „nur“ 2187 Sachurteile. 38 480 Beschwerden wurden für unzulässig erklärt.

¹⁸ Vgl. ders., *Hentschel u. Stark v. Deutschland*, Urte. v. 9.11.2017 (Nr. 47274/15).

¹⁹ Vgl. ders., *Mitzinger v. Deutschland*, Urte. v. 9.4.2017 (Nr. 29762/10).

²⁰ Vgl. IAGMR, *Duquze v. Colombia*, Urte. v. 2.4.2014, Report on Merits, No. 5/14, Case No. 12.841; ders., *Workers of the Hacienda Brasil Verde v. Brazil*, Urte. v. 20.10.2016, Series C No. 318.

nen oder Einzelne direkt an das Gericht gelangen. Es sind bisher erst einige Hundert Kommissionsentscheidungen und gut 30 Urteile ergangen. Beispielsweise wurde festgestellt, dass Kenia durch die Vertreibung der indigenen Volksgruppe Ogiek von ihrem angestammten Land im Mau-Wald die Konvention verletzt hat.²¹ Restriktive Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Einreichung von Beschwerden sowie Ressourcenmangel erschweren jedoch den Zugang zu diesen Instanzen.

Die Arabische Menschenrechtscharta begründet keinen Gerichtshof, sondern lediglich eine Kommission, die Staatenberichte zu prüfen hat. Individualbeschwerden sind nicht vorgesehen. Eine wirksame Kommissionstätigkeit ist nicht zu verzeichnen. In Asien wurde bislang kein verbindliches Menschenrechtsschutzsystem geschaffen. Zwar liegen verschiedene Menschenrechtserklärungen vor, wie etwa die von der ASEAN ausgearbeitete Menschenrechtserklärung von 2012. Diese Instrumente entfalten allerdings keine rechtlichen Bindungswirkungen.

BACKLASH

Die Urteile der regionalen Menschenrechtsgerichte sind rechtsverbindlich, aber es häufen sich die Fälle von Nichtbefolgung. So haben Russland oder die Türkei in den vergangenen Jahren die meisten gegen sie ergangenen Urteile des EGMR nicht vollständig oder überhaupt nicht umgesetzt, oft unter Verweis auf die „Politisierung“ des Gerichts. 2015 wurde in Russland ein Gesetz verabschiedet, das die Umsetzung von Urteilen verhindert, wenn diese der russischen Verfassung widersprechen würden.²² Um der Nichtumsetzung entgegenzuwirken, war schon 2010 ein Urteilsbefolgungsverfahren eingeführt worden: Das politische Organ, das Ministerkomitee, kann seitdem den EGMR mit der Frage befassen, ob der Staat seiner Befolgungspflicht nachgekommen ist. Der Gerichtshof kann dann in einem zweiten Urteil feststellen, ob der Staat durch Nichtbefolgung des Ersturteils Artikel 46 Absatz 1 EMRK verletzt hat. Wegen der hohen Hürden ist dieses Verfahren aber sehr selten.²³

Hinzu kommt, dass sogar langjährige Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich und die Schweiz die Legitimität des Gerichtshofs in Zweifel ziehen.

Auf nationaler Ebene fällt in immer mehr Staaten eine populistische Unterminierung von Menschenrechtserrungen unter Verweis auf die angebliche Mehrheitsmeinung in der Gesellschaft auf, die sich für Minderheitenanliegen wie die Stärkung der Rechte Homosexueller nicht interessierte.²⁴ Dies geht häufig einher mit der Dämonisierung der internationalen Menschenrechtsinstanzen, die solche Rechte schützen.

Vielfach sind Einwände gegen Menschenrechte Schutzbehauptungen lokaler Eliten, die ihre Pfründe und Privilegien durch die Forderungen nach gleicher Freiheit für alle bedroht sehen. Die politisch-strategische Gegenbewegung trifft heute mit einer Fundamentalkritik an den Menschenrechten zusammen, die sich aus unterschiedlichen ideologischen Quellen speist.²⁵ Kommunitaristen und Tugendethiker befürchten, dass der Fokus auf Rechte zu einer übermäßigen Verrechtlichung des gesellschaftlichen Zusammenlebens führt und ein Anspruchsdenken zulasten von Verantwortung und Solidarität geht. Demokratietheoretiker sehen eine Knebelung der Demokratie, wenn zu starke oder zu viele Menschenrechte einer Veränderung im politischen Prozess enthoben werden. Für den Neomarxismus und die nahestehende kritische Rechtstheorie dienen Menschenrechte dem Besitzbürgertum, lenken vom Grundproblem der Herrschaft des globalen Kapitals ab und verhindern die wünschenswerte Revolution. Am anderen Ende des ideellen Spektrums beklagen neo- und wirtschaftsliberale Skeptiker einen Wildwuchs an Menschenrechten, der die Grundidee abwerte und durch seine Undurchsichtigkeit die Wirksamkeit des Basisschutzes elementarer Freiheiten schmälere. Im postkolonialen Kontext ist die Skepsis auch eine Reaktion auf die historische Erfahrung, dass die ohnehin als westlich geprägt kritisierten Menschenrechte durch westliche Staaten missbraucht wurden, um ökonomische oder sogar militärische Interventionen in anderen Weltregionen zu rechtfertigen.

21 Vgl. African Court on Human and Peoples' Rights, African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, Urte. v. 27.5.2017 (Nr. 006/2012).

22 Siehe auch Venice Commission, Opinion Nr. 832/2015.

23 Erstmals hat EGMR, Mammadov v. Azerbaijan, Urte. v. 29.5.2019 (Nr. 15172/13) eine Nichtbefolgung bestätigt.

24 Vgl. Veronika Bílková, Populism and Human Rights, in: Netherlands Yearbook of International Law 49/2018, S. 143 ff.

25 Vgl. Marie-Bénédicte Dembour, Critiques, in: Daniel Moeckli/Sangeeta Shah/Sandesh Sivakumaran (Hrsg.), International Human Rights Law, Oxford 2017³, S. 53 ff.

AUSWEITUNG

Trotz dieser Gegenbewegungen und der Überlastung der Durchsetzungsinstanzen erfahren Menschenrechte immer mehr Ausweitungen und Verfeinerungen. Es werden zunehmend neue Menschenrechte anerkannt und neue Rechtsträger identifiziert. Auch eine örtliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verträge ist zu verzeichnen. Angesichts steigender Polizei- und Militäreinsätze im Ausland stellt sich etwa in Europa die Frage, ob Polizeibeamte und Soldaten auch auf fremdem Territorium an Menschenrechtsverträge gebunden sind. Der EGMR hat vielfach die EMRK „extraterritorial“ angewendet, etwa auf Patrouillen britischer Soldaten im Irak.²⁶ Außerdem können sich wirtschaftspolitische Maßnahmen nachteilig auf Rechte von Individuen im Ausland auswirken. Beispielsweise erleichtern EU-Exportsubventionen den Absatz billiger europäischer Agrarprodukte in anderen Kontinenten. Im Extremfall kann das Recht auf Nahrung afrikanischer Bauern, die dadurch ihre eigenen Produkte nicht mehr für ihren Lebensunterhalt veräußern können, verletzt werden. Solche unter Umständen massiv schädlichen Auswirkungen auf Bevölkerungen anderswo sind aber sehr schwer bestimmbar und rückverfolgbar. Deshalb ist fraglich, ob Menschenrechte hier eine Lösung bieten können.

Auch in Richtung der Pflichtenträger werden Menschenrechte ausgeweitet. Die Frage, wie auch private Akteure, insbesondere transnationale Wirtschaftsunternehmen, für von ihnen mitverursachte Menschenrechtsprobleme juristisch zur Verantwortung gezogen werden können, wird gegenwärtig intensiv diskutiert. Vorstöße wie das französische Sorgfaltspflichtengesetz und die schweizerische Konzernverantwortungsinitiative versuchen, die Unternehmen indirekt, über eine schärfere staatliche Gesetzgebung, in die Pflicht zu nehmen. Und im Rahmen des UN-Menschenrechtsrates wird gegenwärtig ein Vertragsentwurf beraten, der Staaten dazu verpflichtet soll, ihre Unternehmen für Menschenrechtsverstöße zu belangen.

²⁶ Vgl. EGMR, Al-Skeini u. a. v. UK, Urt. v. 7.7.2011 (Nr. 55721/07).

²⁷ Siehe zur empirischen Ermittlung der Wertvorstellungen von Menschen weltweit den World Values Survey unter www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp.

²⁸ Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge MA 2010.

FAZIT

Der internationale Menschenrechtsschutz unterliegt aktuell gegenläufigen Trends. Funktioniert er in dieser ambivalenten Situation? Klar ist, dass die völkerrechtlichen Verträge keine harten Durchsetzungsmaßnahmen erlauben, um Staaten zu ihrer wirksamen Einhaltung zu zwingen. Zudem haben die internationalen Schutzinstanzen durch zunehmende Überlastung und Legitimitätskrisen an Effektivität eingebüßt. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist aber ohnehin weniger mit Druck von außen als vielmehr durch Sozialisierung, also durch gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung im Inneren eines Verletzterstaates, zu erreichen. Menschenrechte erlauben die „Kanalisation“ von Diskursen in der Sprache der Rechte und können so von Vertretern der Zivilgesellschaft als Argumente aufgegriffen werden. Allerdings bestehen hier zwei Gefahren: *Ersstens* sind Menschenrechte nur beschränkt geeignet, jeglichen gesellschaftlichen Anforderungen in Zeiten der Globalisierung effektiv zu begegnen. Das Vokabular der Menschenrechte sollte nicht zum *cheap talk* werden und die Menschenrechtsidee überstrapazieren. *Zweitens* wird nicht selten mit zweierlei Maß gemessen, also schwachen Staaten menschenrechtliche Pflichten auferlegt, die reiche und mächtige Staaten selbst nicht einhalten. Westliche Akteure sollten sich hier konsistent verhalten, um glaubwürdig zu bleiben. Außerdem ist ein „milder“ Relativismus angemessen, der auf verschiedene Regionen und Kulturen der Welt Rücksicht nimmt, ohne aber ein universelles Minimum zu unterschreiten. Dieses Minimum muss immer wieder neu definiert werden, und zwar letztlich *bottom-up*, nach den Wertvorstellungen der Opfer, nicht der Täter.²⁷ Wenn wir Inflation und Doppelstandards vermeiden, bleiben die internationalen Menschenrechte wirkmächtig – als „letzte Utopie“ der Menschheit.²⁸

ANNE PETERS

ist Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (MPIL) in Heidelberg und Professorin an den Universitäten Heidelberg, Freie Universität Berlin und Basel. apeters-office@mpil.de

ELIF ASKIN

ist wissenschaftliche Referentin am MPIL. askin@mpil.de

ESSAY

FUNDIERTE HOFFNUNG

Der Kampf für Menschenrechte in Krisenzeiten

Wolfgang Kaleck

In der Corona-Krise manifestieren sich viele Entwicklungen der vergangenen Jahre, die die Lage der Menschenrechte negativ beeinflusst haben: ein die Welt umspannender Kapitalismus und eine unkontrollierte, beschleunigte Digitalisierung, die zu immer größerer Ungleichheit weltweit führen; die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse; die Beschneidung von Sozialsystemen; die Privatisierung und der drastische Abbau der Gesundheitsversorgung; der Verlust von öffentlichen Räumen; die verheerenden Auswirkungen des Klimawandels; knapper werdende lebenswichtige Ressourcen wie Energie, sauberes Wasser und Nahrung.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht einfach, einer Verkündung der „Endzeit der Menschenrechte“⁰¹ entgegenzutreten und sich kontrazyklisch dem Unbekannten der Geschichte positiv zu öffnen. Im Folgenden soll *erstens* ergründet werden, ob und – falls ja – warum die Menschenrechte in den vergangenen Jahren in eine Krise geraten sind, die Anlass für das grassierende dystopische Denken böte. *Zweitens* sollen der Skepsis Erfahrungen aus der Praxis von (juristischen) Kämpfen um Menschenrechte der vergangenen beiden Dekaden gegenübergestellt und *drittens* Ideen für neue Koalitionen im Kampf für die Menschenrechte formuliert werden.

MENSCHENRECHTE
IN DER KRISE?

Die Menschenrechte werden derzeit an vielen Orten der Welt mit Füßen getreten – nicht nur von den „üblichen Verdächtigen“, den autokratischen Herrschern von China, Russland und der Türkei. Auch aus Indien, Brasilien und Südafrika werden gravierende Menschenrechtsverstöße und die Erosion von Rechtsstaatlichkeit und Justizwesen berichtet, ebenso aus Polen und Ungarn, insbesondere im Umgang mit Minderheiten und Migrant*innen. Auch die westeuropäischen Regie-

rungen und die USA, nicht erst unter Präsident Donald Trump, verletzen Völkerrecht und Menschenrechte. Damit wenden sich diese Staaten von jenem Normensystem ab, das sie nach dem Zweiten Weltkrieg mit etabliert haben. Nicht zuletzt deshalb machen sich neue Dystopien und eine lähmende Hoffnungslosigkeit breit. Dagegen muss mit dem Philosophen Michel Serres erst einmal gefragt werden: „Was genau war früher besser?“⁰²

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden großen Pakte für politische und bürgerliche sowie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 sind zweifellos als Meilensteine zu bewerten. Sie formulierten Ansprüche und Versprechen, an denen alle Staaten, gerade auch von ihren jeweiligen Gegnern im Kalten Krieg, gemessen wurden. Die vagen Programmsätze wurden in den folgenden Jahrzehnten in konkretere Rechtsnormen gegossen und entsprechende Verfahren und Institutionen geschaffen.

Dem westlichen Narrativ einer Fortschrittsgeschichte der Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg sind jedoch die Realitäten entgegenzuhalten: Dem aus den Nürnberger Prozessen erwachsenen Anspruch, ein internationales Recht zu etablieren, mit dem die Verbrechen gegen die Menschlichkeit aller Nationen gleichermaßen geahndet werden können, handelten nicht nur das stalinistische Russland und das ebenfalls dem UN-Sicherheitsrat ständig angehörende China zuwider, auch die europäischen Imperialmächte verübten bei der Niederschlagung der Unabhängigkeitsbewegungen in ihren Kolonien Kriegsverbrechen, und die USA unterstützten Militärdiktaturen etwa in Süd- und Mittelamerika.

Nach dem Mauerfall 1989 erklärte der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama das „Ende der Geschichte“, den Erfolg des westlich-liberalkapitalistischen Gesellschaftsmodells, zu dem es keine Alternative mehr gebe. Doch auch in den 1990er Jahren war es nicht besser um die Menschenrechte

bestellt als vorher. Abseits der Metropolen wurden Völkermorde auf dem Balkan und in Ruanda sowie zahlreiche Verbrechen gegen die Menschlichkeit verübt, unter anderem in den kurdischen Gebieten der Türkei, in Kolumbien und in Zentralafrika.

Das Ende dieser Erzählung leiteten die westlichen Staaten schließlich selbst ein: mit dem Einsatz der Nato im Kosovo ohne UN-Mandat 1999, mit willkürlichen Verhaftungen und Folterungen von Terrorismusverdächtigen nach dem 11. September 2001 sowie mit dem Irak-Krieg 2003, in den die USA und Großbritannien an der Spitze einer „Koalition der Willigen“ ohne UN-Mandat zogen. Diese Rechtsverstöße signalisierten der Welt: Wir halten uns an das Völkerrecht, solange es unseren Interessen dient. Zeitgleich erstarkten weitere Akteure auf der Weltbühne wie China, Brasilien, Indien, Südafrika und erneut Russland, die in einer nunmehr multipolaren Weltordnung diese an den eigenen Interessen orientierte Einstellung zum Völkerrecht übernahmen.

Auch in die zurückliegende Dekade fallen viele Menschenrechtsverletzungen. Hinzu kommt allerdings, dass das seit 1945 entwickelte Menschenrechtsschutzsystem sowie die (Völker-)Rechtsordnung insgesamt als Referenzrahmen gerade von jenen Akteuren aufgegeben wird, die an ihrer Schaffung entscheidenden Anteil hatten. Nicht nur die USA vollziehen eine Abkehr vom Multilateralismus, auch in Europa beugt sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) insbesondere im Bereich Migration zunehmend politischem Druck. Ausdruck dafür sind zwei jüngere Entscheidungen zur Rechtmäßigkeit von Lagern im Grenzgebiet von Ungarn und Serbien sowie im Fall von kollektiven Rückschiebungen nach Spanien.⁰³

Kritik am Menschenrechtssystem und seinen Institutionen etwa in New York und Genf ist durchaus berechtigt, wurde aber auch schon von postkolonialen Kritiker*innen westlicher Menschenrechtspraxis geäußert.⁰⁴ So beklagt etwa

der Rechtswissenschaftler Makau Mutua den fast ausschließlichen Fokus auf Menschenrechtsverletzungen im Globalen Süden nach dem Schema „Wilde-Opfer-Retter“: Die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch unzivilisierte Wilde müssen gerettet werden, wobei die Staaten und Akteure des Globalen Nordens die Rolle der Retter für sich beanspruchen.⁰⁵ Zudem kritisiert er, dass die großen zivilgesellschaftlichen Akteure wie Amnesty International und Human Rights Watch sich auf politische und bürgerliche Rechte sowie auf Individualrechte beschränkten und die kollektiven wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vernachlässigten.⁰⁶

Befinden sich die Menschenrechte also in der Krise? Hat der Politikwissenschaftler Stephen Hopgood Recht, wenn er sagt, im Sinne einer entstehenden neowestfälischen Weltordnung stehen die Menschenrechte als säkulares, universelles und nicht verhandelbares Normensystem für das alte Modell Europa, das so nicht mehr existiere? Sind Menschenrechte als Konzept gescheitert?

ERFAHRUNGEN AUS DER MENSCHENRECHTLICHEN PRAXIS

Die Kritik ist in den vergangenen Jahren von Menschenrechtsorganisationen sowohl im Norden als auch im Süden rezipiert worden, sodass beispielsweise die Praxis der juristischen Menschenrechtsarbeit der zurückliegenden zwei Jahrzehnte ein sehr viel differenzierteres Bild ergibt. So trägt in weiten Teilen Lateinamerikas ein breites Spektrum an Organisationen sowohl individuelle als auch kollektive Kämpfe für Menschenrechte aus, zum Teil vor Gericht, zum Teil auf der Straße. Vieles von dem, was Kritiker*innen for-

Anne Orford/Florian Hoffmann (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford 2016, S. 155–172; Upendra Baxi, *The Future of Human Rights*, Delhi 2006; Bhupinder Chimni, *International Law and World Order: A Critique of Contemporary Approaches*, Cambridge 2017; Makau Mutua, *Human Rights Standards: Hegemony, Law, and Politics*, Albany 2016.

⁰⁵ Vgl. Makau Mutua, *Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights*, in: *Harvard International Law Journal* 1/2001, S. 201–245.

⁰⁶ Vgl. ders., *Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen bei der Rechtserzeugung*, in: Karina Theurer/Wolfgang Kaleck (Hrsg.), *Dekoloniale Rechtskritik und Rechtspraxis*, Baden-Baden 2020, S. 223–262; Tshepo Madlingozi, *On Transitional Justice Entrepreneurs and the Production of Victims*, in: *Journal of Human Rights Practice* 2/2010, S. 208–228.

⁰¹ Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, New York 2013.

⁰² Michel Serres, *Was genau war früher besser? Ein optimistischer Wutanfall*, Berlin 2019.

⁰³ Vgl. EGMR, *Ilias u. Ahmed v. Ungarn*, Urt. v. 21. 11. 2019 (Nr. 47287/15); ders., *N.D. u. N.T. v. Spanien*, Urt. v. 13. 2. 2020 (Nr. 8675/15 und 8697/15).

⁰⁴ Vgl. etwa Antony Anghie, *Whose Utopia? Development, Human Rights and the Third World*, in: *Qui Parle* 1/2013, S. 63–80; ders., *Imperialism and International Legal Theory*, in:

dern, etwa den Kampf um die Menschenrechte als eine populäre Kultur zu etablieren und einen ganzheitlichen politischen Blick zu entwerfen, wird von solchen Organisationen, etwa dem Zentrum für Rechts- und Sozialwissenschaften CELS in Argentinien, längst gepflegt.

Anders als noch vor einer Dekade beschäftigen sich weltweit immer mehr Netzwerke und Akteure mit dem Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte. Ablesbar ist dies sowohl an den Bemühungen um nationale und globale Regelungen zur Kontrolle und Sanktionierung transnationaler Unternehmen als auch bei Klagen gegen Menschenrechtsverletzungen. Neben Fällen von Verfolgungen von Gewerkschafter*innen in Konfliktregionen sowie von Lieferungen von Waffen, Überwachungstechnologien und anderen gefährlichen Gütern an repressive Regime, verfolgten die Klagen zuletzt komplexere Ziele wie die Herstellung von Verantwortlichkeit in globalen Lieferketten, etwa am Beispiel der südasiatischen Textilindustrie.⁰⁷

Zudem haben sich in vielen Staaten des Globalen Südens Menschenrechtsorganisationen und Aktivist*innenkollektive herausgebildet, um kollektive Rechte einzuklagen. So argumentierten etwa Anwält*innen 2001 vor dem Obersten Gericht in Indien, dass das verfassungsmäßige Recht auf Leben verletzt werde, wenn jährlich Tausende Inder*innen an Hunger sterben. Das Gericht folgte den Argumenten und diktierte der Regierung Ernährungsprogramme für etwa 300 Millionen Menschen.⁰⁸ Nun haben infolge dieser Gerichtsentscheidung sicherlich nicht alle Menschen in Indien genügend Nahrung. Allerdings sind die Initiator*innen solcher Klagen auch nicht so naiv, für den Fall eines Erfolgs vor Gericht die prompte Lösung eines Problems zu erwarten. Sie begreifen ihre politischen und juristischen Kämpfe um Menschenrechte als politische Prozesse, die sich zum Teil über Jahrzehnte hinziehen. Durch die Entscheidung in Indien verbesserte sich dennoch die Lage

von Millionen Menschen spürbar. Zugleich schrieb das Urteil globale Rechtsgeschichte, denn es zeigte, wie mittels des Rechts vermeintlich schwache soziale Menschenrechte durchgesetzt werden können.

Statt bei der Kritik an den Menschenrechten den Blick auf die im Globalen Norden angesiedelten Menschenrechtsinstitutionen zu verengen, sollte die Wechselwirkung zwischen dem, was dort und anderswo passiert, betrachtet werden.⁰⁹ Denn auch dafür gibt es gute Beispiele. So ist etwa mit Blick auf die Verhaftung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet im Oktober 1998 in London die größte Wirkung nicht in seiner Verhaftung, den Klarstellungen zur Immunität, die das House of Lords vor dem Hintergrund der Anklagepunkte Folter und Entführung sowie Pinochets Status als ehemaliges Staatsoberhaupt formulierte, und dem Gerichtsverfahren selbst zu sehen, sondern in der Tatsache, dass sich mit der Anklageerhebung gegen Pinochet die Verhältnisse in Chile und vor allem auch in Argentinien dynamisierten und politische Hindernisse für die juristische Aufarbeitung der Diktaturen in beiden Ländern wegfielen.¹⁰ Dies äußert sich bis heute in Hunderten Gerichtsverfahren und Verurteilungen gegen zum Teil hochrangige Militärs, Geheimdienstler*innen, Polizist*innen und andere Mittäter*innen der Diktaturmorde.

Ferner sollten nationale Strafverfahren nach dem Weltrechtsprinzip, auch „universelle Jurisdiktion“ genannt, stärker in den Fokus rücken. Dieses ermöglicht, schwerste Verbrechen auch außerhalb des Staatsgebietes, auf dem sie begangen wurden, juristisch zu verfolgen und über das traditionelle Mittel des *naming and shaming* von Menschenrechtsorganisationen hinauszugehen. Ein aktuelles Beispiel ist die Aufarbeitung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Syrien. Natürlich ist es auch ein Versagen der internationalen Institutionen, dass es dort zu Hunderttausenden Toten und Gefolterten gekommen ist. Allerdings hat die internationale Gemeinschaft nicht wie beispielsweise vor zwei oder drei Jahrzehnten bei vergleichbaren Verbrechen fast nicht reagiert. Vielmehr haben die Vereinten Nationen eine Untersuchungskommission eingerichtet und mit dem IIIM einen neuen Mechanismus

07 So etwa die Klage vier pakistanischer Staatsangehöriger gegen KfK vor dem Landgericht Dortmund (Urt. v. 10. 1. 2019, Az. 7 O 95/15). Vgl. dazu Philipp Wesche/Miriam Saage-Maaf, Holding Companies Liable for Human Rights Abuses Related to Foreign Subsidiaries and Suppliers before German Civil Courts: Lessons from Jabir and Others v KfK, in: Human Rights Law Review 2/2016, S. 370–385.

08 Vgl. Karina Theurer, Globalisierung und „Hunger by Design“: Der Kampf für soziale und wirtschaftliche Rechte. Gespräch mit Colin Gonsalves, in: dies./Kaleck (Anm. 6), S. 357–366.

09 In diesem Sinne auch César Rodríguez-Garavito, Anti-capitalist Human Rights for the 21st Century, 24. 10. 2019, www.openglobalrights.org/anti-capitalist-human-rights-for-the-21st-century.

10 Vgl. Naomi Roht-Arriaza, The Pinochet Effect, Philadelphia 2005.

etabliert,¹¹ die das Material über Menschenrechtsverletzungen sammeln, um diese für künftige Gerichtsverfahren bereitzuhalten. Darauf können bereits jetzt zahlreiche nach Westeuropa geflüchtete Oppositionelle und Überlebende zurückgreifen, die sich zusammengeschlossen und mithilfe von Menschenrechtsorganisationen Strafanzeigen unter anderem in Österreich, Deutschland, Frankreich, Norwegen und Schweden eingereicht haben. Erste Haftbefehle gegen hochrangige Geheimdienstgeneräle sowie Verhaftungen sind bereits erfolgt.¹² Im April 2020 begann in Koblenz das weltweit erste Verfahren zur Staatsfolter der Assad-Regierung.

Die Praxis der universellen Jurisdiktion ist nicht auf westeuropäische Staaten beschränkt. 2016 wurden 15 ranghohe Militärs in Buenos Aires wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Rahmen der „Operation Condor“, einer transnationalen Geheimdienstkooperation zur Verfolgung und Ermordung Andersdenkender und politischer Gegner*innen der lateinamerikanischen Diktaturen in den 1970er und 1980er Jahren, verurteilt.¹³ In dem wichtigsten afrikanischen Fall gegen den ehemaligen Diktator des Tschad, Hissene Habré, kämpften die Überlebenden von Folter vor Gerichten im Tschad, im Senegal, in Belgien und vor dem Internationalen Gerichtshof. In einem historischen Rechtsspruch verurteilte 2016 schließlich ein eigens gebildetes Sondergericht in Senegals Hauptstadt Dakar Habré zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe.¹⁴

Der häufig kritisierten Tatsache, dass der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag überwiegend gegen afrikanische Tatverdächtige und Angehörige besieger Staaten oder politischer Formationen vorgeht,¹⁵ wirken Netzwerke aus der ganzen Welt aktiv entgegen. Gegen Angehörige der Bush-Administration wurden seit 2004 in Deutsch-

land, Spanien, Frankreich, Belgien und der Schweiz mehrere Strafanzeigen wegen systematischer Folter im irakischen Abu Ghraib und im Gefangenenlager von Guantánamo erstattet – mit dem erklärten Ziel, die doppelten Standards bei der Verfolgung von Völkerstraftaten zu bekämpfen. Die Verfahren führten zwar zu wenigen juristischen Erfolgen, allerdings wurde die Verantwortlichkeit höchster militärischer und politischer Führer*innen nachgewiesen.¹⁶ In der Folge erließen die Staatsanwaltschaften von München und Mailand Haftbefehle gegen einzelne CIA-Angehörige wegen ihrer Beteiligung am „Extraordinary Rendition Program“ der CIA, in dessen Zuge Terrorverdächtige ohne juristische Grundlage in zum Teil geheime Gefängnisse überführt wurden. Die Rechtswidrigkeit des genannten Programms wurde implizit in mehreren Entscheidungen des EGMR, namentlich im Fall Khaled El-Masri gegen Mazedonien sowie gegen Polen und Litauen, festgestellt, der auch Großbritannien in zwei Entscheidungen verurteilte.¹⁷ Zudem untersuchten britische Institutionen Todesfälle irakischer Kriegsgefangener sowie Entschädigungszahlungen in mehreren Hundert Folterfällen durch Großbritannien. Vor diesem Hintergrund wurden CIA-intern gegenüber betroffenen Mitarbeiter*innen Warnungen vor Reisen nach Europa und in andere Regionen ausgesprochen, in denen Strafverfahren wegen Folter zu befürchten sind.

In Sachen Menschenrechte ist also nicht alles verloren. Wie die Politikwissenschaftlerin Kathryn Sikkink gezeigt hat, führt die zunehmende Zahl von gerichtlichen Untersuchungen und Ahndungen von großen Menschenrechtsverletzungen zu einer Wiederherstellung eines gewissen Maßes an Rechtsstaatlichkeit in den betroffenen Staaten. Ferner belegt Sikkink in vielen Bereichen der weltweiten Menschenrechtsslage Verbesserungen, etwa mit Blick auf die Zahl von Genoziden und Politiziden sowie auf den Rückgang der Todesstrafe und die abnehmende Kindersterblichkeit. Man dürfe Fortschritt nicht an einem Idealzustand messen, daran könne man nur scheitern. Demnach müsse man auch solchen Delegitimierungsversuchen entgegenreten, die die Normie-

11 IIMM steht für „International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011“.

12 Vgl. Wolfgang Kaleck/Patrick Kroger, Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond: Breathing New Life into Universal Jurisdiction in Europe?, in: *Journal of International Criminal Justice* 1/2018, S. 165–191.

13 Vgl. Francesca Lessa, Operation Condor on Trial: Justice for Transnational Human Rights Crimes in South America, in: *Journal of Latin American Studies* 2/2019, S. 409–439.

14 Vgl. die Dokumentation des Nebenkläger-Rechtsanwaltes Reed Brody, *Lebenslänglich für Diktator Hissène Habré*, Berlin 2017.

15 Vgl. Wolfgang Kaleck, *Mit zweierlei Maß*, Berlin 2012.

16 Vgl. Katherine Gallagher, Universal Jurisdiction in Practice: Efforts to Hold Donald Rumsfeld and Other High-level United States Officials Accountable for Torture, in: *Journal of International Criminal Justice* 5/2009, S. 1087–1116.

17 Vgl. Marko Milanovic, European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda, 7.7.2011, www.ejiltalk.org/european-court-decides-al-skeini-and-al-jedda.

zung von Menschenrechten und das Streiten für diese mit Verweis auf die unverändert miserablen Realitäten für obsolet erklären.¹⁸

NEUE KOALITIONEN

Die Durchsetzung der Menschenrechte ist ein politisches Anliegen, vor allem wenn mit Menschenrechten nicht nur die in Konventionen, Verfassungen und Gesetzen verbrieften Rechte gemeint sind, sondern sie als der offene, immerwährende utopische Anspruch für alle Menschen, in Freiheit und Würde zu leben, verstanden werden. Menschenrechte mit juristischen Mitteln durchzusetzen, ist demnach ebenfalls eine politische Aufgabe, denn es existiert kein neutraler, unpolitischer, von Machtverhältnissen unberührter Ort – ein solcher ist auch kein Gericht.

Aber Menschenrechte werden nicht von oben gewährt. Sie werden nicht allein dadurch Realität, dass sie einmal in Gesetze gegossen sind. Es sind überwiegend zivilgesellschaftliche Akteure, die, wie es die Frauenbewegung, die Arbeiterbewegung oder die Bürgerrechtsbewegung in den USA getan haben, Menschenrechte einfordern und erkämpfen.

Angesichts der aktuellen Krise und der weltweiten Transformationsprozesse sind neue Ansätze und Koalitionen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren vonnöten. *Business as usual*, ausgeführt von spezialisierten Menschenrechtlern, stets im Wettbewerb um Aufmerksamkeit, Fördergelder und Reputation, wird nicht ausreichen. Selbstreflexion der eigenen Rolle und Methoden ist ebenso gefragt wie ein Bewusstsein für die eigenen Privilegien. Es müssen neue Bündnisse zwischen lokal und global agierenden Akteuren, zwischen Globalem Norden und Globalem Süden sowie interdisziplinäre Koalitionen, beispielsweise zwischen Umweltaktivist*innen, Gewerkschafter*innen, Künstler*innen, Wissenschaftler*innen und Jurist*innen gebildet werden, um die Menschenrechte weiter voranzubringen – immer auf die jeweilige Situation ausgerichtet, kein *copy and paste*, kein *one size fits all*.

Auch hier gehen Länder des Globalen Südens mit gutem Beispiel voran: Für die Aufar-

beitung der Diktaturen vor allem in Argentinien und in Chile haben verschiedenste Akteure zusammengefunden. Das in den Gerichtssälen generierte dokumentarische Material kommunizieren die Überlebenden der Militärdiktaturen und ihre Angehörigen unterstützt von Akademiker*innen und Künstler*innen, in wissenschaftlichen Veröffentlichungen, in Zeitungsberichten, in Essays, in Theaterstücken und in Kinofilmen.¹⁹ All diese Akteure und Formate haben ihre Stärken im Kampf für die Menschenrechte: So können Akademiker*innen dazu beitragen, die Ursachen der Menschheitsverbrechen zu analysieren und das Recht kritisch weiterzuentwickeln, sodass es im Sinne der Marginalisierten und Betroffenen wirkt. Kunst in jeglicher Form kann nicht nur Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen bei der Verarbeitung ihrer Erlebnisse helfen, sondern auch Unrecht in seiner Komplexität und das Unsagbare sichtbar machen und so die Notwendigkeit der Durchsetzung der Menschenrechte zeigen; oder, wie es die Londoner Gruppe um Forensic Architecture vormacht, zugleich ein spezifisches intellektuelles Expertenwissen vor Gericht einbringen und die dahinter liegenden systemischen Probleme im öffentlichen Diskurs verhandeln.

Nicht zu vergessen sind aber auch die Kooperationen zwischen Menschenrechtsorganisationen und -aktivist*innen – nicht nur lokal, sondern sich gegenseitig komplementierend, arbeitsteilig, gemeinsam auch über die Grenzen des Globalen Nordens und Südens hinaus. Nur abseits der Kategorien von „wir“ und „ihr“, „Opfern“ und „Rettern“ können wir als Verbündete und als Optimist*innen des Willens notwendige Veränderungen erreichen. Diese Praxis zeigt, dass der Abgesang auf die Menschenrechte verfrüht ist. Denn sie bietet ein großes Potenzial, eine konkrete Utopie sowie Anknüpfungspunkte für das, was der Philosoph Ernst Bloch als eine „fundierte Hoffnung“ bezeichnet hat – oder wie der Schriftsteller James Baldwin es ausdrückte: „Not everything that is faced can be changed, but nothing can be changed until it is faced.“

Für die kritische Durchsicht des Textes danke ich Michelle Trimborn.

WOLFGANG KALECK

ist Generalsekretär des European Center for Constitutional and Human Rights in Berlin.

kaleck@ecchr.eu

¹⁸ Vgl. Kathryn Sikkink, *Evidence for Hope. Making Human Rights Work in the 21st Century*, Princeton–Oxford 2017.

¹⁹ Vgl. etwa die Ausstellungskataloge *Alltag und Vergessen. Argentinien 1976/2003*, Berlin 2003; *Schritte zur Flucht von der Arbeit zum Tun*, Köln 2004.

ESSAY

MORBIDE SYMPTOME

Die Krise der Menschenrechte

Stephen Hopgood

Das neuartige Coronavirus hat Regierungen aller Art – liberal-demokratische, rechts- wie linkspopulistische, autoritäre und diktatorische – dazu veranlasst, Notstandsgesetze zu verabschieden und persönliche und bürgerliche Freiheiten zu beschneiden. Was können wir schon sagen, wenn es heißt, ein Verstoß gegen die Regeln gefährde das Überleben Zehntausender älterer Mitbürger? Die Sorge um das Leben anderer, Fremde eingeschlossen, kann sogar als Beleg für die Bedeutung der Menschenrechte jedes Einzelnen in der heutigen modernen Zivilisation gelten.

Aber werden uns die Regierungen unsere Freiheiten wiedergeben, wenn der Albtraum vorbei ist? Oder werden bei anhaltenden Maßnahmen selbst die Wachsamsten unter uns aufgrund der allgemeinen Angst immer gleichgültiger werden gegenüber Einschränkungen des täglichen Lebens, die uns zum Wohl der Allgemeinheit auferlegt sind? Werden einige Regierungen feststellen, dass das Bedienen der dunkleren Bedürfnisse der Menschen – ihre Angst, ihre Neigung, andere zu beurteilen, ihre Vorbehalte gegenüber Andersartigem, ihren Drang, anderen die Schuld zu geben – sie gefügiger macht? Werden Wahlen, ja vielleicht der gesamte demokratische Prozess mit der Begründung außer Kraft gesetzt werden, jetzt sei nicht die richtige Zeit, sich um die Freiheiten des Einzelnen zu sorgen? Sind wir wieder in einer ähnlichen Situation wie nach den Anschlägen vom 11. September 2001, nur dieses Mal mit viel weitreichenderen Konsequenzen?

Schon bald werden wir unsere Welt in eine Zeit vor und nach Corona einteilen. Die Menschenrechte befinden sich jedoch bereits seit Längerem in Bedrängnis. Ihr Niedergang setzte spätestens mit der Militärintervention der Nato in Libyen ein – dem bis dato letzten Mal, dass China zuließ, dass die Nato und die USA die Unterstützung der Vereinten Nationen für ein Vorgehen erhielten, das Peking widerstrebte –, nach

der der Einfluss der USA und des Westens deutlich zu schrumpfen begann. Die Welt, die Menschenrechte Geltung verschaffen konnte, existiert nicht mehr. Das Coronavirus beschleunigt diesen Transformationsprozess und gibt ihm eine unvorhersehbare Richtung.

In seinen „Gefängnisheften“ schrieb der italienische Kommunist und Philosoph Antonio Gramsci über die 1920er und 1930er Jahre: „Die Krise besteht genau darin, dass das Alte stirbt und das Neue nicht geboren werden kann; in diesem Zwischenreich tritt eine Vielzahl von morbiden Symptomen auf.“ Diese Symptome sind mit Blick auf die Menschenrechte schon seit einiger Zeit zu beobachten.

SCHLEICHENDE ENTLIBERALISIERUNG

Das offensichtlichste Symptom ist der Aufstieg von Parteien und Demagogen, deren Nationalismus und Abschottungspolitik den Faschismus vergangener Zeiten anklingen lassen. In den EU-Mitgliedstaaten bemühen sich rechtsgerichtete Parteien, an die Regierung zu kommen, in einigen Ländern wie etwa in Ungarn haben sie es sogar schon geschafft. Doch auch in den USA ist das Aufkommen einer nationalistischen, personenfokussierten und gegen Einwanderung gerichteten Politik zu beobachten, in der Eliten und der Rechtsstaat als Hindernisse betrachtet werden, die es zu überwinden gilt. Unter Präsident Donald Trump kann die US-Regierung ungestraft lügen, Folter wird offen empfohlen, und in der Außenpolitik haben Drohungen und Aggressionen die internationale Zusammenarbeit und den Multilateralismus ersetzt. Diese Elemente hat es in der US-Politik zwar schon immer gegeben, doch findet sich in der jüngeren Vergangenheit kein US-Präsident, der seine rechten Instinkte so unverhohlen zum Ausdruck brachte wie Trump.

Das Problem ist nicht auf westliche Staaten beschränkt. Hunderttausende Uiguren sind derzeit in chinesischen Internierungslagern inhaftiert, und der chinesische Staatspräsident Xi Jinping scheint fest entschlossen, auf Lebenszeit an der Macht zu bleiben, ähnlich wie Präsident Wladimir Putin in Russland. In Syrien geht die Bombardierung der Zivilbevölkerung, bei der auch gezielt Krankenhäuser angegriffen werden, auf Befehl von Machthaber Assad und seinem Verbündeten Putin weiter. Man könnte noch viele weitere Beispiele nennen, bei denen autoritäre Regierungen und Parteien in unterschiedlicher Form an umfangreichen Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind – in der Türkei, in Indien, auf den Philippinen, in Thailand, Ägypten, Iran, Saudi-Arabien, im Jemen, im Irak, in Venezuela, Myanmar und Brasilien, ganz zu schweigen von Nordkorea und den zentralasiatischen Republiken.

Ein Skeptiker könnte nun sagen: Viele dieser Länder hatten schon immer eine autoritäre Regierung, Viktor Orbán ist der einzige offen illiberale Politiker, der derzeit in Europa an der Macht ist, und Trump ist einfach eine Abweichung. Es wäre ein Fehler, so könnte der Skeptiker hinzufügen, von ein paar prominenten Beispielen auf einen Trend zu schließen.

Doch meiner Meinung nach sind hier Symptome einer tieferliegenden, schleichenden Entliberalisierung zu erkennen – Veränderungen unterhalb der Oberfläche, die eine populistische Politik in die Mitte demokratischer Gesellschaften rücken. Ihre Wurzeln liegen darin, dass das westliche, demokratisch-kapitalistische Modell des Wirtschaftswachstums nicht mehr haltbar ist und die Regierungen immer weniger in der Lage sind, etwas gegen seine „externen Effekte“, etwa die massive Umweltzerstörung, zu unternehmen. Diese Form des Kapitalismus, bei der sich das Vermögen in den Händen von immer weniger Menschen konzentriert, die nicht mehr sinnvoll zur Verantwortung gezogen werden können, führt wohlhabende Gesellschaften in die Klemme: Auf der einen Seite stehen die Jungen, die gesellschaftlich progressive Arbeiterklasse und die Umweltbewussten sowie zahlreiche soziale Bewegungen, die allesamt eine gerechtere Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen fordern und von einem Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Klimawandel ausgehen. Für viele von ihnen ist nicht weniger, sondern mehr Regulierung die Lösung. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die die Ungleichheit damit erklären, dass ihnen das,

was sie als ihr angestammtes Recht betrachten, von Menschen genommen wird, die nicht richtig zu ihrer Gemeinschaft gehören würden – Einwanderer, Muslime, Flüchtlinge – und denen die Ressourcen daher nicht zustehen.

Mit anderen Worten: Einem umweltbewussten demokratischen Sozialismus steht ein rechtsgerichteter Nationalismus gegenüber, die Linke gegen die Rechte. Auf jeder Seite herrscht Skepsis gegenüber Eliten, Höhergebildeten, Liberalen, gemäßigten Politikern der Mitte und generell gegenüber allem, was man als „Weiter so“ bezeichnen könnte. Dieses „Weiter so“ ist jedoch das Lebenselixier einer kapitalistischen Demokratie, zu deren wesentlichen Merkmalen die Menschenrechte gehören. In der Tat sind die Menschenrechte für die Linke schlicht keine effektive Grundlage für eine sinnvolle Solidarität, die daraus entsteht, dass viele Menschen ihr gemeinsames Interesse an einem radikalen Wandel erkennen und dieses Interesse gemeinsam verfolgen. Für die Rechte sind die Menschenrechte eine liberale Falle, eine Art Taschenspielertrick, mit dem man „wahren“ Bürgern ihre angeborenen Rechte durch Verfahren rauben will, bei denen traditionelle nationale Identitäten eine untergeordnete Rolle spielen.

Wenn die Aussichten in immer mehr westlichen Staaten also düster sind, können wir dann wenigstens auf die breite Palette internationaler Instrumente zur Förderung der Menschenrechte zurückgreifen?

DAS INTERNATIONALE SYSTEM DER MENSCHENRECHTE

Auf internationaler Ebene gibt es neben der UN-Charta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte neun grundlegende Menschenrechtsabkommen: für bürgerliche und politische Rechte, für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, gegen Rassendiskriminierung, gegen die Diskriminierung von Frauen, gegen Folter, zum Schutz der Kinder, zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern, zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie gegen das Verschwindenlassen. Ihre Einhaltung wird von Expertenausschüssen überwacht. Hinzu kommen der UN-Menschenrechtsrat, der die Menschenrechtssituation in den UN-Mitgliedstaaten regelmäßigen Überprüfungen unterzieht, und das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, das die Menschenrechtsarbeit innerhalb der Vereinten Nationen koordiniert.

Jenseits der Vereinten Nationen gibt es mehrere regionale Menschenrechtsabkommen und -konventionen, von denen einige auch mit Mechanismen zu ihrer Überwachung ausgestattet sind. Ferner fungiert der Internationale Strafgerichtshof, der zwar offiziell für das Völkerstrafrecht zuständig ist, in vielerlei Hinsicht als Gericht für Menschenrechte, vor allem im Bereich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Darüber hinaus ist eine ganze Reihe weltweit einflussreicher zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen aktiv – die bekanntesten sind wohl Amnesty International und Human Rights Watch. Sie werden ergänzt durch unzählige regionale, nationale und lokale Menschenrechtsgruppen.

Auf den ersten Blick hat man also durchaus den Eindruck, dass die Menschenrechte international dauerhaft etabliert sind. Warum sollte jemand daran zweifeln? Es gibt zwei wesentliche Gründe: die grundlegende Bedeutung einer starken westlichen Vorreiterrolle für das Funktionieren des globalen Menschenrechtsapparates und das (Wieder-)Erstarken nationalistischer und religiöser Kräfte in der Politik. Da wir in manchen westlichen Staaten Politiker haben, die multilaterale und universale Forderungen nach Rechten zunehmend mit Skepsis betrachten, entwickelt sich nun eine Lücke, wo sich einst die Unterstützer der Menschenrechte sammelten. Und so überträgt sich die Situation von der nationalen auf die internationale Ebene.

NIEDERGANG DER WESTLICHEN FÜHRUNG

Durch das Argument, dass mit der schwindenden westlichen Führung auch das Schicksal der Menschenrechte besiegelt ist, soll keineswegs außen bleiben, dass westliche Staaten häufig heuchlerisch und eigennützig mit den Menschenrechten umgegangen sind und selbst auch schwere Menschenrechtsverstöße begangen haben – man denke nur an die USA in Vietnam. Ich möchte damit Folgendes sagen: Wenn Menschenrechte weltweit zur Geltung kamen, dann weil zeitweise die Interessen der westlichen Zivilgesellschaften, im Verbund mit ähnlich gesinnten gesellschaftlichen Bewegungen in anderen Ländern, Hand in Hand gingen mit den Interessen der westlichen Regierungen. Diese zogen aus der Unterstützung der Menschenrechte einen doppelten Vorteil: Sie stellten ihre Bürger zufrieden, die verlangten, dass ein Staat die Menschenrechte achten müsse, und sie konnten eine ge-

waltfreie, aber wirkungsvolle Form der *soft power* einsetzen, um ihre Feinde zu dämonisieren: die moralische Ächtung. In der Spätphase des Kalten Krieges, als es darum ging, postkoloniale Regierungen so unter Druck zu setzen, dass sie auf Washington hörten, war diese Strategie sehr effektiv.

Verschiedene internationale Krisen haben gezeigt, dass die USA und ihre europäischen Verbündeten nicht mehr so mächtig sind wie einst. Der deutlichste Beweis dafür ist der Krieg in Syrien, bei dem weder Drohungen und Luftangriffe seitens der USA, noch diplomatische Bemühungen im UN-Kontext Assad zum Einlenken bewegt haben oder Russland davon abbringen konnten, ihn zu unterstützen. Weitere Belege sind der wachsende Einfluss Irans, das Unvermögen, Nordkorea mit Blick auf seine Nuklearwaffen zu Zugeständnissen zu bewegen, und der immer wieder aufflackernde Handelskrieg zwischen den USA und China. Neu erstarkte Rivalen wie China und Russland haben kein Interesse an Menschenrechten. Viele aufstrebende Staaten im internationalen System haben keine liberale Rechts tradition, selbst wenn sie wie etwa Indien demokratisch verfasst sind. Daher stehen die Menschenrechte vermehrt in Konkurrenz zu anderen Konzepten wie Religion oder Familie, ganz abgesehen von der postkolonialen Kritik an den Menschenrechten und ihren eurozentrischen Grundannahmen.

Wir reden hier nicht vom „Ende des Westens“, aber doch vom Ende der westlichen Dominanz. Die Bindung an die Menschenrechte wird auf die Vorstellung liberaler Werte als eine Reihe grundlegender Prinzipien schrumpfen, die westliche Staaten mithilfe der vielen multilateralen Institutionen und Foren, denen sie seit Jahrzehnten vorstehen, weltweit verbreiten und verankern wollten. Die in den kommenden Jahren entstehenden globalen Regeln werden von Regierungen festgelegt und angewandt werden, die eine andere Sichtweise vertreten als die westlichen Staaten. Sie müssen nicht mehr länger auf Washington oder Berlin, Paris und London hören, weil ihnen Peking und in deutlich geringerem Maße auch Moskau andere Optionen bieten.

Eine Führung durch den Westen wie bisher wird es nicht mehr geben und damit auch keine garantierte Fortsetzung des liberalen Projekts, an dem die Menschenrechte einen wesentlichen Anteil haben. Die Rede ist hier nicht nur von einem relativen Niedergang des Westens, sondern von einer Welt, in der keine einzelne Regierung es leisten kann, schwierige Übereinkommen mit

einer Mischung aus Zwang, Anreizen und diplomatischer Überzeugung durchzusetzen. Kein einzelner Staat kann die Führung übernehmen – die USA nicht mehr, China aber auch nicht. Wer wird anderen Staaten dann sagen, dass sie ihre Journalisten nicht hinrichten, LGBT-Menschen nicht kriminalisieren und Frauen nicht die Gleichstellung verweigern dürfen? Oder dass sie religiöse Minderheiten tolerieren müssen? Oder dass sie Verträge einhalten sollen, die das Funktionieren des internationalen Systems mit Blick auf Handel, Sicherheit und – man wagt es kaum auszusprechen – Gesundheitsfürsorge gewährleisten?

Wir wissen nicht, wie diese Welt aussehen wird. Und wer würde angesichts der vielen Probleme, zu denen die Vereinten Nationen und ihre westlichen Verbündeten mit ihrem außenpolitischen Druck und ihren Militärinterventionen beigetragen haben, die Behauptung wagen, dass diese Welt zwangsläufig eine schlechtere sein wird? In Zukunft werden jedenfalls nicht alle in eine gemeinsame Richtung streben, ob das Ziel nun eine Gesell-

schaft und Regierung ist, die liberal, demokratisch und mehr oder weniger tolerant ist, oder ein anderes Regime. Kein Staat wird die Macht haben, die Regeln zu globalisieren, und in diesem Machtvakuum werden ganz unterschiedliche Arrangements entstehen. Menschenrechte werden immer wieder eine Rolle spielen, doch das globale Rechte-regime hat seine größte Ausdehnung erreicht und befindet sich nun auf dem Rückzug. Wir müssen abwarten, was folgt, wenn die morbiden Symptome abgeklungen sind: Vielleicht eine neue Reihe globaler Institutionen, vielleicht wird es aber auch gar keine Institutionen dieser Art geben.

Übersetzung aus dem Englischen: Heike Schlatterer, Pforzheim.

STEPHEN HOPGOOD

ist Professor für Internationale Beziehungen an der School of Oriental and African Studies der University of London, England.

prodirectorintl@soas.ac.uk

Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns bei Twitter!



MENSCHENRECHTE UND 75 JAHRE VEREINTE NATIONEN

Hannah Birkenkötter · Lisa Heemann

Multilateralismus bezeichnet eine auf Dauer angelegte, von gemeinsamen Werten und Überzeugungen getragene regelbasierte Zusammenarbeit von Staaten und bildet damit den Gegensatz zur einseitigen Durchsetzung nationalstaatlicher Einzelinteressen.⁰¹ Die vor 75 Jahren gegründeten Vereinten Nationen sind die multilaterale Organisation schlechthin. Die UN-Charta ist ein Bekenntnis zur Kooperation aller Staaten. Sie betont deren souveräne Gleichheit und formuliert ein Bekenntnis zu den drei Säulen Frieden, Entwicklung und Menschenrechte sowie klare Regeln der Zusammenarbeit. Die Vereinten Nationen sind das einzige universelle Forum – nahezu alle Staaten der Welt sind Mitglied – und einzigartig in Bezug auf die Breite der Themen, die sie bearbeiten.

Um die Menschenrechte als eine der drei zentralen Säulen der Vereinten Nationen soll es im Folgenden gehen. Heute existiert ein umfassendes Netz menschenrechtlicher Normen: Neben der sogenannten International Bill of Human Rights, die die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und die zwei Internationalen Menschenrechtspakte über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) umfasst, gibt es sieben weitere Kern-Menschenrechtsverträge samt Zusatzprotokollen, außerdem eine Vielzahl von Erklärungen, Resolutionen, Mindeststandards und Grundprinzipien. Diese Normenvielfalt wird von einem komplexen institutionellen Gefüge flankiert.

Wie hat sich dieses UN-Menschenrechtssystem über die vergangenen 75 Jahre entwickelt? Und wie können wir es angesichts des derzeitigen Widerstands gegen den Multilateralismus stärken?

ERSTE SCHRITTE DES UN-MENSCHENRECHTSSYSTEMS

In der UN-Charta sind die Menschenrechte in Artikel 1 Absatz 3 zwar benannt, sie enthält aber keinen eigenen Rechtekatalog. Die Idee eines solchen

stand im Vorfeld der UN-Gründungskonferenz in San Francisco 1945 im Raum, wurde dann aber vertagt.⁰² Stattdessen wurde die UN-Menschenrechtskommission, ein Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates bestehend aus 18 Staatenvertreter*innen, damit beauftragt, einen internationalen Menschenrechtskodex zu erarbeiten. Dieser sollte ursprünglich aus einer Erklärung, einem verbindlichen Vertragswerk sowie Maßnahmen zu dessen Umsetzung bestehen. Die AEMR wurde 1948 verabschiedet, die Verhandlungen zum verbindlichen Vertragswerk, das ab den frühen 1950er Jahren in zwei Verträge aufgespalten wurde, zogen sich im Lichte des Ost-West-Konflikts aber noch über beinahe zwei Jahrzehnte.⁰³ Erst 1966 verabschiedete die UN-Generalversammlung die beiden Menschenrechtspakte.

Parallel zu den Verhandlungen der beiden Pakte bot die Abteilung für Menschenrechte im UN-Generalsekretariat seit den 1950er Jahren „advisory services in the field of human rights“ an.⁰⁴ Diese umfassten unter anderem die Entsendung von Menschenrechtsexpert*innen auf Anfrage von Mitgliedstaaten, ein Stipendienprogramm für Verwaltungsbeamt*innen aus neuen Mitgliedstaaten sowie regelmäßige Seminare. Diese Maßnahmen waren und sind bis heute freiwillig. Damit waren die Angebote im Bereich der Menschenrechte in den frühen Jahrzehnten des Bestehens der Vereinten Nationen zwar maßgeblich für die Verbreitung von Wissen über menschenrechtliche Standards und Informationsaustausch, hielten aber am Grundprinzip der staatlichen Zustimmung fest.

AUFWIND AB DEN 1960ER JAHREN

Das änderte sich ab den späten 1960er Jahren mit der Berichterstattung durch unabhängige Expert*innen zu Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Mitgliedstaaten, die heute als „Sonderverfahren“ bekannt sind. Als ers-

tes Sonderverfahren gilt die 1967 eingerichtete Ad-hoc-Expert*innen-Arbeitsgruppe eminenter Jurist*innen, die damit beauftragt wurde, der UN-Menschenrechtskommission regelmäßig über die Menschenrechtslage in Apartheid-Südafrika zu berichten. In der Arbeitsgruppe lagen gleich zwei wichtige Neuerungen: Nicht nur wurde sie ohne Zustimmung Südafrikas gegründet, sie war außerdem befugt, Beschwerden von Einzelpersonen zu hören und zu verwerten. Während die Mitgliedstaaten ursprünglich nicht beabsichtigten, ein komplett neues Verfahren einzurichten, enthielten die relevanten Resolutionen Textpassagen wie „Menschenrechtsverletzungen (...) wo auch immer sie auftreten“ oder „Menschenrechtsverletzungen (...) in allen Mitgliedstaaten“.⁰⁵ Dies erlaubte der Menschenrechtskommission in der Folge, in Chile oder Bolivien und zu bestimmten menschenrechtlich relevanten Themen wie außerrechtliche Tötungen insbesondere durch paramilitärische Gruppen unabhängige Sonderberichterstatte*innen zu berufen.⁰⁶ Heute gibt es über 50 solcher Berichterstatte*innen zu verschiedenen Themen und Ländern.

Es war kein Zufall, dass das erste Sonderverfahren in die zweite Hälfte der 1960er Jahre fiel. Denn ab diesem Jahrzehnt erfuhren auch das menschenrechtliche Vertragswesen und der allgemeine menschenrechtliche Diskurs erheblichen Aufwind: 1965 wurde zunächst das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung verabschiedet, 1966 folgten der Zivil- und der Sozialpakt. 20 Jahre nach der AEMR fand 1968 die erste Weltmenschenrechtskonferenz in Teheran statt, auf der die Mitgliedstaaten ihr Bekenntnis zu internationalen Menschenrechten bekräftigten, aber auch feststellten, dass auf der Umsetzungsebene noch viel zu tun sei.⁰⁷

Durch das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und die beiden Pakte wurde ein wei-

teres Instrument des UN-Menschenrechtssystems ins Leben gerufen: die Vertragsausschüsse.⁰⁸ Hierbei handelt es sich um Expert*innenausschüsse, die mit „Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen“ besetzt sind, die in ihrer persönlichen Eigenschaft handeln, also nicht weisungsgebunden sind. Die Vertragsausschüsse nehmen im Wesentlichen drei Aufgaben wahr: Sie geben auf der Grundlage von Berichten individuelle Empfehlungen zur Umsetzung an die Vertragsstaaten ab; sie sind – sofern sich die Vertragsstaaten diesem Verfahren unterworfen haben – befugt, Beschwerden von Einzelpersonen zu untersuchen; und sie geben Allgemeine Empfehlungen und Kommentare heraus, die einzelne Vertragsbestimmungen präzisieren. Neben den Ausschüssen zu den drei bereits erwähnten Verträgen existieren heute Ausschüsse für die Frauenrechtskonvention von 1979, die Anti-Folterkonvention von 1984, die Kinderrechtskonvention von 1989, die Wanderarbeiterrechtskonvention von 1990 sowie für die Behindertenrechtskonvention und die Konvention gegen das Verschwindenlassen von 2006.

Ein weiterer Baustein des heutigen UN-Menschenrechtssystems sind die nationalen Menschenrechtsinstitutionen.⁰⁹ Bereits 1946 hatte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten aufgefordert, zu prüfen, ob lokale Informationsgruppen in den Mitgliedstaaten errichtet werden könnten, um die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission durch Informationskampagnen zu unterstützen. Diese Idee bekam nach dem Inkrafttreten der beiden Menschenrechtspakte 1976 neuen Aufwind. Zum 30-jährigen Jubiläum der AEMR wurden 1978 Richtlinien für die Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen verabschiedet,¹⁰ allerdings gab es sie bis 1993 nur in 29 Staaten. Dies änderte sich mit den Pariser Prinzipien von 1993, in denen die Staaten explizit dazu aufgefordert wurden, nationale Menschenrechtsinstitutionen einzurichten,¹¹ die als unabhängige Organisationen nicht nur ihre jeweilige Regierung in Menschenrechtsfragen beraten und die Öffentlichkeit über Menschenrechte informieren sollten, sondern

01 Vgl. John G. Ruggie, *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993, S. 7.

02 Vgl. hier und im Folgenden William Schabas, *Introductory Essay*, in: ders. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: The Travaux Préparatoires*, S. lxxi–cxxx, hier S. lxxvii.

03 Vgl. Christopher Roberts, *The Contentious History of the International Bill of Human Rights*, Cambridge 2015, S. 10, S. 27f.

04 UN Doc. A/Res/926 (X).

05 UN Doc. E/Res/1102 (XL); UN Doc. A/Res/2144 (XXI).

06 Vgl. Marc Limon/Hilary Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism. Origins, Evolution and Reform*, 2014, www.universal-rights.org/urg-policy-reports/history-of-the-united-nations-special-procedures-mechanism-origins-evolution-and-reform.

07 Vgl. UN Doc. A/CONF.32/41.

08 Vgl. Hannah Birkenkötter, *Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen*, in: APuZ 10–11/2016, S. 10–16.

09 In Deutschland ist dies das Deutsche Institut für Menschenrechte, siehe www.institut-fuer-menschenrechte.de/ueber-uns/nationale-menschenrechtsinstitutionen.

10 Vgl. UN Doc. ST/HR/SER.A/2.

11 Vgl. UN Doc. A/Res/48/134, Annex.

auch die Ratifikation von UN-Menschenrechtsverträgen und deren Umsetzung aktiv fördern, zu Berichten im Rahmen der UN-Menschenrechtsberichtsverfahren beitragen und mit den Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte zusammenarbeiten sollten. Die Pariser Prinzipien sind noch heute die Leitlinie für die derzeit 114 nationalen Menschenrechtsinstitutionen.

NACH DEM KALTEN KRIEG: ENTHUSIASMUS UND ERNÜCHTERUNG

Das Jahr 1993 markiert mit der zweiten Weltmenschenrechtskonferenz in Wien einen Meilenstein in der Geschichte des UN-Menschenrechtssystems. In der Abschlusserklärung bekräftigten die Mitgliedstaaten die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte, und das Wiener Aktionsprogramm enthielt Empfehlungen für mehrere wegweisende Schritte, unter anderem die Einrichtung des Hochkommissariats für Menschenrechte als zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle im UN-Generalsekretariat und einen stärkeren Fokus auf die technischen Hilfsprogramme im Bereich Menschenrechte.¹²

Diese institutionelle Stärkung der Menschenrechte wurde durch den damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan weiter vorangetrieben, der in seiner ersten Reform 1997 veranlasste, dass Menschenrechte als Querschnittsthema in allen Arbeitsbereichen der Vereinten Nationen, insbesondere also in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Friedenssicherung, eine herausgehobene Rolle spielen sollten.¹³ Ein weiterer Meilenstein war die Verabschiedung des Romstatuts zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs 1998.¹⁴

Die langen 1990er Jahre waren aber auch von Ernüchterung geprägt. Während 1993 die Weltmenschenrechtskonferenz in Wien tagte, wurden keine tausend Kilometer entfernt auf dem Balkan Kriegsverbrechen begangen, deren trauriger Höhepunkt

1995 der Völkermord von Srebrenica markierte. 1994 fiel in Ruanda ein Fünftel der Bevölkerung einem Genozid zum Opfer. In beiden Situationen waren die Vereinten Nationen machtlos und zogen sogar Blauhelmtuppen aus der Krise ab.¹⁵

In der Folge wurde das Konzept der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) entwickelt, das im Grundsatz 2005 durch die Staatengemeinschaft anerkannt wurde.¹⁶ Es sieht eine staatliche Verantwortung für den Schutz der eigenen Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie eine Verantwortung der internationalen Gemeinschaft vor, Staaten zu unterstützen, Frühwarnsysteme zu entwickeln und im Ernstfall Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu ergreifen. Allerdings fehlte und fehlt es der Schutzverantwortung an institutionellen Durchsetzungsmechanismen: Ein Veto im UN-Sicherheitsrat hat sich zuletzt auch angesichts von Kriegsverbrechen in Syrien als nicht zu verhindern erwiesen, und im Rahmen der Intervention in Libyen 2011 hat sich die westliche Allianz außerdem dem Vorwurf ausgesetzt, unter dem Deckmantel der Schutzverantwortung Regimewechsel zu veranlassen.¹⁷

In den 1990er Jahren geriet auch die UN-Menschenrechtskommission zunehmend in die Kritik. Angewachsen von 18 auf 53 Vertreter*innen war die Kommission unfähig, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, und ihr wurde vorgeworfen, einseitig bestimmte Länder anzuprangern, während sie gleichzeitig Vertreter*innen autoritär regierter Staaten im Konsensverfahren in ihre Reihen wählte.¹⁸ 2006 stellte die Kommission ihre Arbeit ein. An ihre Stelle trat der UN-Menschenrechtsrat mit einigen wesentlichen Neuerungen: Als Unterorgan der UN-Generalversammlung erhielt der Rat eine prominentere Stellung im UN-System. Noch wichtiger war aber die Einführung

¹² Vgl. UN Doc. A/CONF.157/23.

¹³ Vgl. UN Doc. A/51/950.

¹⁴ Vgl. UN Doc. A/CONF.183/9. Der Internationale Strafgerichtshof ist eine unabhängige internationale Organisation und gehört nicht zum UN-Menschenrechtssystem im engeren Sinne. Gleichwohl ist ein solcher Gerichtshof, der in Fällen schwerster Menschenrechtsverletzungen ermittelt, ein wichtiger Bestandteil eines umfassenden Menschenrechtsschutzes. Zur Geschichte des Völkerstrafrechts vgl. M. Cherif Bassiouni, *From Versailles to Rwanda in 75 Years*, in: *Harvard Human Rights Journal* 11/1997, S. 11–62.

¹⁵ Vgl. UN Doc. S/1999/1257, Annex; UN Doc. A/54/549.

¹⁶ Vgl. Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C. 1996; International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001; UN Doc. A/Res/60/1, Abs. 138f.

¹⁷ Siehe *Die Friedens-Warte* 1–2/2013.

¹⁸ Zuletzt den Sudan 2004, während gleichzeitig Warnungen vor einer ethnischen Säuberung in Darfur kursierten. Vgl. Natalie Samarasinghe, *Human Rights: Norms and Machinery*, in: Thomas Weiss/Sam Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford 2018², S. 543–565, hier S. 552.

der Allgemeinen Periodischen Überprüfung, der sich jeder Mitgliedstaat unabhängig von seiner Menschenrechtslage durch die anderen Mitgliedstaaten unterziehen muss. Zudem kann der UN-Menschenrechtsrat durch Sondersitzungen, die durch ein Drittel der Mitglieder jederzeit einberufen werden können, schneller auf Menschenrechtskrisen reagieren und hat einige wichtige Untersuchungskommissionen ins Leben gerufen, unter anderem zu Syrien und Nordkorea.

Auch wenn Menschenrechte heute aus dem internationalen Diskurs nicht mehr wegzudenken sind, bleiben viele Kritikpunkte offen. Das betrifft auch die Vereinten Nationen als Organisation selbst: Lange sahen sie sich nicht unmittelbar an die Standards gebunden, für deren Einhaltung sie warben, und lehnten eine rechtliche Verantwortung für das Fehlverhalten von Blauhelmsoldaten ab, etwa im Fall von Srebrenica, als Blauhelmsoldaten den Genozid an bosnischen Muslimen nicht verhinderten, oder in Haiti, wo Blauhelmsoldaten vermutlich für den Ausbruch der Cholera verantwortlich waren.¹⁹ Auch der UN-Sicherheitsrat hat über seine Blockade angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen hinaus Kritik aus menschenrechtlicher Sicht auf sich gezogen, indem er etwa Sanktionen erließ, ohne dass den betroffenen Individuen der Rechtsweg gegen diese Maßnahmen offenstand.²⁰ Die Frage, inwieweit Wirtschaftsunternehmen an internationale Menschenrechte gebunden sind, gehört zu den nach wie vor umstritteneren Punkten auf der Agenda.

KRISE DES MULTILATERALISMUS

Das UN-Menschenrechtssystem sieht sich heute allerdings einer weiteren Gefahr ausgesetzt, die im weiteren Kontext der derzeit beschworenen Krise des Multilateralismus betrachtet werden muss. Der Eindruck dieser Krise lässt sich heute vor allem an der Haltung der Vereinigten Staaten unter

Präsident Donald Trump festmachen, die unter dem Motto „America first“ eine Abkehr vom Multilateralismus vollziehen, den sie seit 1945 stark geprägt haben. So haben sich die USA polternd aus wichtigen UN-Unterorganen und Abkommen wie dem Menschenrechtsrat oder dem Pariser Klimaabkommen zurückgezogen. Schon kurz nach seinem Amtsantritt kürzte Trump die Zahlungen an die Vereinten Nationen, verbunden mit deutlicher Kritik an der Organisation.²¹ Mit ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Multilateralismus sind die USA nicht allein. Auch in anderen Staaten herrschen nationalistische Töne vor und werden die Vereinten Nationen und die Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit offen infrage gestellt, etwa in Brasilien unter dem rechtspopulistischen Präsidenten Jair Bolsonaro. Laut UN-Generalsekretär António Guterres ist der Multilateralismus „under fire precisely when we need it most“.²²

Um zu bestimmen, inwiefern die Krise des multilateralen Denkens die Vereinten Nationen selbst in eine Krise stürzen, sind Angriffe und Krisensymptome auf unterschiedlichen Ebenen zu unterscheiden: Halten sich die Staaten an bestehende Normen? Gelingt es, neue Normen und Problemlösungen zu entwickeln? Wie handlungsfähig sind die Vereinten Nationen auf operativer Ebene?²³

Die Bilanz fällt gemischt aus. Grundsätzlich hat die regelbasierte internationale Ordnung Bestand. Die Öffentlichkeit beziehungsweise die Staatengemeinschaft reagiert zu Recht scharf auf Regelbrüche wie die Annexion der Krim durch Russland 2014 oder die gezielte Tötung des iranischen Generals Qasem Soleimani 2020 durch die USA. Diese bleiben aber (noch) die zu verurteilende Ausnahme in der alltäglichen internationalen Zusammenarbeit.²⁴ Das Beispiel des Konflikts in Syrien zeigt, dass die Vereinten Nationen in der Krise des Multilateralismus zugleich bei der Problemlösung blockiert und auf operativer Ebene unverzichtbar sein

¹⁹ Dazu Katarina Lundahl, *The United Nations and the Remedy Gap: The Haiti Cholera Dispute*, in: *Die Friedens-Warte* 3–4/2013, S. 77–117.

²⁰ Dies gipfelte im Verfahren von Yassin Abdullah Kadi gegen die EU-Kommission, die die Sanktionen des UN-Sicherheitsrates gegen Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk oder den Taliban in Verbindung stehen, umsetzte. Der EuGH urteilte in einem Grundsatzurteil 2008, dass gegen solche Sanktionen in der EU ein Rechtsweg offenstehen müsse. Vgl. EuGH, C-402/05, Urt. v. 3. 9. 2008.

²¹ Vgl. Rick Gladstone, *Taking Credit for U.N. Budget Cut, Trump's Envoy Hints at More to Come*, 25. 12. 2017, www.nytimes.com/2017/12/25/world/americas/trump-united-nations-budget.html.

²² António Guterres, *Address to the General Assembly*, 25. 9. 2018, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly. Vgl. auch Richard Gowan, *Multilateralism in Freefall?*, 30. 7. 2018, <https://cpr.unu.edu/the-multilateral-freefall.html>.

²³ Vgl. Tanja Brühl, *Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?*, in: *Vereinte Nationen* 1/2019, S. 3–8.

²⁴ Vgl. Christian Schaller, *Für eine Kultur völkerrechtlicher Rechtsfertigung*, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell* 3/2020.

können: Seit Jahren verhindern die Veto-Mächte eine politische Lösung im UN-Sicherheitsrat.²⁵ Dafür erzielten andere UN-Akteure kleine, aber wichtige Fortschritte. So ermöglichte die Generalversammlung zum Beispiel die Untersuchung der schwersten völkerrechtlichen Verbrechen in Syrien,²⁶ während das Hohe Flüchtlingskommissariat und das Welternährungsprogramm auch nach dem Rückzug vieler Hilfsorganisationen den Menschen in Syrien noch Beistand leisten.²⁷

Eine unmittelbare Gefahr für die Vereinten Nationen entsteht vor allem durch Unterfinanzierung. Neben strukturellen Fragen wie der zunehmenden Zweckbindung von Mitteln oder Dissens über die Verteilung der Gelder ist das größte Problem dabei die schlechte Zahlungsmoral der UN-Mitglieder: Viele Staaten zahlen ihre Beiträge nicht vollständig und pünktlich, sodass die Vereinten Nationen kurzfristig ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen und tatsächlich auch auf operativer Ebene handlungsunfähig werden können. Häufig fehlt zum Jahresende das Geld für Gehälter, oder Sitzungen entfallen, weil Übersetzungen nicht finanziert werden können. Erst Ende 2019 zeigte sich wieder, wie schnell die Finanznot die Arbeit der Vereinten Nationen gefährden kann.²⁸

MENSCHENRECHTSSYSTEM UNTER DRUCK

Die Krise des Multilateralismus betrifft auch das internationale Menschenrechtssystem und setzt dieses sogar ganz besonders unter Druck. Nicht nur sind die Menschenrechte und jene, die sie verteidigen, in vielen Staaten heftigen Angriffen ausgesetzt und werden Menschenrechtsorganisationen in ihrer Arbeit behindert – einige Staaten setzen vermehrt auch innerhalb der Vereinten Nationen darauf, die Beteiligung menschenrechtlicher NGOs zu beschneiden und den Einfluss kritischer Stimmen zurückzudrängen.²⁹

25 Vgl. Michelle Nichols, *Russia, Backed by China, Casts 14th U.N. Veto on Syria to Block Cross-border Aid*, 20. 12. 2019, www.reuters.com/article/us-syria-security-un/-idUSKBN1YO23V.

26 Vgl. UN-Doc. A/RES/71/248.

27 Für eine Übersicht der UN-Aktivitäten in Syrien vgl. <https://news.un.org/en/focus/syria>.

28 Vgl. António Guterres, *United Nations in Severe Financial Crisis*, 9. 10. 2019, www.un.org/press/en/2019/sgsm19797.doc.htm.

29 Vgl. Louis Charbonneau, *Multilateralism Under Threat*, 24. 9. 2019, www.hrw.org/news/2019/06/24/multilateralism-under-threat.

Dies gilt besonders etwa mit Blick auf die Menschenrechte von Frauen und Standards der Geschlechtergerechtigkeit. Der Rechtspopulismus, aus dem sich die Ablehnung multilateraler Kooperation speist, zeichnet sich auch durch Antifeminismus aus.³⁰ Rechtspopulistische Regierungen versuchen, die in den 1990er Jahren erreichten Standards zur Geschlechtergerechtigkeit zu untergraben.³¹ Schon innerhalb der EU können sich die Mitgliedstaaten nicht mehr auf gemeinsame Positionen zu sexuellen und reproduktiven Rechten einigen.³² Auf globaler Ebene treten die Differenzen inzwischen jährlich auf der Sitzung der Frauenrechtskommission im März in New York zutage.³³ Im April 2019 kam es auch im UN-Sicherheitsrat zu einer Konfrontation: Die USA lehnten einen Resolutionsentwurf zur Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit ab, der die Rechte von Überlebenden sexualisierter Gewalt bekräftigen sollte. Erst nachdem das vorsitzende Deutschland den Absatz zu sexuellen und reproduktiven Rechten gestrichen hatte, stimmten die USA zu.³⁴

Auch wenn das internationale Menschenrechtssystem schon immer Anfechtungen von unterschiedlichen Seiten ausgesetzt war, löst das Handeln einiger weniger Staaten besondere Sorgen aus, weil sie das wirtschaftliche und politische Gewicht mitbringen, um die Menschenrechte innerhalb der Vereinten Nationen dauerhaft zu schwächen. Dazu gehören nicht nur die Vereinigten Staaten, die bisher in vielerlei Hinsicht als Vorkämpfer für Menschenrechte galten, auch China hat eigene Strategien entwickelt, um Menschenrechte im UN-System zu schwächen. Im UN-Menschenrechtsrat wehrt China Resolutionen, die die Menschenrechtslage im eigenen Land in den

30 Vgl. Conny Roggeband/Andrea Krizsan, *Democratic Backsliding and Backlash Against Women's Rights: Understanding the Current Challenges for Feminist Politics*, 25–26. 9. 2019, UN Women Expert Group Meeting, Background Paper.

31 Vgl. Karsten Schubert, *Sexuelle und geschlechtliche Selbstbestimmung als Menschenrecht*, 12. 9. 2016, www.bpb.de/231493.

32 Vgl. Norbert Hahn, *UN-Bevölkerungsgipfel. Nicht alles geschafft*, 14. 11. 2019, www.tagesschau.de/ausland/bevoelkerungsgipfel-nairobi-101.html.

33 Vgl. Colum Lynch/Robbie Gramer, *At the U.N., America Turns Back the Clock on Women's Rights*, 14. 3. 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/03/14/at-united-nations-women-rights-gender-health-trump-diplomacy>.

34 Vgl. *In Hindsight: Negotiations on Resolution 2467 on Sexual Violence in Conflict*, 2. 5. 2019, www.whatsinblue.org/2019/05/in-hindsight-negotiations-on-resolution-2467-on-sexual-violence-in-conflict.php.

Blick nehmen, mit dem Hinweis ab, es handele sich um unzulässige Einmischungen in innere Angelegenheiten.³⁵ Statt menschenrechtlicher Pflichten setzt China auf unverbindliche Formeln wie „Community with Shared Future for Mankind“.³⁶ Die Idee einer Gemeinschaft oder Menschenfamilie wird dabei lose in Beziehung gesetzt zu Frieden, Sicherheit, Wohlstand oder auch Sauberkeit, Schönheit und Harmonie. Menschenrechtlich gesehen steht das Recht auf Entwicklung im Fokus, mit Hinweis auf die erfolgreiche Armutsbekämpfung in China. Gleichzeitig wird die nationale Souveränität betont und die Bedeutung politischer und bürgerlicher Rechte herabgestuft.³⁷ Auch Russland geht der internationale Menschenrechtsschutz zu weit. Seine Vertreter*innen sprechen sich gegen jede Nennung und Verurteilung souveräner Staaten im UN-Menschenrechtsrat aus,³⁸ und auch in anderen UN-Foren wehrt Russland Diskussionen über Menschenrechte ab. Im März 2018 verhinderte Russland zum Beispiel eine formale Unterrichtung des UN-Sicherheitsrates durch den Hochkommissar für Menschenrechte.³⁹

AUSBLICK

Im Bereich der Menschenrechte ist in den vergangenen 75 Jahren viel erreicht worden. Die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten unterstützt und fördert die Menschenrechte auch in der heutigen Krise des

Multilateralismus und stellt sie im Grundsatz nicht infrage. Dass sich die Staaten zum Beispiel der neuen, mühsamen Prozedur der Allgemeinen Periodischen Überprüfung im UN-Menschenrechtsrat stellen und ihre Menschenrechtsbilanz von anderen Staaten erstellen lassen,⁴⁰ war vor 75 Jahren unvorstellbar. Kritisch und für die Glaubwürdigkeit internationaler Menschenrechte gefährlich wird die Krise des Multilateralismus aber durch die drohende finanzielle Austrocknung. Die Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen wird untergraben, indem die Budgets für das Hochkommissariat für Menschenrechte drastisch gekürzt werden. Menschenrechtsorganisationen warnen die Mitgliedstaaten deswegen eindringlich vor den Konsequenzen weiterer Einschnitte und erbitten auch Unterstützung vom UN-Generalsekretär.⁴¹

Anlässlich des 75-jährigen Jubiläums der Gründung der Vereinten Nationen müssen Menschenrechte besonders thematisiert werden: Dazu gehört in erster Linie die Entwicklung einer menschenrechtlichen Vision für die nächsten 25, besser noch die nächsten 50 Jahre. Das beinhaltet zum einen, verschiedene institutionelle Prozesse zu bündeln und die Menschenrechtsarbeit sowohl auf Ebene des UN-Hauptquartiers als auch zwischen Genf und dem operativen Geschäft besser zu koordinieren. Für Mitgliedstaaten wie Deutschland, die sich die Verteidigung der Menschenrechte auf die Fahnen schreiben, bedeutet eine solche menschenrechtliche Vision vor allem, die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen vor Ort und bei den Vereinten Nationen entschieden zu unterstützen. Dies erfordert eine enge strategische Zusammenarbeit im UN-Menschenrechtsrat, aber auch mit dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte. Die Menschenrechte sind ein Herzstück der Arbeit der Vereinten Nationen – das sollte zu ihrem 75. Geburtstag nicht vergessen werden.

HANNAH BIRKENKÖTTER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie der Humboldt-Universität zu Berlin und Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN).

hannah.birkenkoetter@rewi.hu-berlin.de

LISA HEEMANN

ist promovierte Juristin und seit 2016 Generalsekretärin der DGVN.

heemann@dgvn.de

35 Vgl. Katrin Kinzelbach, Will China's Rise Lead to a New Normative Order?, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 3/2012, S. 299–332; Richard Gowan/Anthony Dworkin, Three Crises and an Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism, European Council on Foreign Relations, Policy Brief September 2019, www.ecfr.eu/page/-/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism.pdf.

36 Vgl. Katrin Kinzelbach, Will China Dare Challenge the UDHR?, 10. 12. 2018, www.gppi.net/2018/12/10/will-china-dare-challenge-the-universal-declaration-of-human-rights.

37 Vgl. Yu-Jie Chen, China's Challenge to the International Human Rights Regime, in: *New York University Journal of International Law and Politics* 51/2019, S. 1179–1222.

38 Vgl. etwa Sergei Lawrow, Remarks at the High Level Segment of the 43rd Regular Session of the UN Human Rights Council, 25.2.2020, www.mid.ru/en/foreign_policy/humanitarian_cooperation/-/asset_publisher/bB3NYd16mBFC/content/id/4058794.

39 Vgl. UN, Procedural Vote Blocks Holding of Security Council Meeting on Human Rights Situation in Syria, 19.3.2018, www.un.org/press/en/2018/sc13255.doc.htm.

40 Vgl. Interview mit Nicolas Agostini, #UN75: „Human Rights Are at the Centre of Multilateral Diplomacy“, 20. 1. 2020, www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/4235.

41 Vgl. Charbonneau (Anm. 29).

DREI JAHRZEHNTE UN-KINDERRECHTSKONVENTION

Claudia Kittel

Am 20. November 1989 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-KRK). Schneller als bei jedem anderen Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen wurde die Konvention von ausreichend Unterzeichnerstaaten ratifiziert, um in Kraft zu treten.⁰¹ Heute haben sie bis auf die USA alle Staaten der Welt ratifiziert, sodass von einem wirklich „universellen Vertragswerk“⁰² gesprochen werden kann.

Der UN-KRK waren bereits andere Erklärungen über die Rechte von Kindern vorausgegangen: die Genfer Erklärung von 1924, die vom Völkerbund verabschiedet worden war, und die Erklärung der Rechte des Kindes der Vereinten Nationen von 1959. Die Konvention von 1989 unterschied sich jedoch signifikant von ihren Vorläufern, da sie die Rechtssubjektivität von Kindern völkerrechtlich verankerte und so einen Paradigmenwechsel für die Rechte von Kindern einläutete.

Die grundlegend geänderte Sichtweise auf Kinder als Träger_innen von Rechten von Anfang an spiegelt sich in den als „Allgemeine Prinzipien“ benannten Artikeln der Konvention wider. Hierzu gehören das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Artikel 2), die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Artikel 3 Absatz 1), das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes (Artikel 6) und das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Artikel 12). Geltung haben diese sowie die weiteren in insgesamt 54 Artikeln formulierten Kinderrechte gemäß Vorgaben aus Artikel 1 UN-KRK für alle Menschen, „die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sofern die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendende Recht nicht früher eintritt“.⁰³

EIN NEUER BLICK AUF KINDER UND KINDHEIT

Obwohl die universellen Menschenrechte aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

von 1948 zweifellos auch für Kinder gelten, bestand 1989 weltweit Einigkeit darüber, dass es eine Kinderrechtskonvention brauchte. Es gab bereits eine Reihe von Menschenrechtsverträgen, die spezifische Gruppen von Menschen benannten, denen der Zugang zu ihren Menschenrechten in einer besonderen Weise erschwert ist.⁰⁴ Kinder – so die einhellige Erfahrung – sind auch eine solche Gruppe.⁰⁵ Folglich wurden ihre Rechte in der UN-KRK präzisiert.

Ähnliche Bedarfe hatten schon Anfang des 20. Jahrhunderts einige Reformpädagog_innen benannt, zu denen in Verbindung mit der Entstehungsgeschichte der UN-KRK allen voran die schwedische Pädagogin Ellen Key und der polnische Kinderarzt und Pädagoge Janusz Korczak zu zählen sind. In seiner pädagogischen Schrift „Wie man ein Kind lieben soll“ formulierte Letzterer bereits 1919 ein „Grundgesetz“ für Kinder, das lediglich drei Artikel umfasste: „1. Das Recht des Kindes auf den heutigen Tag. 2. Das Recht des Kindes auf seinen Tod. 3. Das Recht des Kindes, das zu sein, was es ist.“⁰⁶ Das Kind sei „Experte seiner selbst, nur von ihm können wir lernen, ihm gerecht zu werden“⁰⁷ – ein Grundsatz, der den 1989 mit der UN-KRK eingeforderten Paradigmenwechsel auf den Punkt bringt. Der Slogan der autonomen Behindertenbewegung, „Nichts über uns, ohne uns!“⁰⁸ könnte auch als Grundsatz für die UN-KRK gelten: Nichts für oder über Kinder, ohne Kinder.

In den 1970er Jahren setzte eine Wiederentdeckung der Gedanken und Forderungen Korczaks im internationalen pädagogischen Fachdiskurs in Form der zunächst in den USA entstandenen Kinderrechtsbewegung (Children's Liberation Movement) ein. Diese Bewegung sah sich jedoch der Kritik gegenüber, die Unterschiede zwischen Kindern und Erwachsenen nicht zu berücksichtigen und Kinder wie Erwachsene zu behandeln.⁰⁹ Es ist eine immer wiederkehrende Debatte: Zweifellos muss Kindern aufgrund ihrer besonderen Schutz-

bedürftigkeit qua ihres Kindseins eine Sonderstellung garantiert sein, aber wie weit darf dieses „Andersein“ führen? Die UN-KRK legte fest: Die Rechtssubjektivität von Kindern ist die Grenze.

Die Abkehr vom Konstrukt Kindheit als reinem Schutz- und Vorbereitungs(zeit)raum verbunden mit dem Bild des „unfertigen“ Kindes, das erst durch die kompetente, erwachsene, „fertige“ Erziehungsperson zu einem bestimmten Erziehungsziel hingeführt wird, etablierte sich spätestens mit den Kindheitswissenschaften in den 1990er und 2000er Jahren im pädagogischen Fachdiskurs.¹⁰ Kinder wurden fortan als eigenständige gesellschaftliche Akteur_innen verstanden, und es wurde vermehrt qualitativ und partizipativ zu Kindern und deren Lebenswelt geforscht. Hinzu kam eine selbstkritische Auseinandersetzung in der Pädagogik mit der Adulthood-Theorie¹¹ und den neueren Grundkonzepten zu Intersektionalität und Mehrfachdiskriminierung.¹²

GRUNDPRINZIP: VORRANG KINDESWOHL

Ankerpunkt des emanzipatorischen Ansatzes der UN-KRK von 1989 sind die Vorgaben aus Ar-

tikel 3 mit seinem Gebot der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

In der amtlichen deutschen Übersetzung wird hier der Begriff „Kindeswohl“ für „best interests of the child“ in der originalen und damit der verbindlichen englischen Sprachfassung gewählt. Dadurch entsteht eine gewisse Schieflage hinsichtlich der Auslegung dieser Norm in Deutschland, die so mit einem Ausdruck in Verbindung gebracht wird, der in der deutschen Rechtsordnung ein zentraler Rechtsbegriff des Kinderschutzes ist, hier meist in Zusammenhang mit einer Kindeswohlgefährdung, die durch staatliche Maßnahmen abgewandt werden soll.¹³

Die Vorgaben von Artikel 3 UN-KRK hingegen sind nicht als „Schwellenwert“ zu verstehen, der nicht unterschritten werden darf, da sonst eine Gefährdung vorliegt, sondern darüber hinaus als zu erlangender positiver Zustand im Sinne der Wahrnehmung der Ansichten und Belange von Kindern bei allen staatlichen Maßnahmen. Sie sind getragen von dem Gedanken, dass Kinder „Subjekte mit eigenen Meinungen und Handlungszielen“¹⁴ sind – und von Beginn an auch Träger_innen von Menschenrechten, die

01 Zur Entstehung der UN-KRK vgl. Sharon Detrick/Jaap Doek/Nigel Cantwell, *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the „Travaux Préparatoires“*, Dordrecht 1992.

02 Lothar Krappmann, Bilanz – 20 Jahre UN-Kinderrechtskonvention, in: Sabine von Schorlemer/Elena Schulte-Herbrüggen (Hrsg.), *1989–2009: 20 Jahre UN-Kinderrechtskonvention. Erfahrungen und Perspektiven*, Frankfurt/M. 2010, S. 9–17, hier S. 9.

03 Auch wenn im deutschen Sprachgebrauch in diesem Falle von „Kindern und Jugendlichen“ beziehungsweise „minderjährigen Jugendlichen“ gesprochen werden müsste, wird im vorliegenden Text aus Gründen der Lesbarkeit bis auf wenige ausdrückliche Ausnahmen der Begriff „Kind“ oder „Kinder“ verwendet.

04 Eine Übersicht über die UN-Menschenrechtsverträge, die auch die Frauenrechts- und Behindertenrechtskonvention umfassen, ist abrufbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen.

05 Vgl. Dominik Bär/Hendrik Cremer, *Kinderrechte ins Grundgesetz. Kinder als Träger von Menschenrechten stärken*, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Position 7/2016, S. 1.

06 Janusz Korczak, *Wie man ein Kind lieben soll*, hrsg. von Sabine Andresen, Göttingen 2018, S. 31. Mit dem „Recht des Kindes auf seinen Tod“ ist nach verbreiteter Auffassung in „provokanter Überzeichnung“ das Recht auf das eigene Leben gemeint. Waltraud Kerber-Ganse, *Die Menschenrechte des Kindes. Die UN-Kinderrechtskonvention und die Pädagogik* von Janusz Korczak. Versuch einer Perspektivenverschränkung, Berlin 2009, S. 41.

07 Ebd.

08 Vgl. Valentin Aichele, *Eine Dekade UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland*, in: APuZ 6–7/2019, S. 4–10, hier S. 5.

09 Vgl. Manfred Liebel, *Unerhört. Kinder und Macht*, Weinheim–Basel 2020, S. 20.

10 Vgl. Beatrice Hungerland, *Die neuen Kindheitswissenschaften*, in: Manfred Liebel, *Wozu Kinderrechte*, Weinheim–Basel, 2007, S. 27–36, hier S. 29.

11 Vgl. Sandra Richter, *Adulthood: Die erste erlebte Diskriminierungsform? Theoretische Grundlagen und Praxisrelevanz*, Kita-Fachtexte 2013, www.kita-fachtexte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/KiTaFT_richter_2013.pdf.

12 Vgl. Emilia Roig, *Intersektionalitätstheorie*, in: Center of Intersectional Justice e.V. (Hrsg.), *Intersektionalität in Deutschland. Chancen, Lücken und Herausforderungen*, Berlin 2019, www.dezim-institut.de/fileadmin/PDF-Download/CIJ_Broschuere_190917_web.pdf, S. 6–17.

13 Vgl. Judith Feige/Stephan Gerbig, *Das Kindeswohl neu denken. Kinderrechtebasierte Ermittlung des Kindeswohls*, DIMR, Information 30/2019, S. 2.

14 Lothar Krappmann, *Das Kindeswohl im Spiegel der UN-Kinderrechtskonvention*, in: *Ethikjournal* 2/2013, S. 6–12, hier S. 7.

als solche „ständig zur eigenen Rechtsausübung ermächtigt werden sollen“.¹⁵ Dies findet seinen Ausdruck darin, dass der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinem Kommentar zur Auslegung von Artikel 3 Absatz 1 ausdrücklich betont, dass das Kindeswohl nur dann sachgemäß bestimmt werden kann, wenn das Kind als Person mit eigenen Positionen anerkannt und in Entscheidungen einbezogen wird.¹⁶ Für die Vertragsstaaten gilt daher, dass für staatliche Maßnahmen, bei denen das Kindeswohl ermittelt werden soll, „eine aktive Einbindung des Willens und der Wünsche des Kindes zwingend erforderlich“ ist.¹⁷ Diese Einbindung gilt es gemäß den Vorgaben aus Artikel 12 UN-KRK als Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung in „allen das Kind berührenden Angelegenheiten“ zur Anwendung zu bringen. Vonseiten des Staates sind dazu alle erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, „die es dem Kind ermöglichen, seine Interessen und Meinungen bestmöglich vorzubringen“.¹⁸

Diese Anforderung der UN-KRK führt immer noch zu großen Kontroversen. Kritiker_innen stellen sich endlose Verfahren der Beteiligung und Anhörung von Kindern und Gruppen von Kindern vor, die staatliche Maßnahmen beziehungsweise Entscheidungen unmöglich erscheinen lassen. Doch dies muss nicht der Fall sein.¹⁹ Es geht nicht darum, dem Willen eines Kindes als Abwägungsmaßstab Vorrang vor allen anderen abzuwägenden Dingen zu geben. In der UN-KRK wird gefordert, dass politische Entscheidungsträger_innen bei ihren Abwägungen den Willen und/oder die Wünsche der betroffenen Kinder berücksichtigen und dies auch dokumentieren und festhalten. Ein solcher Prozess macht

staatliche Maßnahmen nachprüfbar und damit auch anfechtbar.

ERFOLGSGESCHICHTE UN-KINDERRECHTSKONVENTION?

Mit Blick auf die Lage der Kinderrechte weltweit stellt sich die Frage, ob hinsichtlich der Schutz- und Fürsorgerechte von Kindern nicht zunächst dringendere Probleme zu lösen sind als die Verwirklichung der Beteiligungsrechte von Kindern.

In der Tat zog UNICEF International in seinem Bericht anlässlich des 30-jährigen Jubiläums der UN-KRK eine gemischte Bilanz der vergangenen drei Jahrzehnte.²⁰ Zwar seien Erfolge zu verzeichnen wie die Senkung der Kindersterblichkeit um 60 Prozent weltweit. Gleichzeitig müsse man feststellen, dass in manchen Regionen wie beispielsweise West- und Zentralafrika, Ost- und Südafrika sowie Südasien Kinder aus ärmeren Haushalten drei Mal gefährdeter sind, vor Vollendung ihres fünften Lebensjahres zu sterben als Kinder aus wohlhabenderen Haushalten. Historische Fortschritte seien bei der Grundschulbildung festzustellen, wo die Zahl der Mädchen und Jungen, die keine Grundschule besuchen können, weltweit auf unter 10 Prozent gesunken ist. Zugleich zeige der genaue Blick, dass die Zahlen seit 2007 stagnieren und in einigen Ländern viele Kinder die Schule ohne wirkliche Lernerfolge verlassen. Betont werden auch Erfolge bei der Stärkung der Kinderrechte durch nationale Gesetzgebung. So sei die Zahl jener Staaten, die ein Gewaltverbot gegen Kinder gesetzlich festgeschrieben haben, von 3 auf 58 gestiegen. Dennoch gehören Gewalterfahrungen für viele Kinder zum Alltag. Anlass zu großer Sorge sei auch die Verdreifachung der registrierten schweren Kinderrechtsverletzungen in Kriegs- und Krisengebieten. Die UNO-Flüchtlingshilfe sprach angesichts von 70 Millionen Menschen auf der Flucht, von denen jede_r zweite noch Kind im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention sei, von „traurigen Rekordzahlen“ und, auch mit Blick auf die hohe Zahl von Kindern, die „in Textilfabriken, in Minen, als Prostituierte und sogenannte Dienstmädchen

15 Ders., Die rechtliche Handlungsfähigkeit des Kindes – Die UN-Kinderrechtskonvention aus Sicht des Artikel 12 UN-BRK, in: Valentin Aichele (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Rechte. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 100–118, hier S. 113.

16 Vgl. UN Doc. CRC/C/GC/14, Abs. 43. In einer deutschen Übersetzung abrufbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/GC_14_barrierefrei_2019-04-26.pdf.

17 Feige/Gerbig (Anm. 13), S. 3.

18 Ebd.

19 Einige deutsche Kommunen sind hier bereits mit gutem Beispiel vorangegangen und haben kreative und innovative Ideen entwickelt. Mehr Informationen unter www.kinderfreundliche-kommunen.de

20 Vgl. hier und im Folgenden UNICEF, For Every Child, Every Right. The Convention on the Rights of the Child at the Crossroads, New York 2019, www.unicef.org/media/62371/file/Convention-rights-child-at-crossroads-2019.pdf.

in Privathaushalten ausgebeutet werden“, von einem „Versagen der Weltgemeinschaft“.²¹

Global gesehen scheint sich bei der Verwirklichung der Kinderrechte trotz großer Fortschritte seit Verabschiedung der UN-KRK eine gewisse Stagnation bemerkbar zu machen, und zweifellos gibt es extreme Unterschiede mit Blick auf die Verwirklichungschancen zwischen ärmeren Ländern beziehungsweise Krisengebieten und wohlhabenderen Ländern. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen staatlichen Handelns auf Kinderrechte nicht immer sofort sichtbar sind, wenn beispielsweise eine Anpassung der Sozialpolitik zu einer Verschärfung von Kinderarmut führt. Kinder, deren Rechte hier verletzt werden, bleiben in diesen Debatten häufig zunächst unerwähnt.²² Gleichzeitig initiieren die Regierungen Partizipationsprojekte und bekräftigen ihr Engagement für eine Umsetzung der UN-KRK, wie es anlässlich des 30-jährigen Jubiläums 47 Staaten mit einem neuen „Versprechen“ vor den Vereinten Nationen im November 2019 getan haben.²³

Inwieweit die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen im Rahmen der UN-KRK nachkommen, überwacht gemäß Artikel 44 UN-KRK der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes. Dieses Gremium ausgewählter unabhängiger Expert_innen prüft in regelmäßigen Abständen mittels eines Berichtsverfahrens den Stand der Umsetzung der Konvention in den Vertragsstaaten.²⁴ Neben dem Staatenbericht, den die Regierung des jeweiligen Landes vorlegen muss, werden auch Ergänzende Berichte von bei den Vereinten Nationen akkreditierten Netzwerken von Kinderrechtsorganisationen, den nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie den UN-

Organisationen UNICEF und UNHCR eingereicht.²⁵ Nach Prüfung der Berichte veröffentlicht der Ausschuss sogenannte Abschließende Bemerkungen mit Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung der UN-KRK an den jeweiligen Vertragsstaat.

UMSETZUNG DER UN-KRK IN DEUTSCHLAND

In Deutschland trat die UN-KRK am 5. April 1992 in Kraft und hat seitdem den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.²⁶ In der Denkschrift anlässlich der Ratifizierung wurde festgehalten: „Das Übereinkommen setzt Standards, die in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht sind, und bietet keinerlei Anlaß, grundlegende Änderungen oder Reformen des innerstaatlichen Rechts zu betreiben.“²⁷

Dennoch wurden bei der Ratifizierung Vorbehalte erklärt,²⁸ beispielsweise hinsichtlich der von der UN-KRK geforderten rechtlichen Gleichbehandlung ehelicher und nichtehelicher Kinder. Diese erfolgte in Deutschland erst einige Jahre nach der Ratifizierung im Zuge des Kindschaffsrechtsreformgesetzes 1998 und steht in einer Reihe mit der kurz vor der Ratifizierung 1990/91 erfolgten Ablösung des kaiserzeitlichen Jugendwohlfahrtsgesetzes durch ein neues Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und dem Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung aus dem Jahr 2000. Diese Entwicklungen standen sicherlich nicht in einem unmittelbaren Zusam-

21 UNO-Flüchtlingshilfe, 30 Jahre UNO-Kinderrechte: Jeder zweite Flüchtling weltweit ist noch Kind oder Jugendlicher, Pressemitteilung, 19. 11. 2019, www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/aktuelles/news/uebersicht/detail/artikel/30-jahre-uno-kinderrechte-jeder-zweite-fluechtlings-weltweit-ist-noch-kind-oder-jugendlicher.

22 Vgl. Manfred Liebel, Wer hat das letzte Wort? Eine kritische Würdigung der UN-Kinderrechtskonvention, in: Informationszentrum Dritte Welt 378/2020, S. 34 ff.

23 Vgl. UN, Celebrating 30 Years of the Convention on the Rights of the Child. Pledges, 2019, www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRC30pledges.aspx.

24 Vgl. dazu am Beispiel Deutschland Judith Feige, Kinderrechte in Deutschland unter der Lupe. Das Berichtsverfahren zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, DIMR, Information 13/2017.

25 Vgl. z. B. Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention – National Coalition Deutschland, 5./6. Ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Berlin 2019 sowie Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zum 5./6. Staatenbericht Deutschlands, Berlin 2019.

26 Zur unmittelbaren Anwendbarkeit siehe Stefanie Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen. Handkommentar, Baden-Baden 2017², Rn. 26; Friederike Wapler, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2017, www.bmfsfj.de/blob/120474/a14378149aa3a881242c5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf; Hendrik Cremer, Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach Rücknahme der Vorbehalte, Berlin 2012.

27 Bundestagsdrucksache 12/42, 24. 1. 1991, Abschnitt A III.

28 Die Denkschrift spricht von einer „Erklärung (...) durch welche (...) aufgetretene Zweifelsfragen ausgeräumt werden“ sollen. Ebd.

menhang mit der Ratifizierung der UN-KRK, haben aber deutlichen „Rückenwind“ durch diese erfahren.²⁹

Unter den insgesamt fünf Vorbehalten fand sich auch eine Erklärung, mit der die Bundesregierung sich die Möglichkeit offenhielt, Unterschiede zwischen in- und ausländischen Kindern machen zu dürfen – ein Vorbehalt, der mit großen Kontroversen im Inland verbunden war, aber auch immer wieder zu harscher Kritik durch die Vereinten Nationen führte. Denn er lieferte lange die Legitimation dazu, minderjährige Jugendliche im Asylverfahren in Deutschland bereits ab einem Alter von 16 Jahren als verfahrensfähig einzustufen und sie damit wie Erwachsene zu behandeln, statt ihnen den deutschen 16-Jährigen gewährten Schutz zugänglich zu machen.³⁰

2010 nahm die Bundesregierung schließlich alle Vorbehalte zurück, und seitdem gilt die UN-KRK uneingeschränkt in Deutschland.³¹ Darüber hinaus hat Deutschland auch die drei Fakultativprotokolle zur UN-KRK über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie sowie über ein Individualbeschwerdeverfahren für Kinder ratifiziert. Dieser Erfolg gründet vor allem auf dem konstruktiven Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Politik und dem unermüdlichen Einsatz von Kinderrechtsorganisationen, die immer wieder auf Kinderrechtsverletzungen aufmerksam gemacht haben und mit ihren Lösungsvorschlägen Verbündete in der Politik finden konnten.³²

Richtet man den Blick auf die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, so steht Deutschland mit seiner äußerst geringen Kindersterblichkeit, Zugang zu sauberem Trinkwasser für eigentlich alle Kinder und seinem umfassenden Zugang

zum Bildungssystem im weltweiten Vergleich durchaus gut da. Doch für die UN-KRK gilt, dass sich die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen immer an ihren Möglichkeiten messen lassen müssen.³³

Deutschland hat das Berichtsverfahren drei Mal durchlaufen, zuletzt mit einem zusammengelegten Dritt-/Viertbericht 2014, und hat im April 2019 den neuen Bericht für den nächsten Zyklus vorgelegt.³⁴ Die Abschließenden Bemerkungen der vorangegangenen Verfahren zeigen, dass eine Vielzahl von Empfehlungen an Deutschland gerichtet wurde, einige davon wiederholt und mit zunehmendem Nachdruck. Zu diesen besonders dringlichen Empfehlungen gehörten:

- die Kinderrechte mit Verfassungsrang auszustatten;
- eine Kinderrechtsinstitution (Kinderbeauftragte/Kinderombudsperson) mit Beschwerdemechanismus für Kinder auf nationaler Ebene zu schaffen;
- eine unabhängige Monitoring-Stelle einzurichten, die die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland kritisch begleitet;
- ein umfassendes Datensystem zur „Messung“ der Verwirklichung der Kinderrechte einzurichten;
- den Schutz der Rechte asylsuchender Kinder und von Kindern mit Migrationshintergrund deutlich zu verbessern;
- mittels einer nationalen Strategie den Schutz von Kindern vor allen Formen von Gewalt zu verbessern;
- die Aufforderung zum Bürger_innen-Dialog, damit das viergliedrige Schulsystem mit dem Ziel einer inklusiven Bildung im Sinne der Aufgabe einer Sonderbeschulung von Kindern mit Behinderung überwunden werden kann;
- als Dringlichkeitsthema die Bemühungen zur Bekämpfung der Ursachen von Kinderarmut zu verstärken; sowie

29 Vgl. Jörg Maywald, 30 Jahre UN-Kinderrechtskonvention – kinderrechtliche Impulse für die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe, in: Forum Jugendhilfe 3/2019, S. 44–51.

30 Vgl. Hubert Heinhold, Die UN-Kinderrechtskonvention und das Aufenthaltsrecht – Bleibt die Konvention auch nach Streichung der Vorbehalte in Deutschland bedeutungslos?, in: Asylmagazin 3/2013, S. 62–69.

31 Vgl. Schmahl (Anm. 26), S. 5.

32 Das bereits 1995 gegründete Netzwerk National Coalition Deutschland mit seinen über 100 Mitgliedsorganisationen gibt einen Eindruck davon, wer sich alles für die Kinderrechte in Deutschland stark macht. Mehr Informationen unter: www.netzwerk-kinderrechte.de.

33 Gemäß Artikel 4 UN-KRK gilt es für die Verwirklichung der in dem Übereinkommen normierten Rechte der Kinder die „maximum available resources“ bereitzustellen.

34 Vgl. BMFSFJ, Fünfter und Sechster Staatenbericht zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Berlin 2019, www.bmfsfj.de/blob/133732/43637e35068c28ae63a0e8db30dc5cff/20190212-fuenfter-und-sechster-staatenbericht-data.pdf.

- die Ursachen für das im internationalen Vergleich außerordentlich auffällige Zusammenspiel der sozioökonomischen Herkunft von Kindern und der Chance auf einen guten Bildungsabschluss zu identifizieren und zu beheben.³⁵

Wie kommt es, dass fast drei Jahrzehnte nach Ratifizierung der UN-KRK in Deutschland selbst solch grundlegende Maßnahmen wie die beiden erstgenannten nicht umgesetzt wurden?

Die Debatte um die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz ist mindestens so alt wie die UN-KRK selbst. Eine erste entsprechende Forderung wurde vom „Aktionsbündnis Kinderrechte“ 1994 veröffentlicht.³⁶ Erstmals fand das Vorhaben in der aktuellen Legislatur Einzug in den Koalitionsvertrag mit der Verabredung der Regierungsparteien, ein „ausdrückliches Kindergrundrecht“ im Grundgesetz schaffen zu wollen.³⁷ Doch aktuell stockt das Verfahren.

Für die Einrichtung einer oder eines Kinderbeauftragten der Bundesregierung zur Koordinierung des Regierungshandelns mit Bezug auf Kinderrechte gab es immer wieder einmal Vorschläge,³⁸ jedoch auch begründete Bedenken, ob dies im deutschen Föderalismus tatsächlich den gewünschten Effekt hätte. Auch mit Blick auf Beschwerdemechanismen für Kinder geht es nur zögerlich voran. So ringen selbst im bundesgesetzlich geregelten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe unabhängige Beschwerdestellen (Ombudschaften) immer noch um eine gesetzliche Grundlage und ihren Status als unabhängige Stellen.³⁹

Infolge des Berichtsverfahrens 2014 wurde 2015 am Deutschen Institut für Menschenrech-

te, der nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands, die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention eingerichtet, die die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland kritisch begleiten soll. Bis dahin hatte die Bundesrepublik diesbezüglich einen „weißen Fleck“ auf der Weltkarte dargestellt,⁴⁰ da viele Vertragsstaaten bereits Ende der 1990er Jahre Maßnahmen für eine institutionalisierte unabhängige Überwachung ihrer Umsetzung der UN-KRK realisiert hatten.

Um den Stand der Umsetzung der UN-KRK bewerten zu können, müssen unterschiedliche Informationen ausgewertet werden: neben gesetzlichen Regelungen auch Statistiken sowie quantitative und qualitative Forschung. Doch genau an diesen Informationen mangelt es grundsätzlich – auch in Deutschland. Sie müssen mühselig durch Befragungen der entsprechenden Ressorts der Bundesländer zusammengetragen werden⁴¹ oder sind schlicht nicht vorhanden – selbst in Bereichen, wo es zusätzlich zur UN-KRK Regelungen auf bundesgesetzlicher Ebene gibt, beispielsweise vor Gericht, wo eine Anhörung von Kindern im Falle von Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zwingend ab 14 Jahren (und darunter ab 4 Jahren nur begründet nicht) vorgegeben ist.⁴² Ob diese tatsächlich auch stattfindet, wird vom Gesetzgeber aber nicht systematisch erfasst. Man kann sie nur herleiten, wie es zuletzt das Deutsche Kinderhilfswerk in seiner Pilotstudie „Kinderrechte-Index“ getan hat, die zu dem Schluss kommt, dass die Quote der tatsächlichen Anhörung von Kindern für alle Bundesländer im Durchschnitt bei unter 50 Prozent liegt⁴³ – ein sehr ernüchterndes Beispiel, wenn selbst im hochformalisierten Bereich der Gerichtsbarkeit die Umsetzung der UN-KRK schwer nachzuvollziehen ist.

Auch bei der Forschung zur Partizipation von Kindern sind es die Nichtregierungsorganisationen, die seit vielen Jahren als gutes Bei-

35 Vgl. UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4.

36 Das Aktionsbündnis Kinderrechte, ein Zusammenschluss von UNICEF Deutschland, dem Deutschen Kinderschutzbund und dem Deutschen Kinderhilfswerk besteht bereits seit 1994 und macht sich seit Anbeginn für die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz stark. Mehr Informationen unter <https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de>.

37 Vgl. CDU/CSU/SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Wahlperiode, Rn. 801–806, www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1.

38 Zuletzt 2015 die Petition der Deutschen Akademie für Kinder- und Jugendmedizin e. V.: www.kinderbeauftragter-in-den-bundestag.de/petition.

39 Für mehr Informationen siehe die Internetseite des Bundesnetzwerks Ombudschaften: <https://ombudschaft-jugendhilfe.de>.

40 Vgl. Vanessa Sedletzki, *Championing Children's Rights. A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children*, UNICEF Office of Research, Florenz 2012.

41 Vgl. hierzu das Online-Tool Landkarte-Kinderrechte, das die Verwirklichung ausgewählter Kinderrechte in den Bundesländern visualisiert: <https://landkarte-kinderrechte.de>.

42 Vgl. § 159 FamFG, Absatz 1 und 2.

43 Vgl. Deutsches Kinderhilfswerk (Hrsg.), *Kinderrechte-Index. Die Umsetzung von Kinderrechten in den deutschen Bundesländern – eine Bestandsanalyse 2019*, Berlin 2019.

spiel vorangehen.⁴⁴ Zuletzt hat die von UNICEF Deutschland anlässlich des 30-jährigen Jubiläums der UN-KRK durchgeführte Befragung von über 12 000 Kindern in Deutschland einen Einblick bieten können. Das Votum der Kinder, insbesondere der Jugendlichen, ist sehr deutlich: Sie wollen mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten in ihrem direkten Lebensumfeld und auch bei politischen Fragen. Die Schule als Ort für Mitbestimmungsmöglichkeiten schnitt schlecht ab. Und die Kinder und Jugendlichen wünschten sich von Unternehmen mehr Umweltschutz und familienfreundlichere Arbeitszeiten.⁴⁵

FAZIT

Auf dem Weltkindergipfel 2002 in New York haben die teilnehmenden 360 Kinder und Jugendlichen aus den Vertragsstaaten eine Erklärung vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgetragen, die mit dem Apell endete: „You call us the future, but we are also the present.“⁴⁶

Treffender kann man das immer noch bestehende Dilemma nicht formulieren. Es sind die Erwachsenen, die aus ihrer Sicht bereits im Sinne der Kinder handeln und dabei bewusst oder unbewusst die Kinder als eigenständige Träger_innen der Menschenrechte ignorieren. Der Anspruch der UN-KRK geht eben weit darüber hinaus, die Kindersterblichkeit weltweit zu reduzieren und Kinder vor äußerster Not zu bewahren. Kinder sollen nicht nur Zugang zu grundlegender Bildung bekommen und Schutz vor Ausbeutung und Gewalt erhalten, sondern auch Mitgestaltende bei der Umsetzung ihrer Rechte sein können.

Der Umgang mit den selbstorganisierten Schüler_innen, die sich in Deutschland im Kontext der internationalen Bewegung Fridays for Future für Klima- und Umweltschutz und da-

mit für ihre Zukunft und ihre Menschenrechte einsetzen, ist ein erneuter Beleg dafür, dass auch in Deutschland Kinder und Jugendliche immer noch nicht als mitgestaltende Träger_innen von Rechten anerkannt sind. Ihr bereits im Grundgesetz verankertes Recht auf Versammlungsfreiheit und freie Meinungsäußerung wurde in der medialen Aufbereitung meist weniger debattiert als die Frage der Ordnungswidrigkeit durch „Schulschwänzen“.⁴⁷

Dabei ist es die Aufgabe eines Vertragsstaates zu gewährleisten, dass bei allem staatlichen Handeln die Berücksichtigung der Meinung der Kinder garantiert ist, und diese unter Umständen, wenn es unterschiedliche Belange abzuwägen gilt, sogar mit Vorrang zu behandeln. Das ist schon seit rund drei Jahrzehnten geltendes Recht, das aber nicht ausreichend umgesetzt wurde.

CLAUDIA KITTEL

ist Diplompädagogin und leitet die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.
kittel@institut-fuer-menschenrechte.de

APuZ digital als E-Book oder PDF

bpb.de/shop/apuz

Kostenlos heruntergeladen und
in über 500 Ausgaben lesen,
suchen, markieren ...

⁴⁴ Für eine aktuelle Übersicht zu Studien über Beteiligungsrechte von Kindern siehe BT-Drs. 19/16973, 31. 1. 2020, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/169/1916973.pdf>.

⁴⁵ Vgl. UNICEF Deutschland, Deutschlandweite UNICEF-Umfrage: My Place, My Rights – Jetzt rede ich! Gesamtbericht zu den Umfrageergebnissen, Köln 2019, www.unicef.de/blob/203724/840cc7b71c99708f94789f65084c1dcc/umfrageergebnis--my-place-my-rights-data.pdf, S. 2.

⁴⁶ UNICEF, A World Fit for Children. Millennium Development Goals. Special Session on Children Documents. The Convention on the Rights of the Child, S. 9–12, New York 2002.

⁴⁷ Vgl. Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention (Anm. 25), S. 42.

DIE UNIVERSALITÄT DER MENSCHENRECHTE ÜBERDENKEN

María do Mar Castro Varela · Nikita Dhawan

Anfang des 20. Jahrhunderts regierte Europa über etwa 85 Prozent des globalen Territoriums in Form von Kolonien, Protektoraten und Dependancen. Diese einzigartige Dominanz hinsichtlich des geografischen und historischen Ausmaßes wurde von brutalen Plünderungen der besetzten Territorien, Genoziden und der schrittweisen Etablierung eines transnationalen Sklavenhandels begleitet. Auch wenn Kolonialismus als ein Phänomen „kolossaler Uneindeutigkeit“ beschrieben werden muss,⁰¹ handelt es sich trotz der pluralen und differenten Kolonisationsformen immer um dauerhafte Herrschaftsbeziehungen, die mit physischer, militärischer, epistemologischer und ideologischer Gewalt durchgesetzt wurden.⁰² Bei der Expansion der europäischen Mächte in Asien, Afrika und den Amerikas wurde der Prozess der materiellen und physischen Ausbeutung und Unterdrückung durch Legitimierungsdiskurse begleitet, die den Kolonialismus als eine notwendige „Zivilisierungsmission“ präsentierten. Auch europäische Intellektuelle heute bemerken nicht selten, dass die Kolonisierung letztlich der „unzivilisierten“ Welt die Aufklärung Europas, Rationalität und Humanismus und mithin auch die Menschenrechte gebracht habe.⁰³ Die europäische Kolonisierung wurde und wird mitunter immer noch als Triumph der Wissenschaft und Vernunft über den Aberglauben und das Unwissen gefeiert. Dabei bedient sich der koloniale Diskurs einer gewaltvollen Repräsentation der „Anderen“ als unverrückbar different und der gleichzeitigen Konstruktion eines souveränen, überlegenen europäischen Selbst.⁰⁴

Da die postkoloniale Theorie auf die Offenlegung epistemischer und diskursiver Gewalt eurozentrischer Normen fokussiert, wird die Frage der Dekolonisierung immer in ihrem Verhältnis zu Themen wie transnationaler Gerechtigkeit, Demokratisierung, Menschenrechten, Globalisierung, Entwicklungspolitiken und dem schwierigen Erbe der europäischen Aufklärung untersucht.

So werden die komplexen kolonialen Genealogien gegenwärtiger Diskurse, Institutionen und Praktiken bearbeitet und die Implikationen des Kolonialismus für die Verfasstheit gegenwärtiger globaler Politiken analysiert. Insbesondere die ambivalente Rolle, die das Recht im (Post-)Kolonialismus eingenommen hat, wird kritisch beleuchtet.⁰⁵ Dies schließt eine genauere Auseinandersetzung mit den zumeist a priori als positiv beschriebenen internationalen Menschenrechten ein.

POSTKOLONIALE MENSCHENRECHTSKRITIK

Laut der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) sind alle Menschen mit gleichen Rechten ausgestattet, die unveräußerlich, unteilbar und universal gültig sind. Die Menschenrechte sind eine äußerst wirkmächtige politische Norm unserer Zeit. Ihre Verletzung durch einen Staat oder eine Institution führt zur Delegitimierung des- oder derselben, während politische Praktiken im Sinne der Menschenrechte als Marker für die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft liberaler, demokratischer Staaten gelesen werden.

Im ersten Artikel der AEMR heißt es: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ – eine Erklärung, die bei ihrer Proklamation 1948 von den damals noch kolonisierten Ländern mit berechtigter Skepsis genommen wurde. Während Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor allem von Europa ausgingen, denkt selbst heute die Mehrheit im Globalen Norden bei Menschenrechtsverletzungen nicht an Europa, sondern an jene Länder, die Europa „zivilisiert“ hat. Immer wieder beruft sich der Globale Norden auf die Menschenrechte, um Staaten des Globalen Südens anzuprangern und in ihre internen Belange einzugreifen. Der Druck auf die Länder des Globalen Südens geht dabei auch von transnationalen Netzwerken und Hilfsorganisationen aus.

Kritik am vorherrschenden Menschenrechtsdiskurs kommt nicht zufällig verstärkt vonseiten postkolonialer Denker_innen. So kritisiert etwa der Rechtswissenschaftler Makau Mutua eine Menschenrechtsbewegung, die es darauf angelegt zu haben scheint, erneut unter Beweis zu stellen, dass die Länder des Globalen Südens barbarisch und keiner eigenen Regierung fähig seien.⁰⁶ Mutua illustriert dies anhand der Metapher „Wilde-Opfer-Retter“: Die „Wilden“ seien diejenigen, die die Menschenrechte brechen und typischerweise als ein nicht-westlicher Staat repräsentiert werden. Dass im Zentrum der Menschenrechtspolitik zumeist die „Opfer“ stehen, befördere einen viktimisierenden Blick, der Handlungsmacht bei den als „Opfer“ Gedachten nahezu undenkbar macht. Es seien vor allem Nichtregierungs-, und Wohlfahrtsorganisationen wie auch westliche Regierungen, die die „Opfer“ vor den „Wilden“ retten (müssen).⁰⁷

Die Wirkmächtigkeit dieses Menschenrechtsdiskurses wird erst verständlich, wenn Recht und Rechtssetzungen als erforderliche Instrumente des Kolonialismus betrachtet werden, die sowohl in den kolonisierten Ländern als auch in Europa grundlegende Veränderungen im Verständnis von Gerechtigkeit hervorbrachten. Nicht selten haben Rechtsinstitutionen imperialistische Unternehmungen wortwörtlich legitimiert.⁰⁸ Die Universalisierung des Völkerrechts

fungierte beispielsweise sowohl als Instrument als auch als Bedingung kolonialer und postkolonialer Herrschaft.⁰⁹ Obschon sich nationale Befreiungsbewegungen durchaus auf das Völkerrecht beriefen, um ihr Selbstbestimmungsrecht einzufordern, blieben die institutionalisierten Hierarchien im internationalen Recht weiterhin erhalten und trugen zur Unterordnung vormals kolonisierter Länder bei. Schließlich wäre ohne das Instrument des internationalen Rechts und dessen Konzeption von Privateigentum und Besitz sowie der Legitimierung von Konfiszierung und dem Aufzwingen von Regierungsformen die Enteignung außereuropäischer Völker nicht in einer so systematischen Art und Weise möglich gewesen.

Der Rechtswissenschaftler Antony Anghie entfaltet eine alternative Geschichte des Völkerrechts.¹⁰ Im Gegensatz zu klassischen Darstellungen, die die Konsolidierung der Souveränitätsdoktrin auf den Westfälischen Frieden von 1648 datieren, zeigt Anghie die konstitutive Rolle des Kolonialismus in Diskursen über Souveränität und internationalem Recht auf. Er untersucht die Kontinuitäten dieser historischen Beziehung im Völkerrecht der Gegenwart, das, obwohl es Universalität beansprucht, diese grundlegende Asymmetrie nie überwunden hat. Die Legitimierungsstrategie von Kolonialismus als Rettungsmission werde in heutigen internationalen Diskursen durch Kategorien wie etwa „entwickelt“ und „unterentwickelt“ reproduziert und sei auch in der Unterscheidung von „entwickelten“ und „unterentwickelten“ Rechtssystemen wiederzufinden. Letzteren werde immer die Möglichkeit eingeräumt, sich zu entwickeln, doch freilich bleibe dafür die Anleitung durch Europa vonnöten. Es handele sich gewissermaßen um ein pädagogisch-politisches Projekt, das auf der Entmündigung ehemals kolonisierter Völker einerseits sowie der Bestätigung Europas als überlegene Macht andererseits beruhe. Der Zivilisierungsdiskurs stelle in Aussicht, dass die behauptete

01 Jürgen Osterhammel, *Kolonialismus. Geschichte – Formen – Folgen*, München 2006, S. 8.

02 Vgl. María do Mar Castro Varela/Nikita Dhawan, *Postkoloniale Theorie. Eine kritische Einführung*, Bielefeld 2020.

03 Vgl. dazu María do Mar Castro Varela/Malika Mansouri, *Das Erbe kritisch betrachten. Verflechtungen von Kolonialismus, Rassismus und Migrationsrechtsetzung*, in: Jekaterina Markow/Frederick Harbou (Hrsg.), *Philosophie des Migrationsrechts*. Tübingen 2020, S. 291–316.

04 Vgl. Edward Said, *Orientalism*, New York 1978.

05 Vgl. Vidya Kumar, *A Proleptic Approach to Postcolonial Legal Studies?*, in: *Law, Social Justice & Global Development Journal* 2/2003, www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2003_2/kumar.

06 Vgl. Makau Mutua, *Human Rights. A Political and Cultural Critique*, Philadelphia 2002.

07 Vgl. Gayatri Chakravorty Spivak, *Can the Subaltern Speak?*, in: Patrick Williams/Laura Chrisman (Hrsg.), *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory*, New York 1994, S. 66–111, hier S. 92.

08 Vgl. Upendra Baxi, *Postcolonial Legality*, in: Sangeeta Ray/Henry Swartz (Hrsg.), *A Companion to Postcolonial Studies*, Malden–Oxford 2000, S. 540–555; Diane Elizabeth Kirkby/Catharine Coleborne, *Law, History, Colonialism: The Reach of Empire*, Manchester 2001.

09 Vgl. Makau Mutua, *What Is TWAII?*, in: *American Society of International Law Proceedings* 94/2000, S. 31–40; Antony Anghie/B.S. Chimni, *Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts*, in: *Chinese Journal of International Law* 1/2003, S. 77–103; B.S. Chimni, *Third World Approaches to international Law: Manifesto*, in: *International Community Law Review* 8/2006, S. 3–27.

10 Vgl. Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, Cambridge 2007.

politische Inkompetenz der Kolonisierten durch Anstrengungen derselben überwunden werden könne, und rechtfertige zugleich, diejenigen, die keine Vernunft zeigen, auch ohne ihre Einwilligung zu regieren.¹¹ Postkoloniale Subjekte, Gemeinschaften und Staaten, die als zivilisiert und modern gelten wollen, müssen sich anpassen, riskieren sie sonst, gegen ihren Willen „zivilisiert“ und „modernisiert“ zu werden.

BEISPIEL FRAUENRECHTE

Die Schwierigkeit mit der Universalisierung und Instrumentalisierung der Menschenrechte ist besonders offensichtlich im Feld der Frauenrechte.¹² Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979, mittlerweile von den meisten Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert, bestimmt westliche Rechte per se als modern und emanzipatorisch, während die Quelle der Unterdrückung von Frauen in ehemals kolonisierten Ländern vor allem in den angeblich „traditionellen“ kulturellen Praktiken gesucht wird. So tritt erneut die Moderne als Befreierin auf – dieses Mal der unterdrückten Frauen des Globalen Südens. Gewalt gegen Frauen wird in diesem Diskurs fetischisiert, wodurch stereotype Vorstellungen von „barbarischen“ und patriarchalischen afrikanischen, hinduistischen oder islamischen Traditionen verstärkt und Frauen als Opfer eines fehlenden oder falschen Bewusstseins determiniert werden.¹³ Das Hauptproblem besteht also darin, dass Frauenrechtsdiskurse zumeist außereuropäische lokale Kulturen schlichtweg als frauenfeindlich essenzialisieren, während der Fokus auf kulturelle und politische Rechte dazu tendiert, die Frage nach den ökonomischen Verhältnissen zu übersehen. Aus einer feministisch-postkolonialen Perspektive ist der Einwand gegen den hegemonialen Menschen-

rechtsdiskurs daher folgerichtig, dass die Debatte sich auf den „notwendigen Universalismus“ konzentriert und den ausufernden Kulturrelativismus gelassen betrachtet.

Wodurch wird eine Gruppe von Personen oder Nationen dazu ermächtigt, im Interesse der weit entfernten „Anderen“ zu handeln und jenen ein ebenso gutes Leben beschere zu wollen, wie sie es selbst haben? Um diese Prozesse zu verstehen, ist die Klärung folgender Fragen wichtig: Welche hegemonialen Normen helfen, darüber zu urteilen, wer als Mensch gilt und sich als legitimes Rechtssubjekt qualifiziert? Welche Ansprüche sind gerechtfertigt, und wer entscheidet darüber? Wer spricht für wen, und wer autorisiert welche Diskurse? Geht es letztlich um normative Ansprüche, die nicht realisiert werden können, oder grundlegender um Fragen normativer Gewalt?

BIGOTTER HELFEN-DISKURS

Viele Menschenrechtsverletzungen sind auch Resultate von Strukturanpassungsprogrammen, die von den gleichen Geldgebern begleitet werden, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Dass Staaten spezifische Rechte missachten, indem sie etwa gewerkschaftliche Organisation verbieten oder erschweren, Kinderarbeit zulassen, Löhne unterhalb von Mindestlohngrenzen tolerieren und Ernährungs- und Bildungssubventionen kürzen, ist häufig schlicht Folge einer neoliberalen Strukturanpassungspolitik. Fatalerweise können selbst Entwicklungsorganisationen, die solchen Strukturanpassungen kritisch gegenüberstehen, darauf hinwirken, neokoloniale Strukturen zu stabilisieren, indem sie für die liberal-universalistischen Menschenrechte eintreten. Denn die Menschenrechtsagenda trägt dazu bei, die institutionelle Macht internationaler Organisationen zu vermehren, und dient immer wieder, oft unter dem Vorwand der Schutzverantwortung, als Alibi für strategische und/oder militärische Interventionen.

In Verteidigung (westlicher) Menschenrechtspolitikern könnte sicher angeführt werden, dass ihr Anliegen darin bestehe, die Verbesserung der Lebensverhältnisse aller Menschen anzustreben. Allerdings scheint eben das zweifelhaft. Eine feministisch-postkoloniale Lesart aktueller Menschenrechtspolitikern ermöglicht hier die

11 Vgl. auch Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Cambridge 2004; Sundhya Pahuja, *Decolonizing International Law. Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge 2013.

12 Vgl. Ilan Kapoor, *The Postcolonial Politics of Development*, London–New York 2008, S. 35.

13 Rosalind Morris, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Can the Subaltern Speak? Reflections on the History of an Idea*, New York 2010, S. 1–20, hier S. 5.

erforderliche Problematisierung unkritischer Solidaritätsgebaren sowie eurozentrischer und androzentrischer Diskurse zu globaler Gerechtigkeit: Die „Politik des Helfens“ verdeckt ökonomische und geopolitische Interessen, während die hegemonialen Menschenrechtsdiskurse dem Globalen Norden als Rechtfertigung dienen, um im Globalen Süden einzugreifen. Im Rahmen einer eurozentrischen Epistemologie werden die Ursprünge des Reichtums der Länder des Globalen Nordens von den Bedingungen des Kolonialismus losgelöst und stattdessen mit Diskursen von Fortschritt und Rationalität als Erfolge der europäischen Aufklärung repräsentiert. Eine wohlthätige Helfen-Politik, bei dem der Globale Norden seinen „Anderen“ dabei behilflich sein will, von ihm zu lernen, vernachlässigt den historischen Zusammenhang zwischen normalisierten Privilegien und kontinuierlicher kolonialer Ausbeutung.

Der Neokolonialismus erhält sich gerade vor allem dadurch aufrecht, dass glaubhaft gemacht wird, es werde Gutes für die Menschen getan.¹⁴ Der der Idee der Menschenrechte inhärente Anti-Etatismus¹⁵ ignoriert ausdrücklich, dass es für entrechtete Gruppen weiterhin darum geht, soziale Kämpfe innerhalb der Territorialität ihres Staates zu gewinnen. Subalterne Gruppen etwa sollten dazu befähigt werden, Forderungen an den Staat zu richten, in dem ihre Mitglieder leben, um so innerhalb der formellen Grammatik von Rechten und Staatsbürgerschaft eine Demokratie von unten zu ermöglichen. Hier wird die Notwendigkeit einer Reflexion und Neugestaltung des Verhältnisses zwischen dem Staat, der Zivilgesellschaft und denen, in deren Namen sie handeln, deutlich.

(UN-)MÖGLICHKEIT, UNRECHT ZU RICHTEN

Menschenrechtspolitikern werden jedoch nicht nur aufgrund der sie bestimmenden Euro- und Androzentrismus kritisiert. Die postkoloni-

ale Intellektuelle Gayatri Chakravorty Spivak blickt darüber hinaus auf die Trennung zwischen jenen, die von oben „Unrecht richten“ und jenen unten, denen Unrecht angetan wird.¹⁶ Aus dieser Perspektive führt die Menschenrechtspolitik unweigerlich zu einer Einteilung der Welt in zwei Räume: die, von denen die Rechte zu kommen scheinen, und jenen, in denen scheinbar keine vergleichbaren Rechte institutionalisiert sind. Statt Menschenrechte als eurozentrisch zurückzuweisen, geht es Spivak dabei darum, die prinzipielle Idee der Zuteilung von Rechten zu hinterfragen – und damit auch jene Auffassung von Gerechtigkeit, die in den Menschenrechtsdiskursen ihren Ausdruck findet. Letztlich handele es sich um eine Spielart des Sozialdarwinismus, nach dem die, die als Opfer markiert werden, wahrgenommen werden, als seien sie weder dazu in der Lage, sich selbst zu helfen, noch eigenständig zu regieren.¹⁷ Die Distanz zwischen jenen, die Rechte zuteilen, und jenen, die lediglich als Opfer von Unrecht und als Empfänger_innen von Rechten gelten, verharre unter dem Vorzeichen historischer Gewalt.

Spivak kombiniert die in einem Gedicht von Rudyard Kipling 1899 artikulierte „Bürde des weißen Mannes“ mit der darwinistischen Vorstellung des „Überlebens des Stärkeren“ und formt daraus „die Bürde des Stärkeren“. Zum Ausdruck kommt damit die zur Schau gestellte eigene Überlegenheit, die Länder des Globalen Nordens glauben macht, sie seien dazu verpflichtet, über die Menschenrechtsverletzungen im Globalen Süden zu richten.

In Richtung einer anderen Menschenrechtspolitik fordert Spivak eine Veränderung des Verständnisses von Verantwortung als einer Pflicht des „Stärkeren“ für den „Anderen“ hin zu einer Verantwortung gegenüber dem „Anderen“.¹⁸ Dabei unterscheidet sie zwischen kulturellen Systemen, die auf Verantwortung basieren, und Systemen, denen Rechte zugrunde liegen,¹⁹ und führt zur Illustration das islamische Konzept *al-baq* ein, das sie als „para-individuelle strukturelle Verantwortung“ be-

¹⁴ Vgl. Gayatri Chakravorty Spivak, *Feminism and Human Rights*, in: Nermeen Shaikh (Hrsg.), *The Present as History: Critical Perspectives on Global Power*, New York 2007, S. 172–201, hier S. 177.

¹⁵ Vgl. Michel Foucault, *Staatsphobie*, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasemann/Thomas Lemke (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt/M. 2000, S. 68–71.

¹⁶ Vgl. Gayatri Chakravorty Spivak, *Other Asias*, Malden–Oxford 2008, S. 16.

¹⁷ Vgl. hier und im Folgenden dies. (Anm. 14).

¹⁸ Vgl. Kapoor (Anm. 12), S. 28.

¹⁹ Vgl. Spivak (Anm. 7), S. 180.

schreibt.²⁰ Die doppelte Bedeutung von *al-haq* als Recht einerseits und Verantwortung andererseits sei ein von den präkapitalistischen Kulturen geteiltes Imperativ, das nicht in eurozentrischer Manier verstanden werden solle, sondern einen Raum für eine Kollektivität zwischen den Gebenden und Empfangenden von Rechten zu schaffen. „Unser Recht, unsere Wahrheit besteht darin, verantwortlich zu sein und zwar in strukturell spezifischer Art und Weise.“²¹

AMBIVALENTES ERBE DER AUFKLÄRUNG

In den vergangenen Jahren wurde eine kontroverse Debatte um die Frage geführt, ob postkoloniale Studien, die in der Tradition der Aufklärung stehen, einen ungunstigen Eurozentrismus reproduzieren. Besonders Vertreter_innen der US-amerikanischen Lateinamerikanistik wie Walter Mignolo oder Ramón Grosfoguel lehnen die Schriften der europäischen Aufklärung kategorisch als Vorboten von Ausbeutung und Zerstörung in Form von Kolonialismus und Kapitalismus ab und kritisieren die ideologische Löschung anderer Wissensformen.²² Sie sprechen von hohlen Behauptungen mit emanzipatorischem Charakter der Aufklärungsschriften und plädieren stattdessen für eine (Rück-)Besinnung auf indigene Kosmologien und Wissensbestände, die nicht durch Kolonialismus und Modernität kontaminiert seien.

Vertreter_innen der Frankfurter Schule beklagen, dass die postkoloniale Kritik emanzipatorische Ideale aufgeben.²³ Dagegen verweisen postkoloniale Denker_innen auf die Gewalttätigkeit eines fundamentalistischen Verständnisses von Normativität: Die Kritische Theorie brauche Prinzipien von Fortschritt und Entwicklung als zukunftsgerichtete Ideen von Perfektion und Verbesserung, um kritisch zu agieren. Entsprechend seien Normen in der Kri-

tischen Theorie moralisch-politische Imperative, die „gerechtere“ politische Ordnungen inspirierten. Aus einer solchen Perspektive könne ein Aufgeben dieser normativen Verpflichtungen nur als historischer Pessimismus interpretiert werden. Aufgrund der Infragestellung der emanzipatorischen Funktion von Normen wie Menschenrechten, Säkularismus und Demokratie werden postkoloniale Studien als unkritisch in ihren Analysen beurteilt. Im Gegenzug werfen postkoloniale Theoretiker_innen Vertreter_innen der Kritischen Theorie vor, Ideen von Fortschritt, Entwicklung und Rationalität im Rahmen eines normativen erkenntnistheoretischen Fundamentalismus nicht zu hinterfragen, und beschreiben diese daher als koloniale Rechtfertigungsnarrative. Dies lässt eine breite Kluft zwischen der Kritischen Theorie und postkolonialen Studien sichtbar werden.

Es ist auch unsere Meinung, dass eine unkritische Festlegung auf einen normativen erkenntnistheoretischen Fundamentalismus das gewaltvolle Erbe des europäischen Kolonialismus letztlich leugnet und seine Konsequenzen unsichtbar macht. Trotzdem kann das Gegenmittel zum Eurozentrismus und Imperialismus weder ein naiver Nativismus, also der Glaube, alles außereuropäische und präkoloniale Wissen sei gut, rein und überlegen, noch eine kategorische Negierung jeder normativen aufklärerischen Theoriebildung sein. Stattdessen schlagen wir eine Pluralisierung und Diversifizierung der Narrative normativer Legitimität vor.

Normative Verpflichtungen sind auch ohne Rückgriff auf fundamentalistische Prämissen möglich. Entgegen der rigorosen Annahme normativer Theoretiker_innen argumentieren wir, dass postkoloniale Theorien über eine nicht-fundamentalistische Herangehensweise an normative Legitimität die Konturen des Kritischen rekonfigurieren können. Anstatt also zu behaupten, dass normative Standards zwangsläufig durch universelle Prinzipien untermauert sein müssen, werden die Ungewissheiten und Dilemmata normativer Prinzipien akzeptiert und umrissen. Da eurozentrische Narrative legitimierender Normativität mit einer Abwertung und Disqualifikation außereuropäischer normativer Prinzipien einhergehen, zeigen sich „universelle“ normative Prinzipien als provinziell und exkludierend. Es gilt, durch die Offenlegung des Eurozentrismus der Aufklärung ihre

20 Dies., *Imperative zur Neuerfindung des Planeten*, Wien 1999, S. 55.

21 Dies. (Anm. 14), S. 5.

22 Vgl. Walter Mignolo, *The Darker Side of the Renaissance. Literacy, Territoriality and Colonization*, Michigan 1995; Ramón Grosfoguel, *The Epistemic Turn. Beyond Political-economy Paradigms*, in: *Cultural Studies* 21/2007, S. 211–223.

23 Vgl. Amy Allen, *The End of Progress. Decolonizing the Normative Foundations of Critical Theory*, New York 2016, S. 11.

Normativität von destruktiven und regressiven Tendenzen zu befreien.²⁴

Das normative Erbe der Aufklärung ist höchst ambivalent und widersprüchlich: geprägt zugleich von Barbarismus und Zivilität, Beherrschung und Emanzipation. Die Kritik an den durch die Aufklärung inspirierten Menschenrechten bedeutet mithin keineswegs, dass die Idee der Menschenrechte an und für sich abgelehnt wird. Die postkoloniale Kritik der Aufklärung bleibt in einem performativen Widerspruch gefangen, weil sie ihr kritisches Vokabular vom Zielobjekt ihrer Kritik geerbt hat. Dies hat zweifellos Auswirkungen auf die Beziehung postkolonialer Theoretiker_innen zu den von der Aufklärung bereitgestellten Werkzeugen der Kritik. Spivak beschreibt den Zugang zur europäischen Aufklärung durch Kolonisierung zugespitzt als eine „befähigende Verletzung“ und schlägt vor, diese strategisch zu nutzen, auch wenn die Verletzung neu verhandelt werden muss. Da marginalisierte soziale Gruppen sich innerhalb des Diskurses der Aufklärung bewegen, wenn sie bürgerliche und politische Rechte einfordern, lehnt sie eine kategorische Zurückweisung der Aufklärung ab und plädiert stattdessen für einen anderen Umgang mit den Schriften der Aufklärung, der darin bestehe, „sie von unten zu gebrauchen“.²⁵ In Anlehnung daran scheint es uns vielversprechender als eine kulturellrelativistische Anklage gegen das Erbe der Aufklärung oder eine ethnozentrische Suche nach reinen nicht-westlichen Wissenssystemen,²⁶ die Verflechtungen von westlichen mit nicht-westlichen Theorieproduktionen zu untersuchen.

In diesem Zusammenhang ist folgende Frage zentral: Wie kann mit dem Paradoxon umgegangen werden, dass die Aufklärung trotz ihrer Ausrichtung auf das weiße, männliche bürgerliche Subjekt für kritische Analysen weiterhin unverzichtbar bleibt? So wurde etwa in vielen postkolonialen Kontexten die Erfahrung ge-

macht, dass die Kritik an der Moderne zu einer Stärkung von konservativen und nationalistischen Ordnungen geführt hat. Es muss untersucht werden, wie die Thesen, Konzepte und Annahmen der europäischen Aufklärung über die Grenzen Europas hinaus befördert werden können, um den ehemals Kolonisierten zu dienen, ihr eigenes Verständnis von Demokratie, Recht und Freiheit zu erarbeiten.

Die Aufklärungsideale bleiben unverzichtbar. Wir können diese „nicht nicht wollen“,²⁷ obwohl wir ihre Mobilisierung für die Rechtfertigung des Imperialismus einer ständigen Kritik unterziehen müssen. Spivak versteht das Erbe der Aufklärung, also auch die Normen, die die Menschenrechte informieren, als Pharmakon, als Gift und Arznei zugleich. Mit Blick auf die Menschenrechte besteht die Herausforderung nun darin, sie ausschließlich zu Medizin zu machen. Damit dies gelingt, ist unabdingbar, dass die gewalttätige Geschichte Europas, die im Erbe der Aufklärung widerhallt, reflektiert und herausgefordert wird. Weder eine Leugnung der Gewalt noch der zwecklose Versuch, der Geschichte zu entkommen, wird letztlich Erfolg zeitigen.

24 Vgl. Nikita Dhawan, Die Aufklärung retten: Postkoloniale Interventionen, in: Zeitschrift für Politische Theorie 2/2016, S. 249–255.

25 Spivak (Anm. 14), Zitate S. 18, S. 263.

26 Vgl. Boaventura de Sousa Santos (Hrsg.), Another Knowledge Is Possible: Beyond Northern Epistemologies, London–New York 2008.

27 Gayatri Chakravorty Spivak, Neocolonialism and the Secret Agent of Knowledge. Interview mit Robert Young, in: Oxford Literary Review 1–2/1991, S. 220–251, hier S. 234.

MARÍA DO MAR CASTRO VARELA

ist Professorin für Allgemeine Pädagogik und Soziale Arbeit an der Alice-Salomon-Hochschule Berlin.

castrovarela@posteo.de

NIKITA DHAWAN

ist Professorin für Politikwissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

nikita.dhawan@sowi.uni-giessen.de

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 30. April 2020

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
21-22/2020, 18. Mai 2020

IRAN

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



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



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz