

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

*Beate Rudolf*

75 JAHRE ALLGEMEINE  
MENSCHENRECHTS-  
ERKLÄRUNG

*Michael Krennerich*

VERFOLGUNG UND SCHUTZ  
VON MENSCHENRECHTS-  
VERTEIDIGERN

*Nahed Samour*

ZUR POSTKOLONIALEN KRITIK  
DER MENSCHENRECHTE

*Markus Krajewski*

WIRTSCHAFT UND  
MENSCHENRECHTE

*Silke Voß-Kyeck*

DER UN-MENSCHENRECHTSRAT  
ALS HÜTER DER  
MENSCHENRECHTE

*Felix Ekardt*

MENSCHENRECHTE  
IN DER KLIMAKRISE

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



# Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

## APuZ 49–50/2023

**BEATE RUDOLF**

**75 JAHRE ALLGEMEINE  
MENSCHENRECHTSERKLÄRUNG**

Auch 75 Jahre nach ihrer Verabschiedung hat die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt. In Zeiten einer zunehmenden Infragestellung von Menschenrechten sind sie als Rechtspflichten und moralische Pflichten wichtiger denn je.

**Seite 04–10**

**NAHED SAMOUR**

**ZUR POSTKOLONIALEN KRITIK  
DER MENSCHENRECHTE**

Auch aus postkolonialer Perspektive wird die universelle Geltung der Menschenrechte nicht infrage gestellt. Allerdings versteht sich die postkoloniale Kritik dezidiert machtkritisch und hinterfragt koloniale westliche Menschenrechtsnarrative und Doppelstandards.

**Seite 12–18**

**SILKE VOß-KYECK**

**DER UN-MENSCHENRECHTSRAT ALS HÜTER  
DER MENSCHENRECHTE**

Im UN-Menschenrechtssystem bestreiten viele Staaten immer offener die universelle Geltung der Menschenrechte und bedrohen die Zivilgesellschaft. Dennoch setzen Aktivisten und Opfer ihre Hoffnungen auf dieses System, zu dem es absehbar keine Alternative gibt.

**Seite 19–25**

**MICHAEL KRENNERICH**

**VERFOLGUNG UND SCHUTZ VON MENSCHEN-  
RECHTSVERTEIDIGERN**

Weltweit begeben sich Menschen in Gefahr, die sich für die Menschenrechte einsetzen. In der Öffentlichkeit ist noch zu wenig bekannt, was Menschenrechtsverteidiger tun, wie sie verfolgt werden und welche Maßnahmen zu ihrem Schutz bislang ergriffen wurden.

**Seite 26–32**

**MARKUS KRAJEWSKI**

**WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE**

Weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene sind derzeit Bestrebungen zur unmittelbaren Bindung von Unternehmen an Menschenrechte zu erkennen. Stattdessen begründen vor allem nationale Gesetze unternehmerische Pflichten zum Menschenrechtsschutz.

**Seite 33–39**

**FELIX EKARDT**

**MENSCHENRECHTE IN DER KLIMAKRISE**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Klimabeschluss eine epochale Entscheidung gefällt, die deutlich macht, dass ein „Menschenrecht auf Umwelt- und Klimaschutz“ bereits in der geltenden Rechtsordnung inkorporiert ist. Gleichwohl bleiben Desiderate und Lücken.

**Seite 40–45**

# EDITORIAL

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“ So steht es in Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet wurde. Die seinerzeit bei acht Enthaltungen einstimmig angenommenen Prinzipien definieren bis heute den Kern dessen, was Menschen einander moralisch schulden und was Staaten zu schützen verpflichtet sind: die Gleichheit, Freiheit und Würde jedes Menschen, das Recht auf Leben, das Verbot von Diskriminierung und Folter, politische Partizipations- und Abwehrrechte gegen den Staat – und auch das Recht auf Freizügigkeit und Asyl. An diese umfassenden Grundrechte und -pflichten wird jedes Jahr erinnert, wenn am 10. Dezember der „Tag der Menschenrechte“ begangen wird.

Um die faktische Geltung der Menschenrechte steht es jedoch auch 75 Jahre nach Verabschiedung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung nicht zum Besten. Zwar haben ihre Grundsätze und die mit ihnen formulierten Ansprüche nichts von ihrer Strahlkraft verloren, doch sind sie in weiten Teilen der Welt bloß hehre Versprechen geblieben. Tagtäglich wird das Recht auf Leben in zahllosen Kriegen und Gewaltakten auf elementare Weise verletzt, das Recht auf Bildung und soziale Sicherheit ignoriert oder schon der Wunsch nach Inanspruchnahme der verbrieften Rechte von staatlichen Stellen missachtet oder gar strafrechtlich verfolgt. Vor allem autokratisch regierte Staaten ziehen zunehmend die Universalität der Menschenrechte in Zweifel und enthalten ihren Bevölkerungen diese elementaren Rechte vor.

Ist die Menschenrechtserklärung also das Papier nicht wert, auf das sie 1948 – nach der Erfahrung zweier Weltkriege und des Holocausts – geschrieben wurde? Wer diese Frage bejaht, verkennt den Wert, den auch rechtlich nicht bindende Akte haben: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte fordert von jenen eine Rechtfertigung ein, die gegen Menschenrechte verstoßen, und gibt jenen eine starke Legitimation, die sich auf sie berufen. Das mag im Falle massiver Menschenrechtsverletzungen nicht viel sein. Und doch ist es oft das Einzige, auf das sich die Hoffnungen der Opfer solcher Verletzungen stützen können.

*Sascha Kneip*

# DIE ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE

## Grundlage und Motor des Menschenrechtsschutzes

*Beate Rudolf*

Am 10. Dezember 1948 verkündete die Generalversammlung der Vereinten Nationen feierlich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Sie sollte den Staaten der Welt als gemeinsame Richtschnur dienen, da – so die Präambel – „die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet“. 75 Jahre später hat die Erklärung nichts von ihrer Bedeutung verloren. Sie ist nach wie vor der zentrale politische Maßstab für das Handeln aller Staaten, sie ist Motor für die rechtliche Anerkennung von Menschenrechten weltweit, und sie ist in aller Welt Grundlage für die Forderung nach ihrer Verwirklichung.

Jeder Mensch hat Menschenrechte, überall. Das erscheint heute selbstverständlich. Schließlich bezeugen nicht allein die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, sondern auch zahlreiche Menschenrechtsverträge und einzelstaatliche Verfassungen wie das deutsche Grundgesetz die weltweite Geltung der Menschenrechte. In der Wirklichkeit sind Menschenrechte jedoch keine Selbstverständlichkeit. Sie werden weltweit massiv verletzt, und es werden die Stimmen lauter, die die Menschenrechte rundweg ablehnen. Zum 75. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung wird deutlicher denn je, dass die Menschenrechte immer wieder bekräftigt und behauptet werden müssen – überall in der Welt und auch hierzulande.

### GRUNDSÄTZE

Zwischen 1947 und 1948 formulierten Menschen aus aller Welt, verschiedenster Herkunft, Kultur, Religion und philosophischer Tradition die Allgemeine Erklärung. Bewusst vermieden sie jede ausdrückliche Anknüpfung an diese Religionen,

Philosophien oder Traditionen, um den weltweiten Geltungsanspruch der Erklärung zu stärken. Der erste Entwurf wurde von einer 18-köpfigen Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission unter dem Vorsitz von Eleanor Roosevelt erarbeitet. Nach Kommentierung durch die damaligen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wurde der endgültige Text im Dezember 1948 in Paris feierlich angenommen.

Die Allgemeine Erklärung bekräftigt, dass die Menschenrechte universell sind: Sie gelten für alle Menschen, weil sie Menschen sind, und sie gelten jederzeit und überall. Dies bringen die Worte ihres ersten Artikels zum Ausdruck: „Alle Menschen sind frei und gleich an Rechten und Würde geboren.“

Die Erklärung umfasst alle Kategorien von Menschenrechten: Sie proklamiert die bürgerlichen und politischen Menschenrechte – etwa die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit, das Recht von Staatsbürgern auf politische Partizipation, das Recht auf Ehe und Familie, auf Eigentum, auf Asyl sowie das Recht, Rechte zu haben. Gerade in den beiden letztgenannten Rechten zeigt sich besonders, dass die Allgemeine Erklärung unter dem Eindruck der Menschheitsverbrechen des nationalsozialistischen Deutschlands entstand und auch eine Reaktion auf diese ist. Die Allgemeine Erklärung proklamiert ferner wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, etwa das Recht auf Bildung, auf Gesundheit, auf Wohnen und Nahrung sowie das Recht, zu arbeiten, und Rechte in der Arbeit. Zudem verbietet sie Diskriminierung, insbesondere aufgrund rassistischer Zuschreibungen, des Geschlechts oder der Religion.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde als Resolution der UN-Generalversammlung von den damals 58 UN-Mitgliedstaaten

verabschiedet, ohne Gegenstimme, bei acht Enthaltungen.<sup>01</sup> Allerdings fehlten damals große Teile der noch kolonial beherrschten Welt. Doch bereits 1955 bekannten sich auf der Konferenz von Bandung die Vertreter von 29 unabhängig gewordenen Staaten zu den Menschenrechten und verwiesen auf die Allgemeine Erklärung als gemeinsame Richtschnur.<sup>02</sup> Seitdem und bis heute beziehen sich zahllose Resolutionen der Generalversammlung und des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen auf die Allgemeine Erklärung und bekräftigen sie damit immer wieder aufs Neue. 1993 erneuerten die Staaten der Welt gemeinsam auf der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte ihr Bekenntnis zu den in der Allgemeinen Erklärung niedergelegten Menschenrechten.<sup>03</sup>

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wird als kopernikanische Wende des Völkerrechts angesehen: Sie erkennt an, dass jeder Mensch Rechte gegen den Staat hat. Im Mittelpunkt der internationalen Ordnung steht daher nicht länger der Staat, sondern der Mensch. Denn wie sie in der Präambel betont: Ohne Anerkennung der gleichen Menschenwürde und der unveräußerlichen Menschenrechte aller Menschen gibt es keine Freiheit, keine Gerechtigkeit und keinen Frieden in der Welt. Das deutsche Grundgesetz übernimmt dies in Artikel 1 Absatz 2 mit ähnlichen Worten und unterstreicht die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“.

## MENSCHENRECHTE: ZENTRALE KONZEPTE

Die Grundidee der Menschenrechte ist so einfach wie kraftvoll: Jeder Mensch hat aufgrund seines Menschseins Rechte gegen den Staat. Diese Rechte, die Menschenrechte, ermöglichen ein selbstbestimmtes Leben. Niemand, auch und gerade der Staat nicht, ist berechtigt, einem Menschen vorzu-

schreiben, welchen Zweck sein Leben hat oder was ein gutes Leben ist. Vielmehr hat jeder Mensch ein Recht darauf, seinem Leben selbst einen Sinn zu geben. Das ist der Kern der Menschenwürde, in der die Menschenrechte wurzeln.<sup>04</sup> Die Menschenrechte bewahren den Freiheitsbereich, der für ein selbstbestimmtes Leben nötig ist, und sichern, wie die Präambel der Allgemeinen Erklärung formuliert, die „Freiheit von Furcht und Not“.

Die Menschenrechte sind nicht vom Staat verliehen, sondern liegen dem Staat voraus. Sie zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, ist der zentrale Zweck und die verbindliche Aufgabe eines jeden Staates. Denn der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen, wie es der Herrenchiemseer Entwurf für das Grundgesetz so treffend formulierte.<sup>05</sup> Staatliche Souveränität ist deshalb nicht absolut, sondern stets menschenrechtlich gebunden. Die Menschenrechte sind verbindlicher Maßstab und Grenze für den Staat, da dieser die Machtmittel hat, um Menschenrechte zu verletzen – und zugleich auch die Mittel, um sie zu schützen. Menschenwürde muss man sich auch nicht verdienen; sie wohnt dem Menschsein inne. Folglich sind die Menschenrechte auch nicht von einem bestimmten vorherigen Verhalten abhängig; insbesondere setzen sie nicht voraus, dass man Pflichten gegenüber dem Staat erfüllt oder die Menschenrechte anderer geachtet hat. Dies macht Artikel 29 der Erklärung deutlich, der klar trennt zwischen den moralischen Pflichten gegen die Gemeinschaft (Absatz 1) und den Gründen, aus denen Menschenrechte eingeschränkt werden dürfen (Absatz 2).<sup>06</sup> Daher hat auch der schlimmste Ver-

**01** Enthaltene haben sich seinerzeit die ČSSR, Jugoslawien, Polen, Saudi-Arabien, Südafrika, die UdSSR, die Ukrainische SSR und die Weißrussische SSR. Den Sitz Chinas hatte zum damaligen Zeitpunkt Taiwan inne. Zwei Staaten blieben der Abstimmung fern.

**02** Vgl. Final Communiqué of the Asian-African Conference, Held at Bandung from 18<sup>th</sup> to 24<sup>th</sup> April 1955, S. 5–6, [https://bandungspirit.org/IMG/pdf/anri-bandung\\_conference-final\\_communique.pdf](https://bandungspirit.org/IMG/pdf/anri-bandung_conference-final_communique.pdf).

**03** Vgl. Vienna Declaration and Programme of Action, 25.6.1993, [www.ohchr.org/sites/default/files/vienna.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/vienna.pdf).

**04** Vgl. Heiner Bielefeldt, Menschenwürde. Der Grund der Menschenrechte, Berlin 2008, [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/studie\\_menschenwuerde\\_2008.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/studie_menschenwuerde_2008.pdf).

**05** Vgl. „Chiemseer Entwurf“. Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder, Artikel 1, [www.verfassungen.de/de49/chiemseerentwurf48.htm](http://www.verfassungen.de/de49/chiemseerentwurf48.htm).

**06** Im Wortlaut des Artikels 29 AEMR:

„1. Jeder Mensch hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entfaltung der eigenen Persönlichkeit möglich ist.

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

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

brecher dieselben Menschenrechte wie ein rechts-treuer Mensch. Da die Menschenrechte aus der Menschenwürde fließen, sind sie schließlich auch nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig.<sup>07</sup>

Menschenrechte verlangen, dass Politik, Verwaltung und Gerichte sich an ihnen ausrichten. Sie werden zur Bewährungsprobe für den Staat, wo es um den Schutz der Schwachen oder der Ausgeschlossenen geht, wo die Tyrannei der Mehrheit droht oder Machtmissbrauch der Exekutive, oder wo tatsächliche oder behauptete Gemeininteressen mit individuellen Rechten kollidieren.

## MOTOR DER MENSCHENRECHTE

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist rechtlich nicht bindend. Das hat ihrer Wirkung jedoch keinen Abbruch getan. Sie bildet den unangefochtenen Maßstab für den Schutz der Menschenrechte weltweit. Sie gab den Anstoß dafür, Menschenrechte in nationalen Verfassungen, darunter dem Grundgesetz, und in internationalen Verträgen verbindlich festzuschreiben. Neben den neun UN-Menschenrechtsverträgen (hierzu sogleich) existieren heute weitere Menschenrechtsverträge für den (nord- und süd-) amerikanischen Kontinent, für Europa und für Afrika, über deren Einhaltung regionale Menschenrechtsgerichtshöfe wachen. Für Europa ist dies die Europäische Menschenrechtskonvention mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.<sup>08</sup> Mit ihren verbindlichen Urteilen sind sie die stärksten Mechanismen und Akteure zur internationalen Durchsetzung der Menschenrechte.

Von zentraler Bedeutung für den internationalen Menschenrechtsschutz sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozi-

alpakt) von 1966. Zusammen mit der Allgemeinen Erklärung werden sie oft als „internationale Menschenrechtscharta“ bezeichnet. Die beiden Weltpakete machen für ihre Vertragsparteien die in der Allgemeinen Erklärung proklamierten Rechte rechtsverbindlich.<sup>09</sup> Für die Rechtsanwendung besonders bedeutsam ist: Die Weltpakete konkretisieren die Maßstäbe für die Beschränkung von Menschenrechten. Die Allgemeine Erklärung enthielt noch eine sehr generelle Beschränkungsklausel (Artikel 29 Absatz 2 AEMR). Danach sind solche Einschränkungen der Rechte zulässig, die die Achtung der Rechte anderer sichern und „den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft“ genügen (siehe Anmerkung 6). Hingegen enthält der Zivilpakt für jedes einzelne Recht spezifische Schrankenregelungen und stellt klar, dass im Falle eines öffentlichen Notstands, etwa eines bewaffneten Angriffs auf den Staat oder einer Pandemie, Menschenrechte nur unter engen Voraussetzungen vorübergehend außer Kraft gesetzt werden dürfen – und manche Rechte nach Artikel 4 des Zivilpakts gar nicht eingeschränkt werden dürfen.

Die Aufspaltung des Menschenrechtskatalogs der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in zwei Verträge war den politisch-ideologischen Gräben in der Zeit der Ost-West-Konfrontation geschuldet. Während der politische Westen die bürgerlichen und politischen Rechte propagierte, betonte der Ostblock soziale Menschenrechte – die er freilich nicht als individuelle Ansprüche gegen den Staat verstand, sondern als staatliche Instrumente, um die „sozialistische Persönlichkeit“ zu formen. Erst in der Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 wurde dieser Graben überwunden, indem die Staaten die Unteilbarkeit, Interdependenz und Wechselbezüglichkeit aller Menschenrechte anerkannten. Denn die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sichern die Voraussetzungen für die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte: das Überleben, das menschenwürdige Leben sowie – durch das Recht auf Bildung, einschließlich der Menschenrechtsbildung – die Entfaltung der Persönlichkeit und die Fähigkeit, die eigenen Rechte zu kennen und einzufordern. Ohne sie können

**07** Einzige Ausnahme ist das aktive und passive Wahlrecht (Art. 25 AEMR), das – im Einklang mit dem Staatsbegriff des Völkerrechts – nur Rechte der Angehörigen des jeweiligen Staatsvolkes umfasst.

**08** Für die Afrikanische Union (AU): Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker von 1981 und Afrikanischer Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker mit Sitz in Arusha, Tansania. Für die Organisation amerikanischer Staaten (OAS): Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969 und Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in San José, Costa Rica.

**09** Nicht aufgenommen wurden das Recht auf Eigentum und das Recht auf Asyl.

Menschen ihre bürgerlichen und politischen Rechte gar nicht erst wahrnehmen. Umgekehrt sichern die bürgerlichen und politischen Rechte, dass Menschen von ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten Gebrauch machen können, also in den Bereichen Arbeit, Wohnen, soziale Sicherung, Bildung und Kultur ihr Leben gestalten können – und damit Akteure sind und nicht bloß Adressaten staatlicher Maßnahmen und Regelungen.

Weitere UN-Menschenrechtsverträge betreffen rassistische Diskriminierung (1965), die Diskriminierung von Frauen (1979), die Menschenrechte von Kindern (1989), von Menschen mit Behinderungen (2006) und von Wanderarbeitnehmern (1990) sowie das Verbot von Folter (1984) und gewaltsamem Verschwindenlassen (2010).<sup>10</sup> Die Verträge benennen die Verletzungen, die Menschen als Angehörige der genannten Gruppen oder in den spezifischen Situationen typischerweise erfahren haben, und sie schreiben den Staaten vor, dass und wie sie solche Verletzungen verhindern, beenden, beseitigen und sanktionieren müssen. Sie konkretisieren also die in der internationalen Menschenrechtscharta niedergelegten Menschenrechte um des besseren Menschenrechtsschutzes willen. Nicht zuletzt deshalb gibt es heute auch Diskussionen über einen Vertrag über die Menschenrechte Älterer und über die menschenrechtlichen Verpflichtungen privater Wirtschaftsunternehmen. Die Kämpfe um weitere notwendige Konkretisierungen stehen aber noch am Anfang. Das gilt etwa für die Rechte von Lesben, Schwulen, bisexuellen, trans- und intergeschlechtlichen, queeren und nicht-binären Personen (LSBTIQ+), zu denen unabhängige Experten der Vereinten Nationen seit 2016 arbeiten,<sup>11</sup> oder für das 2022 von der UN-Generalversammlung anerkannte Recht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt.<sup>12</sup>

**10** Alle Verträge in deutscher Sprache finden sich unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen).

**11** Alle Berichte der unabhängigen Experten Vitit Muntarbhorn (2016–2017), Victor Madrigal-Borloz (2018–2023) und Graeme Reid (seit 2023) finden sich unter [www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity).

**12** Vgl. Resolution 76/300 der UN-Generalversammlung vom 28.7.2022, [https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A\\_RES\\_76\\_300-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-EN.pdf).

Die Allgemeine Erklärung stieß auch wichtige inhaltliche und institutionelle Entwicklungen des Menschenrechtsschutzes an. So enthalten alle UN-Menschenrechtsverträge Regelungen für eine Überwachung durch unabhängige Expertengremien („Vertragsausschüsse“). Sie überprüfen regelmäßig den Stand der Umsetzung anhand von Berichten der einzelnen Vertragsstaaten, der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitution eines Landes („Staatenberichtsverfahren“). Zusätzlich können einzelne Betroffene vor den meisten Vertragsausschüssen eine Individualbeschwerde erheben. In diesem gerichtsähnlichen Verfahren wird überprüft, ob ein Staat in einem konkreten Fall Menschenrechte verletzt hat. Diese unabhängige Umsetzungskontrolle ergänzt die innerstaatliche Kontrolle durch Gerichte und Beschwerdestellen. Dabei ist das Individualbeschwerdeverfahren der stärkste Ausdruck der kopernikanischen Wende des Völkerrechts, weil einzelne Menschen auf internationaler Ebene dem Staat auf Augenhöhe entgegentreten, wenn sie die Einhaltung ihrer Rechte einfordern.

Die Allgemeine Erklärung hat mit der Aufnahme von bürgerlichen und politischen Menschenrechten sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten auch Impulse für das Verständnis der Menschenrechte gegeben. UN-Vertragsausschüsse und Wissenschaft haben seit den 1990er Jahren die Unteilbarkeit aller Menschenrechte ernst genommen und konzeptionell in einen Dreiklang von staatlichen Pflichten übersetzt, der für alle Menschenrechte gilt. Diese „Pflichtentrias“ umfasst die Pflichten, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Achtungspflicht bezeichnet die Pflicht aller Staatsorgane, durch ihr eigenes Handeln oder Unterlassen Menschenrechte nicht zu verletzen. Dementsprechend dürfen etwa Behörden Verdächtige nicht misshandeln. Die Schutzpflicht verlangt vom Staat, gegen Menschenrechtsverletzungen durch Privatpersonen einzuschreiten, beispielsweise Misshandlungen strafrechtlich zu sanktionieren. Die Pflicht, Menschenrechte zu gewährleisten, erlegt es dem Staat zudem auf, einen Rahmen für die wirksame Ausübung von Menschenrechten zu schaffen, etwa der misshandelten Person Zugang zu Gericht zu ermöglichen, um Schadensersatz einzuklagen zu können. In gleicher Weise wirkt die Pflichtentrias für wirtschaftliche, soziale und

kulturelle Rechte. So verbietet es die Achtungspflicht dem Staat, Menschen das Arbeiten zu untersagen, wenn er nicht zugleich dafür sorgt, dass ihr Lebensunterhalt auf andere Weise gesichert ist. Aufgrund der Schutzpflicht ist der Staat auch gehalten, Menschen davor zu schützen, dass private Arbeitgeber sie willkürlich entlassen. Die Gewährleistungspflicht verlangt vom Staat, den Arbeitsmarkt und Unterstützungsstrukturen für Arbeitssuchende so auszugestalten, dass jeder Mensch die Möglichkeit hat, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu erwirtschaften.

### MENSCHENRECHTE ALS WESTLICHES KONZEPT?

Immer wieder wurden und werden die Menschenrechte als Rechte des Individuums gegen den Staat als „westliches Konzept“ kritisiert und damit ihre Universalität infrage gestellt. Dazu trug zum einen die ideologisch begründete und – wie gezeigt – falsche Kontrastierung von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits bei, die sich mit dem Beginn des Kalten Krieges ausbreitete. Sie blieb auch während der anschließenden Phasen der friedlichen Koexistenz und der Entspannungspolitik bestehen, spiegelt sie doch unterschiedliche Staatsverständnisse und Konzeptionen von legitimer Herrschaft wider. Hinzu kam und kommt bis heute die Erzählung von der westlich geprägten Erarbeitung der Allgemeinen Erklärung, die – historisch unzutreffend – eine gerade Linie von der Magna Carta über die amerikanische Unabhängigkeitserklärung und die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zieht und damit die bürgerlichen und politischen Rechte als die „ursprünglichen“ Menschenrechte qualifiziert. Dieses Narrativ blendet die unterschiedlichen philosophischen und religiösen Perspektiven aus, die im Redaktionsausschuss der Menschenrechtskommission vertreten waren, und kann die Aufnahme wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht erklären. Vielmehr war und ist gerade der Verzicht auf solche Anknüpfungen ein zentraler Grund für die Erfolgsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Mit der Menschenwürde hatten die Mütter und Väter der Allgemeinen Erklärung vielmehr eine länder- und kulturenüber-

greifende Grundlage für die Menschenrechte gefunden, die bis heute nichts von ihrer Wirkkraft verloren hat.<sup>13</sup>

Mit dem Ende des Ostblocks verschob sich die Begründung für den behaupteten „westlichen“ Charakter der Allgemeinen Erklärung. In den 1990er Jahren versuchten autoritäre Staaten, unter dem Schlagwort der „asiatischen Werte“ das Konzept der kulturellen Relativität der Menschenrechte als Gegenentwurf zu einem universalistischen Menschenrechtsverständnis zu etablieren.<sup>14</sup> Danach sollen bei der Bestimmung von Inhalt und Grenzen der Menschenrechte die kulturellen Traditionen jedes einzelnen Landes entscheidend sein, also lokale religiöse, politische und rechtliche Praktiken. Das „asiatische“ Verständnis sei, so wurde postuliert, nicht individualistisch, sondern stelle die Gemeinschaft in den Vordergrund. Dieses Argumentationsmuster konnte sich international nicht durchsetzen und beruht auf unzutreffenden Prämissen. Schon die Behauptung einer einheitlichen Kultur in einem Staat ist falsch. Denn Kulturen wandeln sich stetig, und innerhalb von (kulturellen) Gemeinschaften gibt es immer Minderheiten, die hegemoniale Herrschaftsstrukturen kritisieren und zu überwinden suchen. Genau dies ist menschenrechtlich geschützt. Bei genauer Betrachtung versteckt sich hinter der Berufung auf kulturelle Traditionen also das, wogegen Menschenrechte schützen: Missbrauch von Macht durch die Herrschenden.

Die postkoloniale Kritik an den Menschenrechten, die insbesondere von Denker\*innen und Aktivist\*innen aus dem Globalen Süden seit der Jahrtausendwende formuliert wird, rückt ins Zentrum, dass „westliche“ Staaten, der Globale Norden, oftmals die Menschenrechte zur Legitimation von politischer Einmischung und von militärischen Interventionen instrumentalisieren. Mit der Differenzierung zwischen „entwickelt“ und „unterentwickelt“ und der daraus hergeleiteten Hilfsbedürftigkeit des Globalen Südens würden die Länder des Globalen Nordens die Legitimierungsstrategie von Kolonialismus als Rettungsmission reproduzieren und damit die eigenen wirtschaftlichen und geopolitischen

<sup>13</sup> Vgl. etwa Hans Joas, *Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*, Berlin 2011.

<sup>14</sup> Vgl. Katrin Kinzelbach, „Asian Values“ Versus „Western Values“: A False Dichotomy, in: Jan Eckel/Daniel Stahl (Hrsg.), *Embattled Visions. Human Rights Since 1990*, Göttingen 2022, S. 185–206.



Interessen verbergen.<sup>15</sup> Im Kern der postkolonialen Kritik an den Menschenrechten steht also die opportunistische Berufung auf Menschenrechte durch „den Westen“. Die inhaltliche Berechtigung dieser Kritik zeigt sich deutlich, wenn Staaten des Globalen Nordens Menschenrechtsverletzungen mit zweierlei Maß messen, abhängig davon, ob ein befreundeter Staat sie begangen hat oder ein nicht befreundeter. Zwar handeln auch Staaten aus anderen Weltregionen so, doch verlieren nur diejenigen Staaten ihre Glaubwürdigkeit, die sich als die Heimat der Menschenrechte geben. Diese Haltung drückt sich etwa in dem affirmativ gebrauchten Narrativ von den Menschenrechten als „westlichen Werten“ aus, das bei Politiker\*innen aus dem Globalen Norden beliebt ist. Ironischerweise leugnen sie damit zugleich die Universalität der Menschenrechte und untergraben deren Fundament.

#### INFRAGESTELLUNGEN DER MENSCHENRECHTE HEUTE

Unabhängig von dieser Kritik an den Menschenrechten ist zu konstatieren: Auch in der Praxis waren Menschenrechte nie selbstverständlich. Seit 1948 wurde über Inhalt und Reichweite von Menschenrechten in den Gremien der UNO und innerhalb von Staaten gestritten. Massive und systematische Verletzungen von Menschenrechten waren verbreitet. Aber stets war dies von einem – zumindest verbalen – Bekenntnis zu den Menschenrechten begleitet. Gegenwärtig ist in der Welt, auch in Deutschland, etwas Neues zu beobachten: Die Idee und das Fundament der Menschenrechte werden offen angegriffen, und Regierungen oder politische Bewegungen propagieren andere Konzepte. Am deutlichsten wird dies in dem Ansatz, den die chinesische Regierung seit einigen Jahren verfolgt: die Umdeutung der Menschenrechte von individuellen Rechten in rein zwischenstaatliche Kooperationspflichten. Mit der propagierten Zielsetzung, die Selektivität und Politisierung des UN-Menschenrechtsrates zu überwinden, warb China für „gegenseitig vorteilhafte Kooperation“, also den bloßen Austausch guter Praxisbeispiele in den UN. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Menschenrechtsla-

ge in einzelnen Staaten ist mit diesem Konzept unvereinbar; das Individuum als Rechtsträger verschwindet.

Zu den weiteren Konzepten, die die Menschenrechte unterminieren, gehört etwa ein verabsolutiertes Verständnis staatlicher Souveränität, wonach jedes Mittel zum Schutz des Staates einschließlich seiner Grenzen und seiner – oft völkisch verstandenen – Bevölkerung zulässig ist. Eng verbunden damit sind Vorstellungen einer absoluten Volksherrschaft, die frei ist von menschenrechtlichen Bindungen. Menschenrechtsfeinde sehen sich als die Vertreter des „wahren Volkes“ und leugnen damit das gleiche Recht aller Staatsbürger\*innen auf politische Partizipation. Sie lehnen zugleich eine internationale gerichtliche Kontrolle über die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen ab und diffamieren sie als Entscheidungen „ausländischer Gerichte“, obwohl diesen Menschenrechtsgerichtshöfen immer auch ein\*e Richter\*in angehört, den oder die dieser Staat vorgeschlagen hat.

Auch durch kulturalistische Konzepte und nationalistische oder völkische Ideologien sind Menschenrechte zunehmend bedroht. Diese propagieren die Ungleichheit von Menschen, indem sie ihre Ungleichbehandlung fordern, Gruppen durch Zuschreibungen von Eigenschaften konstruieren und abwerten oder indem sie sie zu Sündenböcken machen und Hass und Gewalt schüren, um Menschen auszugrenzen, zu vertreiben oder gar zu töten. Antisemitismus, antimuslimischer Rassismus, Antiziganismus und Rassismus gegen Schwarze Menschen sind die am weitesten verbreiteten Ideologien der Ungleichheit. Um das Fundament der Menschenrechte zu unterminieren, werden die Menschheitsverbrechen heruntergespielt oder gar geleugnet, die Auslöser für die Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte waren.

Mit solchen Ideologien der Ungleichheit verwandt sind Ideologien, die es als Aufgabe des Staates ansehen, „traditionelle Werte“ zu verteidigen. Sie richten sich zumeist gegen LSBTIQ+-Personen und deren Rechte. Hierzu gehört auch die „Anti-Gender“-Bewegung, die die grundlegende Erkenntnis der UN-Frauenrechtskonvention ablehnt, wonach die Diskriminierung von Frauen ganz überwiegend nicht auf dem biologischen Geschlecht (*sex*) beruht, sondern auf dem sozialen Geschlecht (*gender*), also auf geschlechterstereotypen Zuschreibungen und Erwartun-

<sup>15</sup> Vgl. Maria do Mar Castro Varela/Nikita Dhawan, Die Universalität der Menschenrechte überdenken, in: APuZ 20/2020, S. 33–38.

gen.<sup>16</sup> Damit verbunden sind Bestrebungen, die wirksame Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu verhindern, etwa durch Ablehnung der Istanbul-Konvention des Europarats<sup>17</sup> und das Propagieren von Rechten „der Familie“, um männliche Vorherrschaft aufrechtzuerhalten.

Gegen solche Bestrebungen, die Grundlagen der Menschenrechte zu beseitigen, braucht es starke Institutionen, die dazu beitragen, dass der Staat seine menschenrechtlichen Bindungen ernst nimmt. Das bedeutet in erster Linie, dass die Parlamente, Regierungen und Gerichte die Menschenrechte zum Maßstab ihrer Entscheidungen machen und hierfür auch in der Bevölkerung werben müssen. Dazu gehört auch, Menschenrechte in der politischen Debatte differenziert zu diskutieren und im gesellschaftlichen Miteinander durch ihre Anwendung zu bekräftigen. Unverzichtbar sind hierfür unabhängige Medien, Medienvielfalt, eine engagierte Zivilgesellschaft und kritische Kunstschaffende, die sich solidarisch für die Rechte anderer einsetzen. Es ist nicht überraschend, dass Autokraten und Populisten gerade diese Akteure attackieren und ihre Menschenrechte missachten.

Zentrales Instrument, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte durch den Staat zu fördern, ist Menschenrechtsbildung. Alle Staatsgewalt ist menschenrechtlich gebunden; deshalb müssen alle staatlichen Akteure mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen in ihrem Tätigkeitsfeld vertraut sein und imstande sein, sie anzuwenden. Zugleich braucht es eine Kultur der Menschenrechte, also eine Bevölkerung, die die Beachtung der Menschenrechte vom Staat einfordert und deren Mitglieder im Sinne von Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung „einander im Geiste der Solidarität begegnen“. Dafür muss Menschenrechtsbildung den

Maßstäben der UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und -training von 2011 entsprechen.<sup>18</sup> Dazu gehört insbesondere, dass nicht allein Wissen vermittelt wird, sondern auch und gerade die kritische Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen Werten gefördert wird, sodass Menschen die Chance haben, sie freiwillig als eigene moralische Handlungsmaximen anzunehmen („Lernen über Menschenrechte“). Menschenrechtsbildung muss zudem dazu befähigen, sich für die eigenen Rechte und solidarisch für die Rechte anderer einzusetzen („Lernen für Menschenrechte“). Dies gelingt nur, wenn das Lernumfeld selbst von der Achtung der Menschenrechte geprägt ist („Lernen durch Menschenrechte“).

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist deshalb auch nach 75 Jahren noch wichtig. Sie erinnert daran: Menschenrechte sind die Grundlage des friedlichen Miteinanders in einer Gesellschaft. Deshalb muss der Staat die Menschenrechte aller Menschen in seinem Herrschaftsbereich sichern, und deshalb sind Menschenrechte in unser aller ureigenem Interesse. Die Allgemeine Erklärung bestärkt uns darin, von allen Staatsorganen, von Politik und Parteien Menschenrechte einzufordern. Sie stärkt uns darin, die Menschenrechte im Alltag zu leben, indem wir Abwertung, Ausgrenzung und Hass klar entgegnetreten, Menschen als Individuen wahrnehmen und einander als Menschen mit gleicher Würde und gleichen Rechten achten.

**16** Eingehend hierzu Patricia Schulz/Ruth Halperin-Kaddari/Beate Rudolf, Introduction, in: dies./Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and Its Optional Protocol. A Commentary*, Oxford 2022<sup>2</sup>, S. 1–60.

**17** Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 11.5.2011, <https://rm.coe.int/1680462535>.

**18** Vgl. Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -training, Resolution 66/137 der UN-Generalversammlung vom 19.12.2011, [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Menschenrechtsbildung/Erklaerung\\_der\\_Vereinten\\_Nationen\\_ueber\\_Menschenrechtsbildung\\_und\\_training.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Menschenrechtsbildung/Erklaerung_der_Vereinten_Nationen_ueber_Menschenrechtsbildung_und_training.pdf).

## BEATE RUDOLF

ist Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR). Das DIMR ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands mit Sitz in Berlin.

[rudolf@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:rudolf@institut-fuer-menschenrechte.de)

# Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten, jeden ersten Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Holger Klein.

[bpb.de/apuz-podcast](https://bpb.de/apuz-podcast)  
und überall, wo Sie Podcasts hören.

# ZUR POSTKOLONIALEN KRITIK DER MENSCHENRECHTE

*Nahed Samour*

Nationalstaaten und die internationale Staatengemeinschaft sind rechtlich verpflichtet, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewähren. Auch die postkoloniale Perspektive hält an der Bedeutung der Menschenrechte weltweit fest, um Menschen gegen mächtige Interessen – von Staaten und Individuen, aber auch von Unternehmen und Banken – im Globalen Norden wie im Globalen Süden zu schützen. Allerdings ist die postkoloniale Kritik zugleich einer Machtkritik verpflichtet. Sie hinterfragt also auch die Art und Weise, wie Menschenrechte mitunter zur Machtausübung einiger auf Kosten anderer eingesetzt werden. Und sie interessiert sich dafür, inwiefern rechtliche Regelungen, Normen und Doktrinen, die das Völkerrecht inklusive seiner Menschenrechtsnormen prägen, zu Unterwerfung und Fremdherrschaft politischer oder wirtschaftlicher Art führen.<sup>01</sup> Als Machtkritik prangert sie weltweite Ungleichheiten an, es geht ihr insofern um Missstände, die „den größten Teil der Welt“<sup>02</sup> charakterisieren. Das Postkoloniale ist also nicht eine ausschließlich geografische Kategorie, sondern vor allem eine machtkritische, die auch die Frage der Menschenrechte umfasst.

Diese postkoloniale Perspektive auf Menschenrechte erwächst aus der Analyse, dass das koloniale Erbe und die Interessen von Großmächten die Funktionsweise des internationalen Rechts nach wie vor strukturieren. Gleichwohl setzen die sozialen, ökonomischen und indigenen Bewegungen und Aktivist\*innen des Globalen Südens weiterhin ihre Hoffnung in die Menschenrechte – und fordern, das emanzipatorische Potenzial dieser Rechte auch tatsächlich auszuschöpfen. Die „postkoloniale Frage“ lautet also: Wie können Menschenrechte genutzt werden, um auch den Interessen der Vulnerablen und Marginalisierten, insbesondere der Menschen des Globalen Südens, gerecht zu werden? Und wie können die Menschenrechte aus

der Perspektive des Globalen Südens verstanden werden?<sup>03</sup>

## POSTKOLONIALE PERSPEKTIVE

Die Vorläufer der modernen Menschenrechte werden häufig in der US-amerikanischen und französischen Revolution verortet, deren Prinzipien nach dem Zweiten Weltkrieg und den Verbrechen der nationalsozialistischen Herrschaft mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte sowie dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte universale Geltung und Verbindlichkeit erhielten.<sup>04</sup> Gegen dieses „westlich“ zentrierte Narrativ, das eben vor allem westliche Ereignisse und Errungenschaften in den Vordergrund stellt, ohne etwa die Verbrechen des Kolonialismus zu thematisieren, wendet sich die postkoloniale Kritik. Stattdessen wird danach gefragt, wie Menschenrechte tatsächlich universelle Geltung finden können.

Für die postkoloniale Kritik der Menschenrechte ist daher *erstens* eine historische Betrachtung von Menschenrechten relevant, die nicht nur Ereignisse in Europa und Nordamerika registriert. Die „Entdeckung“ Amerikas, die Ausbreitung des europäischen Imperialismus über Asien und Afrika, die beiden Weltkriege, die Ausgestaltung der Mandats- und Treuhandsysteme als Fremdherrschaft, die Phase der Entkolonialisierung, die Öl- und Schuldenkrisen der 1970er Jahre, die Etablierung des Neoliberalismus in den 1980er und 1990er Jahren und der lange „Krieg gegen den Terror“ – all dies sind Ereignisse, die postkoloniale Kritik als Machtkritik geformt haben, und zwar nicht nur bezogen auf westlich-europäische Herrschaft, sondern zum Beispiel auch mit Bezug auf das chinesische Kaiserreich oder den sowjetisch-russischen

Kolonialismus. Diese erweiterte historische Betrachtung erlaubt auch eine Auseinandersetzung darüber, wie internationale Normen und institutionelle Praktiken zu bestimmten Zeiten mithilfe bestimmter Akteure – Staaten, Unternehmen, internationale Gerichte, aber auch soziale Bewegungen, Indigene und Menschenrechtsaktivist\*innen – entstanden sind und sich entwickelt haben. Damit weicht die postkoloniale Perspektive ab von einem formalistischen Blick auf Menschenrechte, nach dem diese einzig durch Staaten entwickelt werden. Vielmehr bezieht sie sich auf subalterne Personen, Ideen und Geschichten – Positionen, die nicht hegemonial und dominant sind und über keinen Macht- und Militärapparat verfügen, um Menschenrechte durchzusetzen.<sup>05</sup>

Eine postkoloniale Kritik der Menschenrechte beschäftigt sich *zweitens* immer auch damit, koloniale Elemente im derzeitigen Völkerrecht herauszuarbeiten, die zur Unterwerfung und Unterdrückung der Völker des Globalen Südens geführt haben und immer noch führen.<sup>06</sup> Sie hinterfragt das europäische Narrativ der vermeintlichen Neutralität und Universalität der Menschenrechte<sup>07</sup> und verweist darauf, dass Menschenrechte und Völkerrecht auch aus den Erfahrungen von Kolonialismus, Sklaverei und Krieg entstanden sind, ohne dieses dunkle Vermächtnis in Gänze ab-

schütteln zu können.<sup>08</sup> Das Völkerrecht ist auch auf Kosten kolonisierter Nationen und indigener Gemeinschaften entstanden; und bis heute werden diese Menschen und Orte in der globalen Politik an den Rand gedrängt oder ausgegrenzt.<sup>09</sup>

Eine Auseinandersetzung mit der kolonialen Geschichte der Menschenrechte offenbart oft hierarchisierte, manchmal sogar rassifizierte Rechtspraktiken<sup>10</sup> und ihre verheerenden Folgen für den Globalen Süden bis heute. Dabei herrscht häufig das Verständnis vor, dass die Entkolonialisierung abgeschlossen sei, dass Rasse als rechtliche Kategorie und die von ihr unterstützte „zivilisatorische Mission“ als unglückliche Merkmale des 19. Jahrhunderts längst aus dem System verbannt worden seien.<sup>11</sup> Zu dieser Auseinandersetzung gehört auch die Frage, wie Menschenrechte international normiert und instrumentalisiert werden, beispielsweise, um Staaten und Gesellschaften als zivilisiert oder unzivilisiert, entwickelt oder unterentwickelt, souverän oder okkupiert zu klassifizieren. Wenn im Namen von Menschen- oder Frauenrechten, Demokratie und Rechtsstaat oder Entwicklung und Humanitarismus militärische Interventionen gerechtfertigt werden, die selbst massive Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen und Staaten und Gesellschaften auf lange Zeit vom „Westen“ abhängig machen,<sup>12</sup>

**01** Siehe z.B. Antony Anghie et al. (Hrsg.), *The Third World and International Legal Order. Law, Politics and Globalization*, Leiden–Boston 2003; Richard Falk/Balakrishnan Rajagopal/Jacqueline Stevens (Hrsg.), *International Law and the Third World. Reshaping Justice*, Basingstoke 2008; Karin Mickelson/Ibironke Odumosu/Pooja Parmar (Hrsg.), *Situating Third World Approaches to International Law (TWall). Inspirations, Challenges and Possibilities*, *International Community Law Review* 4/2008 (Special Issue).

**02** Vgl. Luis Eslava, *TWall Coordinates*, 2.4.2019, <http://criticallegalthinking.com/2019/04/02/twall-coordinates>.

**03** Vgl. Antony Anghie, *Rethinking International Law: A TWall Retrospective*, in: *European Journal of International Law* 1/2023, S. 7–112.

**04** Vgl. Lynn Hunt, *Inventing Human Rights. A History*, London 2007, S. 17; Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca 2013.

**05** Vgl. B.S. Chimni, *The World of TWall: Introduction to the Special Issue*, in: *Trade, Law and Development* 1/2011, S. 14–25.

**06** Vgl. Antony Anghie, *The Evolution of International Law: Colonial and Postcolonial Realities*, in: *Third World Quarterly* 5/2006, S. 739–753.

**07** Vgl. Rose Parfitt, *The Process of International Legal Production. Inequality, Historiography, Resistance*, Cambridge 2019, S. 21.

**08** Vgl. Julia Emtseva, *International Crimes of Western Colonialism. Reflections on Philippe Sands' The Last Colony: A Tale of Exile, Justice and Britain's Colonial Legacy*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Research Paper 2023–12, <https://ssrn.com/abstract=4441443>.

**09** Vgl. Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge 2004.

**10** Vgl. Tendayi Achiume, *Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Racial Intolerance*, UN General Assembly, UN Doc. A/74/321, 21.8.2019; Justin Desautels-Stein, *The Right to Exclude. A Critical Race Approach to Sovereignty, Borders, and International Law*, Oxford 2023.

**11** Vgl. Siba N. Grovogui, *Sovereigns, Quasi Sovereigns and Africans. Race and Self-Determination in International Law*, Minneapolis 1996. Siehe auch zur Bedeutung von „Rasse“ bei der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen beim Internationalen Strafgerichtshof Carola Lingaas, *The Elephant in the Room. The Uneasy Task of Defining „Racial“ in International Criminal Law*, in: *International Criminal Law Review* 3/2015, S. 485–516; Randle C DeFalco/Fédéric Mégret, *The Invisibility of Race at the ICC. Lessons From the US Criminal Justice System*, in: *London Review of International Law* 1/2019, S. 55–87.

**12** Vgl. Anne Orford, *Locating the International. Military and Monetary Interventions after the Cold War*, in: *Harvard International Law Journal* 2/1997, S. 443–485; dies., *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge 2003.

dann bleibt das emanzipatorische Potenzial und der Gleichheitsanspruch der Menschenrechte unausgeschöpft.

Die postkoloniale Perspektive betont *drittens*, dass der Globale Süden nicht nur Adressat von Menschenrechten ist, sondern selbst eine reiche Tradition an Menschenrechten hat, die allerdings zu selten anerkannt wird. Bei der Formulierung von Menschenrechten wird oft verdrängt, dass sich diese aus verschiedenen religiösen und kulturellen Traditionen speisen, die auch von nicht-westlichen Gesellschaften geprägt wurden und die universelle Bedeutung für alle Menschen gewinnen können. Wenn Menschenrechte nicht nur eine westliche Idee sein sollen, müssen sie auch mit Erfahrungen und Einsichten anderer Gesellschaften gefüllt werden. Zu solch neuen Perspektiven auf Menschenrechte gehören beispielsweise das Recht auf Entwicklung,<sup>13</sup> das Recht auf Ernährung<sup>14</sup> oder auch die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker,<sup>15</sup> die aber zum Beispiel von der deutschen Regierung noch immer für weitgehend unverbindlich gehalten wird.<sup>16</sup>

Die postkoloniale Kritik untersucht schließlich *viertens* das Verhältnis zwischen Menschenrechten und politischer Ökonomie. Zwar versteht auch sie Menschenrechte zunächst in ihrer Schutzfunktion für eine Person gegenüber einem Staat, aber für sie ist menschenrechtlich beispielsweise auch relevant, wenn Regelungen des internationalen Handels- und Investitionsrechts von Menschenrechtsverpflichtungen ausgenommen werden, die enorme Auswirkungen auf das tägliche Leben der Menschen im Globalen Süden (aber auch im Globalen Norden) haben. Postkoloniale Kritik betont die verheerenden Konse-

quenzen der wirtschaftlichen Ausgestaltung der Globalisierung und zeigt, dass die derzeit geltenden Menschenrechtsnormen ein System der politischen Ökonomie begünstigen, das massive Umweltschäden verursacht und zu anhaltender Verelendung führt.

Insgesamt will die postkoloniale Kritik zeigen, dass mit der derzeitigen Ausgestaltung des internationalen Menschenrechtssystems Ungleichheiten verstärkt werden, anstatt darauf hinzuwirken, die Kontrolle über die eigenen Ressourcen wiederzuerlangen und den Nutzen für die lokalen Gesellschaften zu maximieren.<sup>17</sup> Wichtig aber ist: Die postkoloniale Kritik als machtkritische Position richtet sich nicht ausschließlich gegen westliche Staaten, sondern zunehmend auch gegen Staaten des Globalen Südens selbst – insbesondere gegen solche, die illegitime und menschenrechtsverletzende Herrschaftsmuster aufrechterhalten.

### „RESPONSIBILITY TO PROTECT“

Ein Beispiel, wie vor dem Hintergrund des Menschenrechtsschutzes neue rechtliche Instrumente geschaffen werden, die aus postkolonialer Sicht im Verdacht stehen, koloniale Muster wiederzubeleben und dem Menschenrechtsschutz zuwiderzulaufen, ist das Instrument der „Responsibility to Protect“ (R2P), das politische und/oder militärische Interventionen in Ländern mit massiven Menschenrechtsverletzungen ermöglichen soll. Aus der Beschäftigung mit Kriegen und Genoziden wie denen im ehemaligen Jugoslawien (Bosnien) oder Ruanda erwachsen Argumente für humanitäre Interventionen,<sup>18</sup> obwohl diese Praxis keine ausdrückliche Rechtfertigung in der UN-Charta findet.

Die Vereinten Nationen verstanden R2P als „entstehende Norm“, die die Unterstützung von Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zum Ziel hatte und als Hilfe für Staaten gedacht war, die wegen massiver Krisen und Konflikte auseinanderzubrechen droh-

**13** Vgl. Mohammed Bedjaoui, *The Right to Development*, in: ders. (Hrsg.), *International Law. Achievements and Prospects*, Paris 1991, S. 1177–1204.

**14** Vgl. Michael Fakhri, *The Right to Food in the Context of International Trade Law and Policy*, UN Doc. A/75/219, 22.7.2020.

**15** Vgl. Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, [www.humanitaeres-voelkerrecht.de/EriV.pdf](http://www.humanitaeres-voelkerrecht.de/EriV.pdf). Siehe auch S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford 2004<sup>2</sup>; Sujith Xavier et al. (Hrsg.), *Decolonizing Law. Indigenous, Third World and Settler Perspectives*, Basingstoke 2021; Natsu Taylor Saito, *Settler Colonialism, Race and the Law*, New York 2020.

**16** Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Rückführung von Kulturgütern aus Kolonialgebieten. Rechtsgrundlagen für Ansprüche auf Restitution*, WD 10–3000–023/18, 4.5.2018, S. 9.

**17** Vgl. 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, hier S. 80.

**18** Vgl. Orford 2003 (Anm. 12).

ten.<sup>19</sup> Eingesetzt wurde das Instrument bisher im Sudan (2006), in Kenia (2007), der Elfenbeinküste (2011), Libyen (2011), der Zentralafrikanischen Republik (2013), der Demokratischen Republik Kongo (2013) und Mali (2013). Zu den besonders kontroversen Fällen gehört Libyen: Die Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates genehmigte Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen und ermächtigte die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen zu ergreifen. Zudem wurden mit ihr eine Flugverbotszone über dem libyschen Luftraum eingerichtet sowie ein Waffenembargo verhängt.<sup>20</sup> Nach Verabschiedung der Resolution begann die Nato mit einer umfassenden Militärintervention, was auf Kritik insbesondere der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) traf. Diese warfen der westlichen Militärallianzen vor, R2P zu nutzen, um einen Regimewechsel herbeizuführen. Tatsächlich unterstützten die Nato-Staaten offen jene Rebellen, die gegen die damalige Regierung Muammar al-Gaddafis kämpften. Heute warnt die Unabhängige Untersuchungskommission der Vereinten Nationen zu Libyen vor einer sich immer weiter verschlechternden Menschenrechtslage im Land; aus ihrer Sicht gibt es Grund zu der Annahme, dass eine Vielzahl von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit von staatlichen Sicherheitskräften und bewaffneten Milizen begangen werden, die damals mit Nato-Unterstützung an die Macht kamen.<sup>21</sup>

Die Kritik, dass es bei R2P nicht um Menschenrechtsschutz gehe, sondern um das Forcieren von Regimewechseln, wird durch die postkoloniale Perspektive gestützt.<sup>22</sup> Unter anderem

**19** Vgl. United Nations, *A More Secure World – Our Shared Responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2. 12. 2004, [www.un.org/peacebuilding/content/more-secure-world-our-shared-responsibility---report-high-level-panel-threats-challenges-and](http://www.un.org/peacebuilding/content/more-secure-world-our-shared-responsibility---report-high-level-panel-threats-challenges-and).

**20** Vgl. UN Security Council, Resolution 1973 (Libya), S/RES/1973.

**21** Vgl. Libya: Urgent Action Needed to Remedy Deteriorating Human Rights Situation, UN Fact-Finding Mission Warns in Final Report, 27. 3. 2023, [www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un).

**22** Vgl. Coralie Pison Hindawi, *Decolonizing the Responsibility to Protect. On Pervasive Eurocentrism, Southern Agency and Struggles over Universals*, in: *Security Dialogue* 1/2022, S. 38–56; Siddharth Mallavarapu, *Colonialism and the Responsibility to Protect*, in: Ramesh Thakur/William Maley (Hrsg.), *Theorising the Responsibility to Protect*, Berkeley 2015, S. 305–322.

deshalb kam R2P beispielsweise in Syrien nicht zur Anwendung: Trotz der verheerenden Menschenrechtslage bestand weitverbreitet Skepsis darüber, ob die USA und ihre militärischen Partner R2P nur zum Schutz der Zivilbevölkerung anwenden würden – oder ob es ihnen auch um die Gestaltung der zukünftigen staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung gehen würde. Zwar wurde R2P danach noch in anderen Fällen angewandt – zum Teil auch mit Unterstützung der BRICS-Staaten –, nichtsdestotrotz scheint sich die Idee des „Menschenrechtsschutzes durch Militärinterventionen“ mehr und mehr überlebt zu haben.

## INTERNATIONALES VÖLKERSTRAFRECHT

Menschenrechte und Menschenrechtsverbrechen werden seit 2002 zunehmend auch vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verhandelt.<sup>23</sup> Der IStGH ist befugt, Einzelpersonen wegen Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Ihm gingen internationale Ad-hoc-Tribunale wie das Internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), das Internationale Straftribunal für Ruanda (ICTR) oder auch das von den Vereinten Nationen gestützte Rote-Khmer-Tribunal in Kambodscha voraus. Der IStGH soll als ständiges Gericht Menschenrechtsverbrechen weltweit ahnden können, wenn dies von der jeweiligen nationalen Gerichtsbarkeit verweigert wird.

Allerdings: Bis 2023 hat der Internationale Strafgerichtshof 51 Personen angeklagt, von denen die meisten entweder schwarz und/oder arabisch-afrikanisch und muslimisch waren,<sup>24</sup> was ihm die Kritik eingebracht hat, in seiner Auswahl der Fälle von Menschenrechtsverbrechen rassistisch zu agieren.<sup>25</sup> Diskurse über „afrikani-

**23** Vgl. Christine Schwöbel (Hrsg.), *Critical Approaches to International Criminal Law. An Introduction*, Basingstoke 2014.

**24** Siehe [www.icc-cpi.int/defendants?page=0](http://www.icc-cpi.int/defendants?page=0).

**25** Siehe z.B. Matthew Happold, *The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*, in: *Melbourne Journal of International Law* 1/2007, S. 159–184; Charles Chernor Jalloh, *Regionalizing International Criminal Law?*, in: *International Criminal Law Review* 3/2009, S. 445–499; William A. Schabas, *Victor's Justice. Selecting „Situations“ at the International Criminal Court*, in: *John Marshall Law Review* 3/2010, S. 535–552.

sche Warlords“ oder „barbarische Muslime“ haben, so die Kritiker, dazu geführt, dass „schwarze Schuld“ am Internationalen Strafgerichtshof in den Vordergrund gerückt ist, während „weiße Schuld“ minimiert wurde.<sup>26</sup> Als ein „selektives politisches Instrument“<sup>27</sup> habe es der Gerichtshof bisher versäumt, diese postkoloniale Kritik zu adressieren. Die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen in Afrika und anderen Teilen des Globalen Südens durch den IStGH habe „absichtlich (...) das riesige Ausmaß (...) internationaler Verbrechen in anderen Teilen der Welt verdeckt“.<sup>28</sup> Argumentiert wird auch, dass der vermeintliche Einsatz für Menschenrechte durch eine internationale Strafrechtsordnung die weltweiten Ungleichheiten und Asymmetrien in Bezug auf Macht und Reichtum aufrechterhalte, wenn er nicht sogar ein Mittel zur fortgesetzten Unterwerfung sei: Westliche Großmächte kämen hier nur als Beschützer von Menschenrechten und als Vollstrecker von Gerechtigkeit vor, nicht aber als Täter von Menschenrechtsverletzungen.<sup>29</sup> Koloniale und imperiale Vermächtnisse gedeihen so weiter, weil nicht zuletzt politischer und finanzieller Druck westlicher Staaten darüber entscheidet, in welchen Teilen der Welt Menschenrechtsverbrechen ignoriert und in welchen sie geahndet werden. Damit wird nicht nur eine Kultur der Straflosigkeit vor allem für westliche Staaten aufrechterhalten, sondern auch die internationale Rechtsordnung insgesamt gefährdet. Individuen und Institutionen aus dem Globalen Norden fühlen sich dazu berufen, in Ländern des Globalen Südens Entwicklungs-, Aufklärungs- oder Hilfsarbeit zum Thema Menschenrechte zu leisten,

**26** Vgl. Rachel López, *Black Guilt, White Guilt at the International Criminal Court*, in: Matiangai V. S. Sirleaf (Hrsg.), *Race and National Security*, Oxford 2023 (i. E.); Sofia Stolk, *A Sophisticated Beast? On the Construction of an „Ideal“ Perpetrator in the Opening Statements of International Criminal Trials*, in: *European Journal of International Law* 3/2018, S. 677–701; Makau wa Mutua, *Savages, Victims, and Saviors. The Metaphor of Human Rights*, in: *Harvard International Law Journal* 1/2001, S. 201–245.

**27** Vgl. Julie Flint/Alex de Waal, *Case Closed. A Prosecutor Without Borders*, in: *World Affairs Journal* 4/2009, S. 23–38.

**28** Vgl. Obiora Chinedu Okafor/Uchekukwu Ngwaba, *The International Criminal Court as a „Transitional Justice“ Mechanism in Africa. Some Critical Reflections*, in: *International Journal of Transitional Justice* 1/2015, S. 90–108.

**29** Vgl. Mahmood Mamdani, *Saviors and Survivors. Darfur, Politics, and the War on Terror*, New York 2010, S. 334f.; Vasuki Nesiah, *Placing International Law. White Spaces on a Map*, in: *Leiden Journal of International Law* 16/2003, S. 1–35, hier S. 4.

übergehen dabei aber ihr eigenes Zutun zu diesen Menschenrechtsverletzungen.<sup>30</sup> Die Untätigkeit des IStGH in Bezug auf Menschenrechtsverbrechen während der Kriege im Irak und in Afghanistan ist hier nur ein Beispiel von vielen.<sup>31</sup> Zwar hat der Chefankläger des IStGH, Karim Khan, mittlerweile angekündigt, die zuvor ausgesetzte Untersuchung zu Afghanistan wieder aufzunehmen, allerdings unter einem Vorbehalt: Die Untersuchung werde sich nicht auf das Verhalten der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten, einschließlich der von den USA unterstützten früheren afghanischen Regierung, erstrecken, obwohl diese wohl Verbrechen begangen haben, die direkt in die Zuständigkeit des Gerichts fallen. Stattdessen werde man sich ausschließlich auf Verbrechen konzentrieren, die von den Taliban und dem Islamischen Staat Khorasan (IS-K) begangen wurden.<sup>32</sup> Es ist diese Form der doppelten Standards im Bereich der Menschenrechte, die von der postkolonialen Kritik besonders angeprangert wird.

## MENSCHENRECHTE UND WIRTSCHAFT

Eine postkoloniale Kritik der Menschenrechte setzt sich auch mit den Kräften der Globalisierung und der neoliberalen politischen Ökonomie auseinander, vor allem in den Bereichen Umwelt, Handel, Finanzen und Investitionen.<sup>33</sup> Das gilt insbesondere dort, wo Menschenrechtsfragen in internationalen Handels- und Investitionsregelungen ausgeklammert werden. Aus der Sicht postkolonialer Wissenschaftler\*innen bleibt das internationale Recht im westlichen „Rassenkapitalismus“ (*racial capitalism*) verwurzelt, also in einer systematischen Ausbeutung nicht-weißer Personen durch Unternehmen im Globalen Norden sowie zunehmend auch des Globalen Südens.<sup>34</sup>

**30** Vgl. Mutua (Anm. 26).

**31** Vgl. Statement of the Prosecutor, Fatou Bensouda, on the Conclusion of the Preliminary Examination of the Situation in Iraq/United Kingdom, 9. 12. 2020, [www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-fatou-bensouda-conclusion-preliminary-examination-situation-iraq/united](http://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-fatou-bensouda-conclusion-preliminary-examination-situation-iraq/united).

**32** Vgl. International Criminal Court, *Situation in the Islamic Republic Of Afghanistan*, ICC-02/17 OA4, 5. 3. 2020, [www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2020\\_00828.PDF](http://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2020_00828.PDF).

**33** Vgl. Grietje Baars, *The Corporation, Law and Capitalism. A Radical Perspective on the Role of Law in the Global Political Economy*, Leiden 2019.

**34** Vgl. Nancy Leong, *Racial Capitalism*, in: *Harvard Law Review* 8/2013, S. 2151–2226.



Einerseits herrsche im internationalen Recht eine „rassistische Skepsis“ vor, ob nicht-weiße Gesellschaften überhaupt gleichberechtigt in die globale Wirtschafts- und Rechtsordnung integriert werden könnten; andererseits werde Inklusion in die globale Wirtschaft als wünschenswert und möglich angesehen, wenn sie sich der kapitalistischen Moderne und ihren zum Teil erniedrigenden und entmenschlichenden Arbeitsweisen füge.<sup>35</sup>

Kritik richtet sich auch an den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO).<sup>36</sup> Das Recht der WTO zum Beispiel spiegelt einige der wichtigsten Interessen der schwächeren Länder des Globalen Südens nicht wider, auch wenn dort grundsätzlich ökonomisch und politisch schwächere Länder gegen mächtige Staaten im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems vorgehen können. Das System der bilateralen Investitionsverträge etwa ist in mehrfacher Hinsicht unausgewogen. Da faktisch einer Vielzahl von Ländern des Globalen Südens die Ressourcen fehlen, um ein ökonomisches Gleichgewicht aufzubauen, werden die auf dem Papier vorhandenen Rechte in der Praxis nur selten ausgeübt. Darüber hinaus geben bilaterale Investitionsabkommen Unternehmen zwar die Möglichkeit, Staaten nach internationalem Recht zu verklagen. Sie erlauben es jedoch nicht, Unternehmen nach internationalem Recht zu verklagen, selbst wenn diese in Menschenrechtsverletzungen verwickelt waren.<sup>37</sup>

Menschenrechtsaktivist\*innen im Globalen Süden kommen daher immer mehr zu dem Schluss, dass sie gegen die Handels- und Investitionsregeln, wie sie vor allem von westlichen Staaten vertreten werden, kaum etwas ausrichten können.<sup>38</sup> Politiken und Praktiken, die früher mit Intervention und Imperialismus verbunden waren, haben sich aus dieser Perspektive reproduziert; die vermeintlich „neue Weltordnung“ führt

weiterhin zu Unterordnungsverhältnissen, und es werden lediglich neue Argumente vorgebracht, um die alten imperialen Praktiken der Intervention zu rechtfertigen. Der unzureichende Umgang mit Menschenrechtsverletzungen durch große Unternehmen trifft aber nicht nur den Globalen Süden, sondern wird mittlerweile auch im Globalen Norden als Problem wahrgenommen.<sup>39</sup>

## POSTKOLONIALE HOFFNUNGEN

Menschenrechte versprechen Schutz vor Autokratie, Diskriminierung und Unterdrückung ganzer Bevölkerungen und auch Schutz für religiöse, ethnische und sexuelle Minderheiten. Trotz der gewichtigen und anhaltenden Kritik, dass Menschenrechte mitunter zum Spielball mächtiger Staaten und Wirtschaftsinteressen werden, bleiben sie für viele soziale Bewegungen des Globalen Südens wichtige Instrumentarien gegen Unterdrückung und Fremdherrschaft.<sup>40</sup> Deswegen nehmen sowohl die Weiterentwicklung von Menschenrechten als auch die Kritik an ihnen im postkolonialen Denken einen so großen Raum ein.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Vgl. OHCHR, *Building Capacity for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights*, 23. 8. 2023, [www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5324-building-capacity-implementation-guiding-principles-business](http://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5324-building-capacity-implementation-guiding-principles-business).

<sup>40</sup> Vgl. John Reynolds/Sujith Xavier, „The Dark Corners of the World“: TWAIL and International Criminal Justice, in: *Journal of International Criminal Justice* 4/2016, S. 959–983.

<sup>41</sup> Vgl. B. S. Chimni, *International Law and World Order*, Cambridge 2017<sup>2</sup>; Celestine I. Nyamu, *How Should Human Rights and Development Respond to Cultural Legitimation of Gender Hierarchy in Developing Countries?*, in: *Harvard International Law Journal* 2/2000, S. 381–418; Sylvia Tamale/Joe Oloka-Onyango, „The Personal Is Political“, or Why Women’s Rights Are Indeed Human Rights. An African Perspective on International Feminism, in: *Human Rights Quarterly* 4/1995, S. 691–731; Antony Anghie, *Human Rights and Cultural Identity. New Hope for Ethnic Peace*, in: *Harvard International Law Journal* 2/1992, S. 341–352; Makau wa Mutua, *The Ideology of Human Rights*, in: *Virginia Journal of International Law* 36/1996, S. 589–657; Balakrishnan Rajagopal, *From Resistance to Renewal. The Third World, Social Movements and the Expansion of International Institutions*, in: *Harvard International Law Journal* 2/2000, S. 529–578; James Thuo Gathii, *Good Governance as a Counter Insurgency Agenda to Oppositional and Transformative Social Projects in International Law*, in: *Buffalo Human Rights Law Review* 5/1999, S. 107–174; Obiora Chinedu Okafor, *The Concept of Legitimate Governance in the Contemporary International System*, in: *Netherlands International Law Review* 1/1997, S. 33–60; ders., *Re-Defining Legitimate Statehood. International Law and State Fragmentation in Africa*, Den Haag 2000.

<sup>35</sup> Vgl. Ntina Tzouvala, *Capitalism as Civilisation. A History of International Law*, Cambridge 2020.

<sup>36</sup> Vgl. Anghie (Anm. 3), S. 8.

<sup>37</sup> Siehe z. B. Upendra Baxi, *Mass Torts, Multinational Enterprise Liability and Private International Law*, Collected Courses of the Hague Academy, Leiden 1998. Eindrücklich zur Verwicklung multinationaler Unternehmen in groß angelegte Menschenrechtsverletzungen auch ders., *Mambrino’s Helmet? Human Rights for a Changing World*, Neu-Delhi 1994.

<sup>38</sup> Vgl. Ibrahim J. Gassama, *A World Made of Violence and Misery. Human Rights as a Failed Project of Liberal Internationalism*, in: *Brooklyn Journal of International Law* 2/2012, S. 407–458.

Menschenrechte bleiben damit ein gewichtiges Instrument, um sich sowohl vor der Entrechtung durch westliche Interessen als auch durch postkoloniale Staaten selbst zu schützen. Dazu gehören daher auch Überlegungen, wie Menschenrechte weiterentwickelt werden können, damit nicht nur den marginalisierten Stimmen *des* Globalen Südens mehr Gehör verschafft werden kann, sondern auch den Stimmen *innerhalb* des Globalen Südens, etwa Frauen, Indigenen oder Mitgliedern der LGBTIQ\*-Community.<sup>42</sup> Auch die postkoloniale Kritik hält an der universellen Geltung der

Menschenrechte fest. Nur weigert sie sich, einzig die westlichen Narrative als universelle Standards zu akzeptieren. Die Anfechtung der Position des Westens als „Fundament und Hauptakteur der internationalen Ordnung, der Moral und des Wissens“<sup>43</sup> öffnet die Tür für die Erkundung der Handlungsfähigkeit anderer Regionen. Das ist es, worum es der postkolonialen Perspektive vor allem geht.

<sup>42</sup> Vgl. z.B. Ratna Kapur, *Gender, Alterity and Human Rights. Freedom in a Fishbowl*, Cheltenham 2018; José-Manuel Barreto (Hrsg.), *Human Rights from a Third World Perspective. Critique, History and International Law*, Cambridge 2013.

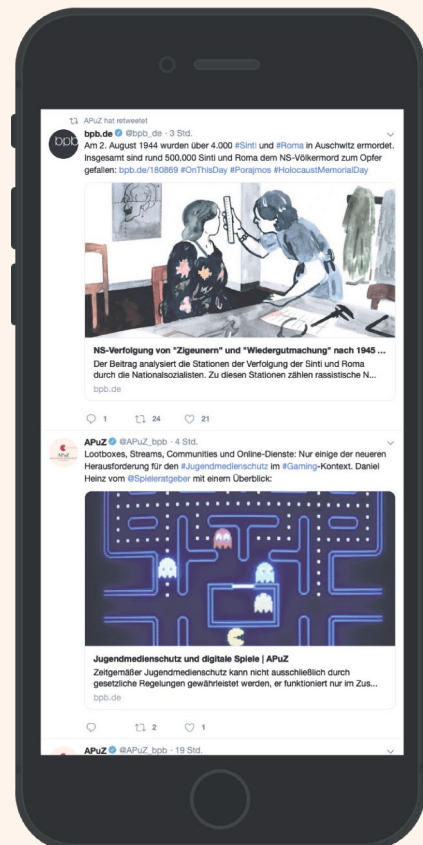
<sup>43</sup> Vgl. Siba N. Grovogui, *Beyond Eurocentrism and Anarchy. Memories of International Order and Institutions*, New York 2006, S. 29.

## NAHED SAMOUR

ist promovierte Rechts- und Islamwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Race-Religion-Constellation Project der Radboud University in Nijmegen, Niederlande.  
samour@post.harvard.edu

## Immer informiert.

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



# VON UNIVERSALITÄT UND MACHT

## Der UN-Menschenrechtsrat als Hüter der Menschenrechte

*Silke Voß-Kyeck*

Als im Oktober 2023 ein Teil der Sitze im UN-Menschenrechtsrat turnusgemäß neu besetzt werden musste, kandidierten 17 Staaten für 15 zu vergebende Plätze.<sup>01</sup> Elf von ihnen bekräftigten bei einer Anhörung im Vorfeld die Wichtigkeit der Menschenrechte, für deren Schutz sie sich im Rahmen ihrer Mitgliedschaft einsetzen wollten. Auf konkrete Fragen antworteten die meisten allerdings ausweichend oder einschränkend. Gleichzeitig bescheinigten ihnen die ausrichtenden NGOs dieser inzwischen etablierten Wahlveranstaltung teils erhebliche Defizite in der eigenen Menschenrechtsbilanz und der Kooperation mit den UN-Menschenrechtsinstitutionen.<sup>02</sup> Sechs weitere Staaten blieben der zivilgesellschaftlichen Wahlveranstaltung fern, darunter China, Russland und Burundi. Die Staaten wollten Mitglied in einem Gremium werden, dessen Kritik sich die meisten von ihnen keinesfalls aussetzen wollen – und dessen Instrumente einige prinzipiell ablehnen.

Diese Begebenheit steht beispielhaft für zahlreiche politische und institutionelle Probleme, die mit dem UN-Menschenrechtssystem assoziiert werden, und für Herausforderungen, mit denen Staaten und ihre Zivilgesellschaften konfrontiert sind. In der öffentlichen Wahrnehmung hierzulande steht dabei meist die Frage im Vordergrund, wer überhaupt Mitglied im Menschenrechtsrat sein dürfe. Staaten mit großen Menschenrechtsdefiziten aus dem Gremium auszuschließen, scheint auf den ersten Blick naheliegend. Bei genauerer Betrachtung sind die Herausforderungen jedoch sehr viel komplexer.

75 Jahre nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und 30 Jahre nach der Wiener Weltmenschrechtskonferenz zählt „Universalität“ zu den häufigsten Wörtern in Resolutionen des Menschenrechtsrates. Sie ist Grundlage aller UN-Menschenrechtsabkommen, von denen die meisten Staaten mehr als zehn völkerrechtlich bindend ratifiziert haben. Dennoch wird die Debatte um die Universalität der Menschenrechte nach wie vor geführt.

Einzelne Staaten oder Staatengruppen bestreiten seit geraumer Zeit immer offener, dass Menschenrechte überall und für alle Menschen gelten. Häufig verweisen sie dabei auf kulturelle Unterschiede, traditionelle Werte oder religiöse Vorbehalte.

Gefährlich für das internationale Menschenrechtssystem wird dieser Diskurs dann, wenn er mit gezielt destruktiven Initiativen und Maßnahmen einhergeht. Häufig sind vorgeblich kulturelle Besonderheiten nur das argumentative Mittel, um den etablierten Menschenrechtsschutz generell zu unterminieren. Regierungen und Machthaber verweisen vor allem dann auf vermeintlich übergeordnete Notwendigkeiten, Ideologien oder religiöse Traditionen, wenn sie angesichts der mangelhaften Umsetzung ihrer eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen oder gar von ihnen zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen unter Legitimationsdruck geraten. Bestrebungen, die international anerkannten Menschenrechte zu relativieren, gehen fast ausschließlich von Regierenden aus, deren prioritäres Interesse der eigene Machterhalt ist und die zu diesem Zweck Freiheiten einschränken und demokratische Institutionen systematisch aushöhlen. Dies bedeutet nach innen Definitionsmacht des autoritären Staates und seiner Eliten über gesellschaftliche Werte mittels Repressionen gegen Menschenrechtsaktivist\*innen und unabhängige Medien sowie schwindende Handlungsräume für die Zivilgesellschaft. Außenpolitisch zieht es vor allem eine demonstrative Betonung staatlicher Souveränität nach sich und die Zurückweisung „westlicher“ Hegemonie und vermeintlich neokolonialer Ansprüche.

### CHINAS ROLLE

Die Volksrepublik China ist in den vergangenen Jahren zum unbestrittenen Meister dieser menschenrechtsfeindlichen – und lange unterschätzten – Form der Diplomatie im UN-Menschenrechtsrat geworden.

Das bereits 1991 von der chinesischen Regierung formulierte Menschenrechtsverständnis<sup>03</sup> ist kaum bis gar nicht vereinbar mit der im UN-Menschenrechtssystem fest verankerten Bereitschaft der Staaten, die Umsetzung ihrer internationalen Verpflichtungen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft gegenseitig beziehungsweise institutioneller Überprüfung zu unterziehen. Zentrale Elemente des chinesischen Verständnisses sind staatliche Souveränität statt Rechenschaftspflicht, Nichteinmischung statt unabhängige Berichterstattung und ökonomische Entwicklung als oberste Priorität und Voraussetzung für Menschenrechte statt menschenrechtsbasierte Entwicklung zur Verwirklichung *aller* Menschenrechte. Zivilgesellschaftliche Beteiligung ist aus dieser Perspektive weder erforderlich noch erwünscht; der souveräne Staat entscheidet allein über die Geltung und Umsetzung von Menschenrechten.

Chinas destruktive Menschenrechtsdiplomatie ist nicht über Nacht über die UN hereingebrochen. Schon früh gab es warnende Stimmen und genügend Anzeichen, nicht zuletzt die chinesische Verhandlungsposition bei der Gründung des Menschenrechtsrates 2006. Spätestens mit Beginn der Präsidentschaft Xi Jinpings 2013 ist Chinas Politik in den UN nicht mehr nur darauf ausgerichtet, die eigenen Menschenrechtsverletzungen im Land jeder Beobachtung und Kritik zu entziehen. Vielmehr geht es immer offensiver auch darum, mit Resolutionen, Narrativen, Personalpolitik und – wo nötig – Drohungen das UN-Menschenrechtssystem durch eine neue normative und institutionelle Menschenrechtsordnung chinesischer Prägung zu ersetzen. Hinter vermeintlich harmlosen Begriffen und Initiativen verbirgt sich erhebliche Sprengkraft für die multilaterale Ordnung im Allgemeinen und das UN-Menschenrechtssystem im Besonderen.

**01** In nur zwei von fünf Regionalgruppen gab es mehr Kandidaten als Plätze. Der Menschenrechtsrat hat insgesamt 47 Mitglieder, die von der Generalversammlung für drei Jahre gewählt werden. 13 Sitze sind für afrikanische Staaten vorgesehen, 13 für asiatische und pazifische, 8 für lateinamerikanische und karibische, 6 für osteuropäische und 7 für westeuropäische und andere Staaten. Vgl. [www.bmz.de/de/service/lexikon/un-menschenrechtsrat-60654](http://www.bmz.de/de/service/lexikon/un-menschenrechtsrat-60654).

**02** Vgl. die Video-Aufzeichnung der Veranstaltung des International Service for Human Rights (ISHR) und Amnesty International unter <https://ishr.ch/latest-updates/hrc-elections-2023-states-pledge-to-keep-council-relevant-inclusive-and-able-to-respond-to-crises>.

**03** Vgl. Information Office of the State Council of the People's Republic of China, White Paper „Human Rights in China“, Beijing 1991, [www.china.org.cn/e-white/7/index.htm](http://www.china.org.cn/e-white/7/index.htm).

Ab 2017 fanden diese Positionen und Narrative auch Eingang in diverse Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates, womit sie sukzessive durch die Vereinten Nationen legitimiert werden. Die 2018 erstmals eingebrachte Resolution zur „Kooperation zum beiderseitigen Vorteil im Menschenrechtsbereich“ („Mutually-beneficial cooperation in the field of human rights“) etwa bekräftigt, dass menschenrechtliche Angelegenheiten ausschließlich zwischen souveränen Staaten beziehungsweise Regierungen be- und verhandelt werden sollen; dabei geht es nicht um den bestmöglichen Schutz der Rechte von Individuen, sondern um den größtmöglichen Vorteil der beteiligten Staaten.

Neben dieser aktiven Strategie zur Legitimierung eigener Positionen ist die vehemente Abwehr von Kritik auch weiterhin zentrales Element der chinesischen Menschenrechtsdiplomatie, wie zuletzt im Sommer 2022 beim Umgang mit dem Bericht des Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) zur Menschenrechtssituation in Xinjiang.<sup>04</sup> Es wird gezielt politischer oder ökonomischer Druck auf Diplomaten\*innen ausgeübt, OHCHR-Mitarbeiter\*innen werden eingeschüchtert und Aktivist\*innen bedroht, die Akkreditierung von chinakritischen NGOs blockiert. Auch in den Debatten des Menschenrechtsrates selbst werden Ton und Inhalt der Angriffe gegen kritische Delegationen und Sonderberichterstatter\*innen unschöner, ohne dass chinesische Diplomaten\*innen es dabei mit den Fakten allzu genau nehmen.

## RUSSLAND UND WEITERE PROBLEMATISCHE AKTEURE

Russland gilt im Menschenrechtsrat eher als Störer denn als Strategie, richtet aber dennoch beachtlichen Schaden an. Dabei wird in Genf das fortgesetzt, was in Russland selbst seit Jahren zu beobachten ist: Mit zunehmender Härte wird gegen Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsverteidiger\*innen, Journalist\*innen und andere unabhängige Stimmen vorgegangen. Mit Gesetzen, Organisationsverboten, strafrechtlichen

**04** Vgl. OHCHR Assessment of Human Rights Concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China, 31. 8. 2022, [www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region](http://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region).

Verfahren und nicht zuletzt physischer Gewalt soll in Russland jegliche Kritik an der Regierung verhindert werden.<sup>05</sup> Im UN-Menschenrechtsrat versucht die russische Regierung seit Langem, die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten einzuschränken, etwa durch Blockaden bei der Akkreditierung von NGOs oder mit entsprechenden Formulierungen in UN-Resolutionen und Erklärungen, welche die Anerkennung der Rolle von Menschenrechtsverteidiger\*innen verhindern sollen. Auch die Unabhängigkeit der UN-Sonderberichterstatter\*innen ist der russischen Regierung schon lange ein Dorn im Auge.

Thematisch setzt die russische Regierung alles daran, die staatliche Deutungshoheit über Familienpolitik und private Lebensformen von LGBTIQ-Personen zu sichern. Neben früheren eigenen Resolutionen zu „traditionellen Werten“ tut sich Russland vor allem mit unzähligen (und meist abgelehnten) Änderungsanträgen zu Resolutionen in diesem Kontext hervor, die nicht mit anerkannten Menschenrechtsstandards vereinbar sind. Sekundiert von Ägypten, Saudi-Arabien, Pakistan und anderen geht es darum, vermeintlich umstrittene Begriffe aus den Texten zu entfernen. Dies betrifft etwa die Rechte von Frauen und Mädchen, sexuelle und reproduktive Rechte, Zwangs- und Kinderehen, vermeidbare Müttersterblichkeit oder Menschenrechte im Kontext von HIV/AIDS. Besonders massiv ist der Widerstand gegen das Mandat des Sonderberichterstatters zu sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität.

China und Russland sind aber keineswegs die einzigen Staaten, die am Fundament des UN-Menschenrechtssystems graben. Zur Kerngruppe der Staaten, deren Regierungen aus prinzipiellen politischen Überzeugungen auf Souveränität und Nichteinmischung beharren und kein Interesse daran haben, die Menschenrechtsverletzungen in ihrem Land von anderen kritisieren zu lassen, gehören etwa auch Venezuela, Belarus, Kuba, Iran und Ägypten. Unter den Staaten der sogenannten Like-Minded-Group (LMDC) – rund 50 Entwicklungsländern mit teils besorgniserregender Menschenrechtsbilanz und häufig autoritären Regierungen – hat sich China als demonstrativer Anwalt der Interessen von Entwicklungsländern eine verlässliche, mehr oder weniger abhängige Unterstützerschaft aufgebaut. In Verhandlungen

und Debatten finden sich stets Diplomaten\*innen aus diesen Ländern, die souverän die chinesische Propagandasprache beherrschen.

Eine zentrale Rolle spielt zudem Pakistan, das die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) im Menschenrechtsrat koordiniert und insbesondere die Unabhängigkeit der Sonderberichterstatter\*innen immer wieder einzuschränken versucht. Menschenrechtsverletzungen an Muslim\*innen wie den Rohingya oder den Kaschmiris werden zwar verurteilt, aber Kritik an der gewalttätigen Unterdrückung der muslimischen Uigur\*innen in Xinjiang würde die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Vorteile riskieren, die sich Pakistan von Beijing erhofft. Verweise auf sexuelle und reproduktive Rechte oder Rechte von LGBTIQ-Menschen werden, wo und wann immer möglich, aus Resolutionen gestrichen.

## ZIVILGESELLSCHAFTLICHE MITWIRKUNG

Über die inhaltlichen Diskurse hinaus wird das UN-Menschenrechtssystem auch durch Angriffe auf die zivilgesellschaftliche Beteiligung sowie die finanziellen Ressourcen des Systems beschädigt. Die Verhinderung von Kritik und die Relativierung international anerkannter Menschenrechtsstandards unter Verweis auf Kultur, traditionelle Werte, Entwicklungsnotwendigkeiten und anderes mehr finden sich vor allem bei autoritären oder gar diktatorischen Regierungen. Zivilgesellschaftliche Akteure weltweit stellen diesem relativistischen Diskurs immer wieder die universelle Geltung der unteilbaren Menschenrechte entgegen, und genau deshalb sind viele Staaten bestrebt, sie den UN-Menschenrechtsorganen so fern wie möglich zu halten. Doch die Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft im Menschenrechtsrat sind für das UN-System einzigartig: Mit offiziellem Konsultativstatus dürfen NGOs und Menschenrechtsaktivist\*innen Stellungnahmen einreichen, haben Rederecht und Zugang zu allen Räumen, in denen Menschenrechtsrat und Arbeitsgruppen tagen, und dürfen Parallelveranstaltungen durchführen. NGO-Eingaben zum regelmäßigen Länderüberprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) sind konstitutiver Bestandteil des Prozesses. Dies sind entscheidende Instrumente, um den von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen Gehör zu verschaffen – und genau deshalb werden vonseiten mancher Staaten

**05** Siehe beispielhaft den Report von Human Rights Watch unter [www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/russia](http://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/russia).

Akkreditierungen blockiert oder Zugänge unter Verweis auf Sicherheitsbedenken verweigert. Mitunter sind Aktivist\*innen auch Drohungen oder gar Übergriffen ausgesetzt. Der sogenannte Reprisals Report des UN-Generalsekretärs<sup>06</sup> dokumentiert jährlich Repressionen gegen Personen und Organisationen, die mit UN-Vertreter\*innen und -Institutionen zusammenarbeiten (wollen).

### (KEIN) GELD FÜR MENSCHENRECHTE

Ein überaus wirksames Mittel, das UN-Menschenrechtssystem auszubremsen, ist die Verweigerung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen. Die chronische Unterfinanzierung haben die Menschenrechtsgremien im Allgemeinen und die Vertragsausschüsse im Besonderen in existenzgefährdende Schwierigkeiten gebracht. China als inzwischen zweitgrößter Beitragszahler zum regulären UN-Budget hat beträchtlichen Einfluss auf die Budgetverhandlungen im dafür zuständigen 5. Ausschuss der Generalversammlung. Insbesondere die Budgets für das OHCHR und die Menschenrechtsmandate der Friedensmissionen, aber auch andere menschenrechtsrelevante Initiativen, werden erfolgreich begrenzt oder gar reduziert. Russland ist dabei meist verlässlicher Partner, weitere Staaten helfen gerne mit.

Die Arbeit des Menschenrechtsrates wie auch der Vertragsausschüsse, die über die Umsetzung der UN-Menschenrechtsabkommen wachen, wird aus dem Budget des OHCHR finanziert. Obwohl die Menschenrechte ausweislich der Charta eine der drei Säulen der Vereinten Nationen sind, werden weniger als fünf Prozent der Ressourcen in diese Säule investiert. Nur rund ein Drittel des OHCHR-Budgets kommt aus dem regulären UN-Haushalt, zwei Drittel stammen aus freiwilligen, häufig zweckgebundenen und wenig berechenbaren Beiträgen von einzelnen Staaten. Weniger als 20 Prozent der lokalen und regionalen OHCHR-Büros erhalten eine Finanzierung aus dem regulären UN-Budget. Das UN-Menschenrechtssystem mit seinen kontinuierlich wachsenden, von den Staaten beschlossenen Aufgaben ist seit Jahren unterfinanziert. Länderbe-

suche von Sonderberichterstatte\*rinnen sind deshalb auf maximal zwei pro Jahr beschränkt, und die Vertragsausschüsse können nur einen Teil der vorgesehenen Sitzungen im Jahr durchführen,<sup>07</sup> weshalb manche Staatenüberprüfung auf Jahre hinaus aufgeschoben werden muss.

Die Folge sind Schutzlücken für viele Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Hochkommissar Volker Türk mahnte im Juni 2023, es bedürfe einer Verdoppelung des Budgets, damit das OHCHR seinem Mandat und den berechtigten Erwartungen der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen gerecht werden könne.<sup>08</sup>

### WAS ALSO TUN?

Angesichts dieser zweifellos düsteren Umstände in Defätismus zu verfallen, kann nicht die Lösung sein. Die Entwicklung des UN-Menschenrechtssystems war in den vergangenen 75 Jahren wiederholt von Rückschlägen und Krisen gekennzeichnet. Menschenrechte müssen stets aufs Neue erkämpft werden. Dabei gilt es, sich auch der Erfolge immer wieder zu vergewissern.

Hierzu gehören beispielsweise die 1993 von der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz beschlossene Erklärung und das entsprechende Aktionsprogramm.<sup>09</sup> Darin bekräftigten die Staaten die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und schufen das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, dessen Büro neben Koordination und Dokumentation auch menschenrechtliche Unterstützung vor Ort leistet. Auf den Weg gebracht wurden zudem Nationale Menschenrechtsinstitutionen, die inzwischen in über 100 Ländern – trotz mancher Defizite – die Menschenrechte fördern.

Ein Erfolg ist durchaus auch die Gründung des Menschenrechtsrates selbst, der die diskreditierte Menschenrechtskommission ersetzte, aber dank viel zivilgesellschaftlicher Lobbyarbeit be-

**06** Vgl. Report of the Secretary General, Cooperation with the United Nations, Its Representatives and Mechanisms in the Field of Human Rights, A/HRC/54/61, 21.8.2023, [www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc5461-cooperation-united-nations-its-representatives-and-mechanisms-field](http://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc5461-cooperation-united-nations-its-representatives-and-mechanisms-field).

**07** Vgl. Report of the Co-Facilitators on the Process of the Consideration of the State of the UN Human Rights Treaty Body System, 14.9.2020, para 10, [www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/09/2HRTB-Summary-report.pdf](http://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/09/2HRTB-Summary-report.pdf).

**08** Vgl. „We Need to Double Our Budget“ – High Commissioner Volker Türk, Statement, 14.6.2023, [www.ohchr.org/en/statements/2023/06/we-need-double-our-budget-high-commissioner-volker-turk](http://www.ohchr.org/en/statements/2023/06/we-need-double-our-budget-high-commissioner-volker-turk).

**09** Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, „Bringing Human Rights Home“ – 30 Jahre Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte, 20.6.2023, [www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/bringing-human-rights-home-30-jahre-wiener-weltkonferenz-fuer-menschenrechte](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/bringing-human-rights-home-30-jahre-wiener-weltkonferenz-fuer-menschenrechte).

währte Elemente beibehielt, etwa das System der Sonderberichtersteratter und Arbeitsgruppen („Special Procedures“), die Möglichkeit zur Befassung mit gravierenden Menschenrechtssituationen in einzelnen Ländern oder den Zugang für NGOs. Gleichzeitig wurde dem berechtigten Vorwurf der Selektivität mit dem angesprochenen UPR-Verfahren begegnet, dem sich seither *alle* 193 Mitgliedstaaten der UN ausnahmslos unterziehen müssen: einer Überprüfung der Menschenrechtssituation in jedem Land, nach den gleichen Spielregeln, öffentlich und auf der Grundlage von Staatenberichten, der Dokumentationen der UN-Menschenrechtsgruppen sowie der Stellungnahmen von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft. Ziel des UPR-Verfahrens ist es, vor Ort Verbesserungen der Menschenrechtssituation zu bewirken.

Tatsächlich hat sich bis heute kein Staat dieser Überprüfung entzogen, auch wenn das Verfahren in Genf wahrlich nicht frei ist von ritualisierten Bekenntnissen. Das regelmäßige Prüfverfahren hat einen unschätzbaren Fundus öffentlich verfügbarer Dokumente zur Menschenrechtssituation geschaffen, hinter dem sich kein Staat mehr verstecken kann. Vor allem ist es beeindruckend, was sich in vielen Ländern unter maßgeblicher Mitwirkung der Zivilgesellschaft entwickelt hat. In Österreich wurde beispielsweise 2015 eine Reform der Gefängnisbedingungen auf den Weg gebracht. In Südkorea wurde 2013 die Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe gestellt.<sup>10</sup> Kanada verabschiedete eine nationale Strategie zum Recht auf Wohnen und 2019 ein entsprechendes Gesetz. Das jordanische Parlament beschloss 2021 ein Gesetz gegen Menschenhandel.<sup>11</sup> Zwar ist es kaum möglich, solche Entwicklungen unmittelbar auf den UPR-Prozess zurückzuführen; meist ist es eine Kombination von mehreren Faktoren, die zusammenwirken. Aber in vielen Fällen hat eben doch der UPR einen entscheidenden Unterschied gemacht.

Positiv hervorzuheben ist schließlich auch, dass die vom Menschenrechtsrat in den vergangenen Jahren eingesetzten Mechanismen zu-

nehmend auch mandatiert sind, schwere Menschenrechtsverletzungen im Hinblick auf eine zukünftige völkerstrafrechtliche Aufarbeitung zu dokumentieren. Dies gilt beispielsweise für den Untersuchungsmechanismus zu Myanmar, die Expertengruppe zu Nicaragua, die Untersuchungskommission zur Ukraine, das Monitoring- und Rechenschaftsprojekt des OHCHR zu Sri Lanka, den designierten Experten des Hochkommissars für den Sudan oder den Sonderberichtersteratter zu Afghanistan.

Diese Mandate verkörpern die berechnete Erwartung, dass sie (neben Monitoring und Dokumentation) den Opfern auf internationaler Ebene Gehör verschaffen, wenn andere Wege kaum noch möglich sind. Den Ausschlag für das im Oktober 2022 beschlossene Sonderberichtersteratter-Mandat zu Russland gab auch die Tatsache, dass es nach dem Ausschluss Russlands aus dem Europarat und seinem Nichterscheinen vor dem UN-Menschenrechtsausschuss praktisch keine regionale und internationale Menschenrechtsinstitution mehr gibt, an die sich die Menschen und vor allem die kritische Zivilgesellschaft in Russland wenden können.

## UNIVERSALITÄT GLAUBWÜRDIG VERTEIDIGEN

Neben der unmittelbaren Reaktion auf schwere Menschenrechtskrisen und der Sicherstellung der notwendigen Ressourcen ist die beständige Bekräftigung der universellen Geltung der Menschenrechte in Wort und Tat wohl derzeit die dringlichste Aufgabe im UN-Menschenrechtssystem. Dabei darf es nicht darum gehen, für alle Staaten und Gesellschaften eine Gleichförmigkeit – noch dazu nach „westlichem Vorbild“ – zu postulieren. Universalität bedeutet eben nicht Uniformität. Kern des Universalitätsdiskurses ist die angeborene *gleiche Würde eines jeden Menschen*, wie sie in der AEMR formuliert wurde und Grundlage der menschenrechtlichen Normsetzung ist. Bei der Ausgestaltung des rechtlichen Schutzes und im Prozess der gesellschaftlichen Anerkennung der Menschenrechte hingegen gibt es eine Vielfalt der Wege, die anerkannt und zugestanden werden muss. Dabei ist es von elementarer Bedeutung, dass in dieser Debatte vor allem diejenigen zu Wort kommen, die sich in ihren jeweiligen Ländern für die Menschenrechte engagieren. Der Hochkommissar für Menschenrechte sagte 2023 in der Debatte um die harschen Res-

<sup>10</sup> Vgl. UPR Info, *The Butterfly Effect. Spreading Good Practices of UPR Implementation*, 10. 11. 2016, <https://upr-info.org/en/news/butterfly-effect-spreading-good-practices-upr-implementation>.

<sup>11</sup> Diese und weitere Beispiele in dies., *Beyond Reporting. Transformational Changes on the Ground*, Genf 2022, [www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/2022-07/Beyond%20Reporting-EN-Web.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/2022-07/Beyond%20Reporting-EN-Web.pdf).

triktionen zivilgesellschaftlicher Handlungsräume, dass, hätte er nur eine Botschaft an jede\*n einzelne\*n Regierungschef\*in, es diese wäre: „Hören Sie den (...) Opfern und Menschenrechtsverteidigern zu. Diese Menschen haben (...) etwas zu sagen, das Sie hören müssen.“<sup>12</sup>

Um das System für den Menschenrechtsschutz zu erhalten und zu stärken, braucht es überregionale Bündnisse von Staaten, die sich für eine konsequente Benennung von Menschenrechtsverletzungen einsetzen und sich den zunehmenden Angriffen auf etablierte Menschenrechtsnormen und -instrumente entgegenstellen. Die Menschenrechtsfeinde überall können weniger Schaden anrichten, wenn andere sich diesen Angriffen widersetzen.

Dabei sind die westlichen Staaten keinesfalls über alle menschenrechtlichen Zweifel erhaben,<sup>13</sup> und längst nicht immer kann ihrem Handeln im Menschenrechtsrat die wünschenswerte Glaubwürdigkeit attestiert werden. Wenn etwa berechnete Bedürfnisse von Staaten des Globalen Südens nicht gehört werden (wollen), wenn Verantwortung für Kolonialismus und seine bleibenden Wirkungen verweigert, aus Gründen der Staatsräson Doppelstandards bedient oder gar Menschenrechte als Variable westlicher Machtpolitik benutzt werden, ist das den dringend notwendigen Bündnissen gegen die Erosion menschenrechtlicher Standards wahrlich nicht zuträglich. Glaubwürdiges Agieren im Menschenrechtsrat setzt voraus, den Dialog auf Augenhöhe zu führen und dabei einzugestehen, dass auch im eigenen Land die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht vollkommen ist.

Die europäischen Staaten werden dem vor allem dann nicht gerecht, wenn es um die Themen Migration und Rassismus geht. Der Sonderberichterstatter zu Migration dokumentierte in den vergangenen Jahren immer wieder, wie infolge inhumaner und rechtswidriger Praktiken zur Abwehr von Flüchtlingen an den Grenzen Menschen auf der Flucht misshandelt werden oder gar zu Tode kommen. Auch die frühere Hochkommissarin richtete mehrfach sehr deutliche Worte explizit an

die EU, die wiederum aus ihrer Abneigung gegen progressivere Beschlüsse keinen Hehl macht. Im Juli 2023 etwa war es für (zu) viele Staaten inakzeptabel, in die Resolution zu den Menschenrechten von Migrant\*innen Kritik an Pushbacks aufzunehmen. Auch die intensiven zivilgesellschaftlichen Bemühungen, einen auch vom Sonderberichterstatter geforderten Monitoringmechanismus zu Menschenrechtsverletzungen und Todesfällen an internationalen Grenzen zu etablieren, fanden erwartbar keinen Eingang in die Resolution.<sup>14</sup>

Ein weiteres Beispiel für misslungene Vertrauens- und Bündnisbildung waren die Nein-Stimmen westlicher Staaten zur Anti-Rassismus-Resolution während der 51. Ratstagung, in der es auch um die Diskriminierung und den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt gegen afrikanische Migrant\*innen oder Migrant\*innen afrikanischen Ursprungs im Grenzschutz und Migrationsmanagement geht. Mit der prinzipiellen Ablehnung der Resolution wegen der enthaltenen Referenzen zur Durban-Erklärung<sup>15</sup> wird ohne Not über wichtige Anliegen insbesondere afrikanischer Staaten hinweggegangen, auf die man für Mehrheiten gegen menschenrechtsfeindliche Initiativen doch dringend angewiesen ist.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Einschränkung von Menschenrechten unter Verweis auf Sicherheitsinteressen und terroristische Bedrohungen nach dem 11. September 2001 in erheblichem Ausmaß von *demokratischen* Staaten bedient worden ist und Eingriffe in bürgerliche und politische Rechte mit vielfältigen Bedrohungsszenarien begründet wurden. Nicht zuletzt nach diesem Vorbild werden heute in Staaten auf der ganzen Welt Menschenrechtsverletzungen mit „nationaler Sicherheit“ gerechtfertigt.

## AUSBLICK

Angesichts dieser komplexen Herausforderungen sollte deutlich geworden sein, dass die wohlfeile Forderung nach Verbannung der „Menschenrechtsschurken“ aus dem Menschenrechtsrat kei-

<sup>12</sup> Vgl. Global Update: High Commissioner Outlines Concerns In Over 40 Countries, Statement, 7.3.2023, [www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries](https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries).

<sup>13</sup> Gemeint sind in diesem Kontext die Mitglieder der westlichen Regionalgruppe (Group of Western European and Other States, WEOG).

<sup>14</sup> Vgl. die Petition von 237 NGOs: International Service for Human Rights, The Human Rights Council Should Urgently Respond to Grave Human Rights Violations at International Borders, 19.6.2023, <https://ishr.ch/latest-updates/hrc-should-urgently-respond-to-the-global-pattern-of-deaths-torture-and-other-grave-human-rights-violations-at-international-borders>.

<sup>15</sup> Vgl. Abschlusserklärung der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban 2001, [www.un.org/depts/german/conf/ac189-12.pdf](https://www.un.org/depts/german/conf/ac189-12.pdf).



ne Lösung bietet. Der UN-Menschenrechtsrat ist ein originär politisches Gremium, dessen Mitglieder nach regionaler Sitzverteilung gewählt werden. Sie sind keine unabhängigen Expert\*innen, sondern von ihren Regierungen entsandtes diplomatisches Personal. Die Hürden für die Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat wurden bei seiner Gründung 2006 zumindest formal angehoben: Mitglieder sollen höchsten Menschenrechtsansprüchen gerecht werden und mit dem Rat uneingeschränkt zusammenarbeiten. Dank der beständigen Arbeit von NGOs müssen sich die Kandidaten zumindest öffentlich an diesen weichen Kriterien messen lassen. Russland immerhin wurde im Oktober 2023 nicht in den Rat gewählt, weil ein anderes Land der Regionalgruppe für eine Gegenkandidatur gewonnen werden konnte und westliche Staaten intensiv gegen eine russische Mitgliedschaft demarchierten. Dies ist aber eher die Ausnahme als die Regel.

Sowohl in der Zusammensetzung des Menschenrechtsrates als auch in seiner Arbeitsweise kommt das grundsätzliche Dilemma des UN-

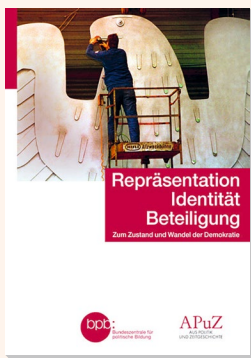
Menschenrechtsschutzes zum Ausdruck. Die Mitgliedstaaten müssen einerseits kooperieren, verfolgen andererseits aber zwangsläufig nationale Interessen. Für Resolutionen des Menschenrechtsrates sind politische Mehrheiten, idealerweise sogar Einstimmigkeit erforderlich. Nur so besteht eine Chance, dass die Beschlüsse und Empfehlungen tatsächlich umgesetzt werden. Das auf Kooperation ausgerichtete Instrumentarium des Gremiums würde keinen Sinn ergeben, wenn nur die „Guten“ im Rat über die „Bösen“ außerhalb des Rates richten würden. Menschenrechtsaktivist\*innen und Opfer aus aller Welt setzen ihre Hoffnungen auf dieses System, zu dem es absehbar keine Alternative gibt.

### SILKE VOß-KYECK

beobachtet und analysiert für das Forum Menschenrechte die Entwicklungen im UN-Menschenrechtsrat. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Institut für Menschenrechte. [silke.voss-kyeck@posteo.de](mailto:silke.voss-kyeck@posteo.de)

## APuZ EDITION

## Zum Wieder- und Weiterlesen



2022  
Bestell-Nr. 10871



2022  
Bestell-Nr. 10799



2021  
Bestell-Nr. 10751



2021  
Bestell-Nr. 10714

Hier bestellen  
oder kostenfrei herunterladen



# WER DEN MÄCHTIGEN QUE(E)R KOMMT ...

## Verfolgung und Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen

*Michael Krennerich*

„Jeder Mensch hat das Recht, einzeln wie auch in Gemeinschaft mit anderen, den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene zu fördern und darauf hinzuwirken.“ So lautet Artikel 1 der UN-Deklaration zu Menschenrechtsverteidiger\*innen, welche die UN-Vollversammlung anlässlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Dezember 1998 verabschiedete.<sup>01</sup> Die ausdrückliche Anerkennung dieses Rechts vor 25 Jahren war bitter nötig. Weltweit begeben sich Menschen in Gefahr, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Oft werden sie diffamiert, kriminalisiert und verfolgt. Viele verbüßen, wie die iranische Frauenrechtlerin und diesjährige Friedensnobelpreisträgerin Narges Mohammadi, lange Haftstrafen aufgrund ihres Engagements. Manche bezahlen ihren Einsatz mit dem Leben.

### WER SIND MENSCHENRECHTS- VERTEIDIGER\*INNEN?

„Human rights defenders“ – übersetzt: Menschenrechtsverteidiger\*innen (MRV) – bezeichnen im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen alle jene Menschen, die sich einzeln oder gemeinsam mit anderen friedlich für Menschenrechte einsetzen. Um MRV zu sein, bedarf es keiner besonderen Qualifikation. Jeder Mensch kann Verteidiger\*in der Menschenrechte sein.<sup>02</sup> Alleine die Anerkennung von und das friedliche Engagement für universelle Menschenrechte zählen. Am sichtbarsten sind MRV zwar als Aktivist\*innen von Menschenrechtsorganisationen, aber dies ist keine Bedingung. MRV können beispielsweise Angehörige oder Rechtsanwält\*innen sein,

die sich für willkürlich verhaftete oder verurteilte Menschen einsetzen, oder Journalist\*innen und Blogger\*innen, die menschenrechtliche Missstände aufdecken und kritisieren. Es können Arbeiter\*innen sein, die gegen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen protestieren, oder Campesinos oder Indigene, die sich gegen Landverreibungen und Umweltzerstörung wehren. Überall gibt es Menschen, die sich gegen Unterdrückung, Verfolgung und Diskriminierung zur Wehr setzen, sei es, weil sie selbst davon betroffen sind, oder sei es, weil sie sich mit den Betroffenen solidarisieren. Dabei spielt es keine Rolle, ob der gesellschaftliche Einsatz für Menschenrechte auf lokaler, nationaler oder globaler Ebene stattfindet und welche Menschenrechte in den Blick genommen werden.

Das Spektrum umfasst die gesamte Palette bürgerlicher und politischer Menschenrechte, von der Abschaffung der Todesstrafe und dem Verbot der Folter über den Schutz vor willkürlicher Verhaftung und dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren bis hin zur Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit. Ebenso bekämpfen MRV die vielfältigen Formen von Diskriminierung und Rassismus. Viele treten für die Rechte einzelner Bevölkerungsgruppen ein, etwa für Menschen mit Behinderung, Kinder, Frauen, LGBTIQ+ oder ethnische Minderheiten. Stark zugenommen hat in den vergangenen Jahrzehnten auch die Zahl all jener Menschen, die sich für die Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte stark machen. Darunter fallen etwa die Rechte auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Gesundheit, Nahrung, Wohnen, Wasser und Sanitärversorgung, Bildung sowie die kulturellen Rechte von Minderheiten. Zusehends anerkannt

wird auch, dass Menschen, die sich für Umweltrechte und Klimagerechtigkeit einsetzen, sogenannte *environmental defenders*, ebenfalls Menschenrechte verteidigen können. Dasselbe gilt für *migrant defenders* hinsichtlich der Einforderung und Verteidigung der Rechte von geflüchteten Menschen. Selbst der Kampf gegen endemische Korruption kann darunterfallen, da diese die gleichberechtigte Nutzung der Menschenrechte unterminiert.

## WAS TUN MENSCHENRECHTS- VERTEIDIGER\*INNEN?

MRV können als Einzelpersonen handeln, wenn sie zum Beispiel im Alltag Ausgrenzung und Diskriminierung entgegentreten, in den sozialen Medien Missstände anprangern oder Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen helfen. Oft sind sie jedoch in lokalen Initiativen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) organisiert und/oder wirken in sozialen Bewegungen mit. Dabei tun sich vielfältige Handlungsfelder auf.

Am sichtbarsten sind Proteste und Kampagnen gegen drohende oder bestehende Menschenrechtsverletzungen, die ihrerseits wiederum vielfältige Formen annehmen können: von einfachen Flugblättern über Online-Aktivismus bis hin zu Mahnwachen, Lichterketten, Prozessionen, Massendemonstrationen und anderem mehr. Auch künstlerische Proteste (Graffiti, Protestsongs, Performances) gehören dazu. Hinzu kommt ein weites Feld symbolischer Aktionen. Darunter fällt beispielsweise das Tragen bestimmter Farben, wie es einst die „Madres de la Plaza de Mayo“ mit ihren weißen Kopftüchern in Argentinien oder später die „Damen in Weiß“ in Kuba praktizierten. Mitunter begehen MRV auch gezielt Tabubrüche, wie etwa im Falle protestierender Frauen im Iran, die ihre Haare abschneiden oder in der Öffentlichkeit das Kopftuch ablegen. Letzteres steht im Iran unter Strafe – so wie viele andere Protestformen, die in funktionieren-

den Demokratien legal und legitim sein sollten, in Autokratien aber verboten sind und unterbunden werden.

Menschenrechtsaktivismus beschränkt sich aber nicht nur auf öffentlichkeitswirksame Proteste. Wichtig ist auch, die Menschenrechtsslage systematisch zu beobachten und Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren, wie dies etliche NGOs tun. Auch Menschenrechtsbildung ist in diesem Zusammenhang wichtig, darüber hinaus geht es um die Stärkung der Organisations- und Handlungsfähigkeit von MRV und um das menschenrechtliche Empowerment der in ihren Rechten verletzten oder bedrohten Bevölkerungsgruppen, damit diese ihre Rechte wirksam einfordern können. Dies schließt juristischen Beistand ein, um Betroffene darin zu unterstützen, bestehende nationale wie internationale Klage- und Beschwerdemöglichkeiten auszuschöpfen, um gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Auch andere Kontrollverfahren (Berichte, Untersuchungen) werden von MRV genutzt, um menschenrechtliche Anliegen vorzubringen, etwa in Form von „Schattenberichten“ an internationale Menschenrechtsausschüsse.

Weiterhin gehört der Schutz von Menschen vor staatlicher Verfolgung zu den „klassischen“ Handlungsfeldern der Menschenrechtsarbeit. Angesichts repressiver Gesetze und Praktiken sehen sich viele MRV dazu gezwungen, sowohl Fremd- als auch Eigenschutz zu betreiben und sich gegen bürokratische Schikanen, Schmutzkampagnen und strafrechtliche Anzeigen zur Wehr zu setzen, was nicht nur viel Zeit und Energie kostet, sondern oft auch eine große psychische Belastung darstellt. Zudem bieten – oft spezialisierte – NGOs Unterstützung für Betroffene von massiven Menschenrechtsverletzungen an, etwa für Folteropfer oder Betroffene von Menschenhandel. Schließlich wirken MRV auch bei der Dokumentation von Menschenrechtsverbrechen der Vergangenheit mit. Die 1989 in Russland gegründete und dort inzwischen aufgelöste Menschenrechtsorganisation Memorial mit ihrem Schwerpunkt auf der historischen Aufarbeitung politischer Gewaltherrschaft ist hierfür ein prominentes Beispiel.<sup>03</sup>

**01** Der eigentliche Titel lautet, ins Deutsche übersetzt: „Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.“ UN Doc. A/RES/53/144, 9. 12. 1998.

**02** Vgl. United Nations, Human Rights Defenders. Protecting the Right to Defend Human Rights. Fact Sheet no. 29, Genf 2004, S. 8.

**03** 2022 erhielt Memorial den Friedensnobelpreis, gemeinsam mit dem Center for Civil Liberties in der Ukraine und Ales Bialiatzki, dem inhaftierten Gründer der belarussischen Menschenrechtsorganisation Viasna (Frühling).

## IM VISIER DER MÄCHTIGEN

Menschenrechtsverteidiger\*innen, die sich für ihre eigenen Rechte oder die Rechte anderer einsetzen, sind ein treibender Motor des weltweiten Menschenrechtsschutzes.<sup>04</sup> Doch wer sich in einem kritisch-emanzipatorischen Sinne für die Menschenrechte stark macht, stellt Machtverhältnisse und traditionelle Gesellschaftsverhältnisse infrage und provoziert Gegenreaktionen. Berührt das Menschenrechtsengagement die Wertvorstellungen und vor allem die Interessen mächtiger Akteure in Politik, Militär, Wirtschaft und Gesellschaft, können MRV massiv gefährdet sein.

Gerade Autokraten reagieren in Wort und Tat zumeist scharf auf menschenrechtliche Kritik. Um diese zu unterbinden, werden zivilgesellschaftliche Handlungsräume eingeschränkt und MRV etwa als „Nestbeschmutzer“ und „Handlanger des Auslands“ diffamiert oder als „Unruhestifter“, „Terroristen“ und „Staatsfeinde“ kriminalisiert und verfolgt. Der Atlas der Zivilgesellschaft, den das Hilfswerk Brot für die Welt jährlich auf Grundlage des CIVICUS-Monitors erstellt,<sup>05</sup> weist für 2023 allein 26 Länder aus, in denen die zivilgesellschaftlichen Handlungsräume geschlossen sind, und weitere 50 Länder, in denen sie stark eingeschränkt sind. In diesen totalitär oder autoritär regierten Staaten wird öffentliche – zumal menschenrechtliche – Kritik an der Regierung von vornherein unterbunden oder ist ein hochgefährliches Unterfangen. Im euroasiatischen Raum gehören etwa Aserbaidschan, Belarus und Russland sowie etliche zentralasiatische Autokratien zu diesen Ländern, allen voran Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

Zu diesen 76 Staaten kommen weltweit weitere 40 Länder hinzu, in denen die Regierenden und ihre Unterstützergruppen kritische zivilgesellschaftliche Organisationen zu zersetzen versuchen, etwa indem sie diese überwachen, bürokratisch schikanieren und öffentlich verleumdern. Auch in diesen Ländern werden MRV von Regierenden, regimeloyalen Medien und mitunter großen Teilen der Gesellschaft als Personen diffamiert, welche die innere Ordnung gefährden,

das Ansehen des Landes beschädigen, dessen Entwicklung behindern und/oder das Geschäft des Auslands betreiben. So sind MRV in vielen – nicht nur offen autokratisch regierten – Ländern mit einem nationalistischen Gegendiskurs konfrontiert, der die Legitimität ihres Engagements infrage stellt und gegenüber dem Ausland auf die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten pocht. Innerhalb der EU ist dies bislang am deutlichsten in Polen und Ungarn der Fall. Aber auch die Hassreden von Rechtspopulisten in anderen Ländern Europas und der Welt sind hier Grund zur Besorgnis.

## BREITE REPRESSIONSPALETTE

Die Repressionen, die vor allem in Autokratien zur Anwendung kommen, sind breit gefächert. Sie reichen von Bedrohungen, Diffamierungen und Verleumdungen über bürokratische Schikane, fingierte Anschuldigungen und strafrechtliche Verfolgung bis hin zu gewaltsamer Unterdrückung. Betroffen sind zunächst politische Rechte wie die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, da öffentliche Regime- und Menschenrechtskritik zum Verstummen gebracht werden soll. Darüber hinaus betrifft die Repression aber etwa auch die Rechte auf Leben und Gesundheit, auf Freiheit und Sicherheit, auf Privatsphäre und Schutz der Familie, auf Arbeit und Bildung oder auch auf kulturelle Teilhabe.

Repression ist dabei ein zweischneidiges Schwert: Einerseits kann die Erfahrung mit staatlicher Unterdrückung mobilisierend wirken, wenn sich die Menschen in Auseinandersetzung mit dem Staat über Gewaltexzesse empören – und gleichzeitig das Regime die Proteste nicht im Keim zu ersticken oder zu unterdrücken vermag. Andererseits lehren uns die Erfahrungen mit den vielzitierten „shrinking spaces for civil society“,<sup>06</sup> wie schwierig es infolge von Repression sein kann, dass zivilgesellschaftliche Gruppen sich überhaupt organisieren können. Als Voraussetzung für das – zumal menschenrechtliche – Wirken der Zivilgesellschaft wird daher ein Mindestmaß an gesellschaftlichen Freiräumen erachtet.

Selbst wenn es zeitweise zu Massenprotesten kommt, können der Veränderungsglaube

**04** Vgl. Michael Krennerich, *Menschenrechtspolitik*, Frankfurt/M. 2023.

**05** Vgl. zuletzt *Brot für die Welt* (Hrsg.), *Atlas der Zivilgesellschaft 2023*, Berlin 2023; <https://monitor.civicus.org>.

**06** Vgl. etwa jüngst Jonas Wolff, *Shrinking Civil Spaces as a Complex Challenge to Human Rights and Peace*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte* 1/2023, S. 171–184.

## Repressionsrepertoire gegen Menschenrechtsverteidiger\*innen

REPRESSIONSMITTEL	BEISPIELE
Diffamierung und Kriminalisierung	Öffentliche Beleidigungen und Verleumdungen, Fake News (etwa bei öffentlichen Auftritten, in sozialen Medien), verbale Kriminalisierung
Wirtschaftliche und soziale Sanktionen	Drohende oder tatsächliche Strafzahlungen, Arbeitsplatzverlust, eingeschränkter Bildungszugang (auch der Kinder), Diskriminierung beim Zugang zu staatlichen Leistungen, Beschlagnahmung von Eigentum
Bürokratische Restriktionen	Rigide, willkürlich gehandhabte Vorschriften zur Registrierung von NGOs und zur Anmeldung von Demonstrationen, Medienkontrolle und selektive Vergabe von Sendelizenzen, restriktive Visa-Vergabe, schikanöse Finanz- und Arbeitsschutz-Prüfungen
Gesetzliche Restriktionen	Gesetzliche Einschränkungen der Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, restriktive NGO- und Mediengesetze, weitreichende Antiterrorismusgesetze, Instrumentalisierung des Ausnahmezustands
Freiheitsentzug und Strafverfolgung	Hausarrest, Inhaftierung (ohne Anklage und Gerichtsverfahren), restriktive oder vage Strafrechtsnormen (von Beleidigung bis Terrorismus), fingierte Anklagen, Verurteilungen ohne rechtsstaatliche Garantien, unverhältnismäßig hohes Strafmaß
Physische Verfolgung (außergesetzlich)	Gewalt- und Morddrohungen, physische und sexuelle Gewalt, gewaltsame Vertreibungen, Verschleppungen, „Verschwindenlassen“, Folter und Missetzung, selektiver Mord, Massenmord, Genozid

Quelle: eigene Zusammenstellung

und die vermeintliche Sicherheit in der Masse trügerisch sein. Jüngere Beispiele in Venezuela (2018/19), Nicaragua (2018/19), Hongkong (2019/20), Belarus (2020), Myanmar (2021) und möglicherweise auch im Iran (2022/23) veranschaulichen, wie selbst große Massenproteste erfolglos bleiben, ausklingen und repressiv zum Verstummen gebracht werden können. So kann infolge von Repression die Mobilisierungskraft von Protestbewegungen schwinden, wenn sich die Menschen damit dauerhaft einem Risiko ausgesetzt sehen. Um den Verfolgungsdruck zu vermindern, lassen sich zwar menschenrechtliche Proteste mitunter kreativ an repressive Bedingungen anpassen. Doch angesichts der Gefahren nehmen viele Menschen von politischen Aktionen Abstand und ziehen sich kurzfristig oder dauerhaft ins Private zurück. Andere setzen sich ins Ausland ab. Wiederum andere radikalieren sich womöglich.

Während systematische physische Verfolgung sowie willkürliche Haft und Strafverfolgung durch eine politische Justiz zu Recht große internationale Aufmerksamkeit erfahren, sei der

Blick auch auf gesetzliche und bürokratische Restriktionen gerichtet, die auf subtilere Weise Regime- und Menschenrechtskritik zu unterbinden suchen. Einen regelrechten Boom weltweit erlebten vor allem in den 2010er Jahren restriktive NGO-Gesetze,<sup>07</sup> mit denen die ausländische Finanzierung im Inland tätiger NGOs und/oder die politische Arbeit von NGOs eingeschränkt oder unterbunden wurde. Pate stand dafür die NGO-Gesetzgebung in Russland. Aber auch weitere gesetzliche und bürokratische Regelungen dien(t)en Autokraten dazu, unliebsame Vereinigungen nicht zuzulassen, zu „disziplinieren“ oder zu verbieten sowie unbequeme Personen „aus dem Verkehr zu ziehen“.

Da die Eingriffe in die Rechte der Betroffenen oft mit vorderhand legitimen Zwecken – wie etwa der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der Bekämpfung von Sepa-

<sup>07</sup> Vgl. etwa Michael Krennerich, Zivilgesellschaft unter Druck, in: Zeitschrift für Menschenrechte 1/2015, S. 144–154; Barbara Unmüßig, Zivilgesellschaft unter Druck – shrinking – closing – no space, Berlin 2016.

rasmus und Terrorismus – gerechtfertigt werden, besteht die menschenrechtsdogmatische Herausforderung darin, zu zeigen, dass und inwiefern solche Eingriffe nicht mehr rechtsstaatlichen Prinzipien genügen, weil die Ziele und Mittel keiner freiheitlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten. Um vordergründigen Rechtfertigungen von Autokraten etwas entgegenhalten zu können, reicht es nicht aus, lediglich auf die Eingriffe in Menschenrechte hinzuweisen; da die allermeisten Menschenrechte nicht absolut gelten, muss auch gezeigt werden, dass *illegitim* und *unverhältnismäßig* in die Menschenrechte eingegriffen wird. Solche Verhältnismäßigkeitsprüfungen sind selbstverständlich auch in Demokratien nötig, denn auch hier kann es zu Menschenrechtsverletzungen kommen. Rechtsstaatlich bedenkliche Eingriffe im großen Stil in die Vereinigungs-, Versammlungs- oder Meinungsfreiheit etwa sind ein deutliches Zeichen für eine Autokratisierung des politischen Systems. In Indien, der „weltweit größten Demokratie“, hat sich die Lage für MRV in diesen Bereichen zuletzt erheblich verschärft.

### INSTITUTIONALISIERUNG DES SCHUTZES

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen verpflichtet. Die eingangs erwähnte UN-Erklärung über MRV von 1998 war hier ein Meilenstein. Sie ruft die Staaten dazu auf, MRV „vor jeder Gewalt, Bedrohung, Vergeltung, tatsächlicher oder rechtlicher Diskriminierung, jedem Druck sowie vor jeglichen anderen Willkürhandlungen“ zu schützen (Artikel 12 Absatz 2). Zwei Jahre später setzte die damalige UN-Menschenrechtskommission die erste UN-Sonderberichterstatterin zur Lage der MRV ein. Nach Hina Jalini (Pakistan, 2000–2008), Margaret Sekagya (Uganda, 2008–2014) und Michel Forst (Frankreich, 2014–2020) ist Mary Lawlor (Republik Irland), die Gründerin von Front Line Defenders, nun die vierte UN-Sonderberichterstatter\*in, die sich für die Umsetzung der UN-Erklärung stark macht und thematische und länderbezogene Berichte über die Gefährdung von MRV erstellt.<sup>08</sup> Seit 2010 veröffentlicht zudem der UN-

Generalsekretär jährlich Berichte darüber, welche Regierungen Menschen, die mit UN-Menschenrechtsinstitutionen zusammenarbeiten (wollen), behindern, einschüchtern und verfolgen.<sup>09</sup> Wegweisend war zudem 2016 die Resolution des UN-Menschenrechtsrates zum Schutz von MRV, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einsetzt.

Auf regionaler Ebene nahm die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) 1999 erstmals eine Resolution zu MRV an und setzte 2001 einen entsprechenden Arbeitsbereich ein, der 2011 in ein Berichterstattungsbüro zur Lage der MRV überführt wurde. Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte wiederum verabschiedete seit 2004 mehrere Resolutionen zum Schutz von MRV in Afrika und ernannte 2005 erstmals einen Sonderberichterstatter, dem 2020 eine Unterstützerguppe beiseitegestellt wurde. Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) nahm sich des Themas an, schuf 2007 eine Kontaktstelle für MRV beim Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und erarbeitete 2014 – auf Drängen zivilgesellschaftlicher Organisationen – Leitlinien zum Schutz von MRV in der OSZE-Region, die 57 Staaten in Europa, Zentralasien und Nordamerika umfasst. Auch verfügt die OSZE seit 2015 über Leitlinien zum Recht auf Vereinigungsfreiheit, die sie gemeinsam mit dem – seit Russlands Ausschluss im März 2022 – 46 Staaten umfassenden Europarat, dem „Hüter der europäischen Menschenrechtsverträge“, entwickelt hat.

Die Leitlinien der Europäischen Union zum Schutz von MRV von 2004, die 2008 überarbeitet wurden, richten das Augenmerk hingegen auf die Menschenrechtsaußenpolitik gegenüber sogenannten Drittstaaten. Sie geben den Auslandsvertretungen der EU und der EU-Mitgliedstaaten praktische Anregungen zum Schutz von MRV an die Hand und fordern die Unterstützung entsprechender UN- und regionaler Schutzmechanismen ein. Die Umsetzung der Leitlinien ist Bestandteil des Strategischen Rahmenplans der EU für Menschenrechte und Demokratie (2012) und der darauf aufsetzenden Aktionspläne (2012–2014, 2015–2019, 2020–2024). Doch schon lange

<sup>08</sup> Die Berichte sind abrufbar unter [www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders).

<sup>09</sup> Exemplarisch: UN Doc. A/HRC/54/61, 21.8.2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/161/72/PDF/G2316172.pdf>. Allen voran ist die Regierung Chinas zu nennen, aber auch viele andere Staaten tun sich hier unrühmlich hervor.

wird kritisiert, dass die Leitlinien zu wenig bekannt sind und nicht hinreichend in Wert gesetzt werden.

Bezeichnenderweise forderte das Europäische Parlament in seiner Entschließung zum Menschenrechts-Jahresbericht 2022 alle EU-Delegationen auf, die ordnungsgemäße Umsetzung der Leitlinien sicherzustellen und MRV stärker zu unterstützen. Konkret fordert es von den EU-Delegationen unter anderem, „Fälle von Unterdrückung und Verfolgung von Menschenrechtsaktivisten, der demokratischen Opposition und von Bürgerrechtlern bei den staatlichen Behörden zur Sprache zu bringen und, wenn die betroffenen Personen in Haft sind, ihre Situation zu überwachen, sie im Gefängnis zu besuchen, an ihren Gerichtsverfahren teilzunehmen und ihre Fälle in den Menschenrechtsdialogen, die die Union mit den betreffenden Ländern führt, zur Sprache zu bringen“. Offenbar geschieht dies aus Sicht des Parlaments zu wenig. Auch mahnt das Europäische Parlament eine engere Zusammenarbeit zwischen den EU-Delegationen, den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft an.<sup>10</sup> Seitens der EU-Mitgliedstaaten erfordert die Umsetzung der Leitlinien ebenfalls ein klares politisches Commitment, menschenrechtlich gut geschultes Personal und entsprechende Anlaufstellen – Bedingungen, die in den jeweiligen Botschaften, auch in den deutschen, in unterschiedlichem Maße gegeben sind.

## SCHUTZPROGRAMME

Weltweit und innerhalb der Europäischen Union gibt es eine Vielzahl und Vielfalt an Schutzprogrammen für MRV. Diese werden häufig von NGOs getragen, nicht selten mittels öffentlicher Projektgelder. Mit dem „EU-Mechanismus für Menschenrechtsverteidiger“ steht beispielsweise ein eigenes Programm zur Verfügung, um MRV weltweit zu unterstützen. Es wird über Protect-Defenders.eu, ein Konsortium von 12 NGOs, verwaltet und konnte Eigenangaben zufolge in den ersten beiden Phasen des Programms (2015–2022) mit 35 Millionen Euro insgesamt 58 000

<sup>10</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Menschenrechte und Demokratie in der Welt und Politik der Europäischen Union in diesem Bereich – Jahresbericht 2022, Abs. 27 f., 18. 1. 2023, [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0011\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0011_DE.html).

MRV und ihre Angehörigen in 120 Ländern unterstützen. Die Unterstützung reicht von direkten Förderungen von Personen, Gruppen und Organisationen über sichere Unterbringungen, Schulungen und Capacity-Building bis hin zu „Outreach-“ und „Advocacy-Aktivitäten“. Die dritte Phase (2022–2027) startete mit 30 Millionen Euro, finanziert über das 1,5 Milliarden Euro starke Global Europe Human Rights and Democracy Programme (2022–2027), das darüber hinaus viele Menschenrechtsbereiche fördert, die auch MRV zugutekommen. Weiterhin gibt es einen EU Emergency Fund for Human Rights Defenders at Risk, der von der EU direkt verwaltet wird und kleinere *emergency grants* an MRV vergibt. 1600 MRV und ihre Angehörigen in 100 Ländern sollen so zwischen 2014 und 2022 unterstützt worden sein.<sup>11</sup>

In Deutschland besteht mit der 2020 gegründeten Elisabeth-Selbert-Initiative ein vom Auswärtigen Amt in Kooperation mit dem Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) aufgestelltes Schutzprogramm, das MRV einen temporären Aufenthalt in Deutschland oder innerhalb der Herkunftsregion ermöglicht. Es ergänzt vier weitere öffentlich geförderte Schutzprogramme für gefährdete Wissenschaftler\*innen, Studierende, Kulturschaffende und Journalist\*innen.<sup>12</sup> Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in ihrem Aktionsplan Menschenrechte 2023–2024 unter anderem vorgenommen, zivilgesellschaftliche Handlungsräume, auch online, zu schaffen und zu erhalten sowie die Arbeit von MRV und Friedensaktivist\*innen zu fördern.<sup>13</sup> Der Deutsche Bundestag wiederum betreibt seit 2003 die interfraktionelle Initiative „Parlamentarier schützen Parlamentarier“.

In vielen weiteren Ländern haben zivilgesellschaftliche Organisationen, Stiftungen, Städte, Parlamente sowie Regional- oder Zentralre-

<sup>11</sup> Vgl. European Union External Action, 2022 Annual Report on Human Rights and Democracy in the World – Report of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 31. 7. 2023, S. 27–31, [www.eeas.europa.eu/eeas/eu-annual-reports-human-rights-and-democracy\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-annual-reports-human-rights-and-democracy_en).

<sup>12</sup> Zu diesen Schutzprogrammen gehört die Philipp Schwartz-Initiative (Alexander-von-Humboldt Stiftung), das Hilde Domin-Programm (DAAD), die Martin Roth-Initiative (ifa, Goethe-Institut) sowie die Hannah-Arendt-Initiative (u. a. Deutsche Welle, European Center für Press and Media Freedom).

<sup>13</sup> Siehe hierzu den 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 20/4865, 7. 12. 2022.

gierungen teils eigenständig, teils kooperierend Schutzprogramme für MRV aufgelegt. Auch wurden in manchen Staaten eigens nationale Gesetze zum Schutz von MRV verabschiedet. Allerdings sind diese kein Garant für einen guten Schutz. In den lateinamerikanischen Staaten Brasilien, Guatemala, Honduras, Kolumbien und Mexiko beispielsweise sind entsprechende Gesetze oder Programme eher ein Anzeichen für ein anhaltendes Problem als dessen Lösung, gehören sie doch zu den gefährlichsten Ländern für MRV.

## ERFOLGSGESCHICHTEN UND SOLIDARITÄT

So wichtig es ist, die Probleme von MRV zu beschreiben, so wichtig ist es auch, Erfolgsgeschichten zu erzählen, die sich überall auf der Welt ereignen. Die gegenwärtige UN-Sonderbericht-erstatteerin zu MRV veröffentlichte aus diesem Grund jüngst einen Bericht, der 25 Jahre nach der Verabschiedung der eingangs erwähnten UN-Erklärung zu MRV auf solche Erfolge hinweist.<sup>14</sup> Sie berichtet von erfolgreichen Fällen, in denen Menschenrechtsverteidiger\*innen Gerechtigkeit erfuhren, sowie von Gesetzesänderungen, die trotz aller Widerstände erwirkt wurden, gerade auch von Frauenrechtler\*innen und LGBTIQ+-Aktivist\*innen. Für manche MRV und ihre Organisationen ist das reine Überleben und Fortbestehen bereits ein Erfolg. Exemplarisch sei hier nur der mutige Einsatz für Frauenrechte im Iran genannt.

Dabei wird aber eines deutlich: Menschenrechtliche Erfolge stellen sich nicht über Nacht ein. Sie sind Ergebnis langwieriger und hartnäckiger Bemühungen, ein Problembewusstsein für menschenrechtliche Missstände zu schaffen und auf deren Behebung zu drängen – und dies unter oft widrigen und gefährlichen Bedingungen, die MRV ein hohes Maß an Resilienz abverlangen. Wer daher leichtfertig die Menschenrechte als ein rein westliches Produkt abtut, wird den vielen Menschen weltweit nicht gerecht, die in ihren

Ländern unter großen Gefahren gegen Ausgrenzung, Unterdrückung und Verfolgung aufbegehren und sich dabei ausdrücklich oder in der Sache auf Menschenrechte beziehen.

Die vielen engagierten MRV gilt es daher zu würdigen und solidarisch zu unterstützen, und zwar ohne sie zu bevormunden oder ihnen gar versehentlich zu schaden. Durch Diffamierungskampagnen und NGO-Gesetze, die sich gegen die ausländische Unterstützung von MRV richten, wird dies zwar erschwert. Doch das für den Menschenrechtsschutz so wichtige Band zwischen den MRV vor Ort und der internationalen Menschenrechtsgemeinschaft, das viele repressive Regierungen zu kappen versuchen, gilt es unbedingt zu bewahren oder auch erst zu knüpfen. Internationale Sichtbarkeit und öffentliche Kampagnen entfalten zwar nicht immer, aber doch oft eine schützende Wirkung für MRV<sup>15</sup> und verdeutlichen diesen zugleich, dass sie in ihrem Engagement für die Menschenrechte nicht alleine gelassen werden. Auch gilt es, sich gemeinsam denjenigen Kräften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entgegenzustellen, die etablierte Menschenrechtsstandards infrage stellen und menschenrechtliche Forderungen abzuwehren versuchen. Wie die Unterstützung der MRV vor Ort aussehen soll, ist dabei eng mit den Betroffenen abzustimmen. Neben strategischem Denken ist auch hier die „Kunst des emphatischen Zuhörens“<sup>16</sup> gefragt.

### MICHAEL KRENNERICH

ist Professor für Politikwissenschaft und wissenschaftlicher Leiter des Forschungszentrums Centre for Human Rights (CHREN) der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zugleich ist er Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums e.V. (NMRZ).

michael.krennerich@fau.de

<sup>14</sup> Vgl. UN Doc. A/HRC/52/29, 21.12.2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/610/60/PDF/G2261060.pdf>.

<sup>15</sup> Vgl. Janika Spannagel, *International Attention and the Protection of Human Rights Defenders*, Abingdon–New York 2023.

<sup>16</sup> Heiner Bielefeldt, *Sources of Solidarity*, Erlangen 2022, S. 78.



# WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

## Regelungsinstrumente zwischen Recht und Moral

*Markus Krajewski*

Wirtschaft und Menschenrechte erscheinen auf den ersten Blick als Gegensatz oder gar Widerspruch: auf der einen Seite das an Profitmaximierung orientierte Handeln privater Akteure, auf der anderen Seite fundamentale Rechte Einzelner gegenüber staatlicher Willkür. Liest man die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) jedoch aufmerksam (und bis zum Ende), erkennt man, dass den Müttern und Vätern dieser Erklärung bereits vor 75 Jahren klar war, dass Menschenrechte und wirtschaftliches Handeln in einem engen und komplexen Verhältnis zueinander stehen. So garantiert Artikel 23 AEMR unter anderem das Recht auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit sowie das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Artikel 24 AEMR statuiert ein Recht auf Arbeitszeitbegrenzung und Urlaub. Diese Rechte betreffen das Verhältnis von Arbeitenden und Unternehmen und sind damit eindeutig wirtschaftsbezogen. Das in Artikel 25 AEMR verankerte Recht auf einen angemessenen Lebensstandard setzt vielerorts voraus, dass Unternehmen in Arbeitsplätze investieren. Damit wird deutlich: Wirtschaftliche Tätigkeiten können Menschenrechte vielfältig positiv und negativ beeinflussen.

Gleichwohl stellen sich mit Blick auf das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte fundamentale Fragen: Sind private Unternehmen an Menschenrechte gebunden? Welche Pflichten ergeben sich aus den Menschenrechten für Staaten und Unternehmen bezüglich wirtschaftlicher Tätigkeiten? Inwieweit kann die Forderung, dass Unternehmen Menschenrechte achten müssen, auf verbindliches Recht gestützt werden? Und in welchem Verhältnis stehen rechtliche Pflichten von Unternehmen zu bloß moralischen Erwartungen?

### MENSCHENRECHTS- VERLETZUNGEN IN GLOBALEN PRODUKTIONS- ZUSAMMENHÄNGEN

Für viele politische Akteure, zivilgesellschaftliche Gruppen und wissenschaftliche Beobachter\*innen steht der Einsturz des Rana Plaza Fabrikgebäudes in Bangladesch im April 2013, bei dem 1135 Menschen starben und über 2500 verletzt wurden, symbolisch für schwerste Menschenrechtsverletzungen, die mit den globalen Wertschöpfungsketten und Produktionszusammenhängen verbunden sind. In dem Gebäude wurden Textilien für westliche Modefirmen wie Primark, Mango, KiK oder C&A zu Bedingungen produziert, die dem Recht auf sichere Arbeitsbedingungen und faire Löhne widersprachen. Die Preis- und Einkaufspolitik der globalen Textilmarken waren hiermit eng verknüpft, wenn sie nicht sogar wesentlich zu den schlechten Arbeitsbedingungen beigetragen hatten.<sup>01</sup>

Rana Plaza ist kein Einzelfall: Kinderarbeit in den Kobaltminen der Demokratischen Republik Kongo, die Verletzung von Arbeitnehmerrechten in Kolumbien, die Verseuchung ganzer Landstriche durch Ölverschmutzungen in Nigeria oder Vertreibungen von indigenen Völkern wegen Bergbauarbeiten oder des Baus von Wind- und Wasserkraftwerken machen deutlich, dass globale Wirtschaftsaktivitäten zu schweren Menschenrechtsverletzungen führen können. Das gilt auch für Deutschland und Europa. Ausbeuterische und sklavereiähnliche Arbeitsverhältnisse finden sich auch in der Landwirtschaft, im Baugewerbe oder in der Fleischindustrie.

In all diesen Fällen wird immer wieder gefragt, ob und in welchem Umfang Wirtschaftsunternehmen an völkerrechtlich verankerte Menschenrechte gebunden sind, welche An-

forderungen sich aus den internationalen Menschenrechten an das Verhalten von Unternehmen und staatliche Regulierung ergeben und wie betroffenen Menschen Zugang zu wirksamem Rechtsschutz und anderen Abhilfemaßnahmen gewährt werden kann. Dabei sind die Diskussionen und die entsprechenden Forderungen nicht neu: Bereits zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte schrieb der US-amerikanische Völkerrechtler und Menschenrechtsexperte Louis Henkin unter Bezugnahme auf die Präambel der AEMR, die jeden Einzelnen und alle Organe der Gesellschaft („every individual and every organ of society“) auffordert, die Achtung der Menschenrechte zu fördern: „Every individual and every organ of society excludes no one, no company, no market, no cyberspace. The Universal Declaration applies to them all.“<sup>02</sup> Die Regelungen der AEMR adressieren also nicht nur Individuen oder Regierungen, sondern auch Unternehmen und Märkte. Aber meinte Henkin damit tatsächlich den geltenden Rechtszustand? Oder stellte er eher eine normative, moralische Forderung auf? Die Frage, wie weit verbindliches Recht geht und was vielleicht „nur“ moralische Forderung ist, prägt den Diskurs zum Thema Menschenrechte und Wirtschaft bis heute.<sup>03</sup>

## GRUNDLAGEN DES INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTSSCHUTZES

Internationale Menschenrechte sind völkerrechtlich verbürgte individuelle und teilweise kollektive Rechte, die dem Menschen kraft seines Menschseins zustehen und die grundsätzlich und in erster Linie die Staaten verpflichten.<sup>04</sup> Die Staaten sind Vertragsparteien der globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen und Adressaten des völkerrechtlichen Gewohnheits-

rechts. Die menschenrechtlichen Staatenpflichten umfassen die staatliche Achtungs- beziehungsweise Respektierungspflicht (*obligation to respect*), die Staaten direkte Eingriffe in und Einschränkungen der Menschenrechte untersagt; die staatliche Schutzpflicht (*obligation to protect*), die legislative, administrative und judikative Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Dritte, also auch Unternehmen, erfordert; und die Gewährleistungspflicht (*obligation to fulfil*), die Leistungen zur Erfüllung menschenrechtlicher Ansprüche umfasst. Für das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte folgt daraus zunächst, dass Staaten verpflichtet sind, das Handeln von Unternehmen zu regulieren und entsprechende Regeln auch durchzusetzen.

Nicht-staatliche Akteure, insbesondere privatwirtschaftliche Unternehmen, können nur dann völkerrechtliche Rechte und Pflichten haben, wenn diese ihnen kraft Völkerrechts verliehen werden.<sup>05</sup> Anders als etwa beim Völkerstrafrecht, das Pflichten für Individuen begründet, fehlt es an einer entsprechenden Vertragspraxis oder einem Gewohnheitsrecht für die Bindung von nicht-staatlichen Akteuren an Menschenrechte. Daher sind Unternehmen nicht unmittelbar an völkerrechtlich verbindliche Menschenrechte gebunden. Eine Bindung von Privatpersonen an völkerrechtliche Standards kann daher nur durch innerstaatliches Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht erfolgen.

Dabei hat es nicht an Versuchen gemangelt, verbindliche Normen für Unternehmen zu begründen. Diese sind bislang jedoch gescheitert. So entwickelte die United Nations Commission on Transnational Corporations in den 1970er und 1980er Jahren einen „Code of Conduct on Transnational Corporations“, der jedoch von den Industriestaaten abgelehnt und nach 1990 nicht weiterverfolgt wurde. Das gleiche Schicksal ereilte die „Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations with regard to Human Rights“, einen Entwurf der Subcommittee on the Promotion and Protection of Human Rights aus dem Jahre 2003. Hier waren es die

**01** Vgl. Jennifer Wiebking, Billigmode, die Menschenleben kostete, 24. 4. 2023, [www.faz.net/-18834426.html](http://www.faz.net/-18834426.html).

**02** Louis Henkin, The Universal Declaration at 50 and the Challenge of Global Markets, in: Brooklyn Journal of International Law 1/1999, S. 17–25, hier S. 25.

**03** Vgl. Florian Wettstein, Business and Human Rights. Ethical, Legal, and Managerial Perspectives, Cambridge 2022, S. 103–122.

**04** Vgl. Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, Baden-Baden 2019<sup>4</sup>.

**05** Vgl. Karsten Nowrot, Wirtschaft und Menschenrechte: Aktuelle Entwicklungen und prinzipielle Überlegungen, in: Markus Krajewski (Hrsg.), Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, Erlangen 2018, S. 3–41, hier S. 9ff.

USA und die Europäische Union, die den Vorschlag ablehnten.<sup>06</sup>

### VN-LEITPRINZIPIEN: STAATENPFLICHTEN UND UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG

Nach dem Scheitern der „Draft Norms“ beauftragte VN-Generalsekretär Kofi Annan den Harvard-Professor John Ruggie als seinen Sonderbeauftragten, sich des Themas anzunehmen und bestehende Formen der Staatenpraxis und der Unternehmensstandards im Bereich Menschenrechte und Unternehmen herauszuarbeiten. Zwischen 2005 und 2011 entwickelte Ruggie das Rahmenwerk „Protect, Respect and Remedy“, in enger Konsultation mit Staaten, Unternehmen und Zivilgesellschaft. Ausdrückliches Ziel war nicht die Schaffung neuer Normen, sondern die Konkretisierung bestehender Regeln und Standards. Der Menschenrechtsrat nahm Ruggies Rahmenwerk 2011 als Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte an.<sup>07</sup> Diese VN-Leitprinzipien sind seitdem Rahmen und Hauptreferenz im wissenschaftlichen und politischen Diskurs im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte. Sie umfassen drei Säulen: die staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte, die unternehmerische Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte und Standards zur Gewährung von Abhilfe und Rechtsschutz.

Die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte erfordert, dass Unternehmen „es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen und diesen Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten“, und dass sie „bemüht sind, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht

zu diesen Auswirkungen beitragen“.<sup>08</sup> Zentrales Instrument hierfür ist die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht. Unternehmen sollen nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen ihrer Tätigkeiten ermitteln, diese verhüten und mildern sowie Rechenschaft darüber ablegen, wie sie den negativen Auswirkungen begegnen.<sup>09</sup>

Als unverbindliches Rahmenwerk müssen die VN-Leitprinzipien in staatliches Recht sowie in politisches und unternehmerisches Handeln umgesetzt werden. Sie sind die Grundlage für Nationale Aktionspläne (NAP) im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, gesetzliche Berichtspflichten (die zum Beispiel in der CSR-Richtlinie der EU niedergelegt sind), unternehmenseigene Richtlinien und Standards, internationales „soft law“ (etwa in den Standards anderer internationaler Organisationen<sup>10</sup>) und für nationale Gesetze wie das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG).

### ZIVILRECHTLICHE KLAGEN GEGEN UNTERNEHMEN

Opfer von Menschenrechtsverletzungen haben wiederholt versucht, internationale Konzerne oder global tätige Unternehmen in den Ländern, in denen sich deren Hauptunternehmenssitze befinden, auf Schadensersatz zu verklagen. So haben pakistanische Textilarbeiter\*innen das deutsche Unternehmen KiK wegen einer Brandkatastrophe in Pakistan vor einem deutschen Gericht verklagt.<sup>11</sup> Angehörige des Volks der Ogoni sind gegen den Ölkonzern Shell in den USA, Großbritannien und den Niederlanden vorgegangen.<sup>12</sup>

Mit diesen Klagen wollen die von einer Menschenrechtsverletzung betroffenen Personen das hauptverantwortliche Unternehmen an seinem Sitz in Haftung nehmen, da der Rechtsschutz in den Heimatländern der Opfer hierfür oft nicht

**06** Vgl. Nadia Bernaz, *Business and Human Rights. History, Law and Policy – Bridging the Accountability Gap*, Abingdon–New York 2017.

**07** Vgl. Human Rights Council, Resolution 17/4, *Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, UN Doc. A/HRC/RES/17/4, 6. 7. 2011. Deutscher Text unter [www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf).

**08** VN-Leitprinzip 13.

**09** VN-Leitprinzip 17.

**10** Beispiele sind etwa die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln (2023) oder die „Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 2021.

**11** Vgl. zum Fall und zum Verfahren Miriam Saage-Maaß et al. (Hrsg.), *Transnational Legal Activism in Global Value Chains. The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice*, Cham 2021.

**12** Vgl. Leonhard Hübner, *Unternehmenshaftung für Menschenrechtsverletzungen*, Tübingen 2022, S. 61–95.

ausreicht. Zugleich soll der Beitrag der globalen Konzerne zu Menschenrechtsverletzungen weltweit deutlich gemacht werden. Neben einem Ersatz erlittener Schäden geht es den Kläger\*innen meist auch darum, Unternehmen zukünftig zu sorgfältigerem Handeln zu zwingen.

Klagen gegen Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen stehen jedoch vor zahlreichen Problemen: Zunächst ist es mit hohem Aufwand und Kosten verbunden, sich an Gerichte in Europa oder den USA zu wenden. Zudem ist es oft schwierig zu begründen, warum gerade diese Gerichte für den Fall zuständig sein sollen und welches Recht zur Anwendung kommen soll; häufig kommt das Recht jenes Staates zum Zuge, in dem die Rechtsverletzung stattgefunden hat. Schließlich stehen praktische rechtliche Probleme im Raum: Die Klage gegen KiK beispielsweise wurde abgewiesen, weil die Ansprüche zu spät geltend gemacht wurden und verjährt waren. Und was ein grundsätzliches Problem ist: Klagen gegen Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen können immer nur einen konkreten Fall behandeln, nachdem es bereits zu einer Verletzung gekommen ist. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass sich aus der gerichtlichen Bearbeitung von Menschenrechtsklagen gegen Unternehmen in absehbarer Zeit ein globaler Standard unternehmerischer Pflichten ergeben wird.

## SORGFALTPFLICHTENGESETZE

Während bislang auf völkerrechtlicher Ebene keine verbindlichen menschenrechtlichen Pflichten oder Normen für Unternehmen entwickelt wurden, haben einige Staaten mittlerweile nationale Gesetze verabschiedet, die versuchen, den Anspruch der VN-Leitprinzipien in verbindliches Recht zu gießen und so menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen zu begründen. Die entsprechenden Gesetze gelten dabei in der Regel für im jeweiligen Regelungsstaat ansässige oder dort wirtschaftlich tätige Unternehmen mit Blick auf ihren eigenen Geschäftsbereich und in Bezug auf ihre Wertschöpfungskette oder ihre Geschäftsbeziehungen im In- und Ausland.

In der Praxis kann zwischen Gesetzen unterschieden werden, die vor allem Transparenzanforderungen aufstellen und von den Unternehmen bestimmte Berichtspflichten einfordern, und Gesetzen, die umfängliche Sorgfaltspflichten ver-

langen. Zur ersten Gruppe gehören zum Beispiel der US-amerikanische Dodd-Frank Act, der unter anderem Unternehmen, die „Konfliktminerale“ verwenden, Dokumentations- und Publizitätsverpflichtungen auferlegt, der britische Modern Slavery Act, der Transparenz bezüglich moderner Sklaverei in der Lieferkette verlangt, und die CSR-Berichterstattungsrichtlinie der EU, die bestimmte große Unternehmen verpflichtet, Konzepte zur Bewältigung von Risiken in Bezug auf Umwelt, Arbeitnehmerbelange, soziale Belange, Menschenrechte und Korruption darzulegen. Zur zweiten Gruppe gehören die 2017 verabschiedete französische Loi de Vigilance, das norwegische Transparenzgesetz von 2021 und das im gleichen Jahr verabschiedete deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.<sup>13</sup>

Das LkSG gilt seit dem 1. Januar 2023 für in Deutschland registrierte Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften mit mehr als 3000 Beschäftigten und ab dem 1. Januar 2024 für Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten.<sup>14</sup> Wie alle anderen Sorgfaltspflichtengesetze begründet auch das LkSG keine unmittelbare Bindung von Unternehmen an Menschenrechte, sondern verpflichtet sie zu menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfalt im Sinne der VN-Leitprinzipien. Die Sorgfaltspflichten nach dem LkSG beziehen sich auf die in den beiden Internationalen Pakten über bürgerliche und politische beziehungsweise wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte von 1966 und in acht ILO-Konventionen verankerten Menschenrechte. Hinzu kommen Standards aus drei globalen Umweltübereinkommen. Das LkSG verlangt, dass die von ihm erfassten Unternehmen Risiken für die geschützten Menschenrechte und Umweltstandards, die sich aus ihrer Tätigkeit oder ihrer Lieferkette ergeben, bewerten und gegebenenfalls mit konkreten Präventions- und Abhilfemaßnahmen reagieren. Außerdem sieht es die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus sowie Berichts- und Dokumentationspflichten vor.

Die Einhaltung des LkSG wird durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkon-

<sup>13</sup> Kritisch zu diesen Gesetzen Surya Deva, *Mandatory Human Rights Due Diligence Laws in Europe. A Mirage for Rightsholders?*, in: *Leiden Journal of International Law* 2/2023, S. 389–414.

<sup>14</sup> Inzwischen liegen zahlreiche Handbücher und Kommentare zum LkSG vor. Siehe etwa Markus Kaltenborn et al. (Hrsg.), *Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht*, München 2023.

trolle (BAFA) überwacht, das über umfangreiche administrative Kompetenzen verfügt und bei Nichteinhaltung des Gesetzes hohe Bußgelder verhängen kann. Das BAFA soll die Unternehmen auch durch Handreichungen und Informationen bei der Berichterstattung unterstützen. Eine zivilrechtliche Haftung auf der Grundlage des LkSG selbst schließt das Gesetz jedoch aus. Dieser Ausschluss erfasst jedoch keine Klagen, die auf einer anderen rechtlichen Grundlage, insbesondere dem allgemeinen Deliktsrecht, erhoben werden können.

In eine ähnliche Richtung wie das LkSG zielt auch der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zur Regelung von Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit vom März 2022,<sup>15</sup> über den gegenwärtig in Rat und Parlament verhandelt wird. Die Richtlinie soll spätestens im ersten Quartal 2024 verabschiedet werden, sie muss dann allerdings noch in nationales Recht der Mitgliedstaaten übertragen werden. In Deutschland dürfte diese Umsetzung auf eine Reform des LkSG hinauslaufen, da die Richtlinie nach derzeitigem Stand mehr Unternehmen erfassen, weitere Umweltpflichten aufnehmen und auch eine zivilrechtliche Haftung vorsehen könnte.

Zwar ist allgemein anerkannt, dass Staaten berechtigt sind, zum Schutz der Menschenrechte gesetzliche Pflichten für Unternehmen zu begründen, die nach ihrem Recht inkorporiert oder auf ihrem Territorium tätig sind. Es wird jedoch kontrovers darüber diskutiert, ob sich aus den internationalen Menschenrechten eine staatliche Pflicht zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten ableiten lässt, die sich negativ auf Menschenrechte außerhalb des eigenen Territoriums auswirken.<sup>16</sup> Während die VN-Leitprinzipien dies offen lassen, haben einige Ausschüsse, die zur Überwachung von globalen Menschenrechtsabkommen eingesetzt wurden, eine derartige Pflicht bereits angenommen. So hat zum Beispiel der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 aus dem Jahre 2017 festgehalten, dass die Vertragsstaaten Unternehmen verpflichten sollten, ihr Bestmögliches zu tun, um sicherzustellen, dass ihre ausländischen Niederlassungen oder Zulieferer die Menschenrechte achten. Konkret sollen Unternehmen verpflichtet werden, menschenrechtliche Sorgfalt walten zu lassen, um die Missachtung von Menschenrechten zu identifizieren, zu verhüten und gegebenenfalls darauf zu reagieren.<sup>17</sup>

## VERBINDLICHE VÖLKERRECHTLICHE REGELUNGEN

Nicht alle Staaten waren mit dem Ergebnis des Ruggie-Prozesses und den VN-Leitprinzipien zufrieden. Bereits drei Jahre nach deren Verabschiedung starteten Ecuador und Südafrika sowie weitere Staaten des Globalen Südens eine neue Initiative im Menschenrechtsrat mit dem Ziel, ein rechtsverbindliches Instrument zur Regelung der Aktivitäten von multinationalen Unternehmen zu schaffen. Die entsprechende Resolution des Menschenrechtsrats<sup>18</sup> wurde von den USA, der EU und allen anderen Industriestaaten abgelehnt, erreichte aber dennoch eine Mehrheit. Auf dieser Grundlage wurde eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Ecuador eingesetzt, die den Auftrag erhielt, einen entsprechenden Vertragstext auszuarbeiten. Gegen den Widerstand vieler Industriestaaten führte diese Arbeitsgruppe zunächst Konsultationen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch und begann dann im Jahre 2018 damit, konkrete Textentwürfe auszuarbeiten.

Dabei zeigte sich schnell, dass in der Staatengemeinschaft kein Konsens für die Schaffung direkt verbindlicher Regeln für Unternehmen bestand. Stattdessen fokussierten sich die Textentwürfe auf Verpflichtungen für Staaten zum Schutz von Opfern von Menschenrechtsverletzungen, zur Regulierung von Unternehmen, zur Gewährung von Abhilfe und insbesondere zum

**15** Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, 23.2.2022, COM/2022/71 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>.

**16** Vgl. Markus Krajewski, The State Duty to Protect Against Human Rights Violations Through Transnational Business Activities, in: Deakin Law Review Vol. 23/2018 (Special Issue), S. 13–39, hier S. 20ff.

**17** Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 24 (2017) on State Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, UN Doc. E/C.12/GC/24, para 33, 10.8.2017.

**18** Vgl. Human Rights Council, Resolution 26/9, Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, UN Doc. A/HRC/RES/26/9, 14.7.2014.

Zugang zu effektivem Rechtsschutz sowie zur Vereinbarkeit von Handels- und Investitionsabkommen mit Menschenrechten.

Der im Juli 2023 veröffentlichte vierte Entwurf für ein rechtsverbindliches Instrument<sup>19</sup> war Grundlage der Verhandlungen während der 9. Sitzung der Arbeitsgruppe Ende Oktober 2023. Gegenüber der Fassung von 2021 hat sich der Text nicht mehr grundlegend geändert, wurde aber an vielen Stellen verbessert und geglättet. Gleichwohl dürfte jedoch auch dieser Entwurf noch nicht zu einem Durchbruch in den Verhandlungen führen. Zwar haben sich die USA und die EU jüngst grundsätzlich offener gegenüber einem verbindlichen Rechtsinstrument gezeigt. Es bestehen aber weiterhin fundamentale Gegensätze: So favorisieren einige Staaten des Globalen Nordens – wenn auch noch hinter vorgehaltener Hand – ein Abkommen, das keine konkreten Normen enthält, sondern nur einen allgemeinen Rahmen setzt und weitgehend den Stand der VN-Leitprinzipien wiedergeben würde. Das lehnen viele Staaten des Globalen Südens und große Teile der Zivilgesellschaft jedoch vehement ab.

Die weitere Entwicklung wird auch vom Verhalten der EU abhängen, die zwar seit einigen Jahren die Verhandlungen begleitet, sich bislang jedoch noch nicht auf ein Verhandlungsmandat einigen konnte. Es wird sich zeigen, ob die Europäer nach der Verabschiedung der geplanten EU-Sorgfaltspflichtenrichtlinie ein größeres Interesse an dem Prozess haben werden, um „ihren“ Standard international durchzusetzen.<sup>20</sup>

Der aktuelle Textentwurf bleibt deutlich hinter dem zurück, was sich viele Staaten des Globalen Südens und zivilgesellschaftliche Gruppen bei Verabschiedung des Mandats für die Arbeitsgruppe erhofft hatten und erreicht erst recht nicht das Ambitionsniveau des Code of Conduct oder der „Draft Norms“, die jeweils auch echte Un-

ternehmenspflichten begründet hätten. Dennoch wäre die Schaffung eines internationalen rechtsverbindlichen Instruments ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er würde – anders als nationale Sorgfaltspflichtengesetze – auf einem internationalen Konsens beruhen und insofern keine einseitige Maßnahme darstellen. Er könnte zudem den Zugang zu Abhilfe und Rechtsschutz stärker in den Fokus rücken und damit den Ansatz der Sorgfaltspflichtengesetze ergänzen. Schließlich könnte er auch dazu beitragen, die Beeinträchtigung des Menschenrechtsschutzes durch internationale Handels- und Investitionsabkommen zu verringern.

Ein verbindliches Rechtsinstrument würde jedoch auch nicht von sich aus wirken, sondern müsste von den Staaten in nationales Recht und staatliche Politik umgesetzt werden. Ob ein solches Instrument zu einer tatsächlichen Verbesserung des Menschenrechtsschutzes beitragen kann, hängt maßgeblich von seiner effektiven Umsetzung ab – und davon, ob es Akteure in lokalen Kämpfen und Auseinandersetzungen um den Schutz der Menschenrechte unterstützt und stärkt.

## WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE – GEGENSATZ ODER WACHSENDE KONGRUENZ?

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aktuell weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene Bestrebungen zur unmittelbaren Bindung von Unternehmen an Menschenrechte zu erkennen sind. Stattdessen setzt sich in Europa und potenziell auch weltweit immer mehr der Ansatz durch, dass unternehmerische Pflichten zum Schutz der Menschenrechte in erster Linie durch staatliche Gesetze begründet werden. Diesem Modell folgt auch der auf internationaler Ebene derzeit verhandelte völkerrechtliche Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten. Der in diesen Rechtsinstrumenten zum Ausdruck kommende Regelungsansatz folgt dem klassischen völkerrechtlichen System der Menschenrechte: Diese entfalten grundsätzlich nur Bindungswirkung für Staaten, die jedoch in Ausübung der staatlichen Schutzpflicht verpflichtet sind, unternehmerisches und wirtschaftliches Handeln zu regulieren und effektive Möglichkeiten der Überwachung durch staatliche Behörden und Gerichte vorzusehen.

<sup>19</sup> Vgl. Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, Updated Draft Legally Binding Instrument (Clean Version), Juli 2023, [www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc](http://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc).

<sup>20</sup> Vgl. Sikho Luthango/Meike Schulze, The EU and the Negotiations for a Binding Treaty on Business and Human Rights. Multilateral Cooperation for Strengthening the EU's Strategic Autonomy in Supply Chains, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 16/2023, [www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2023C16\\_BindingTreatyBHR.pdf](http://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2023C16_BindingTreatyBHR.pdf).

Ergänzt werden die staatlichen Regelungen durch internationale Regelwerke wie die VN-Leitprinzipien, unternehmerische Standards und die entsprechende Auslegung globaler und regionaler Menschenrechtsabkommen. Auf diese Weise bildet sich ein transnationales und pluralistisches Regime zur Regulierung unternehmerischer Tätigkeit in Bezug auf die Menschenrechte heraus. Es ist transnational, da es nationales Recht, EU-Recht, Völkerrecht, unverbindliche Richtlinien und Unternehmensstandards umfasst; und es ist pluralistisch, weil die verschiedenen Instrumente nebeneinander stehen – und nicht zwingend in einem Hierarchieverhältnis. Die Instrumente verstärken sich wechselseitig, können jedoch auch zu Konflikten und Rechtsunsicherheiten führen.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, dass Wirtschaft und Menschenrechte zwar oft im Gegensatz zueinander stehen, dass durch effek-

tive staatliche Regelungen und eine menschenrechtsbeachtende Unternehmenspraxis jedoch dazu beigetragen werden kann, dass die Logik der Wirtschaft und die Logik der Menschenrechte stärker in Einklang gebracht werden. Bis sich tatsächliche Veränderungen ergeben, die sich positiv auf betroffene Rechteinhaber\*innen auswirken, dürfte jedoch noch einige Zeit vergehen. Auch die Wiederholung von Katastrophen ähnlich des Rana-Plaza-Unglücks kann keinesfalls ausgeschlossen werden. Indes fällt die rechtliche Bewertung staatlicher und unternehmerischer Pflichten heute eindeutiger aus als noch 2013.

### MARKUS KRAJEWSKI

ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Sprecher des dortigen Centre for Human Rights (CHREN).  
markus.krajewski@fau.de

## Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF  
herunterladen und  
in über 500 Ausgaben  
lesen, suchen, markieren ...

[bpb.de/  
shop/apuz](http://bpb.de/shop/apuz)



# MENSCHENRECHTE IN DER KLIMAKRISE

## Zum Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts

*Felix Ekardt*

Während sich politische Akteure weltweit mit ihren Maßnahmen bislang nur bedingt in Richtung einer Einhaltung der im Pariser Klimaabkommen anvisierten 1,5-Grad-Grenze in Bezug auf den globalen Temperaturanstieg bewegen, erinnern mehr und mehr oberste Gerichte<sup>01</sup> die demokratischen Mehrheiten an die Klimakatastrophe.<sup>02</sup> Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24.3.2021, publiziert am 29.4.2021, liefert dafür nun ein deutsches Exempel.<sup>03</sup> Die Entscheidung wird global wahrgenommen, und sie dürfte die bislang weitestgehende höchstrichterliche Klima-Entscheidung überhaupt sein. Grund genug, sie im Folgenden exemplarisch zu analysieren, um zu veranschaulichen, wie sich Klimakrise und Menschenrechte – und auch die Demokratie – zueinander verhalten. Dabei wird deutlich werden, dass es kein explizites „Menschenrecht auf Umwelt- und Klimaschutz“ braucht. Ein solches Recht ist indirekt schon lange Teil der Rechtsordnung.

Die BVerfG-Entscheidung erging 2021 auf vier Verfassungsbeschwerden hin, deren erste 2018 vom Solarenergie Förderverein Deutschland (SFV) initiiert, finanziert und gemeinsam mit Einzelklägern wie dem früheren christdemokratischen Bundestagsabgeordneten Josef Göppel sowie dem Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) eingelegt wurde. Zusammen mit meiner Kollegin Franziska Heß habe ich die Klage in Karlsruhe vertreten, vorbereitet wurde sie seit 2010 durch einige Rechtsgutachten, die auf meiner Habilitationsschrift beruhten.<sup>04</sup> Nachdem die Verfassungsbeschwerde im August 2019 vom BVerfG zur Entscheidung angenommen worden war, traten weitere Kläger hinzu: Im Januar 2020 legten unter anderem Fridays-for-Future-Aktive Verfassungsbeschwerde ein, unterstützt von weiteren Umweltverbänden.

### ERKENNTNISSE DES KARLSRUHER BESCHLUSSES

Eine grundsätzliche Folge der ersten in Deutschland erfolgreichen Verfassungsklage auf mehr Umweltschutz ist, dass die Klimapolitik ambitionierter werden muss – in einem Land, dessen Pro-Kopf-Emissionen immer noch zu den höchsten der Welt zählen. Der deutsche Gesetzgeber muss das für die Einhaltung des Pariser Klimaziels nach den Berechnungen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) verbleibende Treibhausgasbudget fair zwischen den Generationen verteilen. Ferner muss das Parlament – und nicht die Regierung – die wesentlichen klimapolitischen Entscheidungen selbst treffen.

Klimaschutz und Klimaneutralität sind laut BVerfG grundrechtlich sowie durch das Staatsziel Umweltschutz aus Artikel 20a GG geboten. Der grundrechtliche Gegenstand umfasst den gesamten Schutz der elementaren Freiheitsvoraussetzungen; explizit anerkannt werden als Grundrechtsgüter in puncto Klimaschutz das Recht auf Leben und Gesundheit, tendenziell wohl auch ein ökologisches Existenzminimum. Den Grundrechten wird dabei eine intertemporale und global-grenzüberschreitende Wirkung zugesprochen. Eine explizite Begründung dafür gibt das BVerfG nicht; das wichtigste Argument liegt insoweit darin, dass die grundrechtliche Freiheit dort wirken soll, wo ihr Gefahr droht – und diese droht heute, anders als vor Jahrhunderten, eben oft über große Entfernungen und Zeiträume hinweg.

Das höchste deutsche Gericht folgt zudem dem mit der Verfassungsbeschwerde angebotenen Ansatz, nach Grenzen des gesetzgeberischen Abwägungsspielraumes zwischen der Freiheit der Produzierenden und Konsumieren-



den „zur Klimainanspruchnahme“ einerseits und dem Schutz aller Menschen andererseits zu fragen, bei deren Überschreiten es eine parlamentarische Nachbesserungspflicht annimmt. Dabei argumentiert das BVerfG zutreffend, dass es beim Klimaschutz um die Freiheitsrechte insgesamt geht, und zwar in zwei konträren Hinsichten: Sowohl der Klimawandel als auch der Klimaschutz können für die Freiheit beeinträchtigend sein (doppelte Freiheitsgefährdung). In beiderlei Hinsichten sind daher Grenzen des gesetzgeberischen Abwägungsspielraumes zu prüfen.

Für den Aspekt des „Freiheitsschutzes vor dem Klimawandel“ lagen dem Gericht drei Argumente vor: *erstens* eine Argumentation über das Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen Leben, Gesundheit und Existenzminimum als Schutzrechte; *zweitens* eine Argumentation über die gleichen Grundrechte als Abwehrrechte gegen einen staatlich zugelassenen Klimawandel; *drittens* eine Argumentation über die Freiheit insgesamt in Verbindung mit dem Staatsziel Umweltschutz.

Das Gericht folgte – in eigener Diktion – der ersten und der dritten Linie. Jedoch ist das Ergebnis jeweils, dass die Klimapolitik zwar als schwach kritisiert, verfassungsrechtlich aber noch für vertretbar gehalten wird. Denn der Gesetzgeber habe, so das Gericht, einen weitreichenden Konkretisierungsspielraum hinsichtlich des gebotenen Umweltschutzniveaus, wenngleich er ein einmal gewähltes Schutzniveau nicht einfach wieder abändern kann. Trotz des Konkretisierungsspielraumes erkennt das BVerfG aber die völkerrechtliche Verbindlichkeit der politischen Einigung auf das Paris-Ziel als globales Klimaziel an – und zwar mit dem Bemühen der Begrenzung auf möglichst 1,5 Grad und nicht bloß „weit un-

ter 2 Grad“ oder gar direkt 2 Grad Celsius. Dabei lässt das Gericht als Konkretisierung des Artikels 20a GG scheinbar auch die Grenze von weit unter 2 Grad (noch) genügen, „scharf gestellt“ wird die Klimaschutzverpflichtung aber durch ein *viertes* Argument: das dem Schutz der Freiheitsrechte insgesamt entnommene Gebot, die Freiheitschancen über die Zeit hinweg fair auszubalancieren. Das habe der Gesetzgeber bislang nicht getan, so die Karlsruher Richterinnen und Richter, weil er nicht hinreichend berücksichtigt habe, dass die nach bisheriger politischer Planung nötige überstürzte Klimapolitik nach 2030 massiv freiheitsgefährdend wirkt. Diese Unterscheidung zwischen dem „Schutz vor dem Klimawandel“ und dem „Schutz vor der Klimapolitik“ bleibt bislang in den Analysen zum BVerfG-Beschluss weitgehend unthematisiert.

Laut Bundesverfassungsgericht muss die Politik ihren Entscheidungen außerdem den aktuellen Stand der empirisch-wissenschaftlichen – etwa klimawissenschaftlichen – Erkenntnisse zugrunde legen. Das bedeutet, dass die empirischen Tatsachen sorgfältig ermittelt werden müssen, auch wenn diesbezüglich Lücken bestehen; ferner muss die künftige Entwicklung der Erkenntnisse weiter beobachtet und auf dieser Basis gegebenenfalls neu politisch entschieden werden. Derartige Tatsachenerhebungsregeln hatte das BVerfG in der Vergangenheit eher vage und nur vereinzelt konkreter geltend gemacht.

Darüber hinaus wird der Sache nach nunmehr das Vorsorgeprinzip auch auf die Grundrechte angewendet. Es kommt also nicht allein darauf an, ob hier und heute Grundrechte der Beschwerdeführenden bereits verletzt sind; es sind auch kumulative, unsichere und langfristige Grundrechtsbeeinträchtigungen denkbar. Dies ist überzeugend, weil die Grundrechte bei drohenden irreversiblen Schäden sonst leerlaufen würden. Genau das erkennt auch das BVerfG; im Schrifttum wird das Vorsorgeprinzip ansonsten meist objektivrechtlich gelesen und Normen wie Artikel 20a GG oder Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) allein zugeordnet. Eine Grundrechtsbetroffenheit besteht folgerichtig laut BVerfG – anders als bislang – auch dann, wenn, wie beim Klimawandel, sehr viele betroffen sind. Der Diskurs zur Kausalität im Klimaschutz aus der internationalen Arena wird damit nicht aufgenommen. Ebenso wird die Diskussion zur Zurechnung

**01** Zu Fällen weltweit siehe die Datenbank des Sabin Center for Climate Change Law der Columbia Law School unter <https://climatecasechart.com>.

**02** Vgl. ausführlicher zum gesamten Inhalt dieses Beitrags und mit zahlreichen Nachweisen Felix Ekardt et al., *Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen*, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2023, [www.umweltbundesamt.de/publikationen/judikative-als-motor-des-klimaschutzes](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/judikative-als-motor-des-klimaschutzes).

**03** Vgl. BVerfGE 157, 30.

**04** Vgl. Felix Ekardt, *Theorie der Nachhaltigkeit. Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge*, Baden-Baden 2021<sup>4</sup>; kürzer und aktueller die englische Fassung: ders., *Sustainability. Transformation, Governance, Ethics, Law*, Dordrecht 2020.

nicht adressiert, indem eine gesetzgeberische Verpflichtung zum Handeln unabhängig davon statuiert wird, ob andere Staaten ebenfalls handeln; Klimaschutz sei ein international anzugehendes Anliegen, woran alle Staaten mitwirken müssten.

### MISSVERSTÄNDNISSE ÜBER FREIHEIT UND DEMOKRATIE

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist zweifellos epochal. Dennoch können erhebliche Kritikpunkte formuliert werden. Wegen der bislang fehlenden Thematisierung der Unterscheidung „Schutz vor dem Klimawandel“ vs. „Schutz vor der Klimapolitik“ wird dabei eine zentrale Schiefelage des Beschlusses kaum beachtet: Anders, als es das BVerfG insinuiert, ist der politisch hingenommene oder begünstigte Klimawandel die größere Gefahr für die Freiheit und ihre Voraussetzungen als eine radikale Klimapolitik. Man denke nur daran, dass der Klimawandel die Nahrungs- und Wasserversorgung in Teilen der Welt prekär werden lässt und große Naturkatastrophen wahrscheinlicher macht, die große Migrationsbewegungen, Kriege und Bürgerkriege zur Folge haben könnten. Nach konservativen Schätzungen droht außerdem die Bewältigung der Folgen des Nichthandelns um rund das Fünffache teurer zu werden als eine konsequente Klimapolitik.

So kommt es in der BVerfG-Entscheidung zu einem eigenartigen Kompromiss, getragen von dem eher misslungenen Versuch, den demokratischen Spielraum von Parlamenten nicht zu sehr einzuengen: Einerseits gibt es jetzt einen in der grundrechtlichen Figur der intertemporalen Freiheitssicherung einschließlich des Staatsziels Umweltschutz fundierten Anspruch auf mehr Klimaschutz, der gleichzeitig für den konkreten Fall nur als Anspruch auf Abwehr einer künftigen überstürzten Klimapolitik bejaht wird, also in Gestalt einer abwehrrechtlichen Konstruktion angenommen wird. Andererseits wird die restriktive Lehre von der Schutzdimension der Grundrechte beibehalten, ohne die in der Beschwerdeschrift ausführlich thematisierte Kritik daran überhaupt zu diskutieren. Stattdessen werden im Beschluss letztlich eigene restriktive Urteile zur schutzrechtlichen Dimension der Grundrechte wiederholt. Wenn schon abwehrrechtlich argumentiert wird, hätte es nahegelegen, den mangelnden Klimaschutz – der etwa im Falle der Zuteilung von Emissionszertifikaten oder der Genehmigung

von Kohlekraftwerken und Tagebauen explizit auf ein staatliches Tun rückführbar ist – als abwehrrechtliches Problem zu diskutieren. Stattdessen erscheint beim BVerfG, wie geschildert, die zunächst verzögerte und später dann absehbar radikal schnelle Emissionsreduktion als das Problem, das letztlich die Verfassungswidrigkeit der Klimapolitik auslöst.

Damit bleibt tendenziell der Blick darauf verstellt, dass das Grundgesetz die abwehrende und die schützende Dimension in Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 GG und in Artikel 2 Absatz 1 GG bei Menschenwürde und Freiheitsschutz – ähnlich wie in den Artikeln 1 und 52 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta – als gleichrangig anspricht und deshalb für die vom BVerfG seit Jahrzehnten gepflegte diminuierende Sicht auf Schutzrechte gegenüber den Abwehrrechten vielleicht gar keine Grundlage besteht. Ferner wird immer noch außer Betracht gelassen, dass es bei Schutzklagen nicht um einen „Anspruch auf Gesetzgebung“ gehen muss. Es kann vielmehr – wie bei Abwehrklagen – ebenfalls allein darum gehen, durch eine gerichtliche Feststellung eine äußere Grenze zu ziehen – also ein „so jedenfalls nicht“ zu erwirken und nicht ein „tu genau das“. Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Gewaltenteilung unterscheiden sich der Grundrechtsschutz gegen den Staat (Abwehrdimension) und der Grundrechtsschutz gegen die Mitbürger durch den Staat (Schutzdimension) daher unter Umständen gar nicht. Die Rolle eines Verfassungsgerichts ist in jedem Fall die gleiche: Seine Aufgabe ist nicht, konkrete Maßnahmen vorzugeben, sondern die Grenzen gesetzgeberischer Abwägungsspielräume festzulegen und deren Einhaltung einzufordern.

Zugleich entsteht so eine merkwürdige Disbalance der BVerfG-Entscheidung, wenn das Gericht beim Schutz gegen den Klimawandel (im Unterschied zum Schutz gegen eine überstürzte Klimapolitik) den Artikel 20a GG – wenngleich unter der Überschrift des Freiheitsschutzes insgesamt – stark betont, gleichzeitig aber selbst das wenig ambitionierte bisherige deutsche Klimaschutzgesetz als noch mit dem Grundgesetz vereinbar ansieht. Dass Artikel 20a GG praktisch wenig Durchschlagskraft entwickelt und weitgehend der gesetzgeberischen Konkretisierung überlassen wird, ist freilich durchaus konsequent. Denn Staatsziele sind konturenärmer als die Grundrechte.

## MISSVERSTÄNDNISSE ÜBER PARIS-ZIEL UND IPCC-BUDGET

Das BVerfG erkennt die (jedenfalls Völkerrechts-)Verbindlichkeit der politischen Einigung auf das Paris-Ziel als globales Klimaziel an, und zwar mit dem Bemühen der Begrenzung auf möglichst 1,5 Grad. Zugleich liest es dieses Bemühen als den Gesetzgeber selbst bindende Konkretisierung des menschenrechtlichen Klimaschutznieveaus. Das Gericht erkennt insoweit zutreffend, dass Artikel 2 Absatz 1 des Paris-Abkommens nicht nur von „2 Grad“ spricht, sondern dass die Staaten versuchen müssen, das 1,5-Grad-Ziel einzuhalten, wie es sich aus dem Wortlaut des Abkommens ergibt. Das BVerfG greift zur Konkretisierung den Ansatz des IPCC und – darauf aufbauend – des Sachverständigenrats für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) auf, die ein Quantum für die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze in Gestalt eines Treibhausgasbudgets berechnen.

Die Schwächen des IPCC-Budgets, das als Ergebnis eines Konsensgremiums mit optimistischen Annahmen etwa zur Klimasensitivität und zu Kippunkten arbeitet, werden vom BVerfG dabei übergangen; es wird lediglich recht generisch darauf verwiesen, dass das Budget zu hoch oder vielleicht auch zu niedrig kalkuliert sein könnte, auch wenn das BVerfG, wie erwähnt, in der Entscheidung stärker als früher darauf verweist, dass die Politik wissenschaftliche Erkenntnisse sorgfältig berücksichtigen müsse.

Ebenso übergangen werden rechtliche Kritikpunkte am IPCC-Budget, das ja als Konkretisierung einer Rechtsnorm gedacht ist, nämlich des erwähnten Artikels 2 Absatz 1 des Paris-Abkommens. Diese Norm ist rechtsverbindlich, wie das Gericht selbst voraussetzt, wenn es die Norm als die verbindliche Konkretisierung des Klimaziels seitens der Politik anspricht (dass dies zutrifft, ergibt sich etwa aus Artikel 3 und 4 Absatz 1 des Abkommens). Dann aber genügt es nicht, die 1,5 Grad nur mit 67 oder gar nur 50 Prozent Wahrscheinlichkeit anzustreben, wie es der IPCC traditionell tut – mit einer höher angesetzten Wahrscheinlichkeit wäre das Budget schon heute bei null oder gar deutlich überschritten –, und sogar einen zwischenzeitlichen *overshoot* über diese Grenze einzukalkulieren. Dann genügt es im Übrigen auch nicht, nur 1,75 Grad anzustreben, wie es die vom BVerfG rezipierte SRU-Berechnung

tut (der SRU liefert zugleich eine weitere Berechnung für 1,5 Grad, indes nur mit 50 Prozent Einhaltungswahrscheinlichkeit). Denn wenn Artikel 2 Absatz 1 des Paris-Abkommens „Anstrengungen“ zur Einhaltung von 1,5 Grad Celsius vorschreibt, muss genau dieses Ziel einzuhalten versucht werden. Sich auf die einleitend von der Vorschrift vorgegebenen „weit unter 2 Grad“ zu beschränken, genügt nicht, denn dann wäre das Normieren der Anstrengungen erkennbar sinnlos. Überdies formuliert das BVerfG deutlich, dass sich die Politik nicht auf die in ihrer technischen Machbarkeit und verfassungsrechtlichen Haltbarkeit zweifelhaften Geoengineering-Ansätze verlassen darf; dass damit das IPCC-Budget hinfällig wird, stellt das BVerfG indes nicht klar, sondern arbeitet selbst weiter mit diesem Budget, anstatt anhand der eben genannten Kritikpunkte nur ein deutlich kleineres Budget zu akzeptieren.

Was das bedeuten würde, wird an einem einfachen Beispiel deutlich: Allein schon die Korrektur der Einhaltungswahrscheinlichkeit der Treibhausgasreduktion auf 83 Prozent würde das verbleibende globale Budget rechnerisch um fast die Hälfte reduzieren, nämlich auf 300 Gigatonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent (GtCO<sub>2</sub>) global ab dem 1. 1. 2020. Bei einem Pro-Kopf-Ansatz würde das für Deutschland, das ein Hundertstel der Weltbevölkerung stellt, ein verbleibendes Budget von 3 GtCO<sub>2</sub> bedeuten, das angesichts des jährlichen Verbrauchs in Deutschland bereits Ende 2023 in Gänze aufgebraucht wäre.

Das Budget verkleinert sich weiter, wenn man eine noch höhere Wahrscheinlichkeit verlangt oder andere Probleme angeht, etwa das Basisjahr oder die gegebenenfalls gebotene Ungleichverteilung des Budgets zugunsten der Länder des Globalen Südens. So bezieht sich Artikel 2 Absatz 1 des Paris-Abkommens rechtlich gesehen und nach seinem Wortlaut auf den Vergleich zum vorindustriellen Niveau. Für diesen Vergleich kann man aber nicht, wie es die vom IPCC zugrunde gelegten naturwissenschaftlichen Studien tun, als Basisjahr ein Jahr in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wählen. Denn die Industrialisierung begann schrittweise schon ab etwa 1750 – woran der Umstand nichts ändert, dass für die ersten hundert Jahre der Industrialisierung nur Schätzungen und keine Messdaten vorliegen. Das alte IPCC-Budget genügt deshalb dem Paris-Abkommen nicht. Noch weiter verkleinernd wirkt es, wenn man – wie durch Artikel 2 Absatz 1 zu-

mindest impliziert – einen temporären *overshoot* ausschließt und vorsichtigere Annahmen bei empirischen Aspekten wie den Kippunkten oder der Klimasensitivität trifft, etwa, weil neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse, die vom Gesetzgeber ja sorgfältig zu berücksichtigen sind, einen noch schnelleren und mit noch dramatischeren Folgen voranschreitenden Klimawandel immer sicherer nachweisen.

Hinzu tritt die Frage, ob man jedem Menschen (möglicherweise auch weltweit) am gegebenenfalls verbleibenden Emissionsbudget einen gleichen Anteil zusprechen muss oder nicht. Einerseits ist bei Verteilungsfragen in liberalen Demokratien regelmäßig keine strikte Gleichverteilung geboten, andererseits könnte es bei Emissionen Argumente für eine zumindest grundsätzlich ungefähre Gleichverteilung über längere Zeiträume hinweg geben. Das BVerfG weist ferner zutreffend darauf hin, dass die Regelungen des Pariser Abkommens eher für eine ungleiche Verteilung zulasten der Industriestaaten sprechen. Hinter diesen Normen steht letztlich eine Berücksichtigung von Leistungsfähigkeit und historischer Verursachung; bezieht man dies ein, wäre das deutsche oder europäische Budget bereits in der Vergangenheit erschöpft gewesen, respektive würde heute eine Verpflichtung bestehen, im Ausgleich für das eigene, bereits überzeichnete Budget massiv an Emissionsreduktionen außerhalb Europas mitzuwirken.

Mit alledem kann man konstatieren: Nimmt das BVerfG seine eigenen Parameter ernst – Pflicht zur sorgfältigen Tatsachenermittlung, Budget-Gedanke, zumindest völkerrechtliche Verbindlichkeit der 1,5-Grad-Grenze und daran geknüpfte völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes, Notwendigkeit einer Budget-Ungleichverteilung im Verhältnis zum Globalen Süden –, müsste eine konsequente Lektüre seines Beschlusses zu einem deutlich kleineren beziehungsweise heute bereits überzeichneten Budget führen.

#### FOLGEN: SCHUTZNIVEAU UND MAßNAHMEN

Die weitreichende Wirkung des BVerfG-Beschlusses adressiert die öffentliche Gewalt insgesamt und alle seine Staatsgewalten – und somit nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch die Verwaltung und die Rechtsprechung. Sie alle haben

das Ziel der Klimaneutralität respektive den intertemporalen Freiheitsschutz anzustreben. Die Wirkungen binden den Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung ebenso wie die Landesgesetzgeber, Landesregierungen und nachgeordneten Behörden, die Kommunalverwaltungen und auch die Gerichte – und indirekt wirken sie auch auf EU-Ebene.

Hinsichtlich des Schutzniveaus wurde, ausgehend von der doppelten Freiheitsgefährdung, gezeigt, dass eine klimaverfassungsrechtliche Verpflichtung auf ein ambitioniertes Treibhausgasbudget besteht, verbunden mit der Verpflichtung, Planungshorizonte und Planungssicherheit herzustellen, Tatsachengrundlagen sorgfältig zu ermitteln und den Parlamentsvorbehalt zu wahren. Dabei muss die Gesetzgebung gerade die Tatsachenlage immer wieder sorgfältig überprüfen und auch berücksichtigen, dass nicht nur die Kritik am IPCC-Budget als solche, sondern auch die Argumente für eine global ungleiche Verteilung des verbleibenden Budgets entlang von Leistungsfähigkeit und historischer Verursachung für ein wesentlich kleineres Budget sprechen. All dies ergibt sich auch infolge einer völkerrechtsfreundlichen Interpretation einer liberal-demokratischen Verfassung wie des Grundgesetzes im Lichte eines (adäquat verstandenen) Artikels 2 Absatz 1 des Paris-Abkommens.

In Bezug auf konkrete Maßnahmen hat der Beschluss ebenfalls Implikationen, denn ohne sie gibt es keinen Klimaschutz, auch wenn das BVerfG dies nicht direkt thematisiert. Man wird zwar in der Regel keine konkrete Maßnahme verfassungsgerichtlich einklagen können. Es lässt sich jedoch durchaus gerichtlich überprüfen, inwieweit sich die vom Gesetzgeber real getroffenen Maßnahmen in jenen Grenzen bewegen, die sich durch die Festlegungen zum Schutzniveau, die Notwendigkeit von Planungshorizonten, einen planbaren Übergang zur Postfossilität sowie die Verpflichtung zur sorgfältigen Tatsachenermittlung ergeben. Das bedeutet zugleich auch, dass im einfachen Recht bei Interpretationsspielräumen eine verfassungskonforme – also mit der jetzt zum Klimaschutz gefundenen Linie kompatible – Interpretation gefunden werden muss. Ferner muss sich auf Gesetzgebungsebene die Wahl der politisch-rechtlichen Steuerungsinstrumente so ausrichten, dass das Schutzniveau real erreicht werden kann und dass die Tatsachen über die Wirkung verschiedener Steuerungsan-

sätze sorgfältig ermittelt und berücksichtigt werden. Zunächst noch unabhängig von der konkreten Instrumentenwahl werden Gesetzgebung und Rechtsanwendung nicht umhinkommen, auf ein *phasing-out* aus den fossilen Brennstoffen in sämtlichen Sektoren (Strom, Wärme, Mobilität, Agrarsektor, Zement, Kunststoffe und anderes mehr) sowie eine stark reduzierte Nutztierhaltung zu setzen und ergänzend einige Emissionskompensationen vorzusehen. Im Sinne einer Berücksichtigung der kompetenziellen Lage wie auch der Tatsachenlage hinsichtlich der Wirksamkeit verschiedener Ebenen muss die Bundesregierung vor allem auf EU-Ebene auf wirksame Lösungen drängen.

Das Bundesverfassungsgericht hat betont: Deutschland muss beim Klimaschutz international aktiver werden und darf sich nicht darauf berufen, dass auch andere untätig sind. Eine Begründung – jenseits dessen, dass einseitige Untätigkeit auch eine Untätigkeit anderer Staaten wahrscheinlicher macht – wird in der Entscheidung nur in Ansätzen genannt, sie liegt aber auf der Hand: Erstens ist das Klimaproblem nicht allein in Deutschland lösbar, sondern es ist globaler Natur. Zweitens droht eine rein nationale Klimapolitik sektorale und räumliche Verlagerungseffekte auszulösen (das Stichwort „Carbon Leakage“, die Verlagerung von Kohlenstoffdioxidemissionen in Drittstaaten, benennt dessen räumliche Komponente), die ökologisch kontraproduktiv wären und wegen sich parallel dazu ergebender wirtschaftlicher Nachteile in puncto Wettbewerbsfähigkeit die Akzeptanz des Klimaschutzes insgesamt untergraben könnten. Eine EU-Klimapolitik könnte zwar zumindest ins außereuropäische Ausland ebenfalls Verlagerungseffekte auslösen. Diese können auf EU-Ebene wegen der dort liegenden Zollkompetenz jedoch durch ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem („Border Adjustments“) vermieden werden. Drittens ist eine rein nationale Klimapolitik aufgrund der besonderen Rolle der EU schon rein rechtlich unmöglich, weil ein Großteil der Emissionen EU-rechtlich präformiert oder gar vollständig reguliert ist, etwa im EU-Emissionshandel.

Mindestens fraglich ist, ob der Gesetzgeber – nicht nur insgesamt, sondern auch in Bezug auf Einzelmaßnahmen – sein einmal gefundenes Schutzniveau durch neue Maßnahmen unterlaufen darf. Ebenso denkbar ist, dass einzelne Steu-

erungsansätze, die großflächig die Klimawende massiv behindern, als solche verfassungswidrig sind, etwa der großmaßstäbliche Einstieg in die Flüssiggasbeschaffung. Bei unklarer Tatsachenlage hat der Gesetzgeber eine Einschätzungsprerogative, die ihn allerdings nicht von einer Pflicht zur sorgfältigen Tatsachenermittlung und weiterer Beobachtung der Sachlage – und sodann gegebenenfalls einer Anpassung seines Steuerungsinstrumentariums – entbindet.

Das Gesagte legt nahe, dass sowohl zum Schutzniveau als auch zu den Rahmenbedingungen wirksamer Maßnahmen im beschriebenen Sinne weitere Prozesse vor dem BVerfG denkbar und absehbar sind. Gleiches gilt für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – der zuständig ist für das gesamte geografische Europa und bei dem aktuell mehrere Klimaklagen anhängig sind – sowie weitere Verfassungsgerichte. Auch der Europäische Gerichtshof als oberstes EU-Gericht wird, selbst wenn er sein enges Verständnis der Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 Absatz 4 AEUV weiterverfolgt, im Wege von Vorabentscheidungsverfahren absehbar vor der Frage stehen, ob er dem EU-Primärrecht eine ähnliche Interpretation verleiht, wie sie vorliegend dargelegt wurde – was insofern nahe läge, als auch das EU-Primärrecht eine liberal-demokratische Verfassungsordnung konstituiert. Auch der UN-Menschenrechtsrat hat 2021 eine (unverbindliche) Resolution angenommen, nach der es künftig ein Recht auf eine saubere Umwelt gebe. Angesichts des unklaren Inhalts eines solchen Rechts und des gleichzeitig recht klar benennbaren Gehalts traditionell anerkannter Menschenrechte in puncto Klima ist der Sinn eines solchen Vorstoßes freilich zweifelhaft.

#### FELIX EKARDT

ist Leiter der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik sowie apl. Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Rostock.

[felix.ekardt@uni-rostock.de](mailto:felix.ekardt@uni-rostock.de)



Die **Informationen zur politischen Bildung** gibt es bereits seit 70 Jahren.

Ein zeitloser Klassiker, der immer wieder begeistert.



Mehr erfahren unter  
[www.bpb.de/shop/](http://www.bpb.de/shop/)



Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 24. November 2023

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Jacob Hirsch (Volontär)  
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Saskia Podzimek (Praktikantin)  
Martin Schiller  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
www.bpb.de/apuz-podcast  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
51-52/2023,  
16. Dezember 2023

## LOKALE VERKEHRSWENDE

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://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 Cover Service GmbH & Co. KG  
[fazit-com@cover-services.de](mailto:fazit-com@cover-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 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)