



Menschenrechte sind nicht teilbar

Anspruch, Räderwerk, Akteure

- 4 **Zum Stand der Menschenrechte**
Was hat sich in den letzten sechzig Jahren getan? Von Heiner Bielefeldt
- 8 **Die Hochkommissarin**
Navanethem Pillay im Porträt. Von Emily Newburger
- 9 **«Nehmen wir an, wir haben es mit Darfur zu tun...»**
Wie geht die UNO vor? Von Theodor Rathgeber
- 11 **Sie stehen für viele**
... und bringen Menschenrechte voran. Ein Panorama.

Die aktuellen Debatten: Die Pflicht zu schützen

- 14 **Apropos Menschenrechte: Schutz vor Völkermord**
Das neue UN-Konzept *Responsibility to Protect* (R2P). Von Birgit Laubach
- 16 **«Mein Gott, da findet eine ethnische Katastrophe statt, lasst uns etwas tun!»**
Der R2P-Architekt Gareth Evans im Gespräch mit Elisabeth Kiderlen.
- 18 **Zivilisatorischer Fortschritt oder Ermächtigungsgesetz?**
Ein kritischer Kommentar zum Konzept *Responsibility to Protect*. Von Andreas Zumach

Die aktuellen Debatten: Die rechtswidrige Internierung

- 19 **Apropos Menschenrechte: Sichtbarkeit**
Argentinien, Tschetschenien, Guantanamo – gegen das erzwungene Verschwinden.
Von Wolfgang S. Heinz
- 20 **«Die Gesetzlosigkeit ...»**
Die amerikanische Rechtsanwältin Candace Gorman über ihr Engagement in Guantanamo. Interview: Inga Beie
- 21 **«Es gibt wenig Hoffnung, auch nur einen größeren Teil der Leichen der Verschwundenen zu finden.»**
Bericht vom Krieg in Tschetschenien. Von Jens Siegert

Die aktuellen Debatten: Das Recht auf Rechte

- 22 **Apropos Menschenrechte: Entwicklung**
Ein einklagbarer Anspruch? Von Andrea Kämpf
- 23 **«Welche Geltung haben die Menschenrechte, wenn Teile der Herrschaftsstruktur mit Todesschwadronen verbunden sind?»**
Eine Reportage über die Komplizenschaft von Milizen, Verbrechen und Politik in Rio de Janeiro. Von Thomas Fatheuer

Die aktuellen Debatten: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte)

- 26 **Apropos Menschenrechte: Nahrung, Kleidung, Wohnung, Bildung**
Durchsetzung eines Standards oder Überregulierung? Von Michael Windfuhr
- 28 **Trinkwasser**
1,1 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Wasser. Von Ingrid Spiller
- 29 **Erhalt der Umwelt**
Ökologische Menschenrechte in einer globalisierten Welt. Von Tilman Santarius

Die Herausforderungen

- 31 **Demokratie und Menschenrecht**
Wie eng hängen beide zusammen? Von Michael Krennerich
- 33 **Der Islam, die Menschenrechte und der Säkularismus**
Ein Diskussionsangebot. Von Abdullahi An-Na'im

Impressum

Herausgeber

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin
Fon 030–28534–0
Fax 030–28534–109
E-Mail: thema@boell.de
www.boell.de/thema

Redaktionsleitung

Elisabeth Kiderlen

Redaktionsassistentz

Susanne Ditrlich

Mitarbeit

Barbara Unmüßig
Annette Maennel (V.i.S.d.P.)
Klaus Linsenmeier
Claudia Rolf

Artconcept

Büro Hamburg
Jürgen Kaffer, Sandra Klostermeyer

Gestaltung

blotto design, Berlin

Druck

agit-Druck, Berlin

Papier

Inhalt: Envirotop, matt
hochweiß, Recyclingpapier
aus 100% Altpapier
Umschlag: Enzocoat

Bezugsbedingungen

zu bestellen bei oben genannter Adresse





Sechzig Jahre Deklaration der Menschenrechte

Am 10. Dezember 1948 bekannte sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris ausdrücklich zu den allgemeinen Grundsätzen der Menschenrechte. «Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren» – diese universale Norm wurde dem mörderischen Rassismus und Chauvinismus der Herrenrasse und allen weiteren, auch künftigen Verbrechen gegen die Menschlichkeit entgegengehalten. Ein hoffnungsfroher Neuanfang.

Die Menschenrechte haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine immense Aufwertung erfahren, sie sind heute konstitutiver Bestandteil des Völkerrechts. Das weitgespannte Regelwerk der Vereinten Nationen mit über siebzig Konventionen und Resolutionen formuliert menschenrechtliche Standards – vom Recht auf Trinkwasser bis zur Abschaffung aller Formen der Diskriminierung der Frau.

Bei aller Akzeptanz der universalen Menschenrechte durch den größten Teil der Staatenwelt: Ethnische und religiöse Diskriminierung, politische Unterdrückung, Folter, Todesstrafe, Sexismus und Rassismus, Vertreibung und Verelendung gehören auch im 21. Jahrhundert zum Alltag vieler Menschen.

Weltanschauliche und kulturelle Differenzen unterminieren die universale Geltung der Menschenrechte. Sie bleiben politisch umkämpft. So wird das Recht auf Entwicklung in Gänze fast nur von den Entwicklungsländern gebilligt. Hingegen betrachten diese misstrauisch das UN-Konzept *Responsibility to Protect* (R2P), das bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit erlaubt, ja gebietet, zum Schutz der Bevölkerung staatliche Souveränität zu durchbrechen – mit Sanktionen bis hin zu militärischer Intervention. Gareth Evans, einer der Architekten des Konzepts, setzt sich im *Böll.Thema-Interview* mit den häufigsten Einwänden gegen R2P auseinander.

Den internationalen Menschenrechtskonventionen fehlen seit jeher starke Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen. Oft gilt das Motto «eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus». Ein zentrales Gremium wie der Menschenrechtsrat der UNO verfügt über wenig moralische Integrität, solange Regime, die für brutale Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, dort führende Funktionen wahrnehmen. Wohlhabende Demokratien untergraben durch wirtschaftliches und politisches Machtkalkül und mit Mauern und Gleichgültigkeit gegenüber (Umwelt-)Flüchtlingen ihr moralisches Ansehen. Vor allem die Bilder von Abu Ghraib und Guantánamo führ(t)en zu immenssem Glaubwürdigkeitsverlust.

Der Krieg gegen den Terror hat das 1987 in Kraft getretene Übereinkommen gegen die Folter aufgeweicht. Und das Übereinkommen gegen das erzwungene Verschwinden von Menschen, das unter dem Eindruck von Guantánamo 2006 in der Generalversammlung der UNO durchgesetzt wurde, harrt noch der Ratifizierung durch die meisten Staaten. Die dort Inhaftierten einer ordentlichen Gerichtsbarkeit zu übergeben und das Lager aufzulösen, wie Barack Obama es im Wahlkampf angekündigt hat, wäre ein wichtiger humanitärer, symbolischer und rechtsstaatlicher Akt.

Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen vor sechzig Jahren die Leitidee der Universalität der Menschenrechte in die Welt gebracht. Ein Maßstab, der seitdem das Bewusstsein der Menschheit prägt. Der wieder aufgeammte Bürgerkrieg in Kongo begleitet von Vertreibung und Massakern zeigt, wie fragil die Umsetzung aller Dimensionen der Menschenrechte bleibt. Mutige Menschen und gesellschaftliche Gruppen, Nichtregierungsorganisationen, Parteien und Parlamente überall auf der Welt streiten für sie. Wo immer möglich, versuchen wir, sie dabei zu unterstützen. ■■■

Barbara Unmüßig Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Der besondere Tipp

Publikation: *Hoffnungsträger 1325. Eine Resolution für eine geschlechtergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik in Europa.* Hrsg. im Ulrike Helmer Verlag vom Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll-Stiftung. Königstein/Ts., Oktober 2008, 272 Seiten, 25 Euro. Zu bestellen unter www.boell.de/publikationen

Politische Jahresberichte: Die Jahresberichte der Auslandsbüros der Heinrich-Böll-Stiftung informieren über die politischen Entwicklungen in den Regionen und die Arbeit der Stiftung vor Ort. Download unter www.boell.de

Kongress: *Die Zukunft der Demokratie* am 6. und 7. Februar 2009, Hochschule für Künste, Bremen. Mit Workshops zu Demokratie in Wirtschaft, Ökologie, Medien und Kommunen
Info: www.boell.de, zeitgeschichte@boell.de

Dossier: www.boell.de/finanzkrise – Beiträge zur globalen Finanzkrise.



Zum Stand der Menschenrechte.

Angesichts anhaltender Schreckensnachrichten aus allen Teilen der Welt drängt sich die Frage auf: Hat die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde, überhaupt etwas gebracht? Sind wir sechzig Jahre später wirklich weiter? Die Antwort kann nur lauten: Ja. Das Unrecht ist zwar nicht aus der Welt verschwunden, was sich aber verbessert hat, ist die Möglichkeit, gegen Unrecht vorzugehen. Und dies sollte man nicht gering schätzen.

Von Heiner Bielefeldt

*«Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes zeigt,
dass es durchaus institutionelle Fortschritte gibt, auf die es sich lohnt aufzubauen.»*

Um die historische Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) zu ermessen, muss man sich vor Augen halten, dass das internationale Recht – im Deutschen missverständlich «Völkerrecht» genannt – bis weit ins 20. Jahrhundert hinein ausschließlich ein Recht von Staaten war. Sie regelten damit den Verkehr untereinander und verbotenen zugleich jede Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Das Individuum hatte in dieser Ordnung keinen Platz. Seine Rechte gehörten in den Bereich jener «inneren Angelegenheiten», deren Regelung ausschließlich dem jeweiligen Staat oblag. Diese Ordnung des «klassischen» neuzeitlichen Völkerrechts geriet im 20. Jahrhundert in eine fundamentale Legitimationskrise. Im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg, nach den Erfahrungen mit staatlichem Totalitarismus und insbesondere aufgrund der Erschütterung der Weltöffentlichkeit durch die Vernichtungspolitik der Nazis, wurde mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 ein Neuanfang unternommen.

Bereits die Charta der Vereinten Nationen führt die Achtung der Menschenrechte als ein zentrales Ziel der Weltgemeinschaft auf. Die Allgemeine Erklärung von 1948 definiert dann erstmals mit globaler Reichweite, was unter Menschenrechten im Einzelnen zu verstehen ist. Insofern markiert sie einen grundlegenden Perspektivwechsel hin zu einer internationalen Rechtsordnung, in der die elementaren Freiheits- und Gleichheitsrechte der Menschen im Zentrum stehen sollen.

Seitdem sind die Menschenrechte kein bloßes Postulat geblieben. Die AEMR selbst hat zwar zunächst nur den Status einer (rechtlich nicht bindenden) Resolution, sie bildet aber den Auftakt für den Ausbau einer politisch-rechtlichen Infrastruktur zur Durchsetzung der Menschenrechte. Mit dem bisher Erreichten kann niemand zufrieden sein und doch ist vieles geschaffen worden, was man vor sechzig Jahren, ja selbst vor zwanzig Jahren kaum für möglich hielt. Dazu zählt der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag, der trotz des massiven Widerstands der USA, Russlands, Chinas und anderer Mächte seine Arbeit aufgenommen hat. Die Hochkommissarin für Menschenrechte, zur Zeit Navanethem Pillay, deren Amt erst vor 15 Jahren entstand, dürfte nach dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mittlerweile die bekannteste Vertreterin der Weltgemeinschaft sein.

Weitgehend ohne die öffentliche Aufmerksamkeit, die sie verdient hätten, operieren seit Jahrzehnten die verschiedenen

menschenrechtlichen Vertragsausschüsse (*treaty bodies*) der UNO. Ihnen obliegt die Überwachung der rechtsverbindlichen Abkommen, die im Gefolge der AEMR entstanden sind – vom Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über die Antifolterkonvention und die Frauenrechtskonvention bis hin zur jüngst erst verabschiedeten Konvention zu den Rechten von Behinderten.

Nicht vergessen werden dürfen zivilgesellschaftliche Organisationen wie Amnesty International, FIAN, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, terre des hommes, Terre des Femmes usw., auf die die menschenrechtlichen Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen angewiesen sind: Sie fungieren als unverzichtbare unabhängige Informationsquellen und tragen die Ziele der Menschenrechte sowie die Ergebnisse fachlicher menschenrechtlicher Prüfungen in die Öffentlichkeit. Zu einem halbwegs korrekten Bild der internationalen menschenrechtlichen Infrastruktur gehören schließlich die regionalen Schutzsysteme – für Europa sind dies insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Bei allen unverkennbaren, oft unerträglichen Defiziten, unter denen der internationale Menschenrechtsschutz leidet, sollte nicht heruntergespielt werden, dass in der historisch kurzen Zeitspanne von nur wenigen Jahrzehnten tatsächlich vieles erreicht worden ist. Doch angesichts der immer noch viel zu schwachen Durchsetzungsinstrumente besteht die Gefahr, dass sich ein unpolitischer Defaitismus breit macht – das Gefühl, dass man letztlich sowieso nichts zum Besseren ändern könne. Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes zeigt indessen, dass es durchaus institutionelle Fortschritte gibt, auf die es sich lohnt aufzubauen. Nur wer die Mühsal dieser Fortschritte kennt, kann sich gegen Stagnation und Rückentwicklung stemmen.

Was sind derzeit die wichtigsten Herausforderungen für den internationalen Menschenrechtsschutz? Die Dominanz einer einseitigen, verengten Sicherheitspolitik, die regionalen Blockbildungen in den Gremien der UNO und die Defizite in der Implementierung menschenrechtlicher Normen.

Sicherheitspolitik. Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 hat die Bedeutung von Sicherheitspolitik verständlicherweise enorm zugenommen. Bekanntlich hat dies dazu geführt, dass der Stellenwert der Menschenrechte weltweit gesunken ist.

«Nicht vergessen werden dürfen zivilgesellschaftliche Organisationen wie Amnesty International, FIAN, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, terre des hommes, Terre des Femmes und viele mehr, auf die die menschenrechtlichen Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen angewiesen sind.»

Joschka Fischers Diktum, dass es keinen Terrorrabatt bei der Einhaltung der Menschenrechte geben dürfe, bleibt als Postulat zwar richtig, die tatsächliche Entwicklung ist jedoch anders verlaufen. Die Sonderberichterstatteerin der UNO über die Verteidiger der Menschenrechte (*human rights defenders*) hat in ihren Berichten der letzten Jahre zahlreiche Belege dafür zusammengestellt, dass vor allem Journalisten, Anwälte und Mediziner unter dem Primat der Terrorismusbekämpfung politisch verfolgt, oft inhaftiert und sogar ermordet werden. Auch die europäischen Staaten haben zumindest indirekt an einem System des Transports von Terrorismusverdächtigten in Folterstaaten mitgewirkt. Und sie haben rechtsstaatliche Grundsätze verletzt, indem sie Menschen auf «Terrorlisten» gesetzt haben, ohne ihnen die Möglichkeit zu geben, sich gegen die damit verbundenen Auswirkungen gerichtlich zur Wehr zu setzen.

Die Diskussion um Ausnahmen vom Folterverbot, wie sie weltweit seit einigen Jahren geführt wird, ist ein Beispiel dafür, dass es zu Einbrüchen selbst in menschenrechtlichen Kernbereichen kommen kann. Weil in der Folter der Mensch in seiner Würde systematisch, unmittelbar und vollständig negiert wird, gehört das Folterverbot zu jenen Normen, die auch in Kriegs- und Krisenzeiten ohne jede Einschränkungsmöglichkeit gelten. Dass nun ausgerechnet die USA, denen bei der Verabschiedung der AEMR und bei der historischen Entwicklung des Menschenrechtsschutzes oft eine führende Rolle zukam, in Praxis und Doktrin das Folterverbot massiv unterlaufen haben, hat zu einem schweren Glaubwürdigkeitsverlust der Menschenrechtspolitik der westlichen Staaten insgesamt geführt. Diktatorische und autoritäre Machthaber – von China über Pakistan bis Russland – haben die aus Washington gelieferten Argumente gern aufgegriffen, um ihre Repressionspolitik gegenüber Dissidenten und Minderheiten zu legitimieren.

Guantánamo Bay ist weltweit nicht nur zum Symbol für eine Politik der systematisch organisierten Rechtsverweigerung geworden. Der Name steht zugleich für eine völlig aus dem Ruder gelaufene Sicherheitspolitik, die auch in den USA zunehmend als Irrweg begriffen wird, denn sie hat die Welt nicht sicherer gemacht, sondern dem Terrorismus einen neuen Nährboden bereitet. Es kommt nun darauf an, die Lehre aus diesem Scheitern zu ziehen und deutlich zu machen, dass die strikte Wahrung der

Menschenrechte, langfristig gesehen, eben auch sicherheitspolitisch vernünftig ist.

Regionale Blockbildung. Zu den großen Problemen der internationalen Menschenrechtspolitik gehört die regionale Blockbildung in den Gremien der UNO. Während nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Ost-West-Konfrontation menschenrechtliche Konsensbildung und Fortschritte behindert hatte, bildeten sich nach 1989 neuartige regionale Gruppierungen heraus. Elemente einer klassischen Nord-Süd-Konfrontation, in denen ökonomische Interessensgegensätze von reichen und armen Staaten aufeinander treffen, werden dabei teilweise von religiös-kulturellen Antagonismen überlagert, wenn etwa die Organisation der «Islamischen Konferenz» im Streit um die Mohammed-Karikaturen die liberale Medienfreiheit als «westlich» attackiert. In der unübersichtlichen

Internationale Menschenrechtsverträge

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BP-Rechte) 1966*/1976**
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Rechte) 1966/1976
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) 1965/1969
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) 1979/1981
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche, erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) 1984/1987
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) 1989/1990
- Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) 1990/2003
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behinderten-Rechts-Konvention) 2006/2008
- Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen 2006

* Die Resolution wurde in der UN-Generalversammlung angenommen.
** Der Vertrag ist in Kraft getreten.

«Die weltweite Diskussion um Ausnahmen vom Folterverbot ist ein Beispiel dafür, dass es zu Einbrüchen selbst in menschenrechtlichen Kernbereichen kommen kann.»

Gemengelage von ökonomischen, machtpolitischen, kulturellen und ideologischen Interessensgegensätzen erweist sich die aktuelle regionale Blockbildung zwar als weit weniger starr als die Frontlinien im Kalten Krieg, dies ändert jedoch nichts daran, dass die Debatten im Menschenrechtsrat oft in rituellen Gegensätzen steckenbleiben.

Die regionale Blockbildung behindert nicht nur die institutionelle Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes. Sie bedroht auch den universalen Geltungsanspruch der Menschenrechte. Dies geschieht heute nicht mehr dadurch, dass die Menschenrechtsidee per se als kulturimperialistisch diskreditiert wird. Die jüngeren Varianten der kulturrelativistischen Menschenrechtskritik manifestieren sich vielmehr in Versuchen, die Menschenrechtssemantik aufzugreifen und zugleich so massiv kulturalistisch und identitätspolitisch einzuhegen, dass der emanzipatorische und egalitäre Gehalt der Menschenrechte nicht mehr zur Entfaltung kommt. Ein drastisches Beispiel dafür bietet eine 2005 entstandene und vorerst noch nicht rechtsgültige «Islamische Kinderrechtskonvention». Im Namen des Kindeswohls stellt diese nicht nur traditionelle Familienstrukturen unter Schutz, sondern tritt für einen starken Staat ein, der die Jugend vor angeblicher Verführung und religiös-kultureller Entfremdung schützen soll. Mit der UN-Kinderrechtskonvention hat dieses Dokument einer reaktionären Identitätspolitik nichts gemeinsam.

Die Überwindung der regionalen Blockbildung und die immer erneute Klärung des menschenrechtlichen Universalismus bilden demnach die zentrale Herausforderung aktueller Menschenrechtspolitik. Geboten ist außerdem ein Verzicht auf westliche Copyrights auf die Menschenrechte. Wer die Menschenrechte als exklusiv westliche Kulturerrungenschaft propagiert (was auch historisch zu kurz gesprungen ist), befördert damit gewollt oder ungewollt kulturrelativistische Aufweichungen ihrer globalen Verbindlichkeit.

Implementierung. Schließlich noch ein paar Bemerkungen zum Thema der Implementierung. Dass die wirksame Umsetzung der bestehenden Menschenrechtsnormen die wichtigste Aufgabe sei, gehörte zum Credo von Louise Arbour, der im Sommer 2008 aus dem Amt geschiedenen Hochkommissarin für Menschenrechte. Ob das jüngst im Rahmen des Menschenrechtsrats neu geschaffene Verfahren des *Universal Periodic Review* (UPR), d.h. eines regelmäßig durchgeführten öffentlichen Prüfungsverfahrens für

alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, einen Fortschritt darstellt, bleibt abzuwarten. Es besteht die Hoffnung, dass die öffentlich wenig beachtete Expertise der menschenrechtlichen UN-Vertragsausschüsse durch Einbeziehung in dieses neue, sehr viel politischere Verfahren die gebührende politische Aufmerksamkeit finden könnte. Es gibt aber auch Grund zur Sorge, dass das UPR-Verfahren, in dem die Staaten als primäre Akteure fungieren, die bereits etablierten eher fachlichen Staatenprüfungsverfahren der UNO weiter an den Rand drängt.

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass eine wirksame Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen vor allem von den Durchsetzungsinstrumenten auf nationaler Ebene, also vor Ort, abhängt. Im Bereich der Folterprävention hat man erstmals systematisch diesen Weg beschritten: Ein internationales Dokument (das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention von 2002) setzt einerseits globale Standards und etabliert ein globales Supervisionsgremium; andererseits verlangt es den Staaten gleichzeitig ab, unabhängige nationale Mechanismen der Folterprävention einzurichten, die durch unangekündigte Besuche in Risikobereichen (Gefängnissen, psychiatrischen Anstalten usw.) die Bedingungen für die Verhinderung von Folter und Misshandlungen systematisch verbessern sollen. Auch die Konvention für die Rechte von Personen mit Behinderungen (vom Dezember 2006) enthält Verpflichtungen der Staaten, wirksame Durchsetzungs- und Kontrollinstrumente auf nationaler Ebene zu schaffen. Diese neue Menschenrechtskonvention ist übrigens ein gutes Beispiel dafür, dass es in der internationalen Menschenrechtspolitik – trotz des sich gelegentlich einstellenden Gefühls, mit immer denselben Problemen konfrontiert zu sein – eben doch auch echte Fortschritte gibt. ■■■



Vita & Publikationen

Heiner Bielefeldt ist Direktor des Instituts für Menschenrechte in Berlin. Ab 1995 war er Mitglied der interdisziplinären Forschungsgruppe für multi-ethnische Konflikte an der Universität Bielefeld. Aus dieser Forschungsgruppe ist 1996 das Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) hervorgegangen. **Jüngste Veröffentlichung:** «Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus», Bielefeld 2007.

Die Hochkommissarin

Von Emily Newburger

Navanethem Pillay stieß auf die Nürnberger Prozesse erstmals auf einem Regalbrett in der Bibliothek der Universität von Natal in Südafrika zur Zeit der Apartheid, wo sie als Studentin in Kursen für Nicht-Weiße eingeschrieben war. Sie verbrachte Stunden mit der Lektüre der Prozessprotokolle und war überwältigt von dem Gerechtigkeitsideal, das in dem Ziel zum Ausdruck kam, die Täter für die verabscheuungswürdigsten Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen.

Dieses Kapitel Geschichte sollte sie nicht mehr loslassen. Aber während sie ihre Klienten, Anti-Apartheid-Aktivistinnen, auch geschlagene Frauen, gegen ein Unrechtssystem vertrat, schien ihr ein solcher Prozess wie der in Nürnberg so fern wie das Ende der Apartheid selbst. Doch dann, ab 2003, gehörte sie zu den 18 Richtern aus der ganzen Welt, die in den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gewählt wurden, dem ersten ständigen und unabhängigen Weltgericht, eingerichtet, um Genozid,

Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verfolgen. (Und seit dem 1. September 2008 ist Navi Pillay Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Anm. d. Red.).

Die Tochter eines Busfahrers aus einem armen Stadtteil in Durban war die erste farbige Frau in der Provinz Natal, die ihr eigenes Rechtsanwaltsbüro gründete, Siege für die Gefangenen der Apartheid (auch für ihren Mann) errang und die Rechte der Frauen verteidigte. Sie war die erste Südafrikanerin, die an der *Harvard Law School* internationales Recht studierte – um die Rassengesetze ihrer Heimat zu bekämpfen. 1995 wurde sie zur ersten farbigen Richterin des Hohen Gerichtshofs von Südafrika ernannt, im gleichen Jahr ins Straftribunal für Ruanda gewählt. Und nachdem sie achteinhalb Jahre dafür tätig war, zählt sie nun zu den erfahrensten Richtern des Internationalen Strafgerichtshofes.

«Die Angeklagten müssen faire Verfahren bekommen und wir müssen in unse-

Zur Zeit der Nürnberger Prozesse war sie noch ein Kind. Doch dieses Beispiel, Gerechtigkeit für Genozid-Opfer durch Rechtsprechung zu suchen, prägte ihren Lebenslauf. Das Engagement der südafrikanischen Rechtsanwältin Navanethem Pillay gilt den Menschenrechten – überall.

rem Vorgehen fehlerfrei sein, damit diese Institutionen glaubwürdig bleiben», sagt Pillay, die seitdem internationales Strafrecht geformt hat. In ihrer ersten Amtszeit stand Jean-Paul Akayesu, Bürgermeister der ruandischen Stadt Taba, wegen Anstiftung seiner Hutu-Landsleute zu Mord, Vergewaltigung und Folter von Tausenden von Tutsis vor Gericht. Mit ihm wurde die erste Person von einem internationalen Gericht des Genozids überführt.

Das Tribunal machte auch deutlich, dass Vergewaltigung ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist. «Vergewaltigung wurde immer als Kriegsbeute betrachtet», sagte Pillay nach dem Urteil. «Jetzt gilt sie als Kriegsverbrechen und nicht mehr als Trophäe.»

Der Fall erweiterte die Definition von Vergewaltigung im internationalen Recht. Die neue Definition wurde seitdem vom Internationalen Straftribunal für das frühere Jugoslawien angewandt und spiegelt sich auch im Gesetzbuch des Internationalen Gerichtshofs wider.

Der größte Erfolg des Ruanda-Tribunals, sagt Pillay, war «zu zeigen, dass eine internationale Strafgerichtsbarkeit möglich ist ... Es war nur ein Konzept und eine Idee, wir machten daraus eine Realität». Davon mag Pillay geträumt haben, als sie vor mehr als vierzig Jahren die Protokolle der Nürnberger Prozesse las. ■■■

Übersetzung: Gerda Wagner



Navanethem Pillay: «Erst war internationale Strafgerichtsbarkeit nur eine Idee und ein Konzept, wir machten daraus eine Realität.»



Vita

Emily Newburger ist Redakteurin des *Harvard Law Bulletin*. Mit der freundlichen Genehmigung des Magazins übernahmen und kürzten wir ihren Text von 2006.

«Nehmen wir an, wir haben es mit Darfur zu tun ... »

... und sind empört und erschüttert von den dortigen Verletzungen der Menschenrechte. Unser dringlichster Wunsch ist es, das Morden und Vergewaltigen sofort zu beenden und die Verantwortlichen der Strafverfolgung anheim zu stellen. Aber haben wir dafür nicht die Vereinten Nationen und ihre Institutionen?

Von Theodor Rathgeber



Foto: AP Photo / Abd Raouf

Das einzige Organ der Vereinten Nationen, das direkte Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat verhängen kann, ist der UN-Sicherheitsrat. Voraussetzung für einen Eingriff ist, dass keiner der *Big Five* des Sicherheitsrats ein Veto einlegt. Im Fall Sudan wäre dies unwahrscheinlich, da die VR China handfeste Rohstoffinteressen mit Sudan verknüpft. Wie also weiter? Die Gräueltaten beenden und Rechenschaft einfordern – welche Rolle könnten dabei der UN-Menschenrechtsrat, das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte und der Internationale Strafgerichtshof spielen?

Der Menschenrechtsrat (MRR) kann eine politische Stellungnahme zum Sudan und eine Bewertung der dortigen Menschenrechtslage abgeben. Außerdem sind dem MRR die Mandatsträger der Sonderverfahren (*special procedures*) zugeordnet, die zu speziellen Themen (etwa Recht auf Nahrung) oder einzelnen Ländern Expertisen erstellen und Empfehlungen zur Überwindung oder Abwehr drohender Menschenrechtsverletzungen aussprechen. Das mag zunächst wenig überzeugend klingen, doch fürchten alle Regierungen der Welt derartige Stellungnahmen, Bewertungen und die damit verbundene Beschädigung des Images. Selbst Hardliner wie die Volksrepublik Korea oder die Militärjunta in Burma tun ihr Möglichstes, eine Resolution des MRR oder ein Mandat zum eigenen Land zu vermeiden.

Im Fall des Sudan erneuerte der MRR im September 2008 das bisherige Mandat der Sonderberichterstatterin Sima Samar

Von der UNO will er sich nicht einschüchtern lassen: Sudans Präsident Omar al-Bashir, hier auf Plakaten in der Hauptstadt von Darfur. 2008 hat der Internationale Strafgerichtshof Anklage gegen ihn wegen Völkermord erhoben.



Bitte um UN-Schutz durch die UNO: Demonstration vor der sudanesischen Botschaft in London im September 2006

und ihren Auftrag, die dortige Lage der Menschenrechte nach internationalen Standards zu überwachen und auszuwerten. Die Diplomaten Sudans hatten allerdings in Genf viele Hebel in Bewegung gesetzt, um angesichts der Unvermeidbarkeit einer Mandatsverlängerung den Arbeitsauftrag (und damit den späteren Bericht) auf ein Minimum zu beschränken – und sie waren darin erfolgreich.

Die Mandatsträger der Sonderverfahren legen dem MRR mindestens einmal jährlich einen Bericht vor, in dem gravierende und systematische Menschenrechtsverletzungen mit Ross und Reiter genannt werden sollen. In Konfliktzonen wie Sudan sind solche Experten meist die einzigen vertrauenswürdigen und unabhängigen Instanzen für die Bevölkerung, um Beschwerden und Klagen ohne Angst vor Repression vorzubringen.

Möglich sind Beschwerden oder Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen nicht nur gegenüber den Experten für ein Ländermandat, sondern auch gegenüber den Beauftragten der thematischen Mandate. Im Fall des Sudan kämen von den aktuell insgesamt dreißig Themenmandaten mehrere in Frage: Folter, extra-legale Hinrichtungen, mangelnde Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, willkürliche Verhaftungen, Verschwindenlassen, interne Vertreibungen, Gewalt gegen Kinder, Gewalt gegen Frauen, Recht auf angemessenes Wohnen, Nahrung, Gesundheit, Ausbildung und Schutz von Menschenrechtsverteidigern.

Eine solche Mission, besetzt mit fünf Mandatsträgerinnen und -trägern, besuchte 2007 mehrere Flüchtlingslager an der Grenze zu Darfur und sprach mit der lokalen Bevölkerung. Im Juni 2007 stellte sie dem MRR ihren Bericht vor, der mit zum Besten gehört, was als Bestandsaufnahme der Menschenrechte in Sudan bei der UNO geschrieben wurde. Da es an der Qualität des Berichts nichts zu deuteln gab, versuchten die sudanesisische Regierung und ihre Verbündeten im Namen der Organisation «Islamische Konferenz», den Bericht aus formalen Gründen nicht zu einem amtlichen Dokument werden zu lassen. Damit scheiterten sie zwar, konnten aber erreichen, dass der umfangreiche Arbeitsauftrag der fünf Missionsmitglieder nicht verlängert, sondern ihre Aufgabe der Länderexpertin aufgebürdet wurde.

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte verfügt ebenfalls über die Möglichkeit, Berichte zu erstellen und diese dem MRR offiziell und öffentlich vorzustellen. Der Mechanismus zum Schutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen ist derselbe wie bei den Resolutionen des MRR und der Sonderverfahren: die öffentlichkeitswirksame amtliche Aus- und Bewertung der Menschenrechtslage in einem Land. Louise Arbour, die Hochkommissarin für Menschenrechte bis September 2008, musste sich regelmäßig harsche und herabsetzende Kritik von Staaten anhören, denen die Berichte der Wahrheit und damit den Regierungen zu nahe gekommen waren.

Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag, der seit Juli 2002 besteht, ist für die Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zuständig. Der ICC ist formal von den Vereinten Nationen unabhängig, per Abkommen hat der UN-Sicherheitsrat jedoch die Möglichkeit, dem ICC einen Ermittlungsauftrag zu erteilen. Darüber hinaus kann der ICC insbesondere im Fall von Völkermord eigene Ermittlungstätigkeiten aufnehmen, soweit das entsprechende Land nicht in der Lage oder willens ist, die Tatbestände strafrechtlich zu verfolgen. Insofern war es natürlich ein Politikum, als der ICC im Jahr 2008 gegen den sudanesischen Staatspräsidenten Anklage wegen Völkermord erhob.

Instrumente und Mechanismen zur Aus- und Bewertung der Menschenrechtslage etwa im Sudan sind also vorhanden, die Expertisen zur Beendigung der Verbrechen, zur Strafverfolgung der Täter und der Rehabilitation der Opfer ebenso. Die aktuelle Lage im Sudan belegt allerdings, dass allein das Standardinstrumentarium der Menschenrechtspolitik nicht ausreicht. Doch über Menschenrechtsverletzungen im Sudan zu klagen ist die eine Sache, als einzelne Regierung daraus Konsequenzen zu ziehen und die sudanesischen Herrscher entsprechend zu ächten, die andere. Dies fällt nicht nur den Regierungen in China, Ägypten, Algerien oder Pakistan schwer. Auch Frankreich legt in Nordafrika eigene Interessen und Beziehungen und lässt den forschenden Worten meist keine Taten folgen. ■■■



Vita & Publikationen

Theodor Rathgeber ist seit 2003 Beobachter der vormaligen UN-Menschenrechtskommission und des jetzigen UN-Menschenrechtsrats. Der Politologe ist als Gutachter für die Bereiche Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungspolitische Zusammenarbeit tätig. **Jüngste Veröffentlichung:** «Erleichterung statt Zufriedenheit. Kommentar zur zukünftigen Arbeit des Menschenrechtsrates», in: Heiner Bielefeldt/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessler (Hg.) «Menschenrechtsfragen», Karlsruhe 2008.

Sie stehen für viele

– und bringen die Menschenrechte voran



Raji Sourani, Anwalt in Gaza

Wir sitzen auf der großen Terrasse des Hotels Deira am Strand von Gaza fast allein. Die Sonne versinkt gerade im Meer, als ich Raji Sourani, den palästinensischen Menschenrechtsanwalt, frage, warum er sich für Hamas-Aktivisten in palästinensischen Gefängnissen einsetzt. «Vielleicht stehen sie mir bei, wenn ich wieder einmal eingesperrt werde», antwortet er mit einem Lächeln.

Das war 1996. Präsident Arafat ließ im Gaza-Streifen gerade unzählige Hamas-Aktivisten verhaften. Einige wurden noch in der gleichen Nacht von einem eilends gegründeten «Sicherheitsgericht» verurteilt. Israel und die westlichen Staaten duldeten diese eklatanten Verstöße gegen rechtstaatliche Prinzipien «im Interesse des Friedensprozesses», richteten sich diese Aktionen doch «nur» gegen Hamas. Ein derart opportunistischer Umgang mit Menschenrechten lag Sourani fern. Er protestierte – und landete im Gefängnis. Ob Hamas ihm beigestanden hat, ist nicht überliefert.

Die Heinrich-Böll-Stiftung im Arabischen Nahen Osten

Die Arbeit des Büros in Ramallah, Palästina konzentriert sich vor allem auf die Themen Meinungsfreiheit und Geschlechterdemokratie. Nach der Spaltung Palästinas zwischen Fatah- und Hamas-Bewegung werden heute nicht nur von der israelischen Besatzungsmacht, sondern auch von palästinensischer Seite kritische Journalisten und Journalistinnen eingeschüchtert und eingesperrt. Das Büro unterstützt auch die Arbeit von Organisationen, die weibliche Opfer häuslicher Gewalt betreuen und gemeinsam eine regionale Kampagne zur Kriminalisierung von geschlechtsspezifischer Gewalt durchführen.

Es war nicht seine erste Inhaftierung. Seine Jugend in Gaza war geprägt von der israelischen Besatzung. Die tägliche Unterdrückung beschreibt Sourani als «natürlichen» Nährboden für sein Engagement. Wiederholte Verhaftungen, Folter und Einschüchterungsversuche haben den jungen Anwalt nicht verstummen lassen: 1995 gründete er das *Palestinian Centre for Human Rights*, mit dem er sich unermüdlich – inzwischen vielfach ausgezeichnet – für das Recht einsetzt. Die etwa fünfzig Mitarbeiter des Zentrums betreiben Feldforschung, beraten die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, vertreten ihre Interessen. Das Zentrum verfasst Berichte für internationale Untersuchungskommissionen, und eine Gruppe junger

Anwältinnen kümmert sich insbesondere um Frauenrechte.

An Arbeit mangelt es auch heute nicht: Gaza wird von Hamas kontrolliert, Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung. Eine ordentliche Gerichtsbarkeit gibt es nicht. Und aufgrund der israelischen Belagerung des Gaza-Streifens lebt Sourani im größten Freiluftgefängnis der Welt. Seit Monaten verweigert ihm Israel eine Ausreisegenehmigung, so dass er seinem Engagement in internationalen Juristen- und Menschenrechtsorganisationen nicht nachkommen kann. Über das Gefühl des Eingesperrtseins kann auch der schöne Sonnenuntergang über dem Mittelmeer nicht hinwegtäuschen.

Von Christian Sterzing, Leiter des Heinrich-Böll-Büros in Ramallah



Hanna Beate Schöpp-Schilling, CEDAW

Eine Frauenrechtlerin in einem CDU-geführten Ministerium, das durfte es nach Meinung mancher nicht geben. Hanna Beate Schöpp-Schilling hatte es entsprechend schwer. 1987 war die parteilose promovierte Amerikanistin von Ministerin Süssmuth zur Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im Ministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit berufen worden. 1989 wurde sie zur unabhängigen Sachverständigen des CEDAW-Ausschusses der UNO gewählt, der über die Umsetzung des internationalen «Überein-

kommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau» wacht. «Man hat damals von der Konvention und von dem Ausschuss nicht viel erwartet, aber wir haben trotzdem etwas daraus gemacht», sagt Schöpp-Schilling nach zwanzig Jahren ehrenamtlicher Arbeit. 2006 waren 185 UN-Mitgliedsländer zu Vertragsstaaten des Übereinkommens geworden, und der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan lobte die Arbeit als «Meilenstein» in der Durchsetzung von Frauenrechten.

CEDAW hat bewirkt, dass viele Länder ihre Gesetze und auch ihre Rechtspraxis geändert haben. Neue Gesetze schützen Frauen z. B. gegen häusliche Gewalt. Andere Länder haben sich zumindest auf eine Diskussion eingelassen, auch wenn die Reformen noch immer ausstehen. Schöpp-Schilling warnt vor einer arroganten Haltung gegenüber diesen Staaten, auch wenn es noch viel Änderungsbedarf gebe, besonders in islamisch geprägten und afrikanischen Ländern. «Man darf nie vergessen, dass unsere Situation vor fünfzig Jahren auch noch ganz anders ausgesehen hat. Zudem gibt es auch bei uns immer

noch viele Formen der indirekten Diskriminierung», sagt sie.

Ihre größte Enttäuschung ist die Entwicklung in den USA. Für die 1940 in Duisburg geborene einstige Austauschschülerin nach Kalifornien war die amerikanische Frauenbewegung in den 1970er-Jahren zum Vorbild geworden. Doch die USA hat das CEDAW-Übereinkommen bis heute nicht ratifiziert – neben dem Iran, dem Sudan und wenigen anderen Staaten. Schöpp-Schilling erhält für ihre langjährige frauenpolitische Arbeit den Margherita von Brentano-Preis 2008 der FU Berlin.

Von Henrike Thomsen, Journalistin



Rukhshanda Naz, Anwältin in Peshawar

Rukhshanda Naz ist Anwältin, Frauenrechtsaktivistin und Mitglied der pakistanischen Menschenrechtskommission. Sie kommt aus einer Familie mit zwölf Kindern und hat früh gelernt, sich durchzusetzen: Mit 15 Jahren trat sie in einen Hungerstreik, bis sie eine weiterführende Schule besuchen durfte.

Nach ihrem Jura-Studium arbeitete sie als Anwältin für Familienrecht in Peshawar, der Hauptstadt der besonders rückständigen Grenzprovinz im Nordwesten. Da «geschriebenes Recht» dort kaum etwas gilt, Frauen aus dem öffentlichen Raum verbannt werden und «Ehrenmorde» noch üblich sind, wurde die kämpferi-

sche Rukhshanda Naz zur Hoffnungsträgerin der Frauen.

1993 trat sie der *Aurat Foundation* bei, einer landesweit arbeitenden NGO, die politische Aufklärung sowie juristischen, psychologischen und medizinischen Beistand für Frauen und Kinder anbietet. Sie eröffnete zudem das erste *Women Crisis Center* der Nordwestgrenzprovinz, das zu einem Zufluchtsort für Frauen wurde, die unter häuslicher und staatlicher Gewalt leiden.

Angesichts politischer Dauerkrisen sowie einer zunehmenden «Talibanisierung» in weiten Landesteilen ist Rukhshanda Naz permanenter Bedrohung ausgesetzt. Beispielhaft sind da ihr unerschrockenes Auftreten und ihre Hartnäckigkeit.

Von Gregor Enste, Leiter des Heinrich-Böll-Büros in Lahore



Volker Beck, MdB, Bündnis 90/Die Grünen

Als Volker Beck 1994 für die Grünen in den Bundestag einzog, war es längst nicht selbstverständlich, dass sich Abgeordnete zu ihrer Homosexualität bekannten. Becks Eintreten für Schwule und Lesben trug entscheidend dazu bei, dass sich ihre Stellung in Politik und Gesellschaft verbesserte. Doch der Kunsthistoriker und Germanist lässt sich darauf nicht reduzieren. «Sicher haben meine persönlichen Erfahrungen mich dafür sensibilisiert, was Diskriminierung ist. Aber ich habe schnell gemerkt, dass es noch viel wehrlosere Gruppen

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Pakistan

Die pakistanische Regierung hat alle UN-Menschenrechtskonventionen unterzeichnet. In der traurigen Realität Pakistans sind es aber gerade staatliche Behörden wie Polizei und Justiz, die diese ungestraft und massiv verletzen. Zusammen mit lokalen Partnern versuchen wir durch medial unterstützte Aufklärungsarbeit bürgerschaftliches Verantwortungsgefühl für Menschenrechte zu wecken. In Kooperation mit der Menschenrechtskommission in Lahore und mit Partnern in Delhi veranstalteten wir im Sommer 2008 eine Konferenz zum Trauma der Trennung von Indien und Pakistan mit dem Titel «Partition: Memories, Reflections, Dreams».

gibt», sagt er. Beck stritt ebenso erfolgreich für die Entschädigung von NS-Zwangsarbeitern. Die Fraktion der Grünen machte ihn zum menschenrechtspolitischen Sprecher. Allein in diesem Jahr hat er ein breites Spektrum angesprochen – vom Stammzellengesetz bis zu den Kindersoldaten.

Doch auch vor Ungereimtheiten innerhalb der Kultur, die eher den Grünen zugerechnet wird, macht er nicht halt, etwa wenn er Rap-Musiker für Hass-Texte kritisiert. «Man darf sich nicht naiv mit bestimmten Gruppen identifizieren, nur weil sie Opfer sind oder waren. Opfer sind keine besseren Menschen. Man muss sie an der gleichen Latte messen wie alle anderen».

International sieht er besondere Herausforderungen in Russland und China, die nicht nur gegen ihre eigenen Minderheiten brutal auftreten, sondern auch als Schutzmächte für gleichgesinnte Staaten. Seine Kontakte zu dortigen Menschenrechtlern setzen die eigene Arbeit in Perspektive: «Sie kämpfen allein, unter elenden Bedingungen. Hingegen ist unser einziges Risiko der Frust.»

Von Henrike Thomsen



Ali Erol, Kämpfer für die Rechte von Homosexuellen in Ankara

«1986 kam ich als 16-Jähriger aus Mersin nach Ankara. Zwei Jahre lang suchte ich vergeblich nach Menschen wie mich, dann lernte ich andere Homosexuelle, deren

Parks und Kneipen kennen. In einem dieser Parks begegnete ich meinem Partner, mit dem ich seit 17 Jahren zusammenlebe. Anfang der 90er-Jahre begannen wir uns zu organisieren, die Zeit war gekommen, die Dinge beim Namen zu nennen. Unser Motto war fortan: «Die Befreiung der Homosexuellen befreit auch die Heterosexuellen!»

Unsere Gruppe «KAOS» machte in der Universität, bei der Frauenbewegung und den Gewerkschaften auf die Situation der Schwulen und Lesben aufmerksam. Auf der 1. Mai Demo 2001 waren wir erstmals mit Regenbogenfahne und Transparenten sichtbar. Mittlerweile sind Gruppen in etlichen Städten entstanden.

Noch heute gibt es in der Türkei sehr wenige Familien, die sich für ihre homosexuellen Kinder einsetzen. Egal ob reich oder arm, traditionell oder modern, in den Familien sind Homosexuelle Repressionen ausgesetzt: von Zwangsverheiratung über Wegsperrern bis hin zu Gewalt. Die Homosexuellen werden vom sozialen Leben ausgeschlossen. Die Sicherheitskräfte behandeln Schwule willkürlich und als grundsätzlich «schuldige». Diskriminierung im Arbeitsleben ist ein großes Problem. «Homosexualität ist nicht strafbar. Aber sobald wir uns outen, beginnen die Probleme ...»

Bearbeitet und übersetzt von Ulrike Dufner, Leiterin des Heinrich-Böll-Büros in Istanbul

Die Heinrich-Böll-Stiftung in der Türkei

Das Büro in Istanbul existiert nunmehr seit 15 Jahren. Schwerpunkte unserer Arbeit sind (Gender-) Demokratisierung, Ansätze der Vergangenheitsbewältigung und die Rolle der Religionen in demokratischen Gesellschaften.

Klimaschutz, alternative Energiepolitik und ländliche Entwicklung sind weitere Schwerpunkte.



Barbara Lochbihler, Amnesty International

«Den Nichtregierungsorganisationen kommt die Rolle zu, als Zivilgesellschaft die Umsetzung der Menschenrechtsabkommen im eigenen Land anzumahnen und auf Defizite hinzuweisen. Das Ziel muss sein, Menschenrechte als Querschnittsthema in allen außen- und innenpolitischen Bereichen zu installieren. Konsensorientierung und Konfrontation sind also gleichermaßen unsere Aufgabe. Und da Regierungen in der fortschreitenden Globalisierung an Einfluss verlieren, sind es gerade die nichtstaatlichen Akteure, die durch neue Medien wie das Internet deutlich an Wirkungsmöglichkeiten gewonnen haben.»

Generalsekretärin der deutschen Sektion von Amnesty International

Apropos Menschenrechte

Schutz vor Völkermord: Das neue UN-Konzept «Responsibility to Protect»

Von Birgit Laubach

Im Jahr 2005 verabschiedete die UN-Generalversammlung auf ihrem Millennium-Gipfel das Konzept *Responsibility to Protect* (R2P). Hätte die Staatengemeinschaft nach dem Wüten des Zyklons nun unter UN-Mandat in Birma einmarschieren müssen? Oder wegen der chronischen Menschenrechtsverletzungen in Darfur eingreifen sollen? Und wie hätte die Staatengemeinschaft reagieren müssen, als sich in Kenia nach den Wahlen im Dezember 2007 schwere ethnische Auseinandersetzungen entluden?

Prüft man die Wirkung von *Responsibility to Protect* genau, so wurde der von Kritikern so gefürchtete Freibrief für militärische Interventionen nicht ausgestellt. Es zeigte sich, dass schwerste Menschenrechtsverletzungen zwar den fundamentalen Werten der

Weltgemeinschaft widersprechen, wenn jedoch gehandelt werden soll, die einzelnen Staaten sehr unterschiedliche Interessen zur Grundlage ihrer Entscheidungen machen.

Wie schon die Verabschiedung der Völkermordkonvention 1949 auf den Genozid an den europäischen Juden reagierte, so waren die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs 2002 und die neuen völkerrechtlichen Regelungen, wie sie von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) in ihrem Report 2001 vorgeschlagen wurden, eine Antwort auf die Gräueltaten und ethnischen Säuberungen in Bosnien, Ruanda und Somalia.

Doch während die Debatten um das Für und Wider humanitärer Interventionen hauptsächlich um die militärischen Aspekte der Staatensouveränität kreisten, suchte das R2P-Konzept nach einem neuen Verhältnis zwischen Staatssouveränität und elementarem Menschenrechtsschutz. Grundlage staatlicher Souveränität sollte demnach in erster Linie die Pflicht der Regierungen sein, die Würde und die grundlegenden Menschen- und Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung zu sichern. Idealerweise sollte die externe, auf Abschirmung nach außen gerichtete Souveränität die interne, auf Selbstbestimmung gerichtete Souveränität des Volkes sichern. Die damit verbundenen Machtbefugnisse und Nicht-Interventionsansprüche würden von der Völkerrechtsgemeinschaft nicht um ihrer selbst willen anerkannt, sondern als notwendige Bedingungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

Diese Anerkennung begründet wechselseitige Pflichten zwischen den einzelnen Staaten und der Staatengemeinschaft. Entsprechend bedeutet Souveränität nun die primäre Verantwortung jedes einzelnen Staates für die Wahrung eines menschenrechtlichen Mindeststandards im Inneren und im Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft.

Die Charta der Vereinten Nationen spiegelt die Ängste und Hoffnungen der Epoche, deren politisches Versagen zum Zweiten Weltkrieg geführt hatte. Nach dem Willen ihrer Schöpfer sollte sie jene Gefahren für die internationale Sicherheit bannen, die aus den Auseinandersetzungen der Staaten und deren Neigung entstanden, Konflikte militärisch zu entscheiden. Mit der Millenniumsresolution von 2005 haben die einzelnen Staaten nun ihre Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt. Eine ausdrückliche Pflicht zur Intervention mit nichtmilitärischen Mitteln gegenüber einzelnen Staaten, die nicht willens oder in der Lage sind, ihre Bevölkerung zu schützen, enthält das Dokument im Unterschied zum Vorschlag von ICISS aus dem Jahr 2001 nicht.

Die ICISS umreißt eine Trias der Verantwortlichkeiten:

1. Stufe: präventiv (*responsibility to prevent*),
2. Stufe: reaktiv (*responsibility to react*),
3. Stufe: restaurative (*responsibility to rebuild*).

Für die Kommission besteht ein Recht und damit die Pflicht des einzelnen Staates und der internationalen Staatengemeinschaft nichtmilitärisch entsprechend der 1. Stufe zu intervenieren bei:

a. ethnischer Säuberung. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen führen zunächst zur Einleitung von präventiven Maßnahmen.

«Mit der Millenniumsresolution von 2005 haben die einzelnen Staaten ihre Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt.»

b. Völkermord verursacht durch staatliches Handeln, staatliches Versagen oder fehlende staatliche Autorität (*failed state*). Darüber hinaus gilt die Pflicht zum Eingreifen auch bei Umweltkatastrophen, Hungersnöten oder bürgerkriegsähnlichen Situationen.

Für die Zulässigkeit der Reaktion im Rahmen der 2. Stufe wird zunächst *a just cause* (ein gerechter Grund) gefordert. Dieser ist gegeben, wenn der Tatbestand der ethnischen Säuberung, des Völkermords oder des Verbrechens gegen die Menschlichkeit vorliegt. Das primäre Ziel der Intervention muss die Beendigung menschlichen Leidens sein. Sie muss das letzte Mittel (*last resort*) und sie muss verhältnismäßig sein. Jede

Intervention bedarf der Ermächtigung durch den Sicherheitsrat (*right authority*). Der Sicherheitsrat ist seinerseits verpflichtet, sich mit der Sache zu befassen.

Die Vorschläge der ICSS berücksichtigen, dass kollektive und globale Probleme nicht mehr allein mit dem Prinzip der Nichteinmischung in die Angelegenheiten rechtlich unabhängiger Staaten bewältigt werden können. Noch nie war die Staatenwelt so eng miteinander verbunden. Diese globale Realität völkerrechtlich zu begreifen, dient *Responsibility to Protect*. ■■■

R2P-§§138, 139

Each individual State has the responsibility to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means (...). The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capacity.

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian, and other peaceful means, ... to help to protect populations from genocide. (...) In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner (...) and in cooperation with relevant regional organisations as appropriate, should peaceful means be inadequate (...). We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide (...). (World Summit Outcome Document 2005)



Vita & Publikationen

Birgit Laubach ist Juristin und Geschäftsführerin der Heinrich-Böll-Stiftung. **Jüngste Veröffentlichung:** (zusammen mit U.K. Preuss, Joscha Schmierer, Peter Tobias Stoll) «Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Ein Memorandum», Baden-Baden 2006.

«Mein Gott, da findet eine ethnische Katastrophe statt, lasst uns etwas tun!»

Und wie sieht die Praxis aus? Ein Gespräch mit Gareth Evans, einem der Architekten von *Responsibility to Protect (R2P)*, über Erfolge und Schwierigkeiten des Konzepts und die Bedingungen seiner Anwendung.

Das Interview führte Elisabeth Kiderlen

Herr Evans, hat es seit der Verabschiedung des R2P-Konzepts Situationen gegeben, in denen gemäß dieser Doktrin die Weltgemeinschaft hätte militärisch eingreifen sollen?

Well, bislang konnten wir militärische Zwangsmaßnahmen umgehen. Die Situation nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 hatte bislang das augenfälligste Potenzial dafür. Da brach eine Katastrophe aus, als würde sich Ruanda wiederholen. Doch die Diplomatie des Westens konnte die Situation stabilisieren, aber für wie lange? Darfur ist weiterhin der naheliegendste Kandidat für den Einsatz militärischer Gewalt. Viele Kritiker sagen, warum in Gottes Namen kriegt die internationale Gemeinschaft ihren Hintern nicht hoch und geht da rein? Aber es ist nicht nur das Fehlen guten Willens, es ist das Grundproblem, dass militärische Zwangsmaßnahmen gegen den geballten Willen einer Regierung meist auch für die Bevölkerung in einer Katastrophe enden.

Eine Intervention würde die Lage verschärfen?

Wir würden sicherlich mehr Leid für das Volk verursachen, als ohnehin schon der Fall ist. Das heißt nicht, dass R2P irrelevant

wäre für Darfur, aber es zeigt, wie schwierig es in der wirklichen Welt oft ist, die Mittel von Überzeugung bis zu Zwang anzuwenden, um das zu erreichen, was wir erreichen wollen. Ein anderer Fall war Birma. Naturkatastrophen können natürlich kein Vorwand sein, militärischen Zwang anzuwenden. Aber wenn die Gleichgültigkeit und Rücksichtslosigkeit der Generäle der eigenen Bevölkerung gegenüber sich zu einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesteigert hätte, dann wäre dieser Fall eingetreten. Aber bevor wir darüber nachdenken konnten, hatte der internationale Druck gewirkt und die Generäle ließen Hilfe ins Land.

Waren die Generäle vielleicht weniger gegen die Hilfe von außen als gegen einen von außen herbeigeführten Machtwechsel? Sie befürchteten wohl, dass ein solcher zusammen mit der Hilfe eingeleitet werden sollte. Ist es völlig abwegig, so zu denken?

Nicht, wenn man sich erinnert, wie R2P von Tony Blair im Irak benutzt wurde – eben als Vorwand für *regime change*. Das Problem für uns, die wir uns leidenschaftlich für R2P einsetzen, ist, dass wir die Fälle, die zu Recht als R2P-Fälle betrachtet werden, und die, die nur als Vorwand für militärisches Eingreifen aus eigenen Interessen dienen, sehr sehr sorgfältig auseinanderhalten müssen. Nehmen Sie Irak. Sogar George W. Bush hat die Situation nie als wirklichen R2P-Fall beschrieben. Er hat seinen Hut an die Existenz von Massenvernichtungswaffen gehängt – die nicht existierten, an Terrorismus – der nicht existierte. Tony Blair hingegen wollte die Intervention mit Saddams Menschenrechtsverletzungen begründen. Aber auch

das hätte keinen R2P-Fall ergeben. Die meisten Verletzungen lagen zehn Jahre zurück und Saddams Fehlverhalten war nicht schlimmer als das von gut sechzig anderen autoritären Führern auf dieser Welt. Wenn man R2P als Begründung für militärische Interventionen benutzt, ohne dass Massenverbrechen vorliegen, werden nachvollziehbare Befürchtungen hervorgerufen, dass es um etwas ganz anderes geht als um humanitäre Hilfe. Ein Machtwechsel mag manchmal eine gute Sache sein und vielleicht wollten wir in einem besonderen Fall dafür politischen und ökonomischen Druck aufbauen, aber darum geht es hier nicht. Ich will Genozid verhindern. Beschränken wir uns darauf! Wenn wir ein klares internationales Verständnis für die Eingrenzung auf diese Art Verbrechen ent-

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

Vor dem Hintergrund schwerer Menschenrechtsverletzungen in Ruanda und Srebrenica adressierte UN-Generalsekretär Kofi Annan 2000 die Generalversammlung mit der Frage, wie humanitäre Interventionen und die Souveränität der Staaten zu vermitteln sei. Die kanadische Regierung verkündete daraufhin die Bildung einer Kommission (ICISS), die Antworten erarbeiten sollte. Zwölf Monate später lag das Konzept *Responsibility to Protect* vor.



Vita & Publikationen

Gareth Evans ist seit 2000 Vorsitzender und Geschäftsführer der *International Crisis Group (ICG)*. Von 1988–1996 war er australischer Außenminister, 2000–2001 im Vorstand der *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, welche das R2P-Konzept erarbeitete. 2003–2004 Mitglied beim *High Level Panel on Threats, Challenges, and Chances* des UN-Generalsekretärs. 2008 wurde Evans zu einem der beiden Vorstandsvorsitzenden der *International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament* ernannt. **Jüngste Publikation:** «The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes One and For All», Washington, D.C. 2008.

wickeln, lösen sich all diese erbärmlichen Unterstellungen von Diktatoren, dass es uns nur um die eigenen Interessen geht, in Luft auf.

Hat der Irak-Krieg Ihre Arbeit erschwert?

Natürlich! Auch Bernard Kuschners Ruf nach militärischem Eingreifen in Birma, bevor es überhaupt klare Beweise für Massenverbrechen gab, die sich scharf von hilferloser Inkompetenz und mangelnder Kooperation unterschieden, macht es schwer. Jeder Ruf nach einer Anwendung von R2P, der nicht auf tatsächliche Gräueltaten begrenzt ist, schadet. Was ich will, ist dieser Re ex des «Nie wieder!» Nie wieder Kambodscha, nie wieder Auschwitz, nie wieder Ruanda. Ich will sicher sein, dass beim ersten Anzeichen dafür sich ein universeller instinktiver Re ex regt. Und wir kommen langsam dahin.

In Ruanda waren viele westliche Organisationen präsent, aber sie haben die Zeichen nicht gelesen. In Afghanistan wissen die Internationalen oft nichts über das Land und dessen Religion. Der Mangel an Wissen – ein Problem?

Es ist mehr eine Entschuldigung als eine Erklärung. Der Mangel an internationaler Reaktion in Ruanda war nicht Unwissenheit, sondern Desinteresse: «Diese afrikanischen Stämme schlachten sich doch seit ewigen Zeiten gegenseitig ab» – solch dummes Zeug. Das war das Problem. In Kenia hingegen gab es schnell eine politische Reaktion. Nachdem am vierten Tag eine Kirche brannte und vierzig Menschen darin umkamen, war klar: Mein Gott, da findet eine ethnische Katastrophe statt, lasst uns etwas tun! Und obwohl die Neujahrsferien begonnen hatten, wurden Botschaften verschickt, Treffen organisiert, die Afrikanische Union mobilisiert ... Der Kontrast zu Ruanda war spektakulär. Von Anfang an wurde R2P-Terminologie benutzt, auch von Ban Ki-moon.

Auch die Russen verwendeten in Georgien R2P-Vokabular.

Ok, die gute Nachricht: Sie benutzen es. Die schlechte: Es wurde falsch angewendet.

Wird Konsensfindung unter den Großen Fünf im Sicherheitsrat immer schwieriger, auch für R2P-Politik?

Das kann es heißen. Wir alle sorgen uns um die gute Ordnung und Einigkeit bei diesen Themen und bangen, ob eine neue Ära von Spannungen kommt. Wir hoffen, dass Russland zur Kooperation bei den internationalen Standards zurückkehrt. Ich habe vor kurzem mit Außenminister Sergej Lawrow gesprochen und bin da einigermaßen optimistisch. Dass Nicaragua das einzige Land war, das Russlands Partei ergriff, ist ja nichts, worauf Moskau stolz sein kann. Interessant ist, dass Russland wie auch China 2005 im Prinzip das Konzept *Responsibility to Protect* anerkannt haben.

Im Prinzip?

Im Prinzip, aber es wird immer Auseinandersetzungen über die konkreten Fälle geben. Deshalb müssen wir so klar sein in der Beschreibung der Kriterien und der Anwendung der Mittel. Ein hochrangiger Politiker in Indien sagte mir – und Indien war eines der zynischsten und vorsichtigsten Länder, wenn in New York über R2P gesprochen wurde –, dass das Land natürlich nicht beiseitestehen wird, wenn es erneut zu Genoziden käme. Aber er wolle sicher sein, dass R2P für die alten imperialistischen Schwergewichte kein allgemeiner Vorwand wird, ihr Gewicht in der Welt herumzuwerfen. «Aber wenn man R2P genau definieren, verfeinern und begrenzen kann, dann werden wir in diesen Parametern zusammenarbeiten.» Ich glaube ihm. Die Welt hat sich weiterbewegt. Wir haben vom Holocaust gelernt. Ich will Russland da nicht ausschließen, nicht China, Indien, auch nicht Venezuela und Kuba.

Muss erst eine Reform des Sicherheitsrats kommen, bevor dieser sich über den Einsatz von R2P einigen kann?

Da können wir lange warten. Doch es ist richtig, der Sicherheitsrat wird seine Glaubwürdigkeit und seine Fähigkeit, als Schiedsrichter akzeptiert zu werden, unweigerlich verlieren, wenn er seine Zusam-

International Crisis Group (ICG)

Die *International Crisis Group* ist einer der einflussreichsten Thinktanks des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements. Der Mitarbeiterstab umfasst mehr als 130 Personen aus rund vierzig Ländern. ICG unterhält Büros in Brüssel, Paris, London, New York und Washington D.C. sowie 15 Feldbüros, welche die Forschungsarbeit in den Konfliktregionen koordinieren. Im Vorstand sitzen u.a. ehemalige Staatspräsidenten, Außenminister (zurzeit auch Joschka Fischer), Premierminister, ein NATO-Kommandeur ...

Der ICG hatte 2004 einen Etat von zwölf Millionen US-Dollar, davon 40 Prozent von Regierungen (u.a. auch Deutschland), 45 von gemeinwohlorientierten Stiftungen, 15 von Wirtschaftsunternehmen und privaten Gebern. In einem Interview erklärte ICG-Präsident Evans, die Absicht von ICG sei es, die Informationslücke zu schließen, die durch Haushaltskürzungen der nationalen Außenministerien entstanden sei. Die ICG solle als eine Art «privates Außenministerium» fungieren. (Zitiert nach GIGA Focus Global 4/2007). ICG-Berichte sind unter www.crisisgroup.org einzusehen.

menetzung nicht verändert. Ich hoffe, das wird in den nächsten 15 Jahren kommen, sonst erleben wir eine fundamentale Erosion der Autorität, die wir für die Ordnung der Welt brauchen. Aber die Verantwortung liegt bei uns allen. Lasst uns doch bei Genozid, ethnischen Säuberungen und anderen Gräueltaten gegen die Menschlichkeit zumindest eine Grundlage für einen gemeinsamen und einstimmigen Re ex schaffen. Wer will schließlich den Holocaust noch einmal erleben? ■■■



Vita & Publikationen

Elisabeth Kiderlen ist Redaktionsleiterin von *Böll. Thema* und freie Redakteurin und Journalistin. Von 1992-1998 Redakteurin bei *Merian*, von 1998-2004 Feuilletonleiterin der *Badischen Zeitung*, im Wintersemester 2005/06 Dozentin an der Universität Isfahan, Iran. **Veröffentlichung:** «Was den Muslim seufzen läßt. Zur Kampagne «Eine Million Unterschriften für die Gleichstellung von Männern und Frauen vor dem Gesetz» in Iran», *taz*, 8. März 2008.

Zivilisatorischer Fortschritt oder Ermächtigungsgesetz?

Ein Kommentar zum neuen UN-Konzept *Responsibility to Protect* (R2P)

Von **Andreas Zumach**

«Die sogenannte Verantwortung zum Schutz ist nichts Anderes als eine Lizenz für den weißen Mann, sich ganz nach Belieben in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten des Südens einzumischen.» Diese Kritik eines Zeitungskolumnisten aus Sri Lanka zitierte der Vorsitzende der *International Crisis Group*, Gareth Evans, kürzlich in einem Vortrag zu *Responsibility to Protect* (R2P). Evans selbst hingegen pries den einstimmig gefassten R2P-Beschluss des New Yorker UNO-Gipfels vom September 2005 als einen «außerordentlichen Moment» der Geschichte.

Damit ist die Bandbreite der Meinungen zu R2P umrissen. Wer sich in der Diskussion um R2P nicht deutlich schwarz oder weiß positioniert, wird von allen Seiten angegriffen, so meine Erfahrung aus den letzten Jahren.

Bei einer rein abstrakten Beschreibung der Geschichte seit dem Dreißigjährigen Krieg wäre Evans durchaus zuzustimmen: Der R2P-Beschluss des UNO-Gipfels ist der jüngste in einer Reihe zivilisatorischer Fortschritte bei dem Versuch, völker- und menschenrechtliche Normen und Regeln zu vereinbaren, Kriege und andere Formen innerstaatlicher Gewalt zu minimieren und Verstöße gegen diese Normen und Regeln zu verhindern bzw. strafrechtlich zu ahnden.

Die wichtigsten Etappen auf diesem Erfolgsweg sind der westfälische Friedensschluss von 1648, die Haager Landkriegsordnung (1907), die Genfer Rot-Kreuz-Konventionen, die Gründungscharta vom Völkerbund und den Vereinten Nationen, die Kriegsverbrechertribunale von Nürnberg und Tokio, die UN-Genozidkonvention, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie das auf ihr gegründete Gebäude von Normen, Instrumenten und Institutionen zur Durchsetzung der Menschenrechte: die Sondertribunale des UN-Sicherheitsrats zu Ex-Jugoslawien und Ruanda und der Internationale Strafgerichtshof.

Das große Problem sind das Nord-Süd-Gefälle sowie die zahlreichen Doppelstandards und Unzulänglichkeiten bei der Anwendung und Durchsetzung dieser Normen, Regeln und Institutionen – insbesondere seit 1945 und verstärkt seit Ende des Kalten Krieges. Die wirkungsmächtigsten Beispiele hierfür sind die Angriffskriege, Völkermorde und andere schwere Menschenrechts-

verletzungen in Vietnam, Algerien, Afghanistan, Irak, Somalia, Ruanda, Ex-Jugoslawien, Guantánamo sowie der Nahost-Konflikt.

Diese konkreten Erfahrungen aus den letzten sechzig Jahren begründen das anhaltende Misstrauen bei vielen Regierungen Afrikas, Lateinamerikas und vor allem Asiens gegenüber dem R2P-Konzept. Dabei wird dieses Misstrauen auch instrumentalisiert, um die notwendige Kritik an aktuellen schweren Menschenrechtsverletzungen als angeblich unzulässige Einmischung in die innere Angelegenheit souveräner Staaten zurückzuweisen.

Verschärft wird dieses Problem durch die Verengung der öffentlichen R2P-Debatte auf die Option eines Einsatzes militärischer

«Die UNO ist völlig abhängig von der Bereitschaft und den nationalen Interessen einiger weniger militärisch handlungsfähigen Mitgliedsstaaten.»

Zwangsmittel durch die internationale Gemeinschaft. Doch selbst in Fällen, wo Konsens herrscht, bleibt ein großes Unbehagen hinsichtlich der Wahrnehmung der Schutzverantwortung durch die internationale Gemeinschaft.

Denn die UNO verfügt mangels besserer Ausstattung durch die Mitgliedsstaaten nur in völlig unzureichendem Maß über die nichtmilitärischen Kapazitäten, Ressourcen und Instrumente, die laut R2P-Gipfelschluss vom September 2005 vorrangig zum Einsatz kommen sollen. Mit Blick auf den Einsatz von Zwangsmitteln hat die UNO überhaupt keine eigenen Möglichkeiten und ist völlig abhängig von der Bereitschaft und den nationalen Interessen einiger weniger militärisch handlungsfähigen Mitgliedsstaaten.

Ausschließlich alle militärischen Interventionen seit Ende des Kalten Krieges – ob mit oder ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats – wurden von den Staaten des NATO-Bündnisses oder der EU durchgeführt. Auch in allen Blauhelmissionen der UNO seit 1991 spielten diese Staaten die entscheidende Rolle. Solange die UNO keine eigenen, von den Mitgliedsstaaten unabhängigen Instrumente erhält, wird der für die Umsetzung des R2P-Prinzips erforderliche Nord-Süd-Konsens kaum entstehen. ■■■



Vita & Publikationen

Andreas Zumach ist seit 1988 UNO-Korrespondent der taz und anderer Zeitungen, Rundfunk- und Fernsehanstalten mit Sitz in Genf. **Jüngste Veröffentlichung:** «Die kommenden Kriege. Ressourcen, Menschenrechte, Machtgewinn – Präventivkrieg als Dauerzustand?», Köln 2005.

Apropos Menschenrechte

Sichtbarkeit

Argentinien, Tschetschenien, Guantánamo – gegen das erzwungene Verschwinden.

Von Wolfgang S. Heinz

Mit «Verschwindenlassen» ist im Völkerrecht die rechtswidrige Internierung von Menschen durch staatliche Stellen gemeint, die dann aber jede Verantwortung hierfür ablehnen. Die Opfer werden meist außerhalb des normalen Polizei- und Justizsystems an geheimen Orten festgehalten, häufig gefoltert, oft ermordet.

Eine Besonderheit dieser Verbrechen ist, dass es zunächst keinen klaren Adressaten für Nachfragen und Appelle von Familienangehörigen oder Menschenrechtsorganisationen gibt. Streiten staatliche Behörden die Verantwortung für Inhaftierungen erst einmal ab, ist es schwer nachzuweisen, dass Behörden gleichwohl an der Entführung und Inhaftierung beteiligt waren. Diese Menschenrechtsverletzungen sind nicht neu: Im nationalsozialistischen Deutschland wie in den lateinamerikanischen Militärdiktaturen der 70er- und 80er-Jahre, später auf den Philippinen, in Sri Lanka, Ex-Jugoslawien, Algerien und der Russischen Föderation (Tschetschenien) ließ man Widerstandskämpfer oder Oppositionelle spurlos verschwinden. Auch die Regierung George W. Bush hat Terrorismusverdächtige in Geheimgefängnissen und in Guantánamo ohne Benachrichtigung der Familie und ohne Anklageerhebung eingesperrt.

Verschwindenlassen verletzt die Menschenrechte auf persönliche Freiheit und Sicherheit der Person, auf Anerkennung der Rechtsfähigkeit und das Recht, nicht der Folter oder anderer grausamer und erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden.

Seit 1980 arbeiten die Vereinten Nationen aktiv an diesem Thema. Ursächlich war die Politik der argentinischen Militärgouvernement (1976–1983). Damals ernannte die Menschenrechtskommission eine Arbeitsgruppe zum erzwungenen Verschwinden. 1992 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine (rechtlich nicht verbindliche) Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. 2003 begann eine weitere Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung einer Konvention und am 20. Dezember

2006 stimmte die Generalversammlung einstimmig dem Konventionstext zu.

Artikel 2 der UN-Konvention definiert das «zwangsweise Verschwindenlassen von Personen». Darunter fällt die Festnahme, Gefangenhaltung, Entführung von Personen oder jede andere Form von Freiheitsentzug durch einen Vertreter des Staates, durch eine Person oder eine Gruppe von Personen, welche mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen oder Auskunft über das Schicksal dieser Personen zu erteilen.

Mit diesem Artikel wird das Verschwindenlassen aus-

nahmslos verboten, auch in Zeiten des Notstands und des Krieges. Eine entsprechende systematische Praxis stellt ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar. Der Staat hat die Pflicht, Maßnahmen zur Strafverfolgung zu ergreifen, insbesondere gegenüber Personen, die entsprechende Befehle oder Anordnungen gegeben haben oder diese befolgen. Kein Befehl kann ein solches staatliches Handeln rechtfertigen oder als Entschuldigung hierfür herangezogen werden.

Doch wie kann ein Staat, der am Verschwinden beteiligt ist, gezwungen werden, diese Taten als Verbrechen zu verfolgen? Durch Schaffung von Straftatbeständen und klare staatliche Verantwortung. Die Konvention ist präventiv und ex post gedacht – aber natürlich ist in einer Diktatur kaum etwas zu machen.

Das neue Übereinkommen wurde gleich, nachdem es 2006 in Paris zur Unterschrift vorlag, von 57 Staaten unterzeichnet. Sobald es 20 Staaten ratifiziert haben, tritt es in Kraft. Deutschland zeichnete die Konvention am 26. September 2007. Eine zeitnahe Ratifikation durch den Deutschen Bundestag ist zu empfehlen und zwar unter Verzicht auf jegliche Vorbehalte. Inzwischen haben 78 Staaten gezeichnet und 5 Staaten bereits ratifiziert, d. h. die Zustimmung ihrer Parlamente liegt vor. ■■■

«Durch Artikel 2 der UN-Konvention wird das Verschwindenlassen ausnahmslos verboten, auch in Zeiten des Notstands und des Krieges.»



Vita & Publikationen

Wolfgang S. Heinz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte und Privatdozent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin. Er ist Mitglied des Beratenden Expertenausschusses des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen.

«Die Gesetzlosigkeit, Grausamkeit und Unfähigkeit meines Landes haben mich krank gemacht.»

Interview mit der amerikanischen Rechtsanwältin Candace Gorman vom *Center for Constitutional Rights*

Interview: Inga Beie

Am 11. Januar 2002 werden die ersten Gefangenen von Afghanistan nach Guantánamo überführt, seitdem wurden dort etwa 800 Terrorverdächtige (Zahlen von Amnesty International) interniert. Anfang 2008 wurden noch immer etwa 300 Gefangene, Staatsbürger aus mehr als dreißig Ländern, dort gefangengehalten. Die Praxis der US-Regierung, Verdächtige ohne ordentliches Gerichtsverfahren zu inhaftieren, verstößt sowohl gegen die Genfer Konventionen als auch gegen die Verfassung der Vereinigten Staaten. Das *Center for Constitutional Rights* (CCR) hat im Lauf der letzten sechs Jahre ein Netzwerk von ca. 500 ehrenamtlichen Anwälten aufgebaut, die dafür kämpfen, dass den Häftlingen der Rechtsgrundsatz des *habeas corpus* gewährt wird. Eine der Anwältinnen ist die Amerikanerin Candace Gorman, seit Dezember 2005 ist sie in die Arbeit des CCRs involviert.

Frau Gorman, wie würden Sie Ihre Gefühle beim ersten Besuch in Guantánamo beschreiben?

Ich war sehr nervös, da das Militär diese Gefangenen als die «Schlimmsten der Schlimmen» beschrieben hatte. Doch als Anwältin sollte es mir egal sein, ob mein Klient schuldig oder unschuldig ist. Mein Ziel war, dass die Regierung erklärt, warum sie meinen Klienten gefangenhält, und dass sie Anklage gegen ihn erhebt. Denn nur dann kann er sich wehren.



Guantánamo Oktober 2007. Drei Monate später wandte Amnesty International sich mit einer Petition von mehr als 1200 Parlamentariern aus aller Welt an den US-Kongress mit der Aufforderung, das Lager sofort zu schließen.

Was war der erste Eindruck von Ihrem Klienten?

Als ich den Raum betrat, sah ich einen verstörten Mann, dessen Bein am Boden festgekettet war. Abdul Al-Ghizzawi war glücklich, endlich eine Anwältin zu haben. Er war sichtlich krank. Ich vermied es, ihm Fragen zu stellen, da ich nicht wie ein weiterer Verhörbeamter wirken wollte. Ich brachte den ersten Morgen damit, ihm von mir und meiner Familie zu erzählen und über das politische System der USA und deren Rechtssystem zu sprechen.

Wie hat sich die Beziehung zu Ihrem Klienten über die Jahre entwickelt?

Herr Al-Ghizzawi ist Libyer und spricht Englisch. Er ist sehr offen, wir reden über viele Themen. Ich habe recht früh von den Gründen für seine Inhaftierung erfahren. Diese sind in meinen Augen mehr als kriminell. 2004 wurde er als «nicht feindlicher Kämpfer» eingestuft und sollte deshalb entlassen werden. Doch die Regierung

fand das Untersuchungsergebnis blamabel und, statt ihn zu entlassen, änderte sie seine Kennzeichnung zu «feindlicher Kombattant». Diese Ungerechtigkeit hat mich angetrieben, keinen Weg unversucht zu lassen, diesen Mann frei zu bekommen. Ich bin in europäische Länder gereist mit der Bitte, meinen Klienten aufzunehmen. Erfolglos.

Und der Fall Ihres zweiten Klienten?

Erst vor kurzem habe ich herausgefunden, aus welchem Grund Razak Ali in Guantánamo festgehalten wird. Es war schockierend. Ich erfuhr, dass die Regierung so wenig über diesen Mann wusste, dass sie ihm ein falsches Heimatland und einen falschen Namen zugeordnet hatte. Wie kann die USA verkünden, dass dieser zu den «Schlimmsten der Schlimmen» gehört, wenn sie nicht einmal wissen, wer er ist? Die Gesetzlosigkeit, Grausamkeit und Unfähigkeit meines Landes hat mich krank gemacht.



Vita & Publikationen

Candace Gorman ist Anwältin in Chicago. Sie kämpft für die Freilassung ihrer beiden Klienten aus Guantánamo und für die Schließung des Lagers. **Publikationen:** Gormans täglich aktualisierter «Guantánamo Blog» gtmoblog.blogspot.com
Weitere Informationen: Der Bericht «Sechs Jahre Guantánamo in Zahlen» ist unter www.amnesty.de/download/Guantánamo_250108.pdf abzurufen.



Vita & Publikationen

Inga Beie ist zurzeit Praktikantin bei der Heinrich-Böll-Stiftung in Washington D.C. Seit 2007 studiert sie an der *School of Advanced International Studies* der John Hopkins Universität *International Relations und International Economics*

«Es gibt wenig Hoffnung, auch nur einen größeren Teil der Leichen der Verschwundenen zu finden.»

Bericht vom Krieg in Tschetschenien.

Von Jens Siegert

Seit Beginn des zweiten Tschetschenienkrieges im September 1999 sind mehr als 3500 Menschen in Tschetschenien verschwunden. Die meisten von ihnen sind wahrscheinlich tot. Von Zeit zu Zeit werden Gräber gefunden, aber es gibt wenig Hoffnung, auch nur einen größeren Teil der Leichen der Verschwundenen zu finden. Die meisten seriösen Informationen über die Situation in Tschetschenien stammen aus den dortigen Büros des Menschenrechtszentrums *Memorial*. *Memorial* und andere Menschenrechtsgruppen berichten nach wie vor von weitgehender Straflosigkeit für Entführungen, Folter und Mord durch Sicherheitskräfte.

Seit Anfang 2007 sind Entführungen mit nachfolgendem Verschwinden der Entführten deutlich seltener geworden, wie *Memorial* feststellt. Der Grund ist ein im Februar 2007 vom tschetschenischen Präsidenten Ramsan Kadyrow ergangener Befehl an seine Truppen, die Entführungen einzustellen. Hintergrund scheint eine Auseinandersetzung mit der von Moskau kontrollierten Staatsanwaltschaft zu sein. Menschenrechtsorganisationen werfen den von Kadyrow kontrollierten regulären und irregulären Sicherheitsverbänden Verbrechen gegen Zivilisten wie Entführungen, Totschlag und Folter vor, und die Moskauer Beamten beschuldigen sich gegenseitig, nichts gegen die Verbrechen der jeweils anderen Seite zu unternehmen.

Wie auch immer Kadyrows Befehl motiviert ist: Die Lage in Tschetschenien hat sich dadurch ein wenig verbessert. Doch sie bleibt labil, denn der Befehl entspringt nicht einer Entwicklung zu mehr Rechtsstaat und Rechtssicherheit, sondern offensichtlich taktischen Erwägungen im Machtkampf zwischen Kadyrow und Moskauer Kreisen.

Unterdessen gehen die Entführungen weiter, wenn auch in weit geringerem Umfang. Etwa fünfzig Menschen verschwanden seit Sommer 2007, bevor sie, meist misshandelt, wieder auftauchten. Nur wenige sind danach bereit, über das zu sprechen, was mit ihnen geschah. Doch die wenigen Aussagen zeigen, dass fast immer Moskauer Sicherheitskräfte oder Kadyrow-Leute hinter diesen Entführungen stehen. Die Entführten werden gefoltert, ausgefragt und dann, völlig eingeschüchtert, wieder freigelassen. Einige sind auch heute noch verschwunden und wahrscheinlich tot. Noch schlimmer als in Tschetschenien ist inzwischen allerdings die Lage in den Nachbarrepubliken Dagestan und Inguschetien. ■■■

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Russland

Das Büro in Moskau fördert demokratische Akteure, vor allem in Nichtregierungsorganisationen. Ziel ist die Stärkung einer demokratischen politischen Kultur in Russland. *Memorial* ist seit 1990 der wichtigste politische Partner der Heinrich-Böll-Stiftung.

Guantánamo

- Januar 2007 werden 165 Gefangene in das neu erstellte Camp 6 verlegt. Hier herrschen die härtesten Haftbedingungen innerhalb von Guantánamo: Die Insassen verbringen mindestens 22 Stunden pro Tag in völliger Isolation in Zellen ohne Fenster bei ununterbrochener künstlicher Beleuchtung.
- Bis Februar 2008 war nur ein einziger Gefangener aus Guantánamo von den USA in einem Gerichtsverfahren einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden. (Quelle: Amnesty International).

Djamel Ameziane ist der erste Gefangene aus Guantánamo, dem am 28. Oktober 2008 eine Anhörung vor der Inter-Amerikanischen Kommission für Menschenrechte (IAKMR) gewährt wurde. Für den Algerier, der im Lager verschiedenen Formen der Folter ausgesetzt war, ist dies eine Gelegenheit, vor einem fairen Tribunal öffentlich zu sprechen. Ein Zeichen, dass sich beim Umgang mit Guantánamo etwas ändert?

Die Entscheidung des IAKMR ist wichtig, sie hat dazu geführt, dass die Situation des Herrn Ameziane näher untersucht wird. Je mehr Regierungen und Gerichte sich mit Guantánamo beschäftigen, desto besser.

Am 20. Dezember 2006 wurde die Internationale Konvention zum Schutz aller Menschen gegen das Verschwindenlassen einstimmig von der Generalversammlung der UNO verabschiedet. Die USA reagierte ablehnend.

Die jetzige Administration ist an so vielen illegalen Aktivitäten einschließlich des Entführens von Ausländern beteiligt, dass sie vor jedem Gesetz zurückschreckt, das die Position der Opfer stärkt. ■■■



Vita

Jens Siegert ist Leiter des Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Moskau. Ab 1989 arbeitete er als Korrespondent für private deutschsprachige Radiosender in Moskau, seit 1991 als Berater der Heinrich-Böll-Stiftung für Projekte in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Apropos Menschenrechte

Entwicklung

Von Andrea Kämpf



Die Entstehung des «Rechts auf Entwicklung» ist vor dem Hintergrund des Ringens der Entwicklungsländer um eine neue Weltwirtschaftsordnung in den 70er-Jahren zu sehen. 1986 wurde es dann in einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen umfassend ausbuchstabiert. Demnach beinhaltet das Recht auf Entwicklung:

Einen umfassenden Entwicklungsbegriff: Entwicklung ist nicht nur rein ökonomisch zu verstehen, sondern umfasst auch die Teilhabe an sozialen Errungenschaften und an der Gestaltung des öffentlichen Lebens.

Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte: Damit wird die Gleichrangigkeit der bürgerlichen und politischen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten betont.

Partizipation: Der Mensch ist das Subjekt von Entwicklung, die auf unterschiedlichen Wegen erfolgen kann. Daher müssen Men-

schen in die Formulierung und Gestaltung von Entwicklungsstrategien einbezogen werden.

Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit als Recht der Staaten: Auch international müssen entwicklungsfördernde Bedingungen vorliegen. Gefordert wird neben der Umgestaltung der Weltwirtschaftsordnung auch der Finanz- und Knowhow-Transfer von den Industrie- zu den Entwicklungsländern.

Diese Resolution ist völkerrechtlich nicht verbindlich, sie wird als Absichtserklärung dem sogenannten *soft law* zugeordnet. Das Recht auf Entwicklung wird in den Resolutionen der Generalversammlung wiederholt betont und fand Eingang in die Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 sowie 2000 in die Millenniumserklärung des UN-Gipfels.

Trotz dieser breiten Bezugnahme steht einer umfassenden rechtlichen Verbindlichkeit bis heute der ungeklärte Inhalt des «Rechts auf Entwicklung» entgegen. Neben der Frage, ob Staaten



Vita & Publikationen

Andrea Kämpf ist Juristin und Mitarbeiterin im Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Zuvor war sie mehrere Jahre in internationalen Organisationen tätig.

überhaupt Träger von Menschenrechten sein können, ist auch der Begriff der Entwicklung als solcher nicht abschließend bestimmt. Zur Klärung dieser Frage hat der Menschenrechtsrat (bzw. dessen Vorläufer, die Menschenrechtskommission) eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Inzwischen kann als gesichert gelten, dass das «Recht auf Entwicklung» als Anspruch Einzelner gegen den Staat international mehrheitlich anerkannt ist. In dieser Lesart geht das «Recht auf Entwicklung» allerdings kaum über den Anspruch auf Verwirklichung der Menschenrechte hinaus, die bereits in den beiden Menschenrechtspakten (BP-Rechte und WSK-Rechte) verankert und von fast allen Staaten als rechtlich bindend anerkannt sind.

Entsprechend der Erklärung kann das «Recht auf Entwicklung» jedoch nicht nur von Individuen ihrem jeweiligen Staat gegenüber geltend gemacht werden, sondern es soll auch Ansprüche zwischen Staaten begründen, Staaten also zu Trägern von Menschenrechten machen. Mit dem vorherrschenden Verständnis

*«Das Recht auf Entwicklung
als Einspruch des Einzelnen
gegen den Staat ist
international mehrheitlich
anerkannt.»*

von Menschenrechten als Rechten, die Ansprüche der Individuen gegen den Staat begründen, ist dies nicht vereinbar. Die Forderungen insbesondere von Entwicklungsländern nach einer Umgestaltung der Weltwirtschaftsordnung sowie der Verpflichtung zu internationaler Kooperation wird von den Industrieländern außerdem als rechtlicher Hebel für die Forderung nach mehr Entwicklungshilfe verstanden. Die Industriestaaten treten daher einem solchen Verständnis des «Rechts auf Entwicklung» entgegen, so auch die Bundesregierung in ihrem «8. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen». Hingegen betonen sie die Verantwortung jedes einzelnen Landes, durch *Good Governance*, Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption selber zur Entwicklung beizutragen.

Mit einer abschließenden Klärung dieser Streitfragen ist wohl auch in Zukunft nicht zu rechnen. Daneben wird das «Recht auf Entwicklung» bereits mit neuen Forderungen wie der Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit konfrontiert. Doch trotz oder vielleicht gerade wegen der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit kommt dem «Recht auf Entwicklung» eine wichtige Funktion zu: als Dach, unter dem Debatten um eine gerechtere Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung und der praktischen Umsetzung und Ausgestaltung von Entwicklungspartnerschaften stattfinden. ■■

«Welche Geltung haben die Menschenrechte, wenn Teile der Herrschaftsstruktur mit Todesschwadronen verbunden sind?»

Eine Reportage über die Komplizenschaft von Milizen, Verbrechen und Politik in Rio de Janeiro.

Von Thomas Fatheuer

Rio de Janeiro ist das Schaufenster Brasiliens. Jeder kennt das Panoramabild mit dem Zuckerhut. Rio de Janeiro ist sichtbar und macht sichtbar. Das hängt mit seiner eigenartigen sozialen Geographie zusammen. Die Armut ist nicht in trostlosen Vororten versteckt, in die sich kein Tourist oder Brasilianer der Mittelklasse traut, nein, mitten in den besten Lagen haben sich die Favelas ausgebreitet und teilen mit den Reichen und Gutgestellten denselben urbanen Raum. Diese radikale soziale Fragmentierung bei gleichzeitiger geographischer Intimität macht die Besonderheit der Stadt aus. Rio ist kein guter Ort für Verdrängung.

Zwei bis drei Millionen Menschen, mehr als ein Viertel der Bevölkerung des Ballungsraums, leben in Rio in Gebieten, in denen die Staatsmacht nicht oder kaum präsent ist. In der Regel waren und sind diese Gebiete von bewaffneten Drogenbanden kontrolliert. Das Gewaltmonopol des Staates ist weitgehend außer Kraft gesetzt, fundamentale Rechte der Bewohner existieren nicht.



Alltag im Complexo Alemão. In keiner Metropole der Welt tötet die Polizei so viel wie in Rio.

Drogenhändler kontrollieren den Zugang zum Gebiet, verhängen Ausgangssperren, üben Selbstjustiz und verteilen Geschenke. Oftmals sind die lokalen Chefs des Drogenhandels Jugendliche.

Die Polizei hat diesen Drogenbanden den Krieg erklärt. In keiner Metropole der Welt tötet die Polizei so viel wie in Rio. 1330 Menschen wurden 2007 Opfer von Polizeiaktionen, die Zahlen für 2008 zeigen eine steigende Tendenz. Und nie hat die Polizei so viel getötet wie unter dem Gouverneur Sergio Cabral Filho, einem treuen Verbündeten von Präsident Lula.

In dieser verworrenen Situation hat in den letzten zwei Jahren ein Phänomen auf sich aufmerksam gemacht, das schließlich den Namen «Milizen» erhielt. Unter Milizen versteht man bewaffnete Gruppen, die ebenfalls Territorien kontrollieren, aber nicht Teil des Drogenhandels sind. Diese Milizen werden in der Regel von aktiven oder ehemaligen Polizisten gebildet, sie legitimieren sich als Ordnungsmacht, die den Drogenhandel vertreibt, und finanzie-

ren sich über Schutzgelder, die Kontrolle des lokalen Handels und den Zugang zum Kabelfernsehen. Milizen sind kein neues Phänomen in Rio, aber in den letzten zwei Jahren hat sich das Gebiet, das sie kontrollieren, rasch ausgedehnt.

Zu Anfang wurden die Milizen von Bewohnern und Politikern mit kaum verhohlener Sympathie begleitet. Milizen galten als eine Art Bürgerwehr gegen den Drogenhandel, der Bürgermeister bezeichnete sie als kleineres Übel. 2008 kippte die Stimmung: Milizen hatten Journalisten gefoltert und in einer Favela als Drogenhändler verkleidet ein Blutbad angerichtet, um ihr Eingreifen als Ordnungsmacht zu rechtfertigen. Über diese Vorfälle wurde breit berichtet, denn sie hatten gezeigt, dass die Milizen dabei sind, eine Parallelmacht aufzubauen, besser organisiert als der Drogenhandel und mit gewachsenen Verbindungen zur Politik. Inzwischen beschäftigt sich ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss mit den Beziehungen von Politikern zu den Milizen,

mehrere Landtagsabgeordnete, darunter der ehemalige Polizeipräsident Rios, wurden verhaftet.

Um die Milizen ranken sich viele Mythen. Es ist schwierig, an solide Daten zu gelangen, denn in den Gebieten der Miliz herrschen Angst und das Gesetz des Schweigens. Das Heinrich-Böll-Büro in Brasilien hat den renommierten Gewaltforscher Ignacio Cano und sein Institut beauftragt, das Phänomen zu untersuchen. Die Forscher werteten systematisch Zeitungen aus, befragten die Bewohner und hatten Zugang zu einem Bürgertelefon, das anonyme Beschwerden registriert. Damit konnte erstmals ein differenziertes Bild entwickelt werden. Für Cano und sein Team war es «überraschend zu sehen, dass es keinen einheitlichen Typus von Milizen in Rio gibt. Einige bekämpfen den Drogenhandel, andere tolerieren ihn, andere sind selbst involviert. Das Erschreckendste ist, dass Millionen von Menschen nicht die geringste Kontrolle über ihr Leben haben und von bewaffneten Gruppen oder einer Person abhängen, die über alles bestimmt. Wir bezeichnen dies als Neofeudalismus.»

Die Studie räumt mit der Vorstellung auf, die Milizen seien so etwas wie eine Bürgerwehr gegen den Drogenhandel. Im Gegenteil: Sie sind nur eine andere Form des organisierten Verbrechens, Polizisten und Ex-Polizisten sind jetzt die handelnden Personen. Besorgniserregend ist die Beziehung zu Politikern. Laut Cano sind «Teile der Exekutive wie der Legislative an den Milizen beteiligt. Die Verbindung von Todesschwadronen mit klientelistischen Politikstrukturen ist in Rio seit langem bekannt. Sie erschwert die Umsetzung sozialer Reformen und die Demokratisierung der Gesellschaft. Denn: Welche Geltung haben die Menschenrechte, wenn Teile der Herrschaftsstruktur mit Todesschwadronen verbunden sind?»

In einer solchen Situation ist es für die Bürger extrem schwierig, sich zu organisieren und eigene Rechte durchzusetzen. In den Favelas wohnen die Ärmsten, auch wenn die Vorstellung von Elendsvierteln



Vita

Thomas Fatheuer leitet seit 2003 das Brasilien-Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Rio de Janeiro.

längst nicht mehr zutrifft. In vielen Favelas hat sich bescheidener Wohlstand und eine Art untere Mittelschicht entwickelt. Für Cano ist daher die Gewalt keine unmittelbare Auswirkung der Armut: «Es gibt Länder, die ärmer sind als Brasilien und trotzdem kaum Gewalt kennen. Die extreme Ungleichheit, die im engen Raum aufeinander prallt, ist eine wichtigere Gewaltursache als die Armut.» Er beschreibt Brasilien als extrem fragmentiertes Land, in dem die Elite die Bevölkerung mit Gewalt kontrolliert. «Die Gewalt ist ein Instrument der Konfliktregulierung, der sozialen Kontrolle. Dies ist tief verankert in der brasilianischen Geschichte, in der die Polizei einst ein Ordnungsinstrument der Sklavenhalter war. Das Auspeitschen der Sklaven gehörte zu ihren Funktionen.»

Für Cano steht die Akzeptanz der Gewalt im Zentrum des Problems. «Tatsächlich akzeptieren die Brasilianer, Opfer wie Täter, Arme wie Reiche, Gewalt als naturgegeben. Oft beklagen sich die Mütter von Opfern, indem sie sagen: «Mein Sohn ist gefoltert worden, sie haben ihn wie einen Kriminellen behandelt.» Das hieße ja, einen Kriminellen kann man ruhig foltern und töten. Die Gesellschaft paktiert mit der Gewalt. Sie will, dass die Polizei mit Gewalt für Ordnung sorgt, nur soll es dabei die «Schuldigen» treffen. Wenn die Polizei Unschuldige ermordet, heißt es, die Polizisten

*«Es gibt Länder, die ärmer sind als Brasilien
und trotzdem kaum Gewalt kennen. Die extreme
Ungleichheit ist eine wichtigere Gewaltursache
als die Armut.»*

sind brutale Schwachköpfe. Aber zum Teil ist die Polizei so, wie sie ist, weil die Gesellschaft sie so will.»

Die Umfragen zeigen, dass eine Mehrheit der Bevölkerung folgendem Satz zustimmt: Die Kriminellen respektieren nicht unsere Rechte, also können wir auch nicht ihre Rechte achten. «Es herrscht die Vorstellung», so Cano, «dass Menschenrechte etwas Erworbenes, Verdientes sind und nicht etwas, das zum Wesen des Menschseins gehört.» So sagt Lula nach dem Polizeimassaker in der Favela

Complexo Alemão: «Wir können die Kriminellen nicht mit Rosen bekriegen» – und das obwohl ein Teil der Opfer von der Polizei regelrecht hingerichtet worden ist.

Doch Cano erkennt durchaus an, dass es Fortschritte gibt. Die Regierung unterschreibt alle internationalen Abkommen über Menschenrechte, Lula hat einen integren Politiker zum Menschenrechtsbeauftragten ernannt und leugnet zumindest die Probleme nicht mehr. Und immerhin beschäftigt sich ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss inzwischen mit dem Treiben der Milizen und deren Verbindungen zu Polizei und Politik.

Einfache Lösungen sind in einer solchen Situation nicht zu erwarten. Natürlich sind Armut und soziale Exklusion der Nährboden für Drogenhandel und Milizengewalt. Die Favelas müssten als integraler Teil der Stadt gesehen werden und nicht als feindliches Territorium. Ein Reihe von Kultur- und Bildungsprojekten leistet bereits seit Jahren gute Arbeit. Aber sie allein werden nicht ausreichen, die Gewaltspirale zu durchbrechen, ja sie drohen zu scheitern, wenn sie letztlich vom Wohlwollen der Drogenbosse oder Milizenführer abhängen. Eine Bewohnerin bemerkte resigniert: «Die Milizen, das ist die Polizei. Wir haben also niemanden, an den wir uns wenden können.»

Genau hier setzte die Arbeit der Menschenrechtsgruppen an. Wenn keine rechtsstaatliche Instanz mehr erreichbar ist, dann sind Drogenbanden, Milizen und Polizei nur verschiedene Aspekte desselben Gewaltproblems. Der Rechtsstaat muss wieder als zivilisierende Kraft und nicht als zweifelhafter Kombattant eingreifen. Die Wahrung der fundamentalen Menschenrechte, des Rechts auf Unversehrtheit, auf Schutz gegen Gewalt, wird damit zur Bedingung für soziale und kulturelle Entwicklung.

Immerhin, die brasilianische Regierung zeigt sich nicht immun gegen internationale Kritik. Deshalb bringen NGOs exemplarische Fälle von Menschenrechtsverletzungen vor den Gerichtshof der OAS (*Organization of the American States*). Gerade Lula, der Brasilien immer mehr als Global Player etablieren will, ist um das Image des Landes bekümmert. Das ist nicht viel, aber wenigstens ein Ansatzpunkt. ■■

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Brasilien

Menschenrechte und Bürgersicherheit sind ein wichtiges Arbeitsfeld des Stiftungsbüros in Rio. Wir unterstützen die Arbeit von Menschenrechtsgruppen in Amazonien und Rio de Janeiro. *Justiça Global* aus Rio arbeitet mit Opfern von Menschenrechtsverletzungen und bringt exemplarische Fälle vor den Internationalen Gerichtshof der OAS (Vereinigung der Staaten Amerikas). Zuletzt beteiligten wir uns an einer Kampagne gegen Panzerwagen der Militärpolizei, die für Einsätze in Favelas benutzt werden.

Seit 2007 fördern wir die Zusammenarbeit verschiedener Menschenrechtsgruppen und eines Forschungsinstituts, um das Phänomen bewaffneter Milizen zu beleuchten und eine Analyse des Zustands der öffentlichen Sicherheit in Rio zu entwickeln. Die Studie über die Milizen wurde unter dem Titel «Sicherheit, Drogenhandel und Milizen» veröffentlicht. Alle großen brasilianischen Zeitungen haben darüber berichtet und die Ergebnisse wurden in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorgestellt.

Apropos Menschenrechte

Nahrung, Kleidung, Wohnung, Bildung

Durchsetzung eines Mindeststandards oder Überregulierung?

Von Michael Windfuhr

Die Wiener Menschenrechtskonferenz kam 1993 zu einem eindeutigen Befund: «Die Menschenrechte sind unteilbar, hängen zusammen und bedingen einander.» Damit wurde ein Verständnis der Menschenrechte formuliert, das inzwischen die Arbeit von NGOs weltweit prägt: Zum Schutz und zur Verteidigung der Menschenwürde bedarf es der Durchsetzung aller Menschenrechte, sowohl der bürgerlich-politischen (BP-Rechte) wie auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (WSK-Rechte). Die Zahl der Menschenrechtsanwälte und -verteidiger, die im WSK-Bereich arbeiten, steigt. Noch ist die Zahl der Organisationen, die sich schwerpunktmäßig um WSK-Rechte kümmern, begrenzt¹, aber zahlreiche traditionelle Menschenrechtsorganisationen, die sich jahrzehntelang ausschließlich um bürgerliche und politische Menschenrechte kümmerten, haben ihre Arbeit auf die WSK-Rechte ausgeweitet – wie Amnesty International oder die Internationale Juristenkommission (ICJ).

Auch in der völkerrechtlichen Kodifizierung hat sich zuletzt viel getan: Rechtzeitig zum sechzigsten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird ein wichtiges neues Rechtsinstrument zur Ratifikation ausliegen – es ermöglicht Individualbeschwerden für Verletzungen von WSK-Rechten. Seit der Wiener Menschenrechtskonferenz haben sich Völkerrechtler und Menschenrechtsorganisationen für die Verabschiedung eines solchen Zusatzprotokolls eingesetzt. Die Widerstände vieler Regierungen waren groß und es bedurfte jahrelanger Debatten, bevor der Text in einer Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats entwickelt werden konnte. Auch auf nationaler Ebene kommt die Einklagbarkeit der WSK-Rechte voran, wie international eine wachsende Zahl von Gerichtsverfahren deutlich macht.

Damit ist die formelle Anerkennung der Gleichberechtigung von bürgerlich-politischen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vollzogen. Es bleibt die Frage: Warum tun sich viele

Regierungen, aber auch Praktiker, immer noch schwer damit, die WSK-Rechte in vergleichbarer Weise anzuerkennen und systematisch anzuwenden wie die BP-Rechte? Drei Bündel von Gründen sollen hier vorgestellt werden.

Späte Anerkennung. Ein erster Grund liegt sicherlich in der noch jungen Geschichte der WSK-Rechte. Während der Liberalismus seit der Französischen Revolution politische Individualrechte einforderte, waren politische Bewegungen, die sich für soziale Rechte einsetzten, eher an den Idealen gesamtgesellschaftlicher Umverteilung interessiert denn an einklagbaren individuellen Rechten. Doch hier findet eine Veränderung statt.

In die Formulierung und Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 wurden beide Menschenrechtsbereiche gleichermaßen aufgenommen. Die Kodifizierung in zwei Völkerrechtsverträgen, den Pakt über BP-Rechte und den Pakt über WSK-Rechte, war 1966 abgeschlossen. Beide traten 1976 in Kraft, nachdem genü-

¹ Vorreiter sind FIAN (FoodFirst Information and Action Network) und HIC (Habitat International Coalition), die seit Mitte der 80er-Jahre als internationale Netzwerke zum Recht auf Nahrung und auf Wohnung arbeiten.

gend Staaten sie ratifiziert hatten. Doch das UN-Komitee, das mit der Überwachung der WSK-Rechte befasst ist, wurde erst 1987 eingesetzt. Seine «Allgemeinen Rechtskommentare» haben sich vor allem seit 1999 mit der Beschreibung und Interpretation einzelner Rechte befasst, zuerst mit dem Recht auf Nahrung, dann mit den Rechten auf Bildung, Gesundheit, Wasser, Arbeit und soziale Sicherung.

Das Verständnis für WSK-Rechte ist enorm gewachsen. Bis es allerdings zu den Richtern und Verwaltungsbeamten durchsickert, wird es viel Überzeugungsarbeit brauchen. Die Umsetzung dieser Rechte erfordert Detailkenntnisse auf mehreren Feldern, oft müssen parallele Maßnahmen

«Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) bieten ein enormes Potenzial zur Redefinition der Rolle des Staates.»

in verschiedenen Bereichen koordiniert werden. Zum Beispiel kann das Recht auf Nahrung ein gleichzeitiges Handeln im Agraraußenhandel, bei der Absicherung von Landtiteln und den Transferleistungen für Arme erfordern.

Progressive Umsetzung. Lange galten die WSK-Rechte ausschließlich als positive Leistungsrechte, d.h. als Ansprüche der Bürger auf Leistungen des Staates. Die BP-Rechte wurden hingegen als negative Abwehrrechte verstanden, deren Gewährleistung vor allem durch ein Unterlassen staatlichen Handelns bzw. staatlicher Unterdrückung garantiert werde. Galt die Durchsetzung der WSK-Rechte deshalb als abhängig von den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten, wurden die BP-Rechte als kostenneutral angesehen und somit als problemlos garantierbar. Doch das Verständnis von WSK-Rechten hat sich inzwischen gewandelt. Es hat sich gezeigt, dass

alle Menschenrechte drei unterschiedliche Verpflichtungsebenen haben und negatives wie positives staatliches Handeln erfordern.

Jeder Staat hat bei der Umsetzung der Menschenrechtsnormen dafür einzustehen, dass Menschen, die auf seinem Territorium leben, vor Übergriffen des Staates geschützt sind (Respektierungsverpflichtung). Die Regierungen müssen sicherstellen, dass nicht Dritte, d.h. private Akteure, zu Menschenrechtsverletzungen beitragen (Schutzpflicht). Darüber hinaus muss er für die volle Gewährleistung eines jeden Menschenrechts Investitionen tätigen, das heißt, er hat auch Leistungspflichten (Gewährleistungspflicht). Bei der Umsetzung der WSK-Rechte kommt der Gewährleistungspflicht zwar eine größere Bedeutung zu als bei vielen BP-Rechten, dennoch unterscheiden sich die Staatspflichten für beide Bereiche nicht grundsätzlich: Zur Beseitigung von Diskriminierung im Bereich der BP-Rechte muss der Staat oft auch finanzielle Mittel einsetzen, während er beim Recht auf Bildung (WSK-Recht) sicherstellen muss, dass Minderheiten *de jure* und *de facto* nicht vom Schulbesuch ausgeschlossen werden (Schutzpflicht).

Politische Widerstände. Die Durchsetzung dieses neuen Verständnisses von WSK-Rechten stößt auf politische Widerstände. Diese sind besonders groß bei Ökonomen und Politikern, die ordnungspolitische Bedenken hegen und auf die Privatisierung staatlicher Funktionen setzen. Sie sehen eine auf Menschenrechte bezogene Debatte über die Aufgaben des Staates im Bereich des Sozialen mit Sorge und befürchten zu viel Regulierung.

Befürworter der WSK-Rechte verweisen hingegen darauf, dass gerade ein menschenrechtsbasierter Ansatz hilft, präzise zu definieren, was der Staat leisten bzw. wo er Rahmenbedingungen aktiv gestalten muss. WSK-Rechte helfen, Mindestanforderungen für staatliches Handeln in Zeiten der Globalisierung präzise zu definieren.

Widerstände kommen zudem von Regierungen, die sich generell schwer tun mit

der Regelung sozialer Rechte im Rahmen ihrer Verfassung. Bei der Verhandlung des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt für WSK-Rechte waren es u. a. die USA und England, von denen immer erneut grundsätzliche verfassungs- und ordnungspolitische Sorgen formuliert wurden. Diese Länder haben bislang auch erbitterten Widerstand gegen verbindliche UN-Normen für transnationale Konzerne geleistet. Sie setzen auf freiwillige Regelungen.

Erstaunlicherweise ist die Anerkennung von WSK-Rechten in Entwicklungsländern, bei denen eine Umsetzung viel weitreichendere Veränderungen und Kosten mit sich bringt, problemloser. In vielen Verfassungen der letzten Jahrzehnte findet sich eine explizite Anerkennung von WSK-Rechten, so in Südafrika, Brasilien oder in der neuen Verfassung von Ecuador.

Großes Potenzial. WSK-Rechte bieten ein enormes Potenzial zur Redefinition der Rolle des Staates, gerade nach einer Phase fortgeschrittener Liberalisierung. Da WSK-Rechte Mindestfunktionen von Staatlichkeit beschreiben, gab es lange Zeit auch Widerstände bei den sozialen Bewegungen, denen die Formulierung von Mindestansprüchen zu wenig war und die weiterreichende Veränderungen forderten. Doch nehmen gerade die neuen sozialen Bewegungen in letzter Zeit die Nützlichkeit von WSK-Rechten wahr. Die weltweite Anerkennung der Menschenrechte macht es möglich, diese Rechte als Mindeststandard überall einzufordern. ■■■



Vita & Publikationen

Michael Windfuhr ist Leiter des Teams «Menschenrechte» im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD). Er war zuvor Direktor von FIAN-International.

Veröffentlichung: (Hrsg.) «Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globalization», Sida Schweden 2005.

Trinkwasser

Von Ingrid Spiller

Am 28. März 2008 hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig eine Resolution zum Recht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung verabschiedet. Die Resolution wurde von Deutschland und Spanien initiiert und von über dreißig weiteren Staaten miteingebracht. Damit wird ein zunächst auf drei Jahre begrenztes Mandat zur Klärung der rechtlichen Verpflichtungen und der Herausarbeitung von *best practices* eingerichtet. Um Einstimmigkeit zu erreichen, wurde die Resolution abgeschwächt und der explizite Zusammenhang vom Recht auf Wasser und dem Recht auf Sanitärversorgung gestrichen.

Die Abschwächung wurde auf Betreiben von Kanada, den USA und Großbritannien durchgesetzt, strittig war die Einklagbarkeit dieses Rechts. Trotzdem ist der Beschluss ein wichtiger Schritt, er erhöht den Druck auf die Staaten, die Trinkwasser- und Abwasser-versorgung sicherzustellen.

Faktisch besteht diese Verpflichtung schon längst. Sie wurde in mehreren internationalen Abkommen festgeschrieben, doch nur zögerlich umgesetzt. 1,1 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, 2,6 Milliarden keinen Zugang zu Sanitärversorgung. Die Wasser- und Abwasserprogramme erreichen oft die armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen nicht. Und auf nationaler und internationaler Ebene werden zu wenige Ressourcen zur Verfügung gestellt.

Viele Faktoren tragen zur Verschärfung des Mangels bei:

- Die schnelle Urbanisierung und das Anwachsen von Megastädten übernutzen und verschmutzen die Wasserreserven und zerstören den Wasserkreislauf durch die Versiegelung der Böden.
- Klimawandel und Erderwärmung beschleunigen die Verdunstung von Oberflächenwasser.
- Der Handel mit «virtuellem Wasser» beim Export von Agrar- und Industrieprodukten führt zur Überausbeutung. Für die Produktion von einem Kilo Weizen werden 1.300 Liter Wasser benötigt, für ein Kilo Rindfleisch 16.000 Liter und für eine Jeans 10.850 Liter.
- Neue Technologien verbrauchen das Grundwasser schneller, als es sich regenerieren kann. Die Folge: Absinken des Wasserspiegels, im schlimmsten Fall Erschöpfung der Süßwasservorräte.

«Ein Entwicklungsansatz, der auf Rechten beruht, stellt den einzelnen Menschen in den Mittelpunkt.»

Die Regierungen sind für diese Probleme verantwortlich, denn sie sind es, die die Entscheidungen für ein bestimmtes Entwicklungsmodell getroffen haben. So müssen sie jetzt konkrete Maßnahmen ergreifen, um das Recht auf Wasser zu gewährleisten. Sie müssen sicherstellen, dass alle Akteure, die ihrer Jurisdiktion unterstehen – Individuen, Gemeinschaften, der Privatsektor – das Gleiche tun und dass alle Betroffenen über ihre Grundrechte informiert sind.

Das *Recht auf Wasser*: Ein Entwicklungsansatz, der auf Rechten beruht, stellt den einzelnen Menschen in den Mittelpunkt und begreift ihn nicht als passiven «Empfänger» von Hilfe. Ein solcher rechtebasierter Ansatz schließt den Grundsatz von Nichtdiskriminierung ein. Das betrifft insbesondere das sensible Thema von Kosten und Preisen für die Wasser- und Sanitärversorgung. Der Staat ist gefordert, ein System zu etablieren, das auch den Armen eine sichere Wasser- und Abwassergrundversorgung gewährleistet. Dieses Recht verlangt Nachhaltigkeit für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen. Von den Verbrauchern wird erwartet, dass sie sich finanziell oder auf andere

ihnen mögliche Weise an den Kosten beteiligen. Darüber hinaus fordert dieser Ansatz Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit durch entsprechende Gesetze, Institutionen und administrative Mechanismen.

Bislang haben etwa 25 Länder Schritte unternommen, das Recht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung verfassungsmäßig zu verankern. Doch erst wenn in einem Land die Harmonisierung aller Gesetze in Bezug auf dieses Recht garantiert ist und ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt wurden, tritt es wirklich in Kraft. Letztlich hängt die Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser vom politischen Willen der Regierungen ab. Eine starke, aktive Zivilgesellschaft kann diesem Willen Nachdruck verleihen. ■■

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Mexiko, Zentralamerika und der Karibik

Die Arbeit des Büros in Mexiko Stadt hat den Schwerpunkt Demokratieförderung. Hierdurch soll zur Bildung einer *Ciudadanía* (Bürgerschaft) beigetragen, Gemeinschaftsgüter geschützt, Menschenrechte verteidigt und Geschlechterdemokratie gefördert werden. Das Büro unterstützt den Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft und den Institutionen der Regierung.



Vita

Ingrid Spiller ist Leiterin des Büros der Heinrich-Böll-Stiftung für Mexiko, Zentralamerika und die Karibik. 1998–2000 war sie verantwortlich für das internationale Studienprogramm der Heinrich-Böll-Stiftung, 2001–2006 Referentin der Stiftung für internationale Politik sowie stellvertretende Leiterin der Auslandsabteilung.

Gesunde Umwelt

Von Tilman Santarius

Berichte aus Haiti, dem ärmsten Land der Welt, überbringen selten gute Nachrichten. Die Bilder der Hungeraufstände im Frühling 2008 wirkten besonders schockierend. Die Preise waren so sehr gestiegen, dass die Armen sich keine Lebensmittel mehr kaufen konnten. In der Hauptstadt Port-au-Prince besetzten sie aus Protest Straßenkreuzungen und zogen zum Präsidentenpalast, Geschäfte wurden geplündert und es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen mit der Polizei, dem Militär und sogar mit Blauhelmen. In Folge der Unruhen stürzte die Regierung der Inselrepublik. Nur, der Weltmarktpreis für Nahrungsmittel veränderte sich nicht. Das Wechselspiel aus Angebot und Nachfrage und all die anderen politischen und wirtschaftlichen Faktoren, die die Nahrungsmittelpreise beeinflussen, blieben vom Hungeraufstand unbeeindruckt.

Die Krise in Haiti zeigt die enge Verschränkung von Menschenrechten und Umweltpolitik. In einer Welt endlicher Ressourcen und steigender Nachfrage entstehen Menschenrechtsverletzungen immer öfter durch Umweltzerstörung und dadurch, dass den Menschen der Zugang zu den natürlichen Gütern verwehrt wird. Oft fehlen den betroffenen Bevölkerungsgruppen Ausweichmöglichkeiten, sie haben nicht die Mittel, sich Ressourcen, die ihnen weggenommen wurden, über den Markt zurückzuholen. Was als Konflikt über Landrechte begann, wächst sich zu einem Menschenrechtskonflikt aus.

Zum anderen zeigen die Hungeraufstände in Haiti, dass Menschenrechtsverletzungen, die aus Ressourcenmangel herrühren, meist die Ärmsten der Armen treffen. Die Verursacher sitzen weit entfernt, auch jenseits der Landesgrenzen. Der Zusammenstoß protestierender Haitianer mit den UNO-Blauhelmen kann als Zeichen gelesen werden. Denn es ist nicht in erster Linie das Bevölkerungswachstum, das die Lebensmittelpreise auf dem Weltmarkt in die Höhe treibt. Es sind vor allem die Fleischnachfrage der Eliten in den Schwellenländern, die mit Agrartreibstoffen gefüllten Tanks der Autofahrer in den Industriestaaten und die massiven Ernteauffälle durch den Klimawandel, die die Preisspirale antreiben.

«Die Hauptbetroffenen des Klimawandels sind die Länder des Südens und dort vor allem jene Menschen, die direkt von der Natur leben.»

Die Hauptbetroffenen des Klimawandels sind die Länder des Südens und dort vor allem jene Menschen, die direkt von der Natur leben. Sie bekommen die destabilisierenden Folgen der Erderwärmung wesentlich schroffer zu spüren als die Städter im eigenen Land oder in den Industrieländern. Die Armen sind doppelt verwundbar: Sie sind den fragilen Naturbedingungen direkt ausgesetzt und sie sind kaum in der Lage, sich den neuen Risiken anzupassen. So wirkt der Klimawandel nicht nur als Armutsverstärker, sondern stellt letztlich einen Angriff der fossilen Wohlstandsbürger auf die Menschenrechte ganzer Bevölkerungsgruppen dar.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 spielt der Umweltschutz noch keine Rolle. Genauso wenig taucht er im Internationalen Pakt über die politischen und bürgerlichen Rechte oder im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf, die 1966 beschlossen wurden. Das war noch bevor das Buch «Die Grenzen des Wachstums» 1971 die Endlichkeit der Ressourcen in die öffentliche Debatte trug. Mittlerweile aber ist die Verschränkung von Ökologie und Menschenrechten so evident, dass dem Schutz von Naturräumen und der natürlichen Ressourcen bei der Sicherung der Menschenrechte ein hoher Stellenwert zukommen muss. Die Sicherung der Menschenrechte fällt zunehmend mit dem Schutz der Umwelt zusammen. Nichts würde die Ernährungssicherheit der haitianischen Bevölkerung auf Dauer besser gewährleisten als eine ökologische Regeneration der extrem degradierten Böden der Insel und der (Wieder)Einstieg in eine nachhaltige Form der Landwirtschaft. Nur so könnten sich die Menschen vor Ort aus eigener Kraft versorgen.

Nicht nur der Gedanke des Umweltschutzes stand 1948 der Menschenrechtspolitik fern. Auch dass Menschenrechtsverletzungen durch Fernwirkung erfolgen, also durch Mechanismen und Akteure, die außerhalb des Einflussbereichs der Betroffenen liegen, war noch nicht akut. Die Zuständigkeit der Staaten und Regierungen blieb auf den Schutz der eigenen Bürger beschränkt. Doch längst ist die Welt keine Arena unabhängiger, geschlossener Volkswirtschaften mehr. Mit dem Übergang von der Staatenge-

meinschaft zur Weltgesellschaft müssen auch die internationalen Akteure in die Pflicht genommen werden – allen voran transnational operierende Unternehmen, aber auch internationale Institutionen wie die WTO oder die Weltbank. Und Regierungen müssen nicht nur die Menschenrechte der Bürger in ihrem Land schützen, sondern zudem die extra-territoriale Verantwortung übernehmen, dass ihre Politiken nicht die Rechte von Bürgern jenseits ihrer Grenzen gefährden. Wie sonst sollte die Universalität der Menschenrechte in einer globalisierten Welt umgesetzt werden, wenn ihr nicht die Universalität der Menschenpflichten gegenübersteht?

Die internationale Politik ist noch ein gutes Stück davon entfernt, transnationale Unternehmen in einer völkerrechtlich bindenden Konvention auf die Einhaltung und den aktiven Schutz der Menschenrechte zu verpflichten. Immerhin: 2003 legte eine Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission die viel beachteten *UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporation and other Business Enterprises with regard to Human Rights* vor. Wenn die UN-Normen in verbindliches Völkerrecht gegossen werden könnten, wäre dies tatsächlich eine Sternstunde der politischen Menschenrechtsarbeit. Doch zunächst gab es viel Gegenwind von einer Interessenkoalition von Industrie- und Entwicklungsländer-Eliten. Einige NGOs halten die Umsetzung der UN-Normen bereits für gescheitert.

Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, versucht nun, mit seinem 2008 veröffentlichten Bericht über eine Weiterentwicklung der OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen die Konzerne zum Einhalten verbindlicher Standards zu bewegen. Vor allem sollen jetzt Betroffene wie NGO's in den Heimatländern der Unternehmen einfacher Beschwerden gegen widrige Praktiken einreichen können. Ruggie kritisierte unter anderem die Bundesregierung, weil die Beschwerdestelle just in der Abteilung des Bundeswirtschaftsministeriums

Ein rechtebasierter Ansatz der Politikgestaltung im Kampf gegen den Klimawandel

Politische Strategien gegen den Klimawandel		
Menschenrechtsprinzipien zur Politikgestaltung	Reduktion Minderung der Treibhausgasemissionen: wesentlich für die Achtung und den Schutz der Menschenrechte	Anpassung Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen unvermeidbare Auswirkungen des Klimawandels: mittlerweile wesentlich zur Bekämpfung der Folgen von Missachtung und mangelndem Schutz der Menschenrechte
Garantie des Mindestmaßes eines grundlegenden Rechtsstandards für alle	Die Staaten müssen nationale und internationale Reduktionsziele und -strategien implementieren, die das Risiko einer Überschreitung der CO2-bedingten Erderwärmung über 2 Grad hinaus verringern	Die Staaten müssen Katastrophenhilfe und Anpassungsinitiativen anpeilen, um die grundlegenden Rechte der am stärksten gefährdeten Menschen – Leben, Lebensmittel, Wasser, Obdach und Gesundheit – schützen zu können
Ausrichtung auf die Verwundbarkeit und auf diejenigen, deren Rechte am stärksten gefährdet sind	Die Staaten müssen sicherstellen, dass durch ihre Reduktionsstrategien die Rechte gefährdeter Menschen nicht ausgehöhlt werden – weder im eigenen Land noch im Ausland	Die Staaten müssen sicherstellen, dass die Anpassungshilfe den gefährdetsten Gruppen (Frauen, Minderheiten und Kindern) zugute kommt
Beteiligung der Menschen, deren Rechte von den politischen Maßnahmen tangiert werden, sicherstellen	Die Staaten müssen sicherstellen, dass die am stärksten betroffenen Gruppen und Gemeinschaften wirksam auf die Festlegung der nationalen und internationalen Reduktionsziele und -strategien Einfluss nehmen können	Die Staaten müssen sicherstellen, dass die am stärksten betroffenen Gruppen in die Ausgestaltung und Umsetzung der Anpassungsmaßnahmen eingebunden werden, um ihre Rechte zu sichern.
Rechenschaftspflicht und Maßnahmen zur Abhilfe von Verstöße schaffen	Die Staaten müssen die Öffentlichkeit über die bei der Umsetzung der Ziele und Strategien erreichten Ergebnisse informieren	Die Staaten müssen sicherstellen, dass die nationalen und internationalen Anpassungsstrategien sowie die dafür bestimmten Mittel wirkungsvoll und transparent gesteuert und verwaltet werden
Einhaltung der Verpflichtung internationaler Zusammenarbeit zur weltweiten Verwirklichung der Rechte	Die Staaten müssen sich entsprechend ihrer nationalen Verantwortung für die Verursachung des Klimawandels und entsprechend ihrer Unterstützungsmöglichkeiten zur Emissionsreduzierung verpflichten	Die Staaten müssen entsprechend ihrer nationalen Verantwortung für die Verursachung des Klimawandels und entsprechend ihrer Unterstützungsmöglichkeiten die internationale Anpassung finanzieren
Quelle: Oxfam international. Der gesamte Text kann heruntergeladen werden unter: www.oxfam.org/en/policy/bp117-climate-wrongs-human-rights-0809		
		Übersetzung: Andreas Bredenfeld.

angesiedelt ist, die gleichzeitig die Interessen der Unternehmen vertreten soll.

Wenig Fortschritt gibt es bei den internationalen Institutionen wie der WTO, dem IWF und den Entwicklungsbanken, bei denen der Schutz der Menschenrechte weder in den Vertragswerken noch auf der Agenda steht. In der gegenwärtigen Doha-Verhandlungsrunde der WTO werden menschenrechtliche Belange vollständig

ausgeblendet, obwohl die Verhandlungen einst als «Entwicklungsrunde» begonnen wurden. ■■■



Vita & Publikationen

Tilman Santarius ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und Vorstandsmitglied bei Germanwatch e.V. **Jüngste Veröffentlichungen:**

Ko-Autor des Berichts «Slow Trade – Sound Farming. Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft», 2007 (www.ecofair-trade.org) und Mit-Autor der Studie «Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt», Frankfurt 2008.

Weitere Informationen: www.wupperinst.org

Demokratie und Menschenrecht –

Wie eng gehören beide zusammen?

Ein Essay von Michael Krennerich

Demokratie und Menschenrechte werden oft in einem Atemzug genannt. Ein Bericht der UN-Entwicklungsorganisation aus dem Jahr 2000 bezeichnete die Demokratie sogar als die einzige Regierungsform, die mit allen fünf Kategorien von Menschenrechten – den bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten – vereinbar sei. Nun besteht über die Frage, was eine Demokratie ist, was sie nicht ist und was sie sein soll, nicht unbedingt Einvernehmen.

Unzählige politische Denkerinnen und Denker haben die «Herrschaft des Volkes» auf unterschiedliche Weise konkretisiert, je nachdem, ob die Demokratie als politisches oder gesamtgesellschaftliches Phänomen, als Herrschafts- oder Lebensform verstanden wurde. Der allgemeine Sprachgebrauch ist indes genügsam: Spätestens nach dem Siegeszug der liberalen Demokratie in den 1990er-Jahren werden politische Systeme bereits dann als demokratisch bezeichnet, wenn freie Wahlen

stattfinden, faire Spielregeln gegenüber der Opposition und der Zivilgesellschaft eingehalten werden und die staatlichen Institutionen sich gegenseitig kontrollieren. Doch selbst ein so bescheidenes liberal-repräsentatives Demokratieverständnis ist hinsichtlich der Menschenrechte äußerst anspruchsvoll.

Das Wahlrecht – ein Menschenrecht?

Das Wahlrecht wird selten mit Menschenrechten in Verbindung gebracht. Gleichwohl ist es bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) enthalten. Dort heißt es in Artikel 21, Absatz 1: «Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken». Absatz 3 fügt hinzu: «Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen

freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen». Dass demokratische Wahlen eine menschenrechtliche Grundlage haben, ist nicht zuletzt jenen Menschen gewahr, denen lange Zeit das Wahlrecht verwehrt blieb oder die in Ländern lebten, in denen Wahlbetrug Usus war. Allerdings ist es eine Binsenweisheit, dass sich die Demokratie nicht in freien und fairen Wahlen erschöpft. Selbst die liberal-repräsentative Demokratie lebt von der aktiven politischen Teilnahme der Bürger und einer lebendigen Zivilgesellschaft.

Ohne grundlegende bürgerliche und politische Rechte – wie Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit – ist die liberale Demokratie nicht zu denken. Selbst minimale Definitionen der liberalen Demokratie umfassen solche Rechte und heben überdies auf rechtsstaatliche Prinzipien und eine Gewalten teilende Herrschaftsstruktur ab. Werden die bürgerlichen und politischen Menschenrechte auf systematische und schwere Weise verletzt, lässt sich schlechterdings nicht mehr von Demokratien sprechen. Das heißt allerdings nicht, dass Demokratien grundsätzlich frei von Menschenrechtsverletzungen wären. Auch sammeln sich im Graubereich zwischen Demokratie und Diktatur zahlreiche Staaten, die sich über die Abhaltung von Mehrparteienwahlen ein demokratisches



Jahrbuch Menschenrechte 2009. Religionsfreiheit.

Hrsg. von Heiner Bielefeldt, Volkmar Deile, Brigitte Hamm, Franz-Josef Hutter, Sabine Kurtenbach und Hannes Tretter im Böhlau Verlag
Erschienen u.a. mit Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung
Wien 2008, 293 Seiten, 19,90 Euro
ISBN 978-3-205-78190-5

«Selbst ein bescheidenes liberal-repräsentatives Demokratieverständnis ist hinsichtlich der Menschenrechte äußerst anspruchsvoll.»

«Ohne grundlegende bürgerliche und politische Menschenrechte sind demokratische Verhältnisse nicht zu haben.»

Antlitz geben, aber ein chronisch schlechtes Menschenrechtsprofil und gravierende rechtsstaatliche Mängel aufweisen.

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist eine tragende Säule der Menschenrechte. Das weithin ratifizierte UN-Übereinkommen über Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu treffen und zu gewährleisten, dass die Frauen – *de jure* und *de facto* – gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben. Die politische Realität sieht indes anders aus: Angaben der Interparlamentarischen Union zufolge belief sich 2008 der Frauenanteil in allen nationalen Parlamenten weltweit auf knapp 18 Prozent und nur in acht von 192 Staaten führten Frauen die Regierungsgeschäfte. Trotz jahrzehntelanger Kämpfe für Emanzipation sind die Demokratien (wie auch die Diktaturen) männlich dominiert.

Wenn aber in einigen Ländern die politische Elite nahezu ausschließlich aus Männern besteht, dann kann von demokratischen Verhältnissen keine Rede sein. Und wenn, wie in Deutschland, Frauen in den Leitungsfunktionen der Politik und des öffentlichen Dienstes stark unterrepräsentiert sind, dann ist dies ein Armutszeugnis für die Demokratie und ein menschenrechtliches Problem. So kritisiert auch der CEDAW-Ausschuss, dass selbst etablierte Demokratien dabei versagt ha-

ben, die Meinungen und Interessen der weiblichen Hälfte der Bevölkerung gleichberechtigt einzubinden.

Die Bedeutung sozialer Menschenrechte

Ebenso wie die bürgerlich-politischen Menschenrechte begründen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) – etwa die Rechte auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Gesundheit, Ernährung, Wasser, Wohnen, Bildung – einen Freiraum für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung, den der Staat zu achten und zu schützen hat. So dienen die WSK-Rechte etwa dem Schutz vor Unterdrückung, Erniedrigung, Ausbeutung und Vertreibung.

Die Umsetzung sozialer Menschenrechte ist für den Bestand und die Qualität der Demokratie von großer Bedeutung. Soziale Proteste und Unruhen zeigen, dass entrechtete und benachteiligte Bevölkerungsgruppen unter bestimmten Bedingungen bereit und fähig sind, politisch aufzubrechen – auch gegen demokratisch gewählte Eliten. Ferner verzerren extreme soziale Ungleichheit und Armut die realen Bedingungen von Wettbewerb und Mitwirkung und tragen zur Repräsentationsschwäche demokratischer Institutionen, politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei.

In nicht wenigen Ländern der Welt ist die demokratisch verfasste Politik elitär «verkrustet» und weist die Nutzung der bürgerlich-politischen Rechte eine soziale Schieflage auf. In diesem Sinne sind Achtung, Schutz und Gewährleistung

der WSK-Rechte eine Voraussetzung dafür, dass die Bürger gleichberechtigt am öffentlichen Leben teilnehmen können und die politische Demokratie auch gesellschaftlich bedeutsam ist. Das Recht auf Bildung gilt dabei als das *empowerment right* schlechthin.

Menschenrechts- und Demokratieförderung

Dem Mitte 2008 vorgelegten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung zufolge zielt die Regierungspolitik weltweit darauf ab, «... einen effektiven Beitrag zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu leisten». Die finanziellen Zusagen betragen 2007 rund 220 Millionen Euro. Von Beginn an war die Menschenrechtsförderung eng verbunden mit der Demokratieförderung in der Außen- und der Entwicklungspolitik. Erst in den vergangenen zehn Jahren haben dabei die sozialen Menschenrechte an Bedeutung gewonnen und rückten auch innenpolitische Handlungsfelder der Menschenrechtsförderung in den Blickpunkt. Damit hat sich die Bandbreite menschenrechtspolitischer Maßnahmen ausgeweitet und geht weit über die Demokratieförderung im engen Sinne hinaus.

Menschenrechts- und Demokratieförderung sind also nicht identisch. Mitunter können sie sogar in Konflikt geraten, z. B. wenn entstehende oder junge Demokratien mit weitreichenden Forderungen nach der Ahndung von Menschenrechtsverbrechen der Vergangenheit konfrontiert sind. Auf lange Sicht jedoch ist eine umfassende Förderung aller Menschenrechte und eine konsequente strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen Voraussetzung dafür, dass die Demokratie Bestand hat und gesellschaftlich verankert ist. ■■■



Vita & Publikationen

Michael Krennerich ist Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ), Mitherausgeber der *Zeitschrift für Menschenrechte* (zfmr) und Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im «Forum Menschenrechte». **Jüngste Veröffentlichung:** (gemeinsam mit Rainer Huhle) «Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: eine grundlegende Antwort auf historisches Unrecht», in: *transit, Zeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*, Nr. 2, 2008.

Der Islam, die Menschenrechte und der Säkularismus.

Der offensichtliche Grund dafür, dass in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 jede Bezugnahme auf Religion vermieden wird, liegt in dem Anspruch auf Ausschließlichkeit, der für Religionen charakteristisch ist. Da Religion als etwas betrachtet wird, das die Menschen eher entzweit als eint, wurde sie lieber gleich ganz ausgespart, um eine für Gläubige wie Nichtgläubige gemeinsame Grundlage für den Schutz der Menschenrechte zu finden. Allerdings können säkulare Ideologien, wie die Weltgeschichte über weite Strecken des 20. Jahrhunderts gezeigt hat, die Menschen ebenso gewaltsam spalten wie die Religion.

Ein Diskussionsangebot von **Abdullahi Ahmed An-Na'im**

Will man die Universalität der Menschenrechte ausschließlich säkular begründen, wird man gläubige Menschen nicht dazu bewegen können, sich für sie einzusetzen. Es ist also besser, nach religiösen wie nach weltlichen Begründungen zu suchen, wenn sich Gläubige wie Nichtgläubige in aller Welt den Menschenrechten verpflichtet fühlen sollen. Anstatt säkulare und religiöse Fundierungen der Menschenrechte als unvereinbare Gegenpole zu betrachten, sollte man sich lieber aller Argumente bedienen, von deren Wirksamkeit die jeweiligen Gemeinschaften überzeugt sind. Meiner Überzeugung nach wird dieser Prozess der jeweils internen Legitimierung der Menschenrechte in den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen erleichtert, wenn die wechselseitige Abhängigkeit von Religion, Menschenrechte und Säkularismus gebührend gewürdigt wird.

Es ist ja richtig: Die Exklusivität religiöser Ansprüche tendiert dazu, das friedliche und solidarische Zusammenleben verschiedener Glaubensgemeinschaften zu untergraben. Aber um in pluralistischen Gemeinschaften Stabilität und Frieden unter den verschiedenen religiösen Gruppen zu erreichen, muss auch der Säkularismus sich polarisierender moralischer Urteile enthalten. Dies schwächt die Fähigkeit des

Säkularismus, die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte zu begründen, ohne auf eine andere moralische Richtschnur Bezug zu nehmen, sei sie nun religiöser oder philosophischer Natur.

Der pure Säkularismus antwortet nicht auf das Bedürfnis gläubiger Menschen, die moralischen Implikationen ihres Glaubens öffentlich zum Ausdruck zu bringen. Es stellt sich also die Frage: Wie kann man sich im Kreis der Gläubigen auf die Autorität der Religion berufen und gleichzeitig vermeiden, dass es zu kontraproduktiven Konfrontationen sowohl unter den Gläubigen als auch zwischen ihnen und den Nichtgläubigen kommt? Dies ist möglich, sage ich, wenn die wechselseitige Abhängigkeit von Religion, Menschenrechten und Säkularismus betont wird.

Betrachten wir das Wesen der Religion, sehen wir, dass ihre transzendentalen Behauptungen für die aktuellen Erfahrungen der Gläubigen zwar weiterhin bedeutsam

«Die scharfe Abgrenzung zwischen dem Religiösen und dem Säkularen führt in die Irre.»

sind, dass sie aber nur aus dem konkreten historischen Zusammenhang und unter den jeweiligen materiellen Lebensbedingungen jeder Religionsgemeinschaft zu verstehen sind. Miteinander konkurrierende Auslegungen religiöser Lehren spiegeln zwangsläufig die bestehenden Machtverhältnisse in einer Religionsgemeinschaft wider. Um diese konkurrierenden Ansprüche innerhalb und zwischen den verschiedenen Gemeinschaften in eine gerechte und nachhaltige Balance zu bringen, spielen die Menschenrechte und der Säkularismus die entscheidende Rolle. Mit anderen Worten: Die Möglichkeit einer internen Transformation der Religion zur Unterstützung der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte und der Legitimität des Säkularismus hängt von eben jenen beiden Prinzipien ab. Doch sowohl die Menschenrechte als auch der Säkularismus benötigen gegenüber den Gläubigen eine religiöse Rechtfertigung, wenn sie in der



Vita & Publikationen

Abdullahi Ahmed An-Na'im ist Professor für Recht und Direktor des Programmes «Religion und Menschenrechte» an der Emory University, Atlanta, USA. Der aus Sudan stammende Wissenschaftler gehört zu den profiliertesten Vordenkern des Reformislam. Sein Arbeitsschwerpunkt ist Islam und Menschenrechte. Von 1993–1995 war er Direktor des Afrika-Büros von Human Rights Watch. **Jüngste Veröffentlichung:** «Islam and the Secular State», *Harvard University Press* 2008 und «The Interdependence of Religion, Secularism, and Human Rights», in: *Common Knowledge*, Bd. 11, 2005, Downloadmöglichkeit unter www.law.emory.edu/aannaim.

Praxis geschützt und eine dauerhafte politische Stabilität erreicht werden soll.

Eine weitere Dimension der angesprochenen wechselseitigen Abhängigkeit besteht darin, dass der Säkularismus entscheidend dafür ist, die Menschenwürde und die Rechte der Gläubigen wie der Nichtgläubigen gleichermaßen zu garantieren. Ob er diese Rolle aber wirklich spielen kann, hängt ab von seiner Legitimität in allen Bevölkerungskreisen und somit auch unter den Religiösen. Darüber hinaus braucht auch der Säkularismus, wie die Erfahrungen im totalitären säkularen Regime in Nazideutschland und in der marxistischen Sowjetunion gezeigt haben, eine normative Orientierung an den Menschenrechten und, für die Gläubigen, an der Religion.

Die alltäglichen Erfordernisse des Zusammenlebens können die Gläubigen zu einem gewissen Maß an Toleranz bewegen. Geschieht dies jedoch aus bloßer politischer Opportunität heraus, wird die Toleranz solange eine fragile vorübergehende Erscheinung bleiben, bis die Gläubigen sich ernsthaft dem Säkularismus als Rahmen für Toleranz verpflichten. Dies ist weniger schwierig, als es den Anschein hat, denn in Wahrheit überschneiden sich Säkularismus und Religion und beeinflussen sich gegenseitig. Muslime können ihre Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte bejahen und die Realität des Säkularismus in ihrem religiösen wie politi-

schon Leben offen anerkennen. Dies kann allerdings nur durch einen inneren Wandlungsprozess und nicht durch äußerlichen Zwang erreicht werden.

Es gibt eine theologische und eine politische Dimension in den internen Debatten über diese Fragen. Auf der theologischen Ebene werden sie im Bezugsrahmen

des Koran und Sunna (Sammlung der Weisungen und vorbildlichen Handlungen des Propheten) geführt, doch für das Selbstverständnis und die Praxis des Islam hat das menschliche Handeln seit jeher eine zentrale Rolle gespielt. Nach der Überzeugung der Muslime ist der Koran das letzte und tatsächliche Wort Gottes und die Sunna die zweite göttlich inspirierte Quelle. Aber im alltäglichen Leben der Gläubigen und ihrer Gemeinschaften haben diese Texte nur dadurch Bedeutung, dass sie durch gegenwärtiges Verstehen und Verhalten vermittelt werden.

Der Koran wurde in arabischer Sprache offenbart, einer menschlichen Sprache, die sich in ihrem eigenen spezifischen historischen Kontext entwickelte. Viele normative Passagen des Koran bezogen sich, als der Prophet sie übermittelte, auf ganz konkrete historische Situationen. In der gesamten Geschichte des Islam bedurfte es stets der Auslegung durch den Menschen. Die Sunna selbst musste auf die unmittelbaren Sorgen der Muslime antworten. Es ist deshalb klar, dass das menschliche Handeln seit den ersten Anfängen des Islam im siebten Jahrhundert ein fester Bestandteil im Prozess der Offenbarung, der Auslegung und Praxis gewesen ist.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine scharfe Abgrenzung zwischen dem Religiösen und dem Säkularen in die Irre führt. Religiöse Vorschriften sind notwendigerweise Antworten auf die säkularen Anliegen der Menschen und für die Praxis nur deswegen relevant, weil diese Antworten nach Überzeugung der Gläubigen für das praktische Leben hilfreich sind. Diese Auffassung steht nicht im Widerspruch zum göttlichen Charakter von Koran und Sunna für die Muslime, denn diese Quellen des Islam sollen die Unvoll-

kommenheiten des Menschen beseitigen und keine bloß abstrakte Manifestation des Göttlichen sein. Dieser Gesichtspunkt ist für die theologische Grundlage des Verhältnisses zwischen Islam auf der einen und den Menschenrechten und dem Säkularismus auf der anderen Seite von entscheidender Bedeutung.

Der von mir geforderte interne Wandlungsprozess hat auch eine politische Dimension. Es geht dabei um die weitverbreitete Auffassung, dass der Säkularismus ausschließlich das Produkt der Erfahrungen westeuropäischer und nordamerikanischer Länder sei. In Wahrheit bestehen im Verhältnis zwischen Religion und Staat erhebliche Unterschiede unter den westlichen Ländern. Aufgrund ihrer jeweiligen Erfahrungen ringen die verschiedenen Gesellschaften nach wie vor mit der Frage, welche gesellschaftliche und politische Rolle die Religion im öffentlichen Leben spielen soll.

Aus dieser Perspektive schlage ich vor, den Säkularismus als Typus von Beziehung zwischen Religion, Politik und Staat zu begreifen und nicht als die besondere, rigide Art und Weise, in der sich dieses Verhältnis in einigen Gesellschaften herausgebildet hat, und die jetzt anderen aufgezwungen werden muss. Es muss betont werden, dass die Form, die dieses Verhältnis in pluralistischen Gesellschaften annimmt, sich organisch und gemäß der eigenen Geschwindigkeit entwickeln und von der Bevölkerung als legitim akzeptiert werden muss. Es kann nicht erwartet werden, dass sich diese Veränderung per Verfassungsbeschluss oder durch politische Rhetorik im Handumdrehen durchsetzen ließe. Diese Auffassung von Säkularismus würde den Muslimen, die in diesem Konzept oftmals ein Instrument des westlichen Imperialismus vermuten, einen großen Teil ihrer Besorgnis nehmen und den internen Prozess zur Förderung von Interdependenz zwischen Menschenrechten und Religion erleichtern. ■■■

Übersetzung: Andreas Bredenfeld

«Der pure Säkularismus antwortet nicht auf das Bedürfnis gläubiger Menschen, die moralischen Implikationen ihres Glaubens öffentlich zum Ausdruck zu bringen.»

Herausragendes Engagement für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in China: Der Strafverteidiger Zhang Sizhi erhält den Petra-Kelly-Preis 2008

Der Petra-Kelly-Preis der Heinrich-Böll-Stiftung geht in diesem Jahr an den chinesischen Strafverteidiger und Menschenrechtsanwalt Zhang Sizhi. Der 81-jährige Zhang Sizhi gilt unter chinesischen Juristen als das «Gewissen der Anwälte» und hat seit Anfang der 80er-Jahre viele von den chinesischen Behörden als Staatsfeinde angeklagte Aktivisten verteidigt. Zu den bekanntesten Mandanten zählen der politische Dissident Wei Jingsheng, der seine Forderungen nach Demokratie mit Wandzeitungen verbreitete, der Soziologe Wang Juntao, der 1989 die Studenten auf dem Tiananmen-Platz beriet, oder Bao Tong, der Sekretär des politisch liberalen Ex-Parteichefs Zhao Ziyang.

Vielen jungen chinesischen Rechtsanwältinnen gilt Zhang Sizhi heute als Vorbild. Er selbst sieht sich als Reformier, der die Handlungsspielräume auszutesten versucht: «Als Rechtsanwalt bin ich von Natur aus ein Menschenrechtler», sagt Zhang Sizhi im Gespräch mit der Heinrich-Böll-Stiftung in Peking. «Gerade, weil es in China schwierig ist, als Rechtsanwalt zu arbeiten, muss ich es tun. Es ist meine Pflicht.»

Zhang Sizhi gehörte zu den ersten Strafverteidigern in der Volksrepublik China, die 1956 ihre Zulassung erhalten hatten. Bereits ein Jahr später wurde er als «Rechtsabweichler» zu 15 Jahren Zwangsarbeit verurteilt. Erst 1979 konnte er seinen Beruf wieder ausüben. Als ersten Fall übernahm er die Verteidigung für die «Viererbande» um Mao Zedongs Frau Jiang Qing. Es folgten viele weitere politische Prozesse, darunter die Verteidigung des tibetischen Mönchs Tenzin Deleq Rinpoche, dem «Aufwiegelung zum Separatismus» vorgeworfen wurde.

Der Petra-Kelly-Preis ist mit 10.000 Euro dotiert und wird seit 1998 alle zwei Jahre an Personen oder Gruppen vergeben, die sich in herausragender Weise für die Achtung der universellen Menschenrechte, für gewaltfreie Konfliktlösungen sowie den Schutz der natürlichen Umwelt einsetzen.

Die Preisverleihung findet am 2. Dezember 2008 in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung statt.

Veranstaltungen

Kolumbien: Zur aktuellen Situation des Demobilisierungs-Prozesses zwischen kolumbianischer Regierung und Paramilitärs. Mit Alirio Uribe Muñoz, Menschenrechtsanwalt aus Bogota **1. Dezember 2008** in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung

Preisverleihung: Petra-Kelly-Preis 2008 an Zhang Sizhi **2. Dezember 2008** in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung

Weltklimagipfel in Poznan 1.–12. Dezember 2008
Climate Justice now. Veranstaltungen der Heinrich-Böll-Stiftung vom **6.–11. Dezember 2008** in Poznan, Polen **Info und Dossier** «Klima 2008» unter www.boell.de/klima und www.boell.pl

Filme verändern: Konfliktbearbeitung im Südlichen Kaukasus. Mit Kerstin Nickig, Dokumentarfilmerin **4.–12. Dezember 2008** in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung

Wie steht es mit den Frauenrechten in Deutschland? Zum Beispiel CEDAW-Alternativbericht. Mit Repräsentantinnen des Netzwerks CEDAW-Alternativberichterstatterung 2008/09 u.a. **15. Dezember 2008** in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung

Mehr Infos zu den Veranstaltungen der Heinrich-Böll-Stiftung unter www.boell.de

Vorschau

20 Jahre 89: Demokratische Transformation im Wandel. **18.–19. März 2009** in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung

Religion, Politik und Geschlechtergleichstellung. Mit Jose Casanova (Georgetown University), Anne Phillips (London School of Economics) (beide angefragt), u.a. **4.–6. Juni 2009** in der Beletage der Heinrich-Böll-Stiftung.

Publikationen

Schriften zur Demokratie – Band 4
Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika. Eine Studie von Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin 2008, 120 Seiten

Vom Regen in die Traufe. Über das Phänomen der sogenannten Milizen in Rio de Janeiro. Eine Studie der Forschungsgruppe Gewaltanalyse (LAV-UERJ) der Universität des Bundesstaates Rio de Janeiro. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin 2008, 82 Seiten (nur als Download unter www.boell.de/lateinamerika)

Teilhaben an Schule. Zu den Chancen wirksamer Einflussnahme auf Schulentwicklung. Hrsg. von Thomas Rhim im VS-Verlag. Erschienen mit Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung Wiesbaden 2008, 363 Seiten, 39,90 Euro

Buchbestellungen unter www.boell.de/publikationen

HEINRICH BÖLL STIFTUNG FREUNDINNEN + FREUNDE

Die Freundinnen und Freunde der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützen die Werte und Ziele der Stiftung. Mit ihren Mitgliedsbeiträgen fördern sie unbürokratisch und schnell Menschenrechtsaktivist/innen und Künstler/innen.

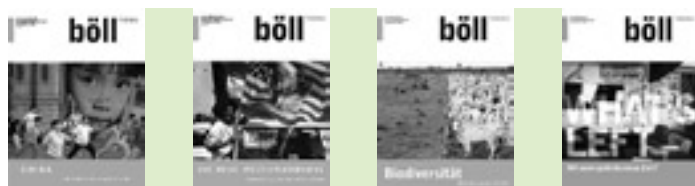
Wir laden Sie ein, Mitglied zu werden und damit Teil unserer grünen Ideenwerkstatt und unseres internationalen Netzwerkes zu sein – ob als Privatperson, als Institution oder als Unternehmen.

Ansprechpartnerin: Dr. Janina Bach
Heinrich-Böll-Stiftung T 030-285 34-112
E bach@boell.de

Informieren Sie sich über unser Programm, die geförderten Projekte und Angebote an die Mitglieder unter www.boell.de/freundeskreis



Infos unter www.boell.de/neubau



Bisher sind u. a. erschienen:

- **China** Volksrepublik China – Republik des Volkes?
- **Die neue Welt(un)ordnung** Außenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges
- **Biodiversität** Bedrohung und Erhalt
- **What's Left** Mit wem geht die neue Zeit?

weitere Infos und zu bestellen unter: www.boell.de/thema

«Angesichts anhaltender Schreckensnachrichten aus allen Teilen der Welt drängt sich die Frage auf: Hat die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde, überhaupt etwas gebracht? Sind wir sechzig Jahre später wirklich weiter? Die Antwort kann nur lauten: Ja. Das Unrecht ist zwar nicht aus der Welt verschwunden, was sich aber verbessert hat, ist die Möglichkeit gegen Unrecht vorzugehen. Und dies sollte man nicht gering schätzen.» Heiner Bielefeldt

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist eine Agentur für grüne Ideen und Projekte, eine reformpolitische Zukunftswerkstatt und ein internationales Netzwerk mit weit über hundert Partnerprojekten in rund sechzig Ländern. Demokratie und Menschenrechte durchsetzen, gegen die Zerstörung unseres globalen Ökosystems angehen, patriarchale Herrschaftsstrukturen überwinden, in Krisenzonen präventiv den Frieden sichern, die Freiheit des Individuums gegen staatliche und wirtschaftliche Übermacht verteidigen – das sind die Ziele, die Denken und Handeln der Heinrich-Böll-Stiftung bestimmen. Sie ist damit Teil der «grünen» politischen Grundströmung, die sich weit über die Bundes-

republik hinaus in Auseinandersetzung mit den traditionellen politischen Richtungen des Sozialismus, des Liberalismus und des Konservatismus herausgebildet hat.

Organisatorisch ist die Heinrich-Böll-Stiftung unabhängig und steht für geistige Offenheit. Mit 27 Auslandsbüros verfügt sie über eine weltweit vernetzte Struktur. Sie kooperiert mit 16 Landesstiftungen in allen Bundesländern und fördert begabte, gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Graduierte im In- und Ausland. Heinrich Bölls Ermunterung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik folgt sie gern und möchte andere anstiften mitzutun.

www.boell.de