

# zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

## Menschenrechte und Sicherheit

Jahrgang 11  
2017  
Nr. 2

### Thema

Elisabeth Holzleithner: Freiheit und Sicherheit – Konkurrenz oder Synergie?

Ayelet Banai und Regina Kreide: Versicherunglichung der Migration in Deutschland.  
Die Zwiespältigkeit von Staatsbürgerschafts- und Menschenrechten

Hartmut Aden: Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem

Karsten Nowrot: Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Konzept der menschlichen Sicherheit: Gedanken und Anmerkungen zu einer unsicheren Beziehung

Markus Kaltenborn: Das Recht auf soziale Sicherheit –  
Neue völkerrechtliche Entwicklungen und globale Herausforderungen

### Hintergrund

### Forum

### Tour d'Horizon

zfmr



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

---

zeitschrift für  
menschenrechte  
journal for  
human rights

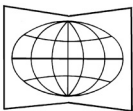
# Menschenrechte und Sicherheit

Mit Beiträgen von

Hartmut Aden  
Ayelet Banai  
Christina Binder  
Marija Dobrić  
Cornelia  
Heydenreich  
Elisabeth  
Holzleithner

Markus Kaltenborn  
Regina Kreide  
Winfried Löffler  
Karsten Nowrot  
Armin Paasch  
Petar Ristic  
Huub van Baar

zfmr herausgegeben von  
Michael Krennerich (leitend),  
Tessa Debus, Elisabeth Holzleithner,  
Regina Kreide und Arnd Pollmann



---

WOCHENSCHAU VERLAG

# IMPRESSUM

# zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

**Herausgeber:** Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)  
Elisabeth Holzleithner (*Universität Wien*)  
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)  
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)  
Arnd Pollmann (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)

**Rubrik Buchbesprechungen:** Anna Goppel (*Univ. Zürich*) und Henning Hahn (*Univ. Kassel*)

**Wissenschaftlicher Beirat:** Zehra Arat (*Univ. of Connecticut, Storrs, CT*); Seyla Benhabib (*Yale Univ.*); Samantha Besson (*Univ. de Fribourg*); Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-  
Univ. Erlangen-Nürnberg*); Marianne Braig (*Freie Univ. Berlin*); Rainer Forst (*Johann Wolfgang  
Goethe-Univ. Frankfurt/M.*); Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*);  
Brigitte Hamm (*Inst. für Entwicklung und Frieden, Duisburg*); Rainer Huhle (*Nürnberger  
Menschenrechtszentrum*); Georg Lohmann (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Anja Mihr  
(*Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin*); Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Univ.  
Hannover*); Susanne Zwingel (*Florida International University, Miami, FL*)

**Redaktions-  
anschrift:** Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechts-  
zentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

**Reviewverfahren:** Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

**Bezugsbedingungen:** Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 24,90; Jahresabopreis € 38,-; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 19,-; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Geschäftsführung: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Silke Schneider

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

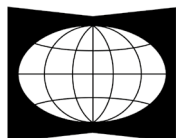
**Anzeigenleitung:** Brigitte Bell, E-Mail: [brigitte.bell@wochenschau-verlag.de](mailto:brigitte.bell@wochenschau-verlag.de), Tel. 06201/340279, Fax: 06201/182599

ISSN 1864-6492

Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-0643-0

[www.zeitschriftfuermenschenrechte.de](http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de)

The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Eschborner  
Landstr. 42-50 • 60489 Frankfurt/M.  
Tel: 069/7880772-22 • Fax: 069/7880772-20  
[info@wochenschau-verlag.de](mailto:info@wochenschau-verlag.de)  
[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)

# INHALT

|  |     |
|--|-----|
| <b>Editorial</b> .....   | 5   |
| <br><b>Menschenrechte und Sicherheit</b>   |     |
| Elisabeth Holzleithner: Freiheit und Sicherheit – Konkurrenz oder Synergie? ....   | 7   |
| Ayelet Banai und Regina Kreide: Versicherheitlichung der Migration in Deutschland. Die Zwiespältigkeit von Staatsbürgerschafts- und Menschenrechten.....               | 30  |
| Hartmut Aden: Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem.....  | 54  |
| Karsten Nowrot: Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Konzept der menschlichen Sicherheit: Gedanken und Anmerkungen zu einer unsicheren Beziehung ..... | 66  |
| Markus Kaltenborn: Das Recht auf soziale Sicherheit – Neue völkerrechtliche Entwicklungen und globale Herausforderungen .....  | 88  |
| <br><b>Hintergrund</b>   |     |
| Huub van Baar: Eingehegte Mobilität und die Rassifizierung der Armut in Europa .....   | 102 |
| Petar Ristic: The Right to Education of Roma in the Republic of Serbia.....  | 128 |
| Christina Binder und Marija Dobrić: Die Rechte indigener Völker: Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen mit besonderer Bezugnahme auf Lateinamerika.....         | 142 |
| <br><b>Forum</b>   |     |
| Cornelia Heydenreich und Armin Paasch: Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand .....  | 157 |
| Der Glaube, mit mehr Überwachung ließe sich mehr Sicherheit herstellen, scheint ungebrochen. Interview mit Sven Lüders, Humanistische Union .....                      | 176 |
| <br><b>Tour d’Horizon</b>  |     |
| Winfried Löffler: Menschenrechte – Erosion einer Idee? .....   | 188 |

## **Buchbesprechungen**

|   |     |
|---|-----|
| Caroline Welsh, Christoph Ostgathe, Andreas Frewer, Heiner Bielefeldt (Hg.):<br>Autonomie und Menschenrechte am Lebensende. Grundlagen, Erfahrungen,<br>Reflexionen aus der Praxis (von Sebastian Muders) ..... | 198 |
| Manfred Baldus: Kämpfe um die Menschenwürde. Die Debatte seit 1949<br>(von Jan C. Joerden) .....  | 200 |
| Eva Weber-Guskar: Würde als Haltung: Eine philosophische<br>Untersuchung zum Begriff der Menschenwürde (von Regina Schidel) .....   | 204 |
| Richard Breun: Ein Précis von <i>Scham und Würde</i> . Über die<br>symbolische Prägnanz des Menschen (von Richard Breun) .....  | 209 |
| <b>Autorinnen und Autoren</b> .....   | 214 |

## EDITORIAL

---

### Menschenrecht und Sicherheit

Das Verhältnis der Menschenrechte zu Fragen der „Sicherheit“ ist bei genauerem Hinsehen komplexer, als man vermuten mag: Einerseits sollen die Menschenrechte insgesamt vor politischer Willkürherrschaft schützen und damit jeweils individuell für eine gewisse Sicherheit gegenüber dem Staat und öffentlichen Institutionen sorgen. Dieser Anspruch spiegelt sich heute beispielsweise in der viel diskutierten UN-Doktrin bezüglich einer „Responsibility to Protect“, der es um die weltweite und notfalls auch mit Waffengewalt voranzutreibende Verwirklichung eines – in dem Sinn – „sicheren“ Schutzes vor massiven Menschenrechtsverletzungen geht. Und jeweils konkreter zeigt sich das menschenrechtliche Sicherheitsanliegen überall dort, wo über das spezifische Menschenrecht auf „Schutz der physischen Integrität“ oder aber über das davon noch einmal zu unterscheidende Menschenrecht auf „soziale Sicherheit“ geht. Ja, die Behauptung, dass die Menschenrechte insgesamt dazu da sind, für ein gewisses Maß an innerer oder eben auch sozialer Sicherheit zu sorgen, führt zunehmend sogar dazu, dass die Theorie der Menschenrechte – etwa in den einschlägigen Arbeiten des amerikanischen Rechtsphilosophen Jeremy Waldron – ein ganz eigenes und mithin „neues“ Menschenrecht oder gar, wie es damaligen deutsche Innenminister, Hans-Peter Friedrich, einmal formulierte, „Supergrundrecht“ auf Sicherheit propagiert.

Andererseits führt jedoch die effektive Durchsetzung von Menschenrechten, und zwar bisweilen direkt im Namen der Sicherheit oder auch der „human security“, zu immer neuen Unsicherheiten, und zwar nicht zuletzt mit Blick auf individuelle Freiheitsrechte; was spätestens seit dem 11. September 2001 ein politisch akutes Problem und menschenrechtliches Dauerthema ist. Dies wiederum lässt darauf schließen, dass es immer auch einen grundlegenden Konflikt zwischen individuellen Freiheitsrechten einerseits und politischen Sicherheitserwägungen andererseits gibt; was sich derzeit vor allem an Debatten um ein individuelles Menschenrecht auf „Schutz der Privatsphäre“ ablesen lässt; einem Recht, das in den letzten Jahren vor allem, aber nicht nur durch menschenrechtswidrige geheimdienstlicher Aktivitäten unter Druck geraten ist. Hier zeigt sich: Das Verhältnis von Menschenrechten und Sicherheitsansprüchen ist folglich nicht nur komplex, sondern auch intern spannungsreich.

Eine damit eng verwandte Diskussion wird derzeit innerhalb des Völkerrechts und der politischen Theorie internationaler Beziehungen unter dem Stichwort „securitization“ geführt. Gemeint ist der politische Prozess einer rhetorischen oder auch bürokratischen Transformation von bedrohlichen Individuen, z. B. „Islamisten“, oder auch ganzer Bevölkerungsgruppen, z. B. „die“ Sinti und Roma, zu Objekten und damit Problemen der Sicherheitspolitik. Hier wird das menschenrechtliche Sicherheitsanliegen gelegentlich missbraucht, um außergewöhnliche und illegitime Maßnahmen der Politik zu rechtfertigen, die mittelfristig die Demokratie und den Rechtsstaat bedrohen und zunehmend auch zu einer „Depolitisierung“ sozialer Konflikte beitragen.

Die im Schwerpunkt dieses Heftes versammelten Beiträge konzentrieren sich jeweils auf sehr unterschiedliche Facetten des spannungsreichen Verhältnisses von Menschenrechten und Sicherheitsansprüchen; und zwar aus einer eher grundlegenden, begrifflich-normativen Perspektive (Elisabeth Holzleithner über „Freiheit und Sicherheit“), aus völkerrechtlicher Sicht (Karsten Nowrot über „menschliche Sicherheit“ und Markus Kaltenborn über das „Recht auf soziale Sicherheit“), aus einem stärker politikwissenschaftlichen Blickwinkel (Ayelet Banai und Regina Kreide über „Versicherheitlichung der Migration in Deutschland“ und Huub van Baar über die Ambivalenz von Entwicklungsprogrammen und die damit einhergehende Stereotypisierung von Roma-Minderheiten) oder auch eher rechtssoziologisch orientiert (Hartmut Aden über „anlasslose Personenkontrollen“).

Wir danken all unseren Autorinnen und Autoren sehr herzlich für die Bereitschaft, zu diesem Heft beizutragen, und wünschen unseren Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre!

*Das Herausgeber- und Redaktionsteam der Zeitschrift für Menschenrechte*

Elisabeth Holzleithner

## Freiheit und Sicherheit – Konkurrenz oder Synergie?<sup>1</sup>

*Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit ist notorisch umstritten. Der vorliegende Beitrag will eine Position entwickeln, wonach Freiheit als der zentrale Bezugspunkt der Rechtsordnung gilt; Maßnahmen der Sicherheit stehen in einem instrumentellen Verhältnis dazu. Um dies zu begründen, werden zunächst Konzeptionen dargestellt, die dieses Verhältnis anders formulieren. Sie finden sich in der Geschichte der politischen Philosophie (Hobbes, Schmitt) ebenso wie in aktuellen rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen zu Herausforderungen durch den Terrorismus. Dabei wird vielfach der Ausnahmezustand beschworen, um immer noch invasivere Maßnahmen zur Herstellung von (mehr) Sicherheit zu legitimieren. Als Kontrapunkt wird in der Tradition von Locke und Kant dargelegt, wie (weiterhin) der Vorrang der Freiheit und ihre Unaufrechenbarkeit gegen die Sicherheit verteidigt werden kann.*

*„Auf die Rechte der Menschen kommt mehr an, als auf die Ordnung (und Ruhe). Es lässt sich große Ordnung und Ruhe bei allgemeiner Unterdrückung stiften.“ (Immanuel Kant)<sup>2</sup>*

### 1. Einleitung

Freiheit und Sicherheit sind zwei grundlegende Anliegen moderner Rechtsstaatlichkeit. Ihr Verhältnis zueinander ist freilich notorisch umstritten: Stehen sie in Konkurrenz? Ergänzen sie einander in Synergie? Sind Freiheit und Sicherheit zwei Werte, die gegeneinander abgewogen werden können? Oder ist Freiheit, ist Sicherheit prioritär? Im Folgenden wird eine Position entwickelt, wonach Freiheit als das zentrale Prinzip der Rechtsordnung gilt und Maßnahmen der Sicherheit in einem instrumentellen Verhältnis dazu stehen. Sicherheit ist kein Selbstzweck; Sicherheit hat der Freiheit zu dienen. Der Weg dorthin verläuft nicht zuletzt über die Darstellung von Positionen, die dieses Verhältnis anders formulieren, einerseits in der Geschichte der politischen

1 Aktualisierte und modifizierte Version von Holzleithner 2017.

2 Reflexionen zur Anthropologie. Aus dem Nachlass, Akademie Ausgabe Band XV, 612.



Philosophie, andererseits in rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen zu aktuellen Herausforderungen, insbesondere durch terroristische Bedrohungen. Der Text setzt daher mit Schlaglichtern auf rezente Ereignisse ein. Terroristische Attacken haben zu einer Krise im (Selbst-)Verständnis des menschenrechtsgebundenen demokratischen Rechtsstaats geführt; Beschwörungen des Ausnahmezustands begleiten Debatten über immer noch invasivere Maßnahmen zur Herstellung von (mehr) Sicherheit. Umso bedeutsamer erscheint, eine Position darzulegen, die (weiterhin) den Vorrang der Freiheit und ihre Unaufrechenbarkeit gegen die Sicherheit verteidigt.

## 2. Sicherheit siegt? Ausnahmesituationen und politische Reaktionen

Der öffentliche Diskurs wird in den letzten Jahren zunehmend von einem Lebensgefühl der Angst dominiert (Strauss 2016). Die Selbstverständlichkeit eines von willkürlicher Gewalt weitgehend ungefährdeten Lebens in Freiheit scheint dahin. Angesichts von terroristischen Attacken wie jenen in Frankreich gegen das Redaktionsbüro von Charlie Hebdo am 7. Januar 2015, die Anschläge in Paris am 13. November 2015,<sup>3</sup> und im Sommer 2016 zunächst zum französischen Nationalfeiertag in Nizza (Wiegel 2016), dann auch in Deutschland (Nyrabia 2016) bis hin zum Anschlag auf einen Weihnachtsmarkt in Berlin im Dezember 2016,<sup>4</sup> scheint die Gefahr von Schläfern, Komplottschmiedern, im Untergrund agierender umstürzlerischer Energie, der tickenden Bombe des Feindes allgegenwärtig. Dadurch kommt es zu einem massiven Vertrauensverlust. Die Angst vor islamistischem Terror wird zudem angetrieben durch ein bestimmtes Narrativ betreffend den Zuzug von geflüchteten Personen, die in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach zur Figur des gefährlichen Asylwerbers verzerrt werden: Er gilt als potentieller Terrorist oder jedenfalls als Gefahr für die öffentliche Ordnung (Stichwort: Drogenhandel) – und für die sexuelle Integrität von (inländischen) Frauen (Stichwort: sexualisierte Übergriffe zu Silvester 2015 in Köln<sup>5</sup>).

Dabei ist auch viel Unredlichkeit im Spiel. Es wird so getan, als wären sexuelle Übergriffe ein rezentes Phänomen, das mit den (in der Wahrnehmung vieler ohnehin nur angeblichen) „Asylanten“ importiert wurde, und es ist schnell vergessen, wie polemisch Debatten über einen besseren Schutz der sexuellen Integrität gerade vor

3 <http://www.zeit.de/thema/anschlaege-in-paris> (22.12.2017).

4 Siehe dazu etwa die Sammlung von Artikeln unter [http://www.spiegel.de/thema/anschlag\\_in\\_berlin/](http://www.spiegel.de/thema/anschlag_in_berlin/) (22.12.2017).

5 Zu den Geschehnissen siehe Amjahid u. a. 2016; eine differenzierte Analyse der öffentlichen Auseinandersetzungen findet sich bei Hark/Villa 2017.

Übergriffen im öffentlichen Raum üblicherweise geführt werden.<sup>6</sup> Und während nahezu zwanghaft auf islamistischen Terror fokussiert wird, erfährt rechtsradikale Gewalt zu wenig Beachtung; das Vorgehen dagegen hat bei weitem kein so starkes Momentum. Dabei wäre dies angesichts brennender Asylheime,<sup>7</sup> Hassblasen in sozialen Netzwerken und rechtsradikaler politischer Gewalt<sup>8</sup> dringend geboten. Und schließlich soll doch noch angemerkt werden, dass zwischen der Intensität der (geschürten) Angst vor islamistischem Terror und der davon ausgehenden realen Gefahr ein gravierendes Missverhältnis besteht: Das Risiko, etwa bei einem Autounfall zu Tode zu kommen oder schwer verletzt zu werden, ist immer noch unverhältnismäßig höher als jenes, Opfer eines Terroranschlags zu werden. Die Allgegenwärtigkeit der Gefahr wird eben vorrangig suggeriert (Nyrabia 2016).

Die so erzeugte Angst wird in politisches Kleingeld umgemünzt. Es kommt zu einer Radikalisierung politischer Auseinandersetzungen und zu einem Aufwind für Sicherheitspolitik: Sicherheitspakete werden geschnürt und hastig durch die parlamentarischen Institutionen getrieben. Deren Maßnahmen werden als besonders dringlich dargestellt, und es wird eine Anmutung der Unabdingbarkeit erzeugt; die deutliche Verkürzung der Begutachtungsfrist für die Novelle des österreichischen Sicherheitspolizeigesetzes 2016 von üblicherweise sechs auf zwei Wochen<sup>9</sup> passt ins Bild.<sup>10</sup> Im Zuge dessen wurden und werden immer mehr und immer breiter angelegte und eingriffsintensivere Mittel zur Verfügung gestellt, vorgeblich um sichere Verhältnisse zu gewährleisten.<sup>11</sup> Dabei wird ein Trend verstärkt, der typisch ist für das Vordringen des Sicherheitsdenkens, nämlich die Verlagerung polizeilicher Maßnahmen ins Vorfeld konkreter Gefahrenabwehr, um Gefahren gleichsam im Keim zu ersticken. Die Tendenz ist ganz deutlich: Der liberale Rechtsstaat entwickelt sich immer mehr zum Präventionsstaat und Sicherheitsstaat; der Ruf nach Sicherheit hat die Diskurshegemonie erlangt. Wir haben es hier gleichzeitig mit der sukzessiven Umkehrung jener Entwicklung zu tun, die für gewöhnlich als Erfolgsgeschichte des liberalen Rechtsstaats erzählt wird.<sup>12</sup>

6 Siehe etwa die polemischen Interventionen von BGH-Richter Fischer (2015, 2016); kritisch dazu Richarz/Brachthäuser 2016.

7 <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-11/bundeskriminalamt-anschlag-asylbewerberheime-fluechtlinge> (21.12.2017).

8 Zum Anstieg politisch motivierter Straftaten siehe <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/04/vorstellung-pks-pmk.html> (22.12.2017).

9 [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00210/imfname\\_534337.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00210/imfname_534337.pdf) (31.10.2016).

10 Zur Kritik an der SPG-Novelle siehe die Stellungnahme von Reindl-Krauskauf und Salimi: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_07023/imfname\\_537866.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_07023/imfname_537866.pdf) (31.10.2016).

11 Zu Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in Österreich siehe Adensamer/Sagmeister 2016.

12 Dies befürchtet etwa auch Thiele 2012: 101.

Auf diese soll im Folgenden ein kurzer Blick geworfen werden – auch um zu zeigen, was auf dem Spiel steht.

### 3. Modelle der politischen Philosophie

Die Geschichte des liberal-demokratischen Rechtsstaats ist hoch komplex, in der politischen Philosophie wie (schon gar) in der Realität. Dass er sich vielerorts, in vielfältiger Weise und vor allem langfristig etablieren konnte, ist Ergebnis der Verarbeitung diverser politischer Katastrophen wie jener des Zweiten Weltkriegs. Er hat in diesem Sinne Antwortcharakter: Der Massenvernichtung menschlichen Lebens, der völligen Zerstörung menschlicher Freiheit im Totalitarismus sollte ein politisches Gemeinwesen entgegengesetzt werden, innerhalb dessen sich Menschen privat und politisch möglichst frei entfalten können. Dass ein solches Konzept die Antwort auf Krisenerscheinungen menschlichen Zusammenlebens sein könnte, verdankt sich freilich einer langfristigen, von Gegenentwürfen und historischen Brüchen herausgeforderten Entwicklung. Vier solcher Ansätze werden im Folgenden kurz vorgestellt: Das Modell des Thomas Hobbes, der angesichts der Gräueltaten religiöser Bürgerkriege die staatliche Verbürgung menschlicher Sicherheit in den Vordergrund stellt; die Intervention von Carl Schmitt, der den Staat in den 1930er Jahren im Zeichen der Unterscheidung von Freund und Feind totalisiert; und die liberalen Entwürfe von John Locke und Immanuel Kant.

#### 3.1 DER STAAT ALS FRUCHT DER FURCHT: THOMAS HOBBS

Hobbes, geboren als „Zwilling der Furcht“, als die spanische Armada 1588 vor England stand, skizziert mit seinem berühmten Motiv vom Elend eines „Krieges aller gegen alle“ jenes Wogegen, das den Staat als politische Einheit zur Friedenssicherung rechtfertigen sollte. Die eindrucksvollen Zeilen, mit denen Hobbes in seinem Zentralwerk „Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil“ (1651) diese Katastrophensituation auf den Punkt bringt, werden zumal in Zeiten politischer Krisen gern und mit guten Gründen zitiert: „In such condition, there is no place for industry; because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth; no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving, and removing such things as require much force; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts; no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; And the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short.“ (Hobbes 1651: 84)

Wie können die Menschen überhaupt in eine derartig devastierende Lage gelangen? Dies ist gleichzeitig die Frage nach der politisch-philosophischen Anthropologie, und wie sie beantwortet wird, stellt typischerweise eine Vorentscheidung hinsichtlich der Art und Weise dar, wie die Möglichkeit menschlichen Zusammenlebens gedacht werden kann. Hobbes charakterisiert die Menschen als Wesen mit zwei Trieben: dem Streben nach Selbsterhaltung und dem Verlangen nach Glück, und er versetzt sie in einen Naturzustand. Hier werden sie bei ihren Versuchen, beide Triebe zu befriedigen, in keiner Weise gebändigt: Sie haben ein „Recht auf alles“. Ihre Freiheit ist grenzenlos gedacht: als bloße Willkür. Entsprechend unkontrolliert ist der Versuch aller, auf jene knappen Güter zuzugreifen, die sie zur Bedürfnisbefriedigung benötigen. Dem daraus resultierenden Kriegszustand – einem „Krieg aller gegen alle“ („bellum omnium contra omnes“) – kann sich niemand entziehen. Das Recht auf alles wird darin zum „Recht auf nichts“.<sup>13</sup>

Dieser devastierende Zustand endet erst mit der Einigung aller, einen Staat zu gründen und sich dessen Gewalt zu unterwerfen. Hobbes nennt diesen Staat den „Leviathan“, nach dem Seeungeheuer im biblischen Buch Hiob (40,25–41,26). Das Titelblatt, das Hobbes vermutlich selbst mitgestaltet hat,<sup>14</sup> zeigt den Leib des Staates, bestehend aus den Leibern aller Menschen, die seinen Befehlen unterworfen sind. Es ist ein starker Staat, der jene Gefahr, die von den Menschen untereinander ausgeht, im Zaum halten soll. Alle müssen ihre natürliche Freiheit aufgeben; gegen den Souverän haben sie keine Rechte. Sie haben dem Souverän bzw. seinen als Befehle an sie gerichteten Gesetzen unbedingten Gehorsam zu leisten. Angesichts des Grauens des Naturzustandes liegt dies freilich in ihrem wohlerwogenen Selbstinteresse, das allein die Grundlage für die Staatslegitimation ist. Die (nochmals: als Willkür gedachte) Freiheit wird gegen Sicherheit *getauscht*. Frei sind die Menschen nur in jenen Räumen, wo die Gesetze schweigen (Hobbes 1651, 146). Dass diese gar nicht so wenige sind, fällt nicht zuletzt Carl Schmitt auf.

## 3.2 DAS POLITISCHE ALS UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN FREUND UND FEIND<sup>15</sup>

Die Grimmigkeit von Hobbes' politischer Philosophie wird von Carl Schmitt noch um einiges überboten. Schmitt war ein politischer Denker und Verfassungsjurist zur Zeit der Weimarer Republik; er ist berüchtigt aufgrund seiner späteren Rolle als

13 Zum Charakter dieser Darstellung als „Legitimitätsfiktion“ siehe Bubner 1999: 34.

14 Siehe dazu Brandt 2008.

15 Dieser Abschnitt enthält Passagen aus Holzleithner 2011.

„Kronjurist der Nazis“ (van Laak 1993: 29). In seinem 1938 erschienen Buch „Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols“ wirft Schmitt Hobbes vor, nicht hinreichend konsequent gewesen zu sein: Sein Staat, meint Schmitt, ist nicht stark genug. Denn Hobbes hat auf einem Punkt bestanden: „Thought is free“ (Hobbes 1651, 296). Die bloße Gedankenfreiheit zu konstatieren ist nach Schmitt aber schon zu viel; darin sieht Schmitt die zentrale „Bruchstelle in der sonst so geschlossenen, unwiderstehlichen Einheit“ (Schmitt 1938: 84) des Leviathan. Diese Bruchstelle führe dazu, dass der Staat bei Hobbes bestenfalls stark, niemals aber total sein könne. Ein solcher totaler Staat ist für Schmitt aber – jedenfalls ab Mitte der 1930er Jahre – der einzig wahre Staat (Schmitt 1931).

Der totale Staat ist Endergebnis einer Denkbewegung, die mit Schmitts Schrift „Der Begriff des Politischen“ aus 1932 einen vielzitierten Höhepunkt aufweist. Darin konzipiert Schmitt das Politische als jenes Feld, in dem sich alle Handlungen und Motive auf die Unterscheidung zwischen Freund und Feind zurückführen lassen. Dies gibt dem berühmten ersten Satz seine ganz besondere Pointe: „Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus.“ (Schmitt 1932: 20) Dem Staat geht demnach voraus, dass es Freund und Feind gibt: Er besteht aus Freunden, er richtet sich gegen Feinde – Feinde von außen, aber auch Feinde von innen. Schmitt stützt diese Entgegensetzung zunächst auf eine grimmige Anthropologie: Menschen sind für ihn „ein Meer zügellosen und bornierten Egoismus und rohester Instinkte“ (Schmitt 1918: 85). Der Mensch sei, „schon wegen seiner positiven Beziehung zur Gefahr und zum Gefährlichen, dem ‚Bösen‘ näher als dem Guten.“ (Schmitt 1932: 60) Mit Blick auf sein Grundtheorem formuliert Schmitt apodiktisch: „Weil die Sphäre des Politischen letzten Endes von der realen Möglichkeit eines Feindes bestimmt wird, können politische Vorstellungen und Gedankengänge nicht gut einen anthropologischen ‚Optimismus‘ zum Ausgangspunkt nehmen.“ (Schmitt 1932: 63) Und auch was den Staat anbelangt, erscheint die Differenzierung von Freund und Feind als eine Art ontologische Konstante: „Hier handelt es sich [...] um die seinsmäßige Wirklichkeit und die reale Möglichkeit dieser Unterscheidung. [...]; dass die Völker sich nach dem Gegensatz von Freund und Feind gruppieren, dass dieser Gegensatz auch heute noch wirklich und für jedes politisch existierende Volk als reale Möglichkeit gegeben ist, kann man vernünftigerweise nicht leugnen.“ (Schmitt 1932: 28-29)

Tatsächlich muss man sich solcher Möglichkeiten und Gefahren bewusst sein. Sie sind in Zeiten von Terror und Krieg hochgradig virulent. Die Frage ist nur, was man daraus macht. Sieht man die Aufgabe der Politik hysterisch-eskalierend darin, sich auf die Feinderklärung zu stürzen oder wird versucht zu deeskalieren? In liberalen Rechts-

staaten würde man hoffen, dass maßvolle Antworten gefunden werden, die vor allem das nicht aufgeben, was für liberale Rechtsstaaten konstitutiv ist: die Freiheit. Wir erleben im Europa des Jahres 2017, dass diese Position sehr prekär wird. Und so scheint die Politik gefangen in einer Art Schmittschen Logik, wo bisweilen auch das unheilvolle Schmittsche „Heilmittel“ eingesetzt wird, um die Souveränität des Staates gegen seine Feinde in Stellung zu bringen: der Ausnahmezustand.<sup>16</sup> In diesem Zustand werden freilich, wie etwa die Situation in der Türkei nach dem Putschversuch vom Sommer 2016 zeigt, typischerweise viel mehr Feinde aufgetan als bloß (potentielle) Terroristen.

Schmitt zelebriert das im Ausnahmezustand zum Ausdruck kommende Pathos der Entscheidung. Als Zusammenstehen der Freunde gegen den Feind kann der Staat existieren, auch wenn die rechtliche Ordnung zerfallen ist (Schmitt 1922: 18). Die Entscheidung ist, wie Huber (1988: 33) sich ausdrückt, die „*notwendige*, besser gesagt: [...] *die notwendende Tat*.“ In ihr und mit ihr stehen die Freunde zusammen. Ihre Identität wird befestigt, „nötigenfalls“, wie Schmitt schreibt, durch „Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen.“ Die „politische Kraft“ einer Demokratie erweist sich dieser Logik zufolge „darin, dass sie das Fremde und Ungleiche, die Homogenität Bedrohende, zu beseitigen oder fernzuhalten weiß“ (Schmitt 1926: 63). „Europa muss den Europäern gehören“ heißt es dann in diesem Geiste – ein Ausspruch von Viktor Orbán.<sup>17</sup>

Freilich: Gewöhnliche, zumal liberale Demokratien, so meint Schmitt, vermögen dies nicht zu leisten. Im „totalen Staat“ hingegen kann ein solches Vorhaben gelingen. Der (funktionierende) totale Staat nehme auch noch die durch „die Steigerung der technischen Mittel“ mögliche „Massenbeeinflussung“ in die Hand. So lässt der totale Staat, in den Worten von Schmitt (1931: 186), „in seinem Innern keinerlei staatsfeindliche, staatshemmende oder staatszerspaltende Kräfte aufkommen. Er denkt nicht daran, die neuen Machtmittel seinen eigenen Feinden und Zerstörern zu überliefern und seine Macht unter irgendwelchen Stichworten, Liberalismus, Rechtsstaat oder wie man es nennen will, untergraben zu lassen. Ein solcher Staat kann Freund und Feind unterscheiden.“ Von hier – das Zitat ist aus 1931 – zur Affirmation der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus ist es nur noch ein kleiner Schritt, und Schmitt vollzieht ihn mit Verve. Diese Problematik kann in der Folge nicht weiter

16 Nach fast zwei Jahren wurde dieser in Frankreich beendet; allerdings ist stattdessen ein scharfes Anti-Terror-Gesetz in Kraft getreten, das den Ausnahmezustand gewissermaßen prolongiert (Lebert 2017).

17 [http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4784538/Fluechtlinge\\_Orban-fordert-Europa-fuer-die-Europaeer-](http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4784538/Fluechtlinge_Orban-fordert-Europa-fuer-die-Europaeer-) (21.10.2016).

exploriert werden.<sup>18</sup> Die Pointe dürfte aber deutlich geworden sein – und wohin ein solcher Begriff des Politischen, wie Schmitt ihn pflegt, führt. Gegen Schmitts totalen Staat scheint der Hobbessche Leviathan, immerhin nach einem Monster benannt, nachgerade harmlos. Und in der Tat war es bei Hobbes, gerade im Kontrast zum Krieg aller gegen alle, doch noch um menschliche Entfaltung gegangen, und auch um die Künste. Hobbes kennt staatsfreie Räume. Für Schmitt ist das ein Unding – er möchte der Ordnung des Staates den Stachel der Freiheit ziehen. Es ist Zeit für einen Kontrast.

### 3.3 DER STAAT ZUM SCHUTZ DER RECHTE: JOHN LOCKE

Der andere Weg von Hobbes aus nimmt die Sicherheitsbedürfnisse als Grundlage menschlicher Entfaltung ernst, stellt Sicherheit aber in den Dienst der Freiheit und ist sich auch der Gefahren bewusst, die vom Staat selbst ausgehen und seiner Tendenz, in den Despotismus zu verfallen. Damit sind wir bei der politischen Philosophie von John Locke angelangt. Auch er, der Stammvater des liberalen Staatswesens, demonstriert die Leistungen des Staates im Kontrast zu einem verheerenden Naturzustand. Allerdings konzipiert er ihn anders als Hobbes, und dadurch gibt er den Aufgaben des Staates eine entscheidende Wendung. Denn die im Naturzustand gegebene Konstellation gleicher Freiheit ist nicht durch Regellosigkeit und schrankenlose Entfaltung des Selbsterhaltungs- und Glückstriebes charakterisiert. Vielmehr unterliegen die Menschen in ihrem Handeln dem Naturgesetz. Derart ist sowohl die Freiheit, unschuldigen Vergnügungen nachzugehen, als auch die Fähigkeit, für sich und die seinen zu sorgen, von vornherein begrenzt. Mit der Einführung des Naturgesetzes sorgt Locke für die entscheidende Differenz. Das Naturgesetz soll die Menschen dazu anhalten, das Leben ihrer Artgenossen zu achten und Eingriffe darin, was den je anderen für ihre Lebenserhaltung dient, zu unterlassen. Zu achten seien das Leben, die Freiheit, die Gesundheit und die Güter anderer (Locke 1689: 271). Als einziger Grund einer Legitimation von individuellen Eingriffen in diese Schutzgüter gelte, einen Rechtsbrecher zur Rechenschaft zu ziehen (Locke 1689: 271). Genau darin, dass die Vollstreckung des Naturgesetzes der Individualjustiz überlassen bleibt, liegt dann aber der Keim des Verderbens.

Denn wer von Unrecht betroffen ist, verfallt bei der Verfolgung des Missetäters leicht in Egoismus, Parteilichkeit, Leidenschaft und Rachsucht (Locke 1689: 275). Die Ordnung lässt sich so nicht aufrechterhalten; der Naturzustand, den Locke grundsätzlich als Bild von Frieden und gutem Willen, wechselseitiger Unterstützung und

<sup>18</sup> Siehe dazu kurz Holzleithner 2011: 115-118.

Erhaltung (Locke 1689: 280) zeichnen will, kippt wie bei Hobbes in den Kriegszustand. Und auch bei Locke erscheint als einziger Ausweg, einen Gesellschaftsvertrag zur Staatsgründung abzuschließen (Locke 1689: 330-331).

Er hat allerdings eine ganz andere Gestalt als bei Hobbes. Die natürliche Freiheit, allein dem Gesetz der Natur und nicht der Autorität anderer Menschen zu unterstehen, wird nicht gegen Sicherheit getauscht, sondern in politische Freiheit transformiert, die „Liberty of Man, in Society“ (Locke 1689: 283). Gesetze versteht Locke demzufolge weniger (wie Hobbes) als Beschränkung denn als vernunftmäßige Lenkung der handelnden Personen in ihrem eigenen Interesse. Ironisch hält er fest, die Bezeichnung als Beschränkung würde wohl kaum zur Charakterisierung von etwas geeignet sein, was vor Sümpfen und Abgründen bewahre (Locke 1689: 305). Kurz gesprochen, besteht Freiheit (Liberty) für Locke darin, im Rahmen der Gesetze frei über die eigene Person und ihr gesamtes Eigentum zu verfügen, ohne der Willkür einer anderen Person ausgeliefert zu sein (Locke 1689: 306). Freiheit in Gesellschaft bedeutet, wie Locke bereits im Kapitel über die Sklaverei ausführt, nur jener gesetzgebenden Gewalt zu unterstehen, die durch den Gesellschaftsvertrag begründet worden ist, und damit ausschließlich jenen Gesetzen unterworfen zu sein, die von der dazu beauftragten Legislative erlassen worden sind.

Die Macht, die in den Institutionen des politischen Körpers gebündelt wird, soll durch Gewaltenteilung gebändigt werden – ein Gedanke übrigens, den Carl Schmitt (1932: 61) im „Begriff des Politischen“ als lächerlich verwirft.<sup>19</sup> Die Bindung beider von Locke identifizierten Gewalten, der Legislative wie der Exekutive, an die natürlichen Freiheitsrechte sowie die Bindung der Exekutive an die von der Legislative erlassenen Gesetze soll dazu dienen, der Staatsmacht Grenzen zu setzen. Notwendig seien diese institutionellen Vorkehrungen auf Grund der Schwäche der menschlichen Natur und ihrer Neigung dazu, Macht zu missbrauchen (Locke 1689: 364-365). Hier sei es wichtig, die richtige Balance zu finden. Der Staat müsse einerseits stark genug sein, um die destruktiven Tendenzen der Menschen im Zaum zu halten und ihnen andererseits die Möglichkeit geben, sich zu entfalten. Deutlich geben die Menschen beim Übergang vom Naturzustand zum Gesellschaftsvertrag ausschließlich die Kompetenz zur individuellen Durchsetzung ihrer natürlichen Rechte auf, nicht aber deren Substanz. Der Staat wird darauf verpflichtet, Leben, Freiheit und Eigentum zu schützen.

Diese Verpflichtung wird von Locke dadurch abgesichert, dass er den Rechtsunterworfenen ein Recht auf Widerstand einräumt, wenn der Staat ihr nicht gerecht

<sup>19</sup> Er bezeichnet die Gewaltenteilung als „ein System von Hemmungen und Kontrollen des Staates, das man nicht als Staatstheorie oder als politisches Konstruktionsprinzip bezeichnen kann“.



wird. Das bedeutet, die Rechtsunterworfenen haben Rechte gegen den Staat. Das ist schon deshalb wichtig, wie Locke in bilderreicher Sprache beobachtet, weil Machthaber dazu tendieren, ihre privilegierte Stellung zu missbrauchen – auch und nicht zuletzt, weil ungezügelter Macht den menschlichen Charakter verdirbt. Locke hat ein überaus negatives Bild des Monarchen als einer Person, die von der verderblichen Gesellschaft von Schmeichlern und Günstlingen umgeben und äußerst reizbar und empfindlich sei (wer denkt hier im Jahr 2018 nicht an Donald Trump?). Schon die Frage, wie man sich vor seiner als Recht getarnten Willkür schützen könne, betrachte der Monarch als Aufruf zur Rebellion. Das Wissen um das Bestehen eines Rechts auf Widerstand würde demgegenüber den oder die Inhaber der Herrschaftsgewalt dazu motivieren, die Menschen nicht zu unterdrücken, sondern ihre Rechte zu gewährleisten, ihnen derart eben keinen Grund zur Revolte zu geben und damit auch den Frieden zu verbürgen (Locke 1689: 328).

Die derart konstituierte „Normallage rechtsstaatlicher Legalität tritt“, wie Frankenberg (2010: 73) dies treffend formuliert, „aus dem von außerordentlichen Vollmachten konstituierten Universum des generalisierten Ausnahmefalls heraus. Zugleich wird Gewalt als Herrschaftsressource durch Vertrauen abgelöst. Die Adressaten von Herrschaft wissen, was geschehen soll, und können sich darauf verlassen, dass in der Regel geschieht, was geschehen soll.“ Die Angst tritt in den Hintergrund. Wie man sehen kann, hat die Position von Locke auch gar nichts Naives. Er basiert seine Konzeption nicht auf einem „optimistischen“ Menschenbild, wie Schmitt dies liberalen Autoren generell vorwirft, ganz im Gegenteil: Das von ihm propagierte Prinzip der Gewaltenteilung im Rechtsstaat ist eine Antwort auf die realistische Diagnose, dass menschliche Macht dazu tendiert zu korrumpieren. Die insofern in die Staatskonzeption von Grund auf einbezogene Fehlbarkeit des Menschen ist auch Ausgangspunkt jenes Autors, der wie kein anderer das Prinzip der Freiheit in den Mittelpunkt seines Denkens gestellt hat: Immanuel Kant.

### **3.4 DER STAAT ZUM SCHUTZ DER FREIHEIT: IMMANUEL KANT**

Der Mensch, so lautet ein berühmtes Diktum Kants, sei „aus so krummem Holze“, dass daraus „nichts Gerades gezimmert werden“ (Kant 1784: 41) könne. Menschen werden immer unvollkommen sein, einander Schwierigkeiten bereiten und Leid zufügen; aufgrund ihrer häufig gegenläufigen Interessen sei nicht davon auszugehen, dass sie ohne staatliches Netz auf Dauer miteinander existieren könnten (Kant 1784: 40). Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, in die bürgerliche Gesellschaft einzutreten.

Nur hier vermöge „die größte Freiheit“ jeder einzelnen Person nebeneinander zu bestehen, indem ihre Grenzen bestimmt und gesichert werden. Solche Freiheit sei notwendig, damit „die höchste Absicht der Natur, nämlich die Entwicklung all ihrer Anlagen, in der Menschheit erreicht werden kann“ (Kant 1784: 39). Damit ist auch jene Besonderheit angesprochen, welche die Natur dem Menschen in den Augen von Kant zugemutet hat: die Vernunft. Aus ihr ergibt sich, dass Menschen dazu aufgerufen sind, sich frei zu bestimmen. Kant sieht dies nachgerade als Bürde: „Die Natur hat gewollt: dass der Mensch alles, was über die mechanische Anordnung seines tierischen Daseins geht, gänzlich aus sich selbst herausbringe, und keiner anderen Glückseligkeit, oder Vollkommenheit, teilhaftig werde, als die er sich selbst, frei von Instinkt, durch eigene Vernunft, verschafft hat“ (Kant 1784: 36). Es scheint ihm, als hätte es die Natur weniger auf das „Wohlbefinden“ des Menschen angelegt als darauf, dass er sich vernünftig selbst zu schätzen vermöchte (Kant 1784: 36-37).

Die Form, welche das menschliche Zusammenleben nach Kant annehmen soll, ist jene der bürgerlichen Gesellschaft, die allgemein das Recht verwaltet, um für alle die Bedingungen zu schaffen, sich ihren Anlagen gemäß zu entwickeln. Zu diesem Zweck entwickelt Kant den Begriff eines äußeren Rechts, den er „gänzlich aus dem Begriffe der Freiheit im äußern Verhältnisse der Menschen zu einander“ (Kant 1793: 144) gewinnt. Der Kantische Rechtsbegriff zielt darauf ab, menschliches Freiheitshandeln zu kompatibilisieren. Nach Kants berühmter Formulierung gilt Recht als „die Einschränkung der Freiheit eines jeden auf die Bedingung ihrer Zusammenstimmung mit der Freiheit von jedermann, in so fern diese nach einem allgemeinen Gesetze möglich ist“ (Kant 1793: 144). Jedem Menschen kommt das Recht auf Freiheit im Sinne einer verantworteten Selbstbestimmung zu; das Recht steht unter dem Anspruch, wie Luf (2008: 284) dies formuliert, „auch in den Sphären des vom Recht erfassbaren ‚äußeren‘ Freiheitshandelns jeden Menschen als Subjekt verantworteter Freiheit anzuerkennen und solcherart in seiner Würde als Person zu respektieren“. Kant mutet der Freiheitsidee eine vermittelnde Aufgabe zu, indem er die Gesetzgebung an eine regulative Idee bindet, die zwar „eine bloße Idee der Vernunft“ sei, der aber „ihre unbezweifelt praktische Realität“ zukomme: „nämlich jeden Gesetzgeber zu verbinden, dass er seine Gesetze so gebe, als sie aus dem vereinigten Willen eines ganzen Volks haben entspringen können, und jeden Untertan, so fern er Bürger sein will, so anzusehen, als ob er zu einem solchen Willen mit zusammen gestimmt habe. Denn das ist der Probestein der Rechtmäßigkeit eines jeden öffentlichen Gesetzes“ (Kant 1793: 153). Sollte sich der Gesetzgeber nicht daranhalten, sieht Kant im Unterschied zu Locke aber kein Widerstandsrecht vor. Zu sehr steckt ihm seit dem Abgleiten der Französischen Revolution in den „terreur“

die Angst vor brutaler Gesetzlosigkeit in den Knochen. Dem Volk kommt bloß die Freiheit der Feder zu, das „einzige Palladium der Volksrechte“ (Kant 1793: 161).

Recht konstituiert, so lassen sich diese Gedanken zusammenfassen, legitimen Freiheitsgebrauch und setzt jener Willkür, die dagegen verstößt, Grenzen durch den Einsatz von Zwang. Die Anwendung von rechtmäßigem Zwang, um einem Eingriff in die Freiheit einer Person etwas entgegenzusetzen, definiert Kant demzufolge als Freiheit verbürgend (Kant 1797: 338).<sup>20</sup> Denn jedes Unrecht gilt als „Hindernis der Freiheit nach allgemeinen Gesetzen“. Es sei daher möglich, den Rechtsbegriff als „Möglichkeit der Verknüpfung des allgemeinen wechselseitigen Zwanges mit jedermanns Freiheit unmittelbar [zu] setzen“ (Kant 1797: 339). So befindet sich Kant in einer Reihe mit Locke, der Freiheit durch Recht ermöglicht sieht und Recht nicht grundsätzlich, wie Hobbes, als Freiheitsbeschränkung wahrnimmt. Anders als durch seinen Freiheitsbezug kann Recht nach Kant nicht legitimiert werden. Und Freiheit steht – auch dies gegen Hobbes – nicht zur Disposition als Tauschobjekt gegen ein staatliches Sicherheitsversprechen. Dadurch würde, wie Bielefeldt dies auf den Punkt bringt, „gegen die Prämisse der Rechtllichkeit, die Achtung beziehungsweise Selbstachtung des Menschen als Verantwortungssubjekt verstoßen.“ (Bielefeldt 2008: 10)

Für menschliche Personalität findet Kant in seiner Moralphilosophie eine eigene Formulierung, die über den Begriff der Menschenwürde Eingang in den Rechtsdiskurs gefunden hat: Er spricht davon, dass Menschen „Selbstzweckhaftigkeit“ eignet. Das Menschenrecht, so hält Kant (übrigens „gegen Hobbes“; Kant 1793: 143) fest, nötige „durch die Vernunft unmittelbar Achtung“ ab. Für Kant besteht das Wesen des Menschen genau darin, dass er aufgrund seiner Autonomie eine Würde hat, die nicht in Begriffen von Preis und Wert gemessen werden kann. Die Person ist ein „Zweck an sich“, und daraus ergibt sich das Verbot, sie gänzlich zu instrumentalisieren, sie zum bloßen Objekt der Handlungen anderer zu machen (Kant 1785/1786: 68-69). Es findet sich in folgender berühmter Formulierung des kategorischen Imperativs: „Handle so, dass du die Menschheit, sowohl in deiner Person als in der Person eines jeden andern, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchest“ (Kant 1785/1786: 61). Keine Nutzenerwägungen können sich über das Gebot der Achtung menschlicher Würde hinwegsetzen. Auch und gerade das ist gemeint, wenn es im Sinne von Kant darum geht, Freiheit in den Mittelpunkt zu stellen und sie nicht gegen Sicherheitserwägungen aufrechenbar zu machen.

<sup>20</sup> Diese logische Art der Verschränkung von Willkür unter Freiheitsgesichtspunkten löst das Problem, das sich Vertretern eines strikt negativen Freiheitsbegriffs stellt, die in jeder Freiheitseinschränkung einen Verlust sehen, der durch den Gewinn von Freiheit auf Opferseite nicht wirklich aufgewogen wird.

In all dem ist Kant übrigens auch nicht naiv, was die menschliche Natur anbelangt. In der Schrift *Zum ewigen Frieden* formuliert er ganz im Gegenteil die drastische These, es müsse möglich sein, einen Staat zu konzipieren, der selbst für ein „Volk von Teufeln“ funktioniere, wenn sie denn nur Verstand haben (Kant 1795/1796: 224; dazu etwa Höffe 1988). Kant postuliert demnach für das Funktionieren des Staats nicht die Notwendigkeit tugendhafter Untertanen. Vielmehr reichten Intelligenz und Selbstinteresse aus. Schon von daher könne es nicht die Aufgabe des Staats sein, die Lebensweise und den Charakter der Menschen zu beeinflussen. Lange bevor Schmitt den Staat beauftragt, Menschen nach seinen Ordnungsbedürfnissen zuzurichten, sie entweder zu manipulieren oder auszusortieren, wendet Kant sich scharf gegen eine solche Idee, und bestünde sie auch darin, Menschen zu guten Bürgern zu formen. Darauf käme es bei Schmitt im Übrigen gar nicht an, weil die Qualität, Freund oder Feind zu sein, nichts mit Moralität und Tugendhaftigkeit zu tun hat (Schmitt 1932: 24). Bei Schmitt handelt es sich um eine existenziell-dezisionistische Setzung. Weiter könnten Denker nicht auseinanderliegen; geht es bei Schmitt um Zurichtung, so liegt Kants Einsicht darin, dass der (gute) Charakter nicht aufgezwungen werden kann, weil er eine Leistung der einzelnen Person in ihrer Selbstbestimmung darstellt. Kant geht aus von den Menschen, wie sie sind und erlegt dem Staat auf, jene Räume zu eröffnen, damit sie sich bestmöglich entfalten können. Ohne Freiheit wären sie auf unerträgliche Weise paralytisch und herabgewürdigt. Um es mit Shklar (1984: 236) auf den Punkt zu bringen: „Liberal government for bad characters did not promise us that freedom would make us good; it merely argued that it would remove the most horrible obstacles to any ethical undertaking that we might conceivably try. To demand more would not reduce vice. It would only shackle us again, and revive those pious pretenses and pious cruelties which a religious establishment had perfected and which Kant [...] regarded as one of the principal sources of public oppression.“

#### 4. Herausforderungen des Terrorismus und rechtliche (Über-)Reaktionen

Die von Locke grundgelegte, bei Kant zur Blüte gebrachte Position der Zentralität von Freiheit als genuiner Bezugspunkt von Staat und Recht scheint insofern vorzuzugs-würdig, als damit gewährleistet werden kann, dass die einzelne Person mit ihren Entfaltungsmöglichkeiten im Mittelpunkt steht. Die dem Recht injizierte Idee der gleichen Freiheit soll verbürgen, dass insofern jede Person zählt und die Grenzen menschlichen Freiheitshandelns ausschließlich dort gelegen sind, wo in die Freiheit

einer anderen Person eingegriffen wird. Und jedes Mittel, das eingesetzt wird, um Übergriffen etwas entgegenzusetzen, sollte auch von der Prämisse getragen sein, dass menschliche Freiheit in ihrer Verantwortung gewährleistet und gefördert werden soll; die Rechtsordnung soll insofern immer auf die (Wieder-)Herstellung von Freiheitsbeziehungen abzielen. Angewendet auf die textleitende Fragestellung kann dies nichts Anderes bedeuten, als dass Freiheit und Sicherheit in einer Relation von Zweck und Mittel zueinanderstehen. Sicherheit ist ein ganz wesentlicher Staatszweck, denn menschliche Entfaltung kann, wie Hobbes dies so eindrucksvoll schildert, nur im Kontext halbwegs friedvoller Verhältnisse stattfinden. Aber Sicherheit ist kein Selbstzweck. Desgleichen sind Freiheit und Sicherheit nicht zwei „Grundwerte“, die in Balance zu bringen wären,<sup>21</sup> sondern Maßnahmen der Sicherheit dienen der Freiheit und sind in deren Licht zu legitimieren.

Wie ist vor diesem Hintergrund mit Herausforderungen des Terrorismus umzugehen? Klar ist: Terroristen verweigern sich der wechselseitigen Anerkennung gleicher Freiheit. Sie achten nicht Leben, Freiheit und Eigentum, sie wollen nicht einmal Krieg gegen Sicherheit tauschen. Sie entziehen sich jeglicher Form der Legitimation des Zusammenlebens in Frieden und schon gar in Freiheit. Derart entziehen sie sich auch noch der Hobbesschen Logik der Staatsbegründung – sie stellen sich als Feinde gegen den liberalen und demokratischen Rechtsstaat. Die Radikalität und umfassende Qualität terroristischer Attacken, ihre vernichtende Botschaft, ihre Infragestellung eines friedvollen Zusammenlebens in Freiheit überhaupt, nicht zuletzt von Angehörigen unterschiedlicher Religionen und Konfessionen, hat gravierende Auswirkungen. Getragen auch von sensationalistischer Berichterstattung kommt es zu einer Kolonialisierung des Denkens, im Rahmen dessen Freiheit zum Synonym für Gefahr wird. Es steigt die Bereitschaft, mit Repression zu reagieren – von Seiten des Staates ebenso wie von der diese politischen Maßnahmen in großer Mehrheit hinnehmenden Zivilgesellschaft. Populistische Parteien, die derlei versprechen, erleben, wie die bundesweiten Wahlen nicht nur in Deutschland und Österreich 2017 gezeigt haben, enormen Aufwind. Der Ausnahmezustand wird zum Paradigma, und die Mehrheit der Bevölkerung scheint zunehmend bereit, Maßnahmen zu akzeptieren, die tief in ihre Rechte eingreifen.

Für diese Verschiebung im Denken lassen sich Beispiele in Politik, Recht, Rechtswissenschaft wie auch in der Populärkultur zunehmend finden, und sie scheinen immer selbstverständlicher zu werden. Alles hat begonnen mit Relativierungen des Folterverbots angesichts Szenarien einer „tickenden Bombe“; ein aus James Bond-Filmen be-

---

21 Von einer „prekäre[n] Balance von Freiheit und Sicherheit“ spricht etwa Schwarz 2005: 32.

kanntes Motiv, welches Luhmann im deutschsprachigen Raum erstmals aufgriff (1994: 1). Wenige Jahre später, 1996, immerhin einige Zeit vor 9/11, deklinierte sich Brugger anknüpfend an Luhmann zu einem „bedingten Recht auf Folter“ durch, damit Unschuldige vor terroristischen Attacken geschützt werden können.<sup>22</sup> Dabei verknüpft Brugger, wie Frankenberg (2010: 163) luzide analysiert, „die Ausnahmelage der ‚tickenden Bombe‘ mit Schmitts Argumentationsfigur vom Ausnahmestand als Situation der Rechts*verwirklichung*.“ Folter gilt Brugger in bestimmten Situationen nicht nur als entschuldigt oder erlaubt, sondern regelrecht als geboten. Im Gefolge dessen machten diverse Autoren mit Wortschöpfungen wie „selbstverschuldete Rettungsbefragung“ (Trapp 2006) oder „gewaltsame lebensrettende Kooperationserzwingung“ (Birnbacher 2006: 140) von sich reden. Derartige Relativierungen des Folterverbots erfuhren scharfe Ablehnung, sowohl auf der Ebene des Prinzips der Menschenwürde, da Folter Menschen zu bloßen Objekten staatlicher Informationsbeschaffung macht, als auch mit Blick auf die Frage, wie aussichtsreich es ist, durch Foltern tatsächlich an brauchbare Informationen zu gelangen, und schließlich aufgrund der Gefahr, dass es durch Erlaubnis von Folter im Einzelfall zu deren generellerer Legitimierung kommt, die Ausstrahlungswirkungen auf das Handeln der Exekutive hat und insgesamt zu einer Brutalisierung im Umgang mit Verdächtigen führen kann (umfassend Bielefeldt 2004). Mit dem Rechtsstaat ist Folter keinesfalls in Einklang zu bringen – insofern kann die Rede von einer „rechtsstaatlich domestizierten Folter“ (Deppenheuer 2007: 72) nur als widersinnig bezeichnet werden.

Während im Zusammenhang mit dem Folterverbot – wohl auch angesichts dessen Absolutheit und entsprechender Verankerung in menschenrechtlichen Dokumenten<sup>23</sup> – keine rechtlichen Initiativen gestartet wurden, kam es in Deutschland im Zuge der Erarbeitung neuer Regelungen für die Sicherheit des Luftraums zur Verabschiedung einer Norm, welche den Abschuss einer voll besetzten Passagiermaschine erlaubt hätte, wenn sie sich, von Terroristen gekapert, auf dem Anflug auf ein mit vielen Menschen besetztes Ziel wie etwa ein Hochhaus oder ein Fußballstadion befindet.<sup>24</sup> Diese – auch dogmatisch fragwürdige und kaum einordenbare Norm (Hilgendorf 2005: 114-125) – wurde ganz treffend als „beispielloser Tabubruch“ (Merkel 2007: 373) bezeichnet, weil sie von dem die deutsche Rechtsordnung tragenden Grundge-

<sup>22</sup> Siehe weiters Brugger 2000. In Brugger (2004) ist die Rede von „lebensrettender Aussageerzwingung“.

<sup>23</sup> So etwa in Art 7 in Verbindung mit Art 4 Abs 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Art 3 in Verbindung mit Art 15 EMRK sowie in weiteren regionalen Menschenrechtskonventionen. Das absolute Folterverbot ist außerdem Bestandteil der Genfer Konventionen des humanitären Völkerrechts.

<sup>24</sup> § 14 Abs 3 LuftsicherheitsG.

danken abgeht, wonach jedes einzelne Leben unverfügbar und von nicht verrechenbarem Wert ist.

Das Bundesverfassungsgericht erteilte dieser Norm eine mit Verve formulierte Abfuhr;<sup>25</sup> das Dilemma ist gleichwohl präsent und wurde in Ferdinand von Schirachs Stück „Terror“ (2015) verarbeitet.<sup>26</sup> Es konfrontiert das Publikum mit der Situation eines Kampfpiloten, der vor der Wahl steht, entweder eine Passagiermaschine abzuschießen, die sich, gekapert von einem Terroristen, mit 164 Personen an Bord im Anflug auf das Münchner Arena-Stadion befindet, oder in Kauf zu nehmen, dass dieses Flugzeug in das Stadion gesteuert wird und dadurch bis zu 70.000 Personen getötet werden. Letztlich schießt der Pilot das Passagierflugzeug ab, ohne einen entsprechenden Befehl erhalten zu haben, und in der Folge muss er sich vor Gericht verantworten. Das auf deutschsprachigen Bühnen überaus erfolgreiche Stück, das die Gerichtsverhandlung inszeniert und immer in einer Abstimmung des anwesenden Publikums endet,<sup>27</sup> wurde im Jahr 2016 als Fernsehrama aufgeführt, inklusive Voting hinsichtlich der Frage, ob der Kampfpilot wegen Mordes verurteilt werden soll oder nicht. Dass bei der Abstimmung am Fernsehabend weit über 80 Prozent für einen Freispruch votierten, ist wohl – neben anderen Faktoren – ein Zeichen dafür, dass ein Denken vom Ausnahmezustand her, das im Kampf gegen den Terrorismus auch sehr drastische Mittel für zulässig hält, zunehmend mehrheitsfähig geworden ist. Dabei wird, wie auch an Reaktionen in Internet-Foren zu sehen ist, nicht zwischen Rechtfertigung und Entschuldigung des Pilotenverhaltens unterschieden; häufig ist die Rede davon, es sei verrückt, hier überhaupt die Frage zu stellen: Selbstverständlich handle der Pilot richtig – sprich: gerechtfertigt –, und es sei höchst an der Zeit, die staatlichen Gesetze auch entsprechend an die terroristischen Gefahren anzupassen. Dass das deutsche Bundesverfassungsgericht die einschlägige Norm als verfassungswidrig aufgehoben hat, wird in solchen Repliken als kolossaler Fehler angesehen.

Nicht nur eine einzelne Thematik, sondern die Art und Weise, wie das Recht an sich aufgestellt ist, steht auf dem Spiel, wenn von einem „Feindstrafrecht“ (Jakobs 2004: 88) oder gar einem „Feindrecht“ (Depenheuer 2007) gesprochen wird. Jakobs etwa geht davon aus, dass Personen, die sich, wie TerroristInnen, ganz fundamental

25 BVerfGE 115, 118-166 (15.02.2006). Mit Zustimmung im Ergebnis, gleichwohl luzider Kritik im Detail der Begründung siehe Merkel 2007.

26 Siehe dazu nur Schild 2016 und Lübke-Wolff 2017.

27 Die Statistik verzeichnet zum 22.12.2017 eine Freispruchrate von 61,5 Prozent bei 401.350 „Schöffen“ (auf der Website ist der Begriff bemerkenswerterweise nicht in Anführungszeichen gesetzt; <http://terror.theater>).

gegen die Rechtsordnung stellen, auch nicht als Subjekte anerkannt werden sollen. Im auf Terroristen anzuwendenden Feindstrafrecht entfällt jene staatliche Bindung an grundlegende Standards, wonach TäterInnen überhaupt als Personen respektiert werden. „Gegenüber einem Terroristen, der die Erwartung generell personalen Verhaltens gerade nicht rechtfertigt“, sei dies „schlechthin unangemessen“ (Jakobs 2004: 92). In Jakobs' Konzeption geht es denn auch, wie Frankenberg (2010: 159) dies ausdrückt, „nicht mehr um die Erhaltung der bürgerstrafrechtlichen Ordnung nach gesellschaftsinternen Irritationen, sondern um die Herstellung erträglicher Umweltbedingungen.“ Sie sollen, in den Worten von Jakobs, dadurch hergestellt werden, dass „alle diejenigen (...) kaltgestellt werden, die nicht die kognitive Mindestgarantie bieten, die nötig ist, um sie praktisch aktuell als Personen behandeln zu können.“ (Jakobs 2004: 92) Mit der Vokabel des „Kaltstellens“ katapultiert sich Jakobs auf geradezu gespenstische Weise aus dem Konsens liberal-demokratischer Rechtsstaatlichkeit.

Depenheuer geht noch einen Schritt weiter. Vor dem Hintergrund einer apokalyptischen Zuspitzung der Lage als „weltweiter Bürgerkrieg“, mit dessen Realität „die Menschen des westlichen Kulturkreises“ (Depenheuer 2007: 11) am 11. September 2001 konfrontiert worden seien, will er, wie Bielefeldt (2008: 17) dies auf den Punkt bringt, „sämtliche rechtsstaatliche Prinzipien einem sicherheitspolitischen Generalvorbehalt“ unterwerfen. Dies bleibt freilich nicht ohne Folgen auf die „Freunde“, um hier in der Schmittschen Diktion zu bleiben, denn, wie Bielefeldt (2008: 19) völlig richtig bemerkt: „Der entfesselte Leviathan schlägt auch auf den Bürgerverband durch.“ Rechtlosigkeit kennzeichnet nicht nur die Situation der „Feinde“, die zu Objekten staatlicher Terrorbekämpfung werden, sondern in deren Gefolge auch jene der „Freunde“: Sie werden, in Bielefeldts zugespitzter Formulierung, „Klienten staatlicher Schutzmaßnahmen, deren menschenrechtliche Kollateralschäden sie widerspruchslos hinnehmen sollen. Während die prinzipielle Rechtlosigkeit der mutmaßlichen Feinde dadurch begründet wird, dass sie sich ja aus freien Stücken zum Kampf gegen den Staat entschlossen hätten, wird die faktische Rechtlosigkeit der Bürger in der Krisenlage als verfassungspatriotisches Martyrium mystifiziert.“ (Bielefeldt 2008: 19)

Es müssen aber nicht diese Extreme sein – es ist schon weitreichend und problematisch genug, wie die Sicherheitspakete der letzten Jahre in westlichen Staaten, darunter auch in Österreich und Deutschland, Freiheitsräume immer mehr eingeschränkt haben, das Aufenthaltsrecht zunehmend restriktiv geregelt wird und informationelle Selbstbestimmung wie Datenschutz zunehmend als lästige Schranken



für staatliche Informationsbedürfnisse angesehen werden. In einem zunehmend von der „Logik des Ausnahmerechts“ geprägten angstrechtlichen Regime will der Staat Einzelnen Schutz bieten, „indem er anderen diesen Schutz entzieht.“ (Frankenberg 2010: 166) Freilich stellt sich hier dann die Frage, inwieweit solche „Schutzmaßnahmen“ überhaupt ihre angebliche Leistung erbringen können – die Effizienz solcher Eingriffe in die persönliche Freiheit unter dem Titel der Sicherheitsmaximierung ist offen und im Detail zu wenig erforscht. Dafür bedürfte es eingehender Wirkungsstudien. Ohnehin ist aber zu befürchten, dass mit den angesprochenen Sicherheitspaketen weniger tatsächlich Sicherheit hergestellt wird – Schlupflöcher finden sich immer – als dass der Schein der rechtlichen Betriebsamkeit erzeugt wird, ein Aktionismus mit im Ergebnis wenig Substanz. Und so sind die Auswirkungen einer Rechtspolitik der Angst verheerend: Die Sicherheitsversprechen sind ebenso maßlos wie die Ängste und Sicherheitsbedürfnisse; der Rechtsstaat wird ausgehöhlt, so Frankenberg (2010: 207), „indem er Freiheitsversprechen zurücknimmt, sich aber im Gegenzug als Sicherheitsstaat aufspielt, ohne freilich den Freiheitsverlust [...] mit Sicherheitsgewinnen kompensieren zu können.“ So entsteht ein Teufelskreis, weil unter den derzeitigen Umständen ein Rückbau von Sicherheitsmaßnahmen nicht zu erwarten ist, diese Maßnahmen nicht greifen, daher der Ruf nach neuen Maßnahmen erschallt, die dann noch invasiver sind. Diesen Teufelskreis gälte es zu durchbrechen.

## 5. Unverfügbarkeit der Menschenwürde – Primat der Freiheit

Vor diesem Hintergrund sei nochmals zurückzukommen auf die grundlegende Problematik, welche zu einer derartigen Zuspitzung geführt hat, nämlich die Tatsache, dass TerroristInnen sich nicht in die Logik der Staatsbegründung einklinken. Sie verweigern sich selbst der grundlegendsten, von Hobbes verfochtenen Konzeption, wonach der Staat zum Schutz des Lebens da ist. Und sie unterlaufen auch Kants spannungsreiche Idee, das Problem der Staatsgründung und damit des friedlichen Zusammenlebens der Menschen sei selbst für ein Volk von Teufeln lösbar, wenn sie nur Verstand haben, das heißt, wenn sie nur fähig sind, sich Ziele zu setzen und diese in ihrem eigenen Interesse zu verfolgen. Es ist klar, dass Selbstmordattentätern dieses Interesse fehlt. Doch sollte, wie auch Denninger (2005: 219 f.) meint, „der Gesetzgeber jene Ausnahmerecheinungen nicht exemplarisch nehmen. Die meisten ‚Teufel‘, die wir alle sind, haben (im *Kant'schen* Sinne) *Verstand*.“ Das heißt, der Gesetzgeber sollte nicht der

Verführung erliegen, sich normativ an der Ausnahme zu orientieren und den „Feind“ zum Maßstab der Rechtsordnung zu machen. Denn die normative Orientierung an der Ausnahme ist für den Rechtsstaat toxisch. Sie injiziert das Gift der Repression an besonders sensiblen Stellen; und wenn einmal damit begonnen wurde, dann ist die Ausstrahlungswirkung nicht mehr zu bändigen. Sie bringt den Rechtsstaat auf die schiefe Bahn. Denn die Damnbrüche sind vorprogrammiert: „Bereits die Logik der Argumentation mit Grenzsituationen birgt die Gefahr, dass die für eine bestimmte Situation ermöglichte Ausnahme auch auf andere, gleichsam benachbarte Grenzfälle ausstrahlt.“ (Bielefeldt 2008: 20) Die Verführung ist groß, in rechtliche Form zu gießen, was die Grenzen des menschenrechtlich gebundenen demokratischen Rechtsstaates längst überschreitet – wie die rechtswissenschaftlich vorbereitete Relativierung des Folterverbots, die Legitimation des Rettungsabschusses und die vielen kleineren, hoch invasiven Maßnahmen, die den Rechtsstaat immer mehr zu einem Präventions- und Sicherheitsstaat umbauen.

Wenn in diesem Text davor gewarnt wird, dann soll das keinesfalls heißen, dass rechtliche Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit immer illegitim wären. Durch das Fortschreiten der Technologie erweitern sich die Möglichkeiten für Eingriffe in menschliche Freiheit, und hier ist auch der Staat gefragt – in seinem Vorgehen gegen Übergriffe ebenso wie der dabei notwendigen Selbstbeschränkung, damit jegliche Maßnahmen mit dem Grundprinzip gleicher Freiheit kompatibel bleiben. Insofern impliziert die strenge Bindung an Freiheitsrechte „eine grundsätzlich restriktive Auslegung der sicherheitspolitischen Kompetenzen des Rechtsstaates, da sie“, wie wir dies bereits von Locke kennen, „von der stetigen Gefahr ihres Missbrauchs [durch den Staat] ausgeht.“ (Hidalgo 2012: 297) Das Erstarken von politischen Positionen, die Grundrechten gegenüber eine nachgerade verächtliche Haltung an den Tag legen, mahnt jedenfalls den gegenwärtigen Gesetzgeber zu Zurückhaltung. Und sie sollte die Verwaltung dazu motivieren, die Achtung vor den Grundrechten als wesentliches Element der Tätigkeit in der Exekutive zu vermitteln – beginnend mit den Leitbildern über die Ausbildung und die Begleitung der täglichen Arbeit bis hin zum Umgang mit Fehlverhalten.

Maßnahmen, die Freiheit um der Sicherheit willen einschränken, müssen im Sinne Kants als Freiheit ermöglichend gedeutet werden können. Kommt es zu Abwägungen mit anderen Rechtsgütern, so steht diese unter strengen Auflagen wie einer erhöhten Begründungslast, die entlang des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu erbringen ist. Die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit solcher Maßnahmen sind im Einzelnen zu argumentieren – pauschale Verweise auf erhöhte Sicherheit oder auch

nur die Erhöhung des Sicherheitsgefühls können dafür nicht ausreichen. Neben der freiheitssensiblen Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen als solchen darf auch nicht auf „Gegenkontrollen und Rechtswegegarantie(n)“ (Bielefeldt 2008: 17) vergessen werden. Ansonsten sind grundrechtliche Verbürgungen bloß potemkinische Dörfer. Menschenrechte sind immer nur so stark wie die Möglichkeiten, sie effektiv geltend zu machen. Und schließlich gilt es auch, jene Maßnahmen, die eingesetzt werden, um Sicherheit zu erhöhen, entsprechend zu evaluieren. Wenn sich eine Vorgabe als untauglich erweist, ist sie auch wieder aus der Rechtsordnung zu entfernen, um so, durchaus in einem Prozess von Trial and Error, jene Maßnahmen herauszufiltern, die tatsächlich erforderlich, geeignet und angemessen sind, um ihr Ziel zu erreichen. Und so bleibt abschließend noch einmal festzuhalten, dass es nicht darum geht, Freiheit und Sicherheit in eine Balance zu bringen, sondern Maßnahmen der Sicherheit in den Dienst der Freiheit zu stellen. Dass dies auch bedeutet, das Risiko von Terroranschlägen in einem bestimmten Ausmaß in Kauf zu nehmen, soll hier nicht als kaltschnäuziges Schulterzucken verstanden werden. Wer behauptet, ein solches Risiko ließe sich mit Maßnahmen der Sicherheit ausschließen, verspricht mehr als zu halten ist und baut mit an der schon weit gediehenen Entwicklung hin zum angstgetriebenen Präventionsstaat, in dem es, getreu des Diktums von Benjamin Franklin, dann weder Freiheit noch Sicherheit gibt.

## Literatur

- Adensamer, Angelika/Sagmeister, Maria 2016: Die Ausweitung von Polizeibefugnissen und die politischen Dimensionen polizeilichen Handelns im Kontext von Protest Policing, in: *juridikum. zeitschrift für kritik recht gesellschaft*, Jg. 28, Nr. 4, 516-527.
- Amjahid, Mohamed u. a. 2016: Silvesternacht in Köln: Was geschah wirklich? <http://www.zeit.de/zeit-magazin/2016/27/silvesternacht-koeln-fluechtlingsdebatte-aufklaerung> (22.12.2017).
- Bielefeldt, Heiner 2004: *Das Folterverbot im Rechtsstaat*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Bielefeldt, Heiner 2008: *Gefahrenabwehr im demokratischen Rechtsstaat. Zur Debatte um ein „Feindrecht“*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Birnbacher, Dieter 2006: Ethisch ja, rechtlich nein – ein fauler Kompromiss? Ein Kommentar zu R. Trapp, in: Lenzen, Wolfgang (Hg.): *Ist Folter erlaubt? Juristische und philosophische Aspekte*, Münster: Mentis, 135-48.
- Brandt, Reinhard 2008: *Das Titelblatt des Leviathan*, in: Kersting, Wolfgang: *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates*, 2. Auflage, Berlin: Akademie Verlag, 25-46.

- Brugger, Winfried 1996: Darf der Staat ausnahmsweise foltern? In: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Jg. 35, Nr. 1, 67-97.
- Brugger, Winfried 2000: Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter? In: Juristenzeitung, Jg. 55, Nr. 4, 165-173.
- Brugger, Winfried 2004: Freiheit und Sicherheit. Eine staatstheoretische Skizze mit praktischen Beispielen, Baden-Baden: Nomos.
- Bubner, Rüdiger 1999: Drei Studien zur politischen Philosophie, Heidelberg: Universitätsverlag Winter.
- Denninger, Erhard 2005: Recht in globaler Unordnung, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Depenheuer, Otto 2007: Selbstbehauptung des Rechtsstaates, Paderborn: Schöningh.
- Fischer, Thomas 2015: Sexuelle Gewalt: Die Schutzlückenkampagne, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/sexuelle-gewalt-sexualstrafrecht> (22.12.2017).
- Fischer, Thomas 2016: Rechtspolitik: Frauenfilme zu Frauenwahrheiten und Frauenfragen, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-06/rechtspolitik-sexualstrafrecht-vergewaltigung-taeter-opfer-fischer-im-recht> (22.12.2017).
- Frankenberg, Günter 2010: Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hark, Sabine/Villa, Paula-Irene 2017: Unterscheiden und Herrschen. Ein Essay zu den ambivalenten Verflechtungen von Rassismus, Sexismus und Feminismus in der Gegenwart, Bielefeld: transcript.
- Hidalgo, Oliver 2012: Freiheit und Sicherheit als antinomische Gegenpole im demokratischen Rechtsstaat, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Sicherheit versus Freiheit. Verteidigung der staatlichen Ordnung um jeden Preis? Heidelberg: Springer, 269-291.
- Hilgendorf, Erik 2005: Tragische Fälle. Extremsituationen und strafrechtlicher Notstand, in: Blaschke, Ulrich et al. (Hg.): Sicherheit statt Freiheit? Staatliche Handlungsspielräume in extremen Gefährdungslagen, Berlin: Duncker und Humblot, 107-132.
- Hobbes, Thomas 1651: Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil, edited with an Introduction and Notes by J. C. A. Gaskin, Oxford 1998.
- Höffe, Otfried 1988: Den Staat braucht selbst ein Volk von Teufeln. Philosophische Versuche zur Rechts- und Staatsethik, Stuttgart: reclam.
- Holzleithner, Elisabeth 2011: „Führung muss sein.“ Carl Schmitts Fiktion eines totalen Staates, in: Kreisky, Eva/Löffler, Marion/Zelger, Sabine (Hg.): Staatsfiktionen. Denkbilder moderner Staatlichkeit. Wien: facultas:wuv, 103-121.
- Holzleithner, Elisabeth 2017: Freiheit und Sicherheit: Konkurrenz oder Synergie? In: Graf, Christian/Klob, Bernhard/Reindl-Krauskopf, Susanne (Hg.): Freiheit versus Sicherheit. 5. ALES-Tagung 2016, Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 11-35.
- Huber, Ernst Rudolf 1988: Carl Schmitt in der Reichskrise der Weimarer Endzeit, in: Quaritsch, Helmut (Hg.): Complexio Oppositorum. Über Carl Schmitt. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 28. Sonderseminars 1986 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin: Duncker und Humblot, 33-50.
- Jakobs, Günther 2004: Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, in: HRRS. Aufsätze und Urteilsanmerkungen, Jg. 5, Nr. 3, 88-95.
- Kant, Immanuel 1784: Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, in: Weischedel, Wilhelm (Hg.) 1977: Werkausgabe Band XI, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 31-61.
- Kant, Immanuel 1785/1786: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: Weischedel, Wilhelm (Hg.) 1977: Werkausgabe Band VII, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

- Kant, Immanuel 1793: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, in: Weischedel, Wilhelm (Hg.) 1977: Werkausgabe Band XI, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 125-172.
- Kant, Immanuel 1795/1796: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in Weischedel, Wilhelm (Hg.) 1977: Werkausgabe Band XI, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 193-251.
- Kant, Immanuel 1797. Die Metaphysik der Sitten, in: Weischedel, Wilhelm (Hg.) 1977: Werkausgabe Band VIII.
- Lebert, Yannick 2017: Frankreich: Scharfes Anti-Terror-Paket ersetzt Ausnahmezustand, <https://netzpolitik.org/2017/frankreich-ausnahmezustand-ohne-ende/> (22.12.2017).
- Locke, John 1689: Two Treatises of Government, edited by Peter Laslett, Cambridge: Cambridge University Press 1988.
- Luf, Gerhard 2008: Freiheit als Rechtsprinzip. Rechtsphilosophische Aufsätze, Wien: facultas:wuv.
- Lübbe-Wolff, Gertrude 2017: „Terror“ im Fernsehen, Populismus vor den Toren der Justiz? In: Merkur, Jg. 71, Nr. 815, 61-69.
- Luhmann, Niklas 1994: Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen? Heidelberg: C. F. Müller.
- Merkel, Reinhard 2007: § 14 Abs 3 Luftsicherheitsgesetz: Wann und warum darf der Staat töten? In: Juristenzeitung, Jg. 62, Nr. 8, 373-385.
- Nyrabia, Orwa 2016: Anschläge in Deutschland. Produkte der Angst, <http://www.zeit.de/kultur/2016-07/angst-terror-deutschland-is-europa-anschlaege-attentaeter> (22.12.2017).
- Richarz, Theresa/Brachthäuser, Franziska 2016: Sexualstrafrecht: Eine Vergewaltigung ist kein Hausfriedensbruch, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-06/sexualstrafrecht-thomas-fischer-bundesrichter-frauenbild-vergewaltigung> (22.12.2017).
- Schild, Wolfgang 2016: Verwirrende Rechtsbelehrung. Zu Ferdinand von Schirachs „Terror“, Münster: Lit-Verlag.
- Schirach, Ferdinand von 2015: Terror. Ein Theaterstück und eine Rede, München: Piper.
- Schmitt, Carl 1918: Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen, Berlin: Duncker und Humblot.
- Schmitt, Carl 1922. Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität, Berlin: Duncker und Humblot.
- Schmitt, Carl 1926: Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie, in: Hochland, Jg. 23, Nr. 2, 257-270.
- Schmitt, Carl 1931: Die Wendung zum totalen Staat (1931), in: Schmitt, Carl 1988: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles 1923-1939. Berlin: Duncker und Humblot (unveränderter Nachdruck der ersten Auflage 1940), 146–157.
- Schmitt, Carl 1938: Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes, Stuttgart: Klett-Cotta 2003.
- Schwarz, Kyrill-Alexander 2005: Die Dogmatik der Grundrechte – Schutz und Abwehr im freiheitssichernden Staat, in: Blaschke et al. (Hg.): Sicherheit statt Freiheit? Staatliche Handlungsspielräume in extremen Gefährdungslagen, Berlin: Duncker und Humblot, 29 ff.
- Shklar, Judith 1984: Ordinary Vices, Boston, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Strauss, Neil 2016: Why We're Living in the Age of Fear, <http://www.rollingstone.com/politics/features/why-were-living-in-the-age-of-fear-w443554> (21.12.2017).

- Thiele, Ulrich 2012: Vom Sicherheitsstaat zum Rechtsstaat – und zurück, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Sicherheit versus Freiheit. Verteidigung der staatlichen Ordnung um jeden Preis?, Heidelberg: Springer, 101-123.
- Trapp, Rainer 2006: Folter oder selbstverschuldete Rettungsbefragung? Münster: mentis.
- Van Laak, Dirk 1993: Gespräche in der Sicherheit des Schweigens: Carl Schmitt in der politischen Geistesgeschichte der frühen Bundesrepublik, Berlin: de Gruyter.
- Wiegel, Michaela 2016: Anschläge von Paris. Strategisch, nicht spontan, <http://www.faz.net/aktuell/politik/kampf-gegen-den-terror/anschlag-von-nizza-strategisch-nicht-spontan-14352858.html> (22.12.2017).

**Ayelet Banai und Regina Kreide**

## **Versicherheitlichung der Migration in Deutschland**

### **DIE ZWIESPÄLTIGKEIT VON STAATSBÜRGERSCHAFTS- UND MENSCHENRECHTEN<sup>1</sup>**

*In diesem Aufsatz untersuchen wir Elemente des zeitgenössischen Diskurses der Versicherheitlichung von Immigration und Staatsbürgerschaft in Deutschland im nationalen wie im europäischen Kontext. Unser Ziel ist, Mechanismen des Ausschlusses von Staatsbürgerschafts- und Menschenrechten zu bestimmen, die durch Diskurse der Versicherheitlichung begründet sind. Das gegenwärtige Desaster, mit dem sich Flüchtlinge und Vertriebene infolge des Arabischen Frühlings konfrontiert sehen, veranschaulicht in schrecklicher Weise die bestehenden Ambivalenzen: Sowohl die Bundesrepublik als auch die Europäische Union bekennen sich seit ihrer jeweiligen Gründung zu den Menschen- und Bürgerrechten, die jedoch gleichzeitig als Versprechen der Inklusion und Gleichheit wie als Instrumente der Versicherheitlichung und Exklusion dienen. Diese doppeldeutige Rolle der Bürger- und Menschenrechte veranschaulicht der vorliegende Aufsatz anhand zweier Beispiele: der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes und der darauffolgenden Regeln des sozialen Ausschlusses, die vor allem auf Muslime abzielen, sowie der „Normalisierung“ der Roma-Minderheiten in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten. Wir kommen zu dem Schluss, dass das hartnäckige Fortbestehen dieser Ambivalenz bemerkenswert ist und in Rechnung gestellt werden muss, wenn man das emanzipatorische Potential der Staatsbürgerschafts- und Menschenrechte bewahren will, so eingeschränkt es auch sei.*

### **1. Einleitung**

Im Sommer 2015 beherrschten ungewohnte Bilder die deutschen Medien. Sie zeigten Flüchtlinge an den Grenzen Europas, die vor Krieg, Unsicherheit und Armut flohen. Die ersten EU-Mitgliedstaaten, die mit großen Zahlen von Neuankömmlingen kon-

<sup>1</sup> Dieser Text erschien in leicht anderer Form als *Securitization of Migration in Germany: The Ambivalences of Citizenship and Human Rights*, in: *Citizenship Studies*, Vol. 21, 2017, 903-917.

frontiert wurden, waren solche mit EU-Außengrenzen, während andere Mitglieder untätig blieben oder begannen, ihre Grenzen stark abzusichern.

Angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten mancher Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen, die schiere Zahl von Asylbewerbern und Asylgesuchen zu bewältigen, schien das Dublin-System in Auflösung begriffen. In diesem Moment traf Bundeskanzlerin Angela Merkel die dramatische Entscheidung, rund eine Million Menschen als Asylbewerber nach Deutschland einreisen zu lassen. In Interviews und Presseerklärungen begründete Merkel ihre politisch gewagte Entscheidung mit der Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und der Verantwortung für die Opfer einer kolossalen, sogenannten Flüchtlingskrise. Zwar findet diese politische Linie nicht wenig Unterstützung in der deutschen Öffentlichkeit und Politik, doch trifft sie unüberhörbar auch auf erbitterte Ablehnung und Kritik – in Deutschland und in anderen EU-Ländern. Die politische Mobilisierung gegen die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen ist dort offensichtlich, wo der Sicherheitsdiskurs im Vordergrund steht, ein Diskurs, der die Neuankömmlinge als kurz- und langfristige Sicherheitsrisiken für die öffentliche und gesellschaftliche Ordnung darstellt.

Es fällt auf, wie schnell und prononciert im Zuge dieser Maßnahmen eine tiefe und seit Langem bestehende Zwiespältigkeit an Staatsbürgerschafts- und Menschenrechten zutage tritt: Einmal mehr kommt die Spannung zwischen Universalismus und Beschränktheit als integrales Element der Staatsbürgerschafts- und der Menschenrechte zum Vorschein. Diese Spannung schwächt und begrenzt dabei das Vermögen letzterer, hilfsbedürftige und bedrohte Individuen zu schützen, in erheblichem Maße. Auf dem Papier gewähren die internationalen Menschenrechtsregime Flüchtlingen und Asylbewerbern heute universellen Schutz, doch ist die beschränkte Natur der Menschenrechte in dem stark eingeschränkten Zugang zu einem solchen Schutz nur allzu sichtbar. Das Paradox der Menschenrechte und das Versagen der staatsbürgerlichen Rechte beim Schutz von Individuen, als diese solchen Schutz am dringendsten benötigten, hat bekanntlich Hannah Arendt in den 1940er Jahren analysiert und beschrieben (Arendt 2005 (1951/1955): 559-625). Das unveränderte Fortbestehen dieser Spannung und Zwiespältigkeit impliziert jedoch in Verbindung mit dem schrecklich begrenzten Vermögen, Individuen in großer Zahl Schutz zu gewähren, dass es sich hierbei um dauerhafte Merkmale der Staatsbürgerschafts- und Menschenrechte handelt, nicht nur um ein tragisches Versäumnis, sie in einem bestimmten historischen Moment institutionell zu verankern.

Staatsbürgerschafts- und Menschenrechte sind nach wie vor sowohl Voraussetzungen von Freiheit und Widerstand als auch zugleich Instrumente des Ausschlusses und



der Unterdrückung. Nicht nur lebt diese alte Doppeldeutigkeit fort, sondern es wurden auch Elemente der Menschen- und Staatsbürgerschaftsrechte, so die Argumentation des vorliegenden Aufsatzes, dem Diskurs der Versicherheitlichung einverleibt und dadurch zu einem Instrument der „Versicherheitlichung“ gemacht. Diese Entwicklung aber droht, das Vermögen besagter Rechte, die von ihnen verheißenen Schutzfunktionen auszuüben, noch weiter zu schmälern. Die Ambivalenz besteht also auf zwei Ebenen: auf der des öffentlichen und institutionalisierten, rechtlich-politischen Diskurses, der staatsbürgerliche Rechte und Menschenrechte in den Kontext der Versicherheitlichung einbindet; und auf begrifflich-theoretischer Ebene, unabhängig vom Gebrauch oder Missbrauch von Bürger- und Menschenrechten in der Praxis.

Ihre „Beschränktheit“ ist ein althergebrachtes Merkmal der Staatsbürgerschaft: Die Vorstellung, dass eine endliche Gruppe von Menschen unsere Mitbürger sind, schließt ein, dass viele andere menschliche Wesen es nicht sind. Die regulative Idee der Staatsbürgerschaft, das Versprechen einer Gleichheit von innen – der moralischen, rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Gleichheit innerhalb des Gemeinwesens – hängt mit der Beschränktheit des Gemeinwesens zusammen, die sowohl eine geographische als auch eine der Mitgliedschaft ist (vgl. etwa Bosniak 2006, Brubaker 1990).<sup>2</sup> Folglich umfasst jede institutionalisierte Form von Staatsbürgerschaft auf formeller wie auf informeller Ebene Normen und Regeln des Einschlusses und des Ausschlusses. Der unten untersuchte Fall – die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes – ist ein Beispiel dafür, wie der Diskurs der Versicherheitlichung dazu beiträgt, neue, intern ausschließende Grenzen zu ziehen und zu befestigen, sobald ein inklusiveres Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft tritt.

Im Unterschied zu den Staatsbürgerschaftsrechten ist mit den Menschenrechten ein universelles Versprechen verbunden. Sie sind zudem stärker auf die dringendsten Bedürfnisse und Ansprüche der einzelnen Person ausgerichtet. Nach landläufiger Auffassung reichen sie somit über die beschränkte Natur der staatsbürgerchaftlichen Rechte hinaus. Dies gilt insbesondere angesichts der Herausbildung internationaler Menschenrechtsnormen im Laufe des letzten halben Jahrhunderts. Wenn wir uns jedoch die Migrationsregime in Deutschland in ihrem nationalen Kontext und im EU-Zusammenhang anschauen, dann wird deutlich, dass die Ambivalenz der Menschenrechte fortbesteht – unter anderem deshalb, weil sie zu einem Mittel werden, um Migration und Migranten zu „versicherheitlichen“. Wir werden zeigen, dass die „Normalisierung“ der Roma-Minderheiten ist ein typisches Beispiel dafür ist.

<sup>2</sup> Die Beschreibung der Staatsbürgerschaft als einer Form der Abschießung und Beschränktheit impliziert kein Werturteil. Ob dieses Merkmal wünschenswert ist, ist eine andere Frage.

Dieser Aufsatz wird die anhaltende Doppeldeutigkeit der Menschen- und Staatsbürgerschaftsrechte entsprechend auf zwei Ebenen analysieren: auf der des politischen und rechtlichen Diskurses, der Staatsbürgerschafts- und Menschenrechte mit Elementen der Versicherunglichung verbindet, und auf der begrifflichen Ebene, auf der sich die Spannungen zwischen Inklusion und Beschränktheit, Gleichheit und Ausschluss als fester Bestandteil der Rechte selbst erweisen. Wie in anderen EU-Mitgliedstaaten ist Deutschlands Staatsbürgerschafts- und Einwanderungspolitik eng mit der europäischen Politik verwoben, sodass man beide im Verhältnis zueinander analysieren muss. Wir untersuchen folglich die deutsche und die europäische Staatsbürgerschafts- und Einwanderungspolitik in ihrem Zusammenspiel. Die Mitgliedstaaten des Schengen-Raums stellten Bewegungsfreiheit im Innern her und investierten umso mehr Energie in die europäische Grenzregime, die wiederum auf die nationalen staatsbürgerschaftlichen Belange dieser Mitglieder zurückwirken.

Unser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst machen wir deutlich, was wir unter Versicherunglichung verstehen (Abschnitt 2). Anschließend beschreiben wir die Veränderungen im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht und die damit zusammenhängende Versicherunglichung im öffentlichen Diskurs über Migration (3). Danach betrachten wir Entwicklungen in Versicherunglichungsdiskursen, die zur Entstehung soziokultureller Binnengrenzen beitragen, im Fall der Muslime in Deutschland (4) und im Zusammenhang mit den Kontroll- und Überwachungspraktiken gegenüber den Roma-Minderheiten in Deutschland und anderen europäischen Ländern (5). Zum Schluss rekapitulieren wir die wichtigsten Verflechtungen zwischen den Staatsbürgerschafts- und Menschenrechten sowie der Versicherunglichung, die aus an den von uns untersuchten Fällen hervorgehen.

## 2. Was ist „Versicherunglichung“?

Bevor wir mit der Diskussion fortfahren, müssen wir klären, was mit „Diskurs der Versicherunglichung“ gemeint ist.

Die Idee der Sicherheit hat verschiedene Bedeutungen und unterliegt dem historischen Wandel. Im stoischen Denken der Antike bezog sich Sicherheit auf die psychische Verfassung des Subjekts. In der Frühen Neuzeit jedoch verwandelte sich Sicherheit bei Machiavelli, Hobbes und Locke in eine staatliche Garantie von Grundrechten sowie des Schutzes von Eigentum, Personen und öffentlicher Ordnung. Als Sicherheit galten auch objektive Umstände, die sich durch die Abwesenheit von Gefahren für Personen oder Güter auszeichnen (Gros 2015). Heutzutage spiegeln die

Vorstellungen von Sicherheit und ihren wahrgenommenen Bedrohungen nicht unbedingt objektive, materielle Gegebenheiten der Welt wider. Vielmehr sind sie darüber hinaus durch die Bemühungen von Eliten, Medien, Wissenschaft und Politik um die Interpretation und Gestaltung der Welt geprägt und gespeist (Huysmans 2006). Im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte hat eine Reihe von Studien nachzuvollziehen versucht, warum und wie Sicherheitsdiskurse initiiert werden und wie sich die durch sie angestoßenen politischen Maßnahmen auf das Leben von Menschen auswirken. Zwei Ansätze möchten wir kurz betrachten.

Einen frühen und immer noch einflussreichen Analyserahmen hat die sogenannte „Kopenhagener Schule“ insbesondere mit den Arbeiten von Wæver (1995) und Buzan et al. (1998) entwickelt. Diese Autoren kritisierten die realistischen und neorealistischen Theorien der internationalen Beziehungen, nach denen Sicherheit in einem Machtgleichgewicht zwischen Nationalstaaten besteht, die ebenso rational und utilitaristisch handeln wie ihre Eliten. „Sicherheit“ ist dieser Kritik zufolge kein gegebenes Vorrecht von Staaten, sondern das Resultat von Sprechakten politischer Eliten und anderer Akteure zur Legitimation politischer Handlungsfähigkeit und Vorherrschaft. Sprechakte über Sicherheitsfragen bewirken eine „Versicherheitlichung“ mit Worten. Sie führen semantische Ressourcen ins Feld, die sogenannte „Grammatik der Sicherheit“ (Buzan et al. 1998), durch die ein gesellschaftliches Thema (wie Terrorismus oder Migration) als „Problem“ angesprochen werden kann. Dies erlaubt es dann einer Zentralgewalt, üblicherweise der Regierung, außergewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen. Versicherheitlichung bedeutet hier, dass etwas als Sicherheitsproblem bezeichnet wird und dadurch die politischen Maßnahmen angeregt werden, mit denen man dieses Problem an Angriff nimmt.

Dieser Ansatz ist zu Recht dafür kritisiert worden, dass er sich zu stark auf sprachliche und diskursive Praktiken kapriziert, die nicht die gesamte Bandbreite von Sicherheitsphänomenen abdecken. Die „Pariser Schule“, für die beispielsweise Didier Bigo und Thierry Balzacq stehen, hält das Sprechakt-Verständnis von Sicherheit für zu eng (Balzacq 2005, Bigo 2006). Es vernachlässigt die Praktiken der Versicherheitlichung in einem umfassenderen Sinn, zu denen über öffentlich geäußerte Sprechakte hinaus auch Verwaltungspraktiken wie das Erstellen von Bevölkerungsstatistiken und Risikobewertungen gehören, der spezifische Habitus von Sicherheitsexperten (Bigo 2006) sowie auf EU-Ebene der Datenaustausch und die Aktivitäten der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Es komme darauf an, argumentieren die Autoren, sich nicht nur auf Staaten als versicherheitlichende Akteure zu konzentrieren, sondern auch nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen, Fachkräfte, Spezialisten und Individuen in

die Analyse einzubeziehen. Auch sei es wichtig, das Publikum in den Blick zu nehmen und danach zu fragen, welche Adressaten es genau sind, die sich die Sicherheitsdiskurse zu eigen machen (Balzacq 2011, Bigo 2006). So gesehen bezeichnet Versicherung diskursive und nichtdiskursive Weisen der Erzeugung von Wissen über Sicherheitstechniken, die sich auf die Behandlung gesellschaftlicher, politischer, ökonomischer und militärischer Angelegenheiten auswirken.

Trotz seiner Plausibilität übersieht der Ansatz der Pariser Schule immer noch zwei Aspekte. Ihm mangelt es erstens an einer Analyse, wie diskursive und nichtdiskursive Praktiken in professionelle – unter anderem juristische und technische – Machtzusammenhänge eingebettet sind. Zweitens fehlt es ihm an einer Erklärung, wie infolge einer Politik der Versicherung Sicherheit und Unsicherheit miteinander verknüpft werden. Sicherheit ist kein bloßer objektiver Zustand, sondern entsteht auch durch intersubjektiv geteilte Interpretationen in einem gesellschaftlichen Kontext, der durch professionelle und technologische Prozesse geprägt ist. Und noch ein wichtiges Merkmal von Sicherheit verdient unsere Aufmerksamkeit: das Verhältnis von Sicherheit und Unsicherheit. Sicherheit und Versicherung weisen aufeinander. Die eine existiert nicht ohne die andere; Sicherheitspraktiken können zur Unsicherheit beitragen und umgekehrt. In diesem dialektischen Verhältnis führt die Schaffung von Sicherheit zu ihrem Gegenteil, nicht zu einer sichereren, sondern einer unsichereren Welt, die dann wiederum nach noch mehr Sicherheitspolitik verlangt. Dies geschieht durch Maßnahmen der „Normalisierung“, des politischen Ausschlusses, der Überwachung und des Datensammelns, der Unterbringung in Lagern, der statistischen Analyse und der behördlichen Registrierung. Migrationsprozesse sind hierfür ein gutes Beispiel. Ein dialektischer Ansatz umfasst nicht nur das Nachdenken über die diskursive Repräsentation und Konstruktion (wie dies am deutschen Migrationsdiskurs weiter unten beispielhaft vorgeführt wird), sondern auch eine kritische Befragung der Techniken und Formen von Fachwissen, die daran beteiligt sind, migrationsbezogene Prozesse der Versicherung in Gang zu setzen, aufrechtzuerhalten, zu verstärken und in Frage zu stellen (Van Baar 2011a).

Zusammengefasst verstehen wir unter Versicherung im Hinblick auf Migration (i) die diskursive Rahmung sozialer, ökonomischer und politischer Herausforderungen, die sich aus der massenhaften Migration ergeben, als dringende Sicherheitsbedrohungen der Aufnahmestaaten und -gesellschaften. Versicherung bedeutet mithin (ii), etwas diskursiv als Sicherheitsproblem aufzufassen und dadurch die politischen Maßnahmen anzuregen, um mit diesem Komplex umzugehen. Ausgeblendet wird hierbei die Tatsache, dass diese Maßnahmen die Unsicherheit für genau die

Gruppe erhöhen, die „geschützt“ werden sollte. Mit diesen allgemeinen Vorstellungen von Versicherheitlichung vor Augen wollen wir nun einen genaueren Blick auf die spezifischen Elemente des Versicherheitlichungsdiskurses über die Migration als unser Fallbeispiel werfen.

In *Die Ordnung des Diskurses* beschreibt Foucault (1991 (1970)) zwei Arten von diskursprägenden Ausschlussmechanismen: Die großen Ausschlussysteme operieren an der Außenseite und konstruieren die Außengrenzen des Diskurses. Sie fungieren somit als Zugangskontrolle. Es gibt aber auch diskursinterne Prozeduren, „die als Klassifikations-, Anordnungs-, Verteilungsprinzipien wirken“ (Foucault 1991 (1970): 17) und innerhalb des Diskurses auf seine verschiedenen Bestandteile Einfluss nehmen. Analog hierzu umfasst der Diskurs der Versicherheitlichung Elemente, die im Bereich der Menschenrechte und der Staatsangehörigkeit als äußere bzw. als innere Ausschlussmechanismen funktionieren. Zwei Arten von wechselseitiger Verbindung zwischen Migration und (Bedrohungen der) Sicherheit prägen diesen Diskurs, wie wir ihn in öffentlichen und politischen Wordmeldungen in Deutschland vorfinden, besonders stark: die einer unmittelbar drohenden Gewalt sowie die einer Bedrohung des sozialen Friedens und des wirtschaftlichen Wohlstands auf lange Sicht. Diese Vorstellung einer langfristigen Gefahr für die Gesellschaft ist vielschichtig: So zweifeln manche an der Bereitschaft von Migranten, sich wirtschaftlich zu integrieren oder an die hiesigen kulturellen Werte anzupassen; andere schreiben ihnen zu, sich „nicht an die Regeln zu halten“, nicht „normal“ zu sein oder eine „seltsame Lebensart“ zu haben; und wieder andere meinen, Migranten würden „nur Probleme machen“, die von steigender Arbeitslosigkeit über den Missbrauch staatlicher Leistungen bis zur Störung der öffentlichen Ordnung reichen.

Die erste Klasse von Elementen des Versicherheitlichungsdiskurses (die drohende Gewalt) betrifft hauptsächlich die äußeren Grenzen und Ausschlussmechanismen. Sie begreift Migranten und Flüchtlinge als Importeure von Terror und Verbrechen, denen deshalb der Zugang zum Staatsgebiet verwehrt und keinerlei Aufenthaltsrecht gewährt werden sollte. Die zweite Klasse, die der langfristigen Bedrohung des Friedens, zielt primär auf innere Grenzen und Ausschlussmechanismen: den Ausschluss von dem egalitären Versprechen der Staatsbürgerschaft.<sup>3</sup> Zusammengefasst ergeben sie ein Bild von Migration als einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, das friedliche Zusammenleben, das System des Wohlfahrtsstaats, den Arbeitsmarkt und die kulturelle Identität. Anders gesagt: Wenn es Migranten gelingt, die harten Grenzen des Zugangs

3 Zu einer Erörterung des egalitären Versprechens der Staatsbürgerschaft und seiner Grenzen vgl. etwa Brubaker 1990: 385-392, Arendt 2005 (1951/1955): 559-625.

zu einem langfristigen Aufenthaltsrecht und sogar zur Staatsbürgerschaft zu überwinden, werden sie als ökonomisch und gesellschaftlich integrationsunwillig sowie als Verächter der örtlichen sozialen und kulturellen Werten gezeichnet. Somit ist ihre politische und sozioökonomische Marginalisierung gerechtfertigt. Diese Entwicklung muss vor dem Hintergrund von Deutschlands Einwanderungsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg und den damit verbundenen Veränderungen im Staatsangehörigkeitsrecht analysiert werden.

### **3. Unerwünschte Migranten und Migrantinnen: Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und die Entstehung des Versicherheitlichungsdiskurses**

In den ersten 50 Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wanderten mehr als 20 Millionen Menschen in die Bundesrepublik Deutschland ein. Über die Hälfte von ihnen waren schon vor ihrer Ankunft ethnisch oder durch nationale Zugehörigkeit Deutsche. Diese große Gruppe – mehr als zehn Millionen Menschen – kommt in „Einwanderungsdebatten“ normalerweise nicht vor, nicht zuletzt aus dem offensichtlichen Grund, dass sie aufgrund ihrer bestehenden nationalen Zugehörigkeit nicht der üblichen Definition des „Ausländers“ entsprach. Der Zuzug von nichtdeutschen Ausländern lässt sich zeitlich wie folgt unterteilen: Eine Phase der aktiven Anwerbung von Arbeitskräften ab Mitte der 1950er Jahre bis 1973 wurde durch eine Phase des Zustroms von Asylsuchenden bis ungefähr zum Jahr 2000 abgelöst, auf die wiederum eine Phase von Versuchen folgte, die Einwanderung politisch zu steuern, um sie an die eigenen sozioökonomischen Bedürfnisse anzupassen. Die Ausländer, die seit den 1980er Jahren und seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts in Deutschland Gegenstand heftiger Einwanderungsdebatten waren, kamen während der ersten beiden Phasen mit ihren Familien als ausländische Arbeitskräfte oder als asylsuchende Arbeitsmigranten ins Land. Erstere Gruppe, die „Gastarbeiter“, wie ihre offizielle Bezeichnung lautete, wurde durch bilaterale Abkommen angeworben, die die BRD zwischen 1955 und 1968 mit Italien, Spanien, Griechenland, Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und dem damaligen Jugoslawien schloss. Von 1950 bis 1973 stieg die Zahl der „Gastarbeiter“ von 72 000 auf 2,6 Millionen und machte damit zwölf Prozent der Erwerbstätigen aus. Vier Millionen ausländische Staatsbürger hatten 1973 ihren Wohnsitz in der BRD, sieben Prozent der Bevölkerung. Die größten Gruppen unter den Arbeitsmigranten stammten aus der Türkei, Jugoslawien und Italien (Münz/ Ulrich 1977: 77-80).

Als 1973 ein Anwerbestopp in Kraft trat, ging die Zahl der Ausländer, die in Deutschland lebten und nach Deutschland kamen, zur Bestürzung sowohl der Regierung als auch der Öffentlichkeit nicht zurück. Im Gegenteil, sie stieg weiter an. In dieser Phase bildeten das Asylrecht und der Familiennachzug die wichtigsten Zugangswege. 2002 hatten über sieben Millionen ausländische Staatsangehörige (neun Prozent der Bevölkerung) ihren dauerhaften Wohnsitz in Deutschland, hinzu kamen rund eine halbe Million Asylbewerber (Sibert 2003: 3 f., Worbs 2003: 1013). Ein Viertel von ihnen stammte aus der EU-15, ein Viertel aus anderen europäischen Ländern, ein Viertel aus der Türkei und ein weiteres Viertel aus Asien, Afrika und den Amerikas. Schätzungen zufolge waren in den 1970er und 1980er Jahren mehr als die Hälfte der Einwanderungen nach Deutschland Familienzusammenführungen (u.a. Münz/Ulrich 1977: 90). Andere Immigranten kamen als Asylsuchende beispielsweise aus der Osttürkei sowie, in den 1990er Jahren, aus dem früheren Jugoslawien. Wir sprechen hier insgesamt von einem Anstieg des Anteils der Nichtstaatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung, der alles andere als dramatisch ist. Insbesondere für die sichtbaren Gruppen unter ihnen wurde er jedoch zum Gegenstand eines Diskurses der Versicherheitlichung; dies betraf vor allem die Migranten aus der Türkei und ihre Kinder sowie die Asylsuchenden. Ein Symptom dieser Entwicklung war die Einführung der Klassifikation „Migrationshintergrund“ in die offiziellen Statistiken. Sie erfasste in Deutschland geborene Einwohner und Staatsangehörige, von denen wenigstens ein Elternteil im Ausland oder als ausländischer Staatsangehöriger in Deutschland geboren worden war, mit einem neuen statistischen Schlüssel. Die Präsenz von „Ausländern“ oder „Nicht-Einheimischen“ wurde damit in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich erhöht. Der politische Diskurs zumal konservativer und rechtsextremer Akteure erklärte diese Gruppen zum Sicherheitsrisiko. Dazu bediente er sich der bekannten rhetorischen Mittel – der Notwendigkeit, den eigenen Landsleuten Vorrang einzuräumen; einer Bedrohung von Sicherheit und Ordnung sowie Werten und Identität durch die Ausländer – sowie den Stereotypen schlichter Fremdenfeindlichkeit (Thränhardt 1995).

In den 1990er Jahren wurde deutlich, dass die „befristeten“ Migranten mit ihren Familien und in Deutschland geborenen Kindern dauerhaft im Land bleiben würden. Eine Initiative zur Reform des deutschen Staatsbürgerschaftsrechts, die den langfristig Aufenthaltsberechtigten den Zugang zur Staatsangehörigkeit eröffnen sollte, setzte gleichzeitig Prozesse der Integration und des Ausschlusses in Gang. Die Ausweitung der Einbürgerung in den Staat durch den an Bedingungen geknüpften Zugang zur Staatsbürgerschaft für Menschen, die sich bereits seit Langem in Deutschland niedergelassen hatten, wurde kombiniert mit der Verstärkung der Außengrenzen durch

Maßnahmen, die die Ankunft neuer Arbeitsmigranten und Asylsuchender verhindern sollten. Mit der Erklärung, Deutschland sei „kein Einwanderungsland“, stellte man klar, dass die Reform nicht dazu diene, weiteren Migranten „die Tore zu öffnen“ (Joppke 1999: 62-99, Koopmans 1999).

Im Januar 2000 trat das neue deutsche Staatsbürgerschaftsrecht in Kraft und leitete einen Richtungswechsel ein: Das neue Gesetz gewährt ausländischen Staatsangehörigen nach achtjährigem legalem Aufenthalt in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Zwar sind die Bedingungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit vergleichsweise anspruchsvoll, doch definiert das reformierte Gesetz zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Rechtsvorschriften für die Naturalisation nicht in Deutschland geborener Einwohner. Es verwandelt damit den Status der Naturalisation grundlegend von einem Ermessensakt des Souveräns in einen Rechtsanspruch des einzelnen Nichtbürgers (Hailbronner 2012).<sup>4</sup>

In den zwei Jahrzehnten seit Inkrafttreten des reformierten Gesetzes ging in Deutschland die Zahl der Asylsuchenden aufgrund EU-weiter, im Dublin-Abkommen vereinbarter Regelungen zurück. Im wiedervereinigten Deutschland nahmen die Einwanderungsdebatten eine neue Wendung. Nun trat die Frage in den Vordergrund, wie man die Einwanderung qualifizierter, in der Wirtschaft benötigter Fachkräfte sowie den Zuzug von Personen überhaupt fördern könnte, die im Allgemeinen als geringere Bedrohung und potentielle künftige Bürger angesehen werden.

Um zusammenzufassen: Die innerstaatliche rechtliche Inklusion entwickelte sich in Deutschland im Zusammenspiel mit dem Versicherheitisierungsdiskurs über die Migration. Sie erfuhr eine starke Ausweitung, als die Voraussetzung der Kontrolle über die äußeren Grenzen erfüllt war. Die Staatsangehörigkeit gebührt denen, die sich bereits als Einwohner im Hoheitsgebiet etabliert und in der aufnehmenden Gesellschaft als „hinreichend integriert“ erwiesen haben. Der erweiterte Zugang zur Staatsbürgerschaft war an Versuche gekoppelt, Neuankömmlinge von Deutschland fernzuhalten. Doch wer die harten Grenzen des legalen Zugangs zur Staatsbürgerschaft überwunden hat, trifft womöglich auf neue weiche, aber ernstzunehmende innere Grenzen, wie der folgende Abschnitt illustriert.

<sup>4</sup> Weitergehend wurde im Dezember 2014 ein Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitgesetzes erlassen, ausgestattet mit Einschränkung des Kreises der Optionspflichtigen, die für im Inland aufgewachsenen Personen entfällt, wenn diese mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben und mindestens sechs Jahre die Schule besuchten oder einen Schul- oder Berufsabschluss in Deutschland erworben haben.



#### 4. Versicherheitlichung und sozialer Ausschluss: Deutschlands muslimische Bürger und Bürgerinnen

Durch das reformierte Staatsangehörigkeitsgesetz wurden rund vier Millionen muslimische Einwohner in Deutschland zu potentiellen neuen Mitbürgern. Nachdem die hohe formale Hürde des legalen Zugangs zur deutschen Staatsangehörigkeit genommen war, zog der Diskurs der Versicherheitlichung weiche interne, aber nichtsdestotrotz wirksame Grenzen. Mit fünf bis sechs Prozent der Bevölkerung sind die Muslime in Deutschland eine kleine Minderheit, wenngleich sie die größte nichtchristliche Gruppe bilden.<sup>5</sup> Zudem versteht sie der öffentliche Diskurs oft als Teil der wesentlich größeren Gruppe von Muslimen in ganz Europa und seinen südlichen Nachbarstaaten. Nach den Terrorangriffen in den USA vom September 2001 und der Aufdeckung der Rolle, die die „Hamburger Zelle“ bei ihnen spielte, erregte die Anwesenheit von Agenten des dschihadistischen Terrors in Deutschland unübersehbar verstärktes öffentliches Interesse. Vor diesem Hintergrund konnte sich der Diskurs der Versicherheitlichung weiter entfalten. Er zeichnete ein Bild des Islams und seiner Anhänger als einer der deutschen Gesellschaft und ihren Werten feindlich gesonnenen Gruppe. Der Versicherheitlichungsdiskurs behauptete nicht nur eine unmittelbare Bedrohung durch Terrorismus und religiösen Extremismus, sondern auch eine langfristige Gefahr für den sozialen Frieden und den wirtschaftlichen Wohlstand.

Im Paradigma der Sicherheit wurden Loyalität und Zugehörigkeit der neu eingebürgerten, insbesondere muslimischen Bürger weiterhin in Zweifel gezogen. Man betrachte den „Fall Ludin“, Thilo Sarrazins Bestseller *Deutschland schafft sich ab* und die Einberufung der „Deutschen Islamkonferenz“. Beim „Fall Ludin“ handelt es sich um eine Reihe von Gerichtsprozessen und Verwaltungsentscheidungen zu der Frage, ob Staatsbedienstete, so auch die Lehrkräfte an staatlichen Schulen, ein Kopftuch tragen dürfen. Er begann damit, dass Fereshta Ludin die Übernahme in den Schuldienst des Landes Baden-Württemberg verweigert wurde, weil sie im Unterricht nicht auf das Tragen ihres Kopftuches verzichten wollte. Der Fall kam letztlich vor das Bundesverfassungsgericht. Dieses befand, dass es zum Zeitpunkt der Nichteinstellung keine Bestimmung gab, die das Tragen von Kopftüchern verboten hätte, und die Nichteinstellung insofern rechtswidrig gewesen sei. Das Gericht stellte jedoch fest, dass es den Bundesländern freistünde, Bestimmungen zu diesem Zweck für die Bildungseinrichtungen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zu erlassen. In der Folge verbot in der Tat die Hälfte der Bundesländer (acht von 16) das Tragen von Kopftüchern durch Staatsbedienstete am Ar-

<sup>5</sup> BAMF: 5,4-5,7% im Jahre 2017.

beitsplatz. Während sich der juristische Diskurs um die Grenzen der Religionsfreiheit drehte, betonten der öffentliche und der politische Diskurs, dass die Werte, für die das Kopftuch stehe, angeblich den öffentlichen Normen widerspreche – etwa den westlichen Traditionen, der Demokratie, der Gleichheit und den Frauenrechten (Saharso 2007, Weber 2004). Ebenso wurde argumentiert, das Tuch untergrabe das Vertrauen in die Staatsbediensteten, die eine solche Kopfbedeckung trügen. Das genaue Ausmaß des Verbots und seine Begründung unterscheiden sich von Land zu Land.

Da Kleidungs Vorschriften für Staatsbedienstete an sich keine problematische Norm darstellen, lohnt es sich, die Begründungen speziell für das Kopftuchverbot in Augenschein zu nehmen. In Hessen beispielsweise hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass ein Teil des Problems mit dem Kopftuch in seiner öffentlichen Wahrnehmung als ‚nicht neutral‘ und ‚nicht repräsentativ für die Werte der Bundesrepublik‘ besteht (Robbers 2010: 116-120). Statt dass er dem öffentlichen Unwillen, einer verschleierten Beamtin zu vertrauen, entgegentrat, akzeptierte der Gesetzgeber ihn als Grundlage seines Verbots: Wo die Öffentlichkeit eine verschleierte Staatsbedienstete als weniger vertrauenswürdig empfindet, hat sich die Staatsbedienstete der öffentlichen Wahrnehmung zu beugen. Folglich wurde eine gesetzliche Neutralität in Form eines Verbots religiöser Symbole wie beispielsweise des Kopftuchs eingeführt. Wie jedoch erneut der hessische Gesetzgeber deutlich macht, sind einige religiöse Symbole von diesem Verbot ausgenommen – nämlich solche, die zu „unserer“ jüdisch-christlichen Tradition gehören. Andere religiöse Symbole hingegen gelten als Bedrohung der kollektiven religiös-kulturellen Identität. Die breiter gefasste Gesetzgebung des Landes Berlin ist anscheinend ausgeglichener, da sie verschiedenen öffentlichen Bediensteten, einschließlich Lehrern und Richtern, im Interesse der staatlichen Neutralität zwischen den religiösen Überzeugungen kurzerhand das Tragen sichtbarer religiöser Symbole verbietet. Zwischen 2003 – als der Fall Ludin den Kopftuchstreit eröffnete – und 2009, als acht der 16 Bundesländer ihre Gesetze um das Verbot „religiöser Symbole“ ergänzten, beschäftigen das Kopftuch und seine gefühlte Gefahr die Medien und die Öffentlichkeit bemerkenswerterweise Weise immens. In einer Gesellschaft, in der die Mehrheit der Bevölkerung zwar nicht unbedingt tief gläubig, aber doch Mitglied einer christlichen Kirche ist, war es Sache der Muslime zu beweisen, dass ihre religiösen Glaubensinhalte und -praktiken keine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen.<sup>6</sup>

Eine andere Form von Bedrohung findet sich in dem vieldiskutierten Buch *Deutschland schafft sich ab* des früheren Bundesbankvorstandsmitglieds Thilo Sarrazin. Das

6 2015 befand das Bundesverfassungsgericht, dass ein pauschales Kopftuchverbot für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen nicht mit dem Grundrecht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit vereinbar ist.

Hauptaugenmerk des 2010 erschienenen Werks lag nicht so sehr auf kulturellen Werten und nationaler Identität, sondern auf wirtschaftlichem Wohlstand. Sarrazin artikulierte verbreitete Ängste vor der Bedrohung, die – zumal muslimische und türkische – Migranten angeblich langfristig für das soziale und ökonomische Wohlergehen Deutschlands darstellen. Unter Verweis auf Daten über das schlechte Abschneiden von Kindern türkischer Migranten im Bildungsbereich und in wirtschaftlicher Hinsicht prognostiziert die Schrift, dass Talent und Intelligenz in der deutschen Gesellschaft auf lange Sicht durch die Zunahme des Bevölkerungsanteils türkischer und muslimischer Herkunft verwässert würden. Sobald ein niedrigeres Bildungsniveau und unterdurchschnittliche Erfolge auf dem Arbeitsmarkt auf ethnische Ursprünge und religiöse Zugehörigkeiten zurückgeführt werden und man einer kleinen Minderheit der Bevölkerung das Potential zuschreibt, die Gesellschaft insgesamt (zum Schlechteren) zu verändern, ist der Diskurs der Versicherheitlichung im Spiel. Er konstruiert Binnengrenzen des Ausschlusses und der Marginalisierung einer inneren Bedrohung. Die Herausforderung, soziale Schichten zu integrieren und benachteiligten Gruppen Chancen zu eröffnen, sollte wohl für jede demokratische Gesellschaft ein wichtiges Anliegen darstellen. Obwohl sich die fraglichen Grundsätze und sozialen Themen keineswegs auf diesen Bestseller beschränken, fand sein bedrohungsinszenierender Stil in der breiteren Öffentlichkeit breiten Anklang, stieß jedoch in der politischen Elite tatsächlich auf Widerspruch.

Auf den Diskurs der Versicherheitlichung – also die Rahmung von Immigranten und neu naturalisierten Bürgern als Sicherheitsbedrohung – gab es zweierlei politische und offizielle Reaktionen. Teile der politischen Parteien und des Establishments schrieben sich diesen Diskurs auf ihre Fahnen – und mobilisierten gegen die wahrgenommene Bedrohung und Gefahr, zu deren Eingrenzung durch Bestrafung und Ausschluss sie aufriefen. Andere Teile des Establishments begannen, die Integration, Einbeziehung und das Wohlergehen der muslimischen Einwohner und Bürger als vordringliche nationale Aufgabe zu begreifen – nicht, weil sie für nötig hielten, die Gleichheit und Partizipation marginalisierter und benachteiligter Gruppen in der Gesellschaft zu fördern, sondern weil aus Armut, Entfremdung und Ausgrenzung potentiell Gewalt erwachsen könnte. So gesehen wurde der Kampf um die soziale Gleichheit ironischerweise mit der Versicherheitlichung verknüpft. Man muss sich nur den bezeichnenden Fall der Deutschen Islamkonferenz vor Augen führen, die 2006 zum ersten Mal vom Bundesinnenminister einberufen wurde. Dieses Forum des offiziellen Dialogs zwischen dem Staat und Vertretern der muslimischen Gemeinschaften und Organisationen in Deutschland entstand in Reaktion auf die terroristische Bedrohung nach den Anschlä-

gen vom 11. September 2001. In den Beratungen der Konferenz kristallisierte sich bald heraus, dass die Verhinderung von Extremismus über „sozialen Zusammenhalt“ erfolgen muss – namentlich durch Zugang zu Bildungs- und Berufschancen und zu anerkannten öffentlichen Räumen für die Religionsausübung.

Als Gegenstand des Diskurses der Versicherheitlichung sehen sich Deutschlands muslimische Bürger mit inneren kulturellen und sozialen Grenzen des Ausschlusses von gleichen Bürgerrechten konfrontiert. Ironischerweise finden die Forderungen einer marginalisierten Gruppe von Bürgern nach sozialen Chancen und Gleichheit die Aufmerksamkeit des Establishments, sobald diese Gruppe als Sicherheitsgefährdung wahrgenommen wird. Nicht deren Rechte als Bürger veranlasste die Regierung zu einem Dialog mit den muslimischen Bürgern des Landes, sondern die wahrgenommene Dringlichkeit einer Reaktion auf die Sicherheitsbedrohung, die sie angeblich darstellten. So tritt in den beschriebenen Fällen die Spannung zwischen Gleichheit und Ausschluss innerhalb der Normen der Staatsbürgerschaft deutlich zutage. Der Diskurs der Versicherheitlichung verleiht dieser Problematik dadurch eine eigene Dimension, dass er innere und äußere Grenzen ausgestaltet und die Unsicherheit von Staatsbürgerschaftsrechten in Deutschland und Europa vertieft.

Der im folgenden Abschnitt beschriebene Fall der Roma-Minderheiten in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten ist ein weiteres gut dokumentiertes Beispiel für diesen Zusammenhang. Mehr noch als im Fall der deutschen Muslime wird hier jedoch die intime Beziehung zwischen dem deutschen und dem europäischen Staatsbürgerschaftsregime deutlich. Die Praktiken und Diskurse der Versicherheitlichung haben die Minderheitenpolitik so sehr durchdrungen, dass die Unterscheidung zwischen Einwanderungs- und Asylpolitik auf der einen Seite und Minderheitenpolitik gegenüber einer „einheimischen“ Minderheit auf der anderen Seite verschwimmt. Nicht nur das, sondern sie verwischen auch den Unterschied zwischen nationalen und länderübergreifenden Regimen. Dies hat Konsequenzen für die verschiedenen minoritären Gruppen in Deutschland, vor allem für eine prominente europäische Minderheit: die Roma.

## 5. Von der Minderheitenpolitik zur Versicherheitlichung: die europäischen Roma

Die Roma in Europa sind von verschiedenen Sicherheitsmaßnahmen besonders betroffen. Kurz nach dem Ende des Kommunismus kam es in ganz Mittel- und Osteuropa zu vermehrter institutioneller Diskriminierung und gewalttätigen Übergriffen „gewöhnlicher Bürger“ auf die Roma. Menschenrechtsorganisationen und die Euro-

päische Union schalteten sich in das „Romani-Problem“ ein und behandelten es als eine „humanitäre Notlage“ (Van Baar 2011a). Ein angemessener Schutz von Romani-Minderheiten fand Aufnahme in die 1993 aufgestellten Kopenhagen-Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft. In jenen Tagen wurden die Roma zu einer europäischen Minderheit erklärt, die des menschenrechtlichen Schutzes bedürfe. Aus der Perspektive der Unionsbürgerschaft<sup>7</sup> gibt es (mindestens) zwei Arten von Roma-Bürgern: solche mit einem europäischen Reisepass, die aus osteuropäischen in westeuropäische Länder (vor allem Italien, Frankreich und Deutschland) zogen und von ihrer Freizügigkeit Gebrauch machten; sowie Romani-Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien, die vor dem Bürgerkrieg geflohen waren und bereits seit fast 20 Jahren in Deutschland und anderen europäischen Ländern leben.

In diesem Zusammenhang einer Problematisierung der Roma als einer europäischen Minderheit (Van Baar 2011a) stellte die Europäische Kommission fest, dass die Roma es aufgrund „ihrer nomadischen Lebensweise“ schwer hätten, ihre grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte zu verteidigen (European Commission 1999: 2, zitiert nach Atger 2013:160, Van Baar 2011b: 209). Spätestens seit Anfang des 20. Jahrhunderts und ganz gewiss heute pflegen nicht weniger als drei Prozent der Roma einen „Lebensstil als Fahrende“. Trotzdem wurden diese Roma, obwohl sie europäische Pässe besitzen, zum Gegenstand von staatsbürgerschaftspolitischen Maßnahmen. Um 1990 beispielsweise hatten bereits viele italienische Regionen Gesetze zum „Schutz der nomadischen Kulturen“ erlassen. Diesen Gesetzen zufolge muss die „Kultur“ der Roma durch die kontinuierliche Einrichtung und Überwachung absondelter Lager, der sogenannten *campi nomadi* oder Nomadenlager, „geschützt“ werden. Doch waren es paradoxerweise die italienischen Behörden, die die Roma „nomadisierten“, indem sie sie vertrieben und dazu zwangen, in Italien umherzureisen. Auf diese Deregularisierung der sozialen Mobilität der Roma konnte man sich anschließend stützen, um das verbreitete Vorurteil zu untermauern, dass die Roma nicht nach Italien gehören, obwohl unter Italiens Roma viele italienische oder nicht-italienische EU-Unionsbürger sind (Aradau et al. 2013, Ivasiuc 2018, Van Baar 2011b). Es fällt auf, dass Bürger- und Menschenrechte hier nicht als unbedingte verstanden werden, obwohl dies ein zentrales Kriterium für Menschenrechte ist: Jeder Mensch hat diese Rechte, ganz gleich,

7 Wir sind uns bewusst, dass die Unionsbürgerschaft nur eines von vielen Regimen ist, die in Europa Rechte verleihen, und sich vor allem auf die rechtliche Seite der Staatsbürgerschaft bezieht. Die Unionsbürgerschaft wird manchmal als eine breitere Konzeption ins Feld geführt, die politische, kulturelle und soziale Aspekte des Bürgerstatus umfasst und darüber hinaus die Frage berührt, wie Bürgerchaftsregime entstehen und sich verändern (Isin/Sarward 2013: 23).

wie seine persönlichen oder gesellschaftlichen Umstände aussehen. Hier aber wird die Quintessenz der Menschenrechte, beispielsweise ein anständiges Leben mit einem Dach überm Kopf und Schulbildung für die Kinder führen zu können, gegen das Rechtssubjekt gewendet. Jetzt heißt es, dass erst ein gewisser Lebensstandard geschaffen werden muss, bevor den Menschenrechten Geltung verschafft werden kann. Was aber noch viel problematischer ist: Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, reichen bei weitem nicht aus, um den Roma ein anständiges Leben zu ermöglichen. Im Falle Italiens ist das Lager vielmehr die Voraussetzung für eine Vertreibung schlechthin, denn es muss sich dabei definitionsgemäß um eine nicht dauerhafte, vorübergehende Einrichtung handeln, wie immer die Ansiedlungswünsche seiner Bewohner aussehen mögen. Im Namen der Menschenrechte und der Emanzipation der Roma wurden die Menschenrechte hier in ein Instrument verwandelt, um das Volk der Roma zu versicherheitlichen – von ihren EU-Pässen.

Betrachten wir kurz die Situation in Deutschland. Die Lage der rumänischen Roma in Deutschland ist im Hinblick auf bestehende Rechtsansprüche und den faktischen Ausschluss von Rechten im Versicherheitlichungsdiskurs ebenfalls zwiespältig. Das ganze Jahr über, vor allem aber in den Sommermonaten versuchen, Roma Arbeit zu finden. Ihnen stehen aber im Wesentlichen nur informelle Tätigkeiten in Berlin, Frankfurt und einigen anderen großen Städten offen. Die Medien, die über ihre Migration berichten, vermeiden es in der Regel zu erwähnen, dass es sich bei dieser Gruppe von „Tagelöhnern“ häufig um Roma handelt. Tatsächlich könnte eine solche Erwähnung zu sofortiger Diskriminierung führen; man würde sagen, sie erinnere an die unverhohlene Diskriminierung einer Gruppe, die unter dem Naziregime verfolgt wurde. Die öffentliche Diskussion über die staatsbürgerlichen Rechte der Roma in Deutschland verlagerte sich jedoch von der Betonung ihrer Freizügigkeit als europäische EU-Angehörige auf die Ansicht, es handle sich um unerwünschte Ausländer, die Deutschlands Gastfreundschaft „missbrauchen“. Damit waren sie als Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit problematisiert (Çağlar/Mehling 2013). In einer Notsituation wurden sogar einmal einige rumänische Roma in Berlin mit einem Touristenstatus ausgestattet. Sie wurden in einem Asylbewerberheim untergebracht – nicht gerade ein Ort für Touristen – und erhielten ausreichende finanzielle Unterstützung, um nach Ablauf der gesetzlich verankerten neunzig Tage, die ein europäischer Bürger ohne finanzielle Mittel in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufenthaltsberechtigt ist, nachhause (nach Rumänien) zurückkehren zu können. Was dann geschah, wirft ein grelles Licht auf die deutschen und europäischen Staatsbürgerschaftsrechte. Die Roma beantragten Asyl in Deutschland. Und sie erfüllten die meisten der erfor-

derlichen Kriterien; so waren sie etwa in ihrem Herkunftsland dauerhafter und systematischer Diskriminierung ausgesetzt, sie wurden verfolgt, vertrieben und heimatlos gemacht und waren infolgedessen traumatisiert (Çağlar/Mehling 2013). Dadurch, dass sie in Deutschland um Asyl ersuchten, obwohl sie im Besitz europäischer EU-Pässe waren, verwischten sie die Grenze zwischen europäischen und nichteuropäischen EU-Bürgern. Als europäische EU-Bürger haben Roma aus Rumänien keinen Anspruch auf manche der Vorteile, die Flüchtlinge aus „Drittländern“ genießen. Gleichzeitig konnten sie aber auch nicht die Vorzüge der europäischen Staatsbürgerschaft für sich in Anspruch nehmen.

Die deutsche Staatsangehörigkeit wie die Unionsbürgerschaft griffen zu kurz, um dieser Minderheit zu ihren Rechten zu verhelfen, obwohl sie durch ihre bloße Anwesenheit in verschiedenen Ländern ihre Unionsbürgerschaft ausgeübt hatten. Nachdem sie aus Berlin nach Rumänien abgeschoben worden waren, machten die rumänischen Roma von ihren Rechten als Unionsbürger, insbesondere von ihrer Freizügigkeit Gebrauch und kamen wenige Wochen später erneut nach Deutschland (Çağlar/Mehling 2013: 155-177). Daran, dass diese Roma Asylanspruch erhoben, zeigen sich die Grenzen der Unionsbürgerschaft wie der Menschenrechte. In Deutschland wurden ihnen Grundrechte vorenthalten, obwohl sie EU-Pässe hatten. Die Migration dieser Gruppe wird trotz der Tatsache, dass sie EU-Passbesitzer sind, als innere Bedrohung verstanden – so wie die Immigration von Roma aus dem Kosovo, die wir hier nicht behandeln werden, als äußere Bedrohung (vgl. Van Baar 2015). Versicherheitlichung – also Bevölkerungsgruppen den Techniken der Kontrolle, Normalisierung und Ausgrenzung auszusetzen – ist eine Weise, Formen der Nichtzugehörigkeit zu produzieren, und sowohl die Staatsbürgerschaftrechte als auch die Menschenrechte sind ein Teil dieser Ausschlussprozesse.

In allen Beispielen haben wir hervorgehoben, wie der Prozess der Versicherheitlichung äußere und innere Grenzen bildet und ausgestaltet, die „den Anderen“ von der Staatsbürgerschaft und vollwertigen Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft ausschließen. Die Diskussion der bisherigen Fälle gestattet es uns, drei Aspekte der Versicherheitlichung zu unterscheiden. Im Fall des Zugangs zu Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftsrechten prägt die Versicherheitlichung erstens die Resultate, indem sie die Bedingungen des Zugangs bestimmt. Zweitens trägt der Diskurs der Versicherheitlichung sowohl zur symbolischen als auch zur sozioökonomischen Marginalisierung bei und wird zum Rahmen und Prisma für Ansprüche auf gleiche Bürgerrechte. Schließlich zeigt der Fall der Roma in Deutschland die Verbindung zwischen Versicherheitlichung und der Verweigerung staatsbürgerschaftlicher Rechte selbst für

Unionsbürger. All diese Beispiele stehen am Ende der Diskussion einer Reihe von mindestens drei Aspekten einer Dialektik der Versicherheitlichung.

Erstens macht die Situation in Italien und Deutschland deutlich, wie Maßnahmen zur Schaffung von „Sicherheit“ und „Stabilität“ unter den Überschriften des Nomadismus, der Widerrechtlichkeit und Bedrohung der öffentlichen Sicherheit zu einer fragwürdigen Problematisierung der Roma führen. Die Sicherheitsmaßnahmen schaffen Unsicherheit für die Roma. Sie bringen Angehörige dieser Minderheit (zumindest Teile der betroffenen Gruppen) um wesentliche Optionen, die Grundbedürfnisse betreffen, etwa Wohnen, gleichen Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsversorgung oder die Möglichkeit, eine auskömmliche Beschäftigung zu finden. Zweitens sind die europäischen Minderheiten- und Migrationsregelungen weder darauf ausgerichtet, eine Integration zu unterstützen, noch darauf, eine normative „Korrektur“ nationaler Staatsbürgerschaftsgesetze zu begründen. Diese Regelungen spiegeln und verstärken vielmehr die Abschottung nach außen, die Renationalisierung und den internen Grenzverkehr innerhalb Europas und sogar innerhalb europäischer Länder wie Deutschland, Frankreich und Italien, um nur drei EU-Mitglieder zu nennen, die Roma und Migranten diskriminieren (Kreide 2018). Folglich gibt es unterschiedliche Klassen von Unionsbürgerschaft. Es gibt einen Bürgerstatus für jene, die, zumindest bis auf weiteres, „dazugehören“, und einen für jene, die ungeachtet ihrer Unionsbürgerschaft abgeschoben werden sollen, wie wir im Fall der Roma gesehen haben. Die Staatsbürgerschaft kann (wie die Menschenrechte) zur Exklusion statt zu weiterer Inklusion führen und selbst jenen zum Verhängnis werden, die sehr wohl einen EU-Pass besitzen. Und drittens sind nicht nur die Außengrenzen der EU, sondern auch die Grenzen innerhalb Europas einschneidend. Wir haben gezeigt, dass die Sicherung der EU-Außengrenzen zu Formen des legalen Ausschlusses führt, die manchen Migranten womöglich nur noch die Optionen lassen, in einen Krieg oder in Armut zurückzukehren, aber nicht die Option, ein würdiges Leben zu führen. Von innerhalb Europas aus gesehen folgt aus einer rechtlichen Inklusion europäischer EU-Bürger zwingend weder eine politische noch eine kulturelle Inklusion (die nicht hochgradig diskriminierend wäre). Den Roma wird nicht nur die soziale Teilhabe verwehrt. Ihnen werden vielmehr harsche soziale Lebensbedingungen auferlegt, beispielsweise das (erzwungene) Leben in Lagern, das Risiko, von Bürgerwehren gejagt zu werden, und eine herabsetzende Darstellung in diversen Medien. Ihre rechtlich durch Menschen- und Bürgerschaftsrechte garantierte Bewegungsfreiheit lässt sich mühelos ins Gegenteil verkehren: in die Freiheit, vertrieben zu werden, Grenzen überqueren zu müssen und abgeschoben zu



werden. Die Roma scheinen keinen Anspruch auf Menschenrechte zu haben, weil sie angeblich „nomadisch“ leben und deshalb ein Sicherheitsrisiko darstellen. Diese Formen der Versicherheitlichung von Menschen, indem man sie ausschließt und ihnen ihre Rechte vorenthält, sind Teil eines Musters verweigerter gesellschaftlicher Teilhabe.

Im folgenden Abschnitt untersuchen wir einige der Konsequenzen, die unsere Erkenntnisse aus den behandelten Fällen für unser Verständnis der Menschenrechte haben. Wir wollen damit die Zwiespältigkeit der Menschen- und Staatsbürgerschaftsrechte in der deutschen Migrationsdebatte aufzeigen.

## 6. Die Dialektik von Staatsbürgerschafts- und Menschenrechten

Noch nie wurden seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs weltweit so viele Flüchtlinge gezählt wie heute. Die „Flüchtlingskrise“ infolge der gewaltsamen Reaktionen auf die Rebellionen des arabischen Frühlings fördert in den Normen der Staatsbürgerschafts- und Menschenrechte seit langer Zeit bestehende Widersprüche niederschmetternden Ausmaßes zutage. Während die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge in ihrer Heimatregion blieben, führte die Ankunft einer großen Zahl von Flüchtlingen an den europäischen Grenzen, die vor allem vor dem anhaltenden Krieg in Syrien flohen, die Spannungen innerhalb der Normen von Menschen- und staatsbürgerlichen Rechten deutlich vor Augen. Es sind dies die Spannungen zwischen ihrem Versprechen auf allgemeine Einbeziehung und Gleichheit sowie der ihnen innewohnenden Tendenz, zu begrenzen und auszuschließen: nämlich durch die Tätigkeit eines komplexen Verwaltungsapparats zu bestimmen, wer ein Anrecht auf den durch diese Rechte gewährten Schutz besitzt. Diese letztere Tendenz ist durch den Diskurs der Versicherheitlichung und die Konstruktion wahrgenommener Bedrohungen geprägt. Auch in Deutschland bildete sich der Versicherheitlichungsdiskurs quasi über Nacht heraus und fungierte unmittelbar als Ausschlussmechanismus: als Begründung, um vielen den Zutritt zu verwehren, und als lautstarker Widerspruch gegen die Entscheidung der Regierung, einige doch hereinzulassen.

Die Menschenrechte als komplementäres Ideal und als ergänzende Praxis zu den Staatsbürgerschaftsrechten, die die Lücke zwischen der Zugehörigkeit zur Menschheit und der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gemeinwesen schließen soll, können die inneren Spannungen der Bürgerrechte nicht überwinden. Auch für den Schutz der Menschenrechte ist der Zugang zu einem Gemeinwesen, das ihnen Geltung zu ver-

schaffen vermag, eine Grundvoraussetzung, und Gemeinwesen sind durch die Normen der Bürgerrechte sowie durch territoriale Grenzen beschränkt. Als Ausschlussmechanismus funktioniert der Diskurs der Versicherheitlichung offensichtlich im Fall der Flüchtlinge und Asylsuchenden, denen der Zugang zu Asylverfahren und einem Zufluchtsort verwehrt wird. Das Beispiel der Roma zeigt ein ähnliches Muster, durch das eine Gruppe, die sich bereits als Inhaber der Unionsbürgerschaft legal in einem Territorium aufhält, von der Art Zugehörigkeit ausgeschlossen wird, die Zugang zu rechtlichem Schutz gewährt. Das Bemerkenswerte an dem geschilderten Fall ist, dass sich der Ausschluss der Roma auf das Versprechen ihres Schutzes durch Bürgerschaftsrechte im Interesse des Schutzes ihrer Sicherheit stützt: Die Bürgerrechte werden hier in einen Diskurs des Ausschlusses integriert, wenn sie dazu dienen, die vollen Bürgerrechte vorzuenthalten – die Rechte jener, die einer Gemeinschaft angehören oder zu ihr gehören (vgl. auch Isin 2013: 35).

Dagegen ließe sich einwenden, die Kluft sei eben eine zwischen Theorie und Praxis: Die Idee der Bürgerschaftsrechte und erst recht die der Menschenrechte ist wahrhaft inklusiv, und was wir in der Wirklichkeit sehen, sind gescheiterte Versuche, diesem Ideal gerecht zu werden. Oder man könnte sagen, diese Fälle eines Ausschlusses von Rechten und durch Rechte stellten einen Missbrauch oder eine Fehlinterpretation der bürgerschaftsrechtlichen Normen in der Praxis dar. Zweifellos besteht hier eine Kluft zwischen Norm und Praxis in dem Sinne, dass Staaten sich nicht an ebenjene Rechten und Normen halten, denen sie sich in ihren Gesetzen, Verfassungen und internationalen Übereinkommen verpflichtet erklären. Dieser Einwand greift jedoch zu kurz, um die begrifflichen Spannungen zu erfassen, die den Bürgerschafts- und Menschenrechten innewohnen und sie immer wieder ins Leere laufen lassen. Daraus folgt nicht, dass Bürgerschafts- und Menschenrechte keine wünschenswerten Ideale wären. Wir sollten vielmehr mit ihren Grenzen rechnen, um ihr wichtiges emanzipatorisches Potential zu bewahren.

Das begriffliche Vexierbild der – Bürger- und Menschen- – Rechte, das aus den obigen Fällen hervorgeht, besteht in der Spannung zwischen der Notwendigkeit einer sozialen und politischen Einbeziehung zum Schutz durch Rechte und dem normativen Individualismus, der Rechten unterliegt, wenn diese an das individuelle menschliche Wesen gebunden sind. Die liberale Tradition, die heute unser Verständnis von Rechten prägt, begreift sie in diesem Sinne als natürliche Rechte, namentlich auch unter (realen oder hypothetischen) außersozialen und vopolitischen Bedingungen. Liberale Rechte sind Kennzeichen von individuellen menschlichen Wesen als Menschen; sie kommen ihnen aufgrund ihrer Menschlichkeit zu, vor allen und autonom

von gesellschaftlichen und politischen Vereinigungen und Institutionen. Sie setzen eine politische Ordnung voraus, die die individuellen Freiheiten schützt – das Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum in Sicherheit (Locke 1995 (1689)). Dann sind sie die Rechte der Person gegen alle (contra mundum), das Recht auf den privaten Gebrauch der Freiheit in Sicherheit. Dieses streng individualistische Verständnis von Rechten verdeckt die sozialen und politischen Voraussetzungen nicht nur der menschlichen Freiheit und Sicherheit, sondern auch der Ausübung und des Schutzes von Rechten.

Diese konsequent individualistische Theorie der Rechte stieß bereits auf die Kritik von Karl Marx, der die sozialen und kommunalen Aspekte der menschlichen Freiheit betonte (Marx 1976 (1844)). Seiner Auffassung nach geht es bei Rechten und Freiheit nicht primär um den Schutz von Individuen, ihrer Sicherheit oder ihrer wirtschaftlichen Freiheit gegen alle, sondern um die Beteiligung der Individuen an der Ausgestaltung ihres eigenen sozialen und politischen Zusammenlebens mit anderen. Abgesehen von der Marxschen Kritik hat es der strikte Individualismus der liberalen Rechte heute aber noch mit einem anderen Problem zu tun: In der Naturrechtstradition konnte man womöglich davon ausgehen, dass die Rechte, die man entdeckte, Teil einer natürlichen moralischen Weltordnung waren und sich deshalb am Ende Geltung verschaffen würden (Menke 2015: 7-92, 164-177, 369-389). In einer Welt, die ohne jede natürliche moralische Ordnung auskommen muss, werden die sozialen und politischen Bedingungen für die menschliche Gleichheit und Freiheit zu notwendigen Bedingungen, denen alle Vorstellungen von individuellen Rechten Rechnung tragen müssen. Hannah Arendt (2005 (1951/1955): 614-617) hat die Spannung in der Theorie und Praxis der Rechte bekanntlich als Aporie interpretiert und die Notwendigkeit eines „Rechts, Rechte zu haben“, betont: das Recht auf Zugang und Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen und einer Gesellschaft als Bedingung der Möglichkeit menschlicher Freiheit und Gleichheit. Wenngleich, wie unsere Analyse zeigt, die Spannungen fortbestehen, ist dies an sich kein Grund dafür, die Normen der Staatsbürgerschaft und die Einbeziehungen, die sie ermöglichen, aufzugeben, genauso wenig wie die Normen der Menschenrechte und den Schutz, den sie gewähren. Diese Grenzen von Rechten zu verstehen ist allerdings auch keine Entschuldigung oder Rechtfertigung für das gegenwärtige allgemeine Versäumnis der reichen und leistungsfähigen Staaten und Gesellschaften, ihren Verpflichtungen gegenüber den menschlichen Bedürfnissen von Nichtbürgern, Flüchtlingen und anderen nachzukommen.

## 7. Schluss

Der vorliegende Aufsatz hat die Verbindungen zwischen dem Diskurs der Versicherunglichung und den Einwanderungsregimen in Deutschland aufgezeigt. Sein Hauptaugenmerk lag darauf, wie Elemente des Versicherunglichungsdiskurses – eines Diskurses der Bedrohung –, den Ausschluss von Bürgerschafts- und Menschenrechten prägen. „Gastarbeiter“, Bürger mit „Migrationshintergrund“, Asylsuchende und Flüchtlinge werden durch Anwendung jeweils passender Elemente des Versicherunglichungsdiskurses auf den gegebenen Fall pauschal als bedrohlich dargestellt. Der Diskurs der Versicherunglichung verbindet Flüchtlinge und Asylsuchende mit der kurzfristigen und unmittelbaren Bedrohung durch Gewalt, Verbrechen und Terror. Langfristig Aufenthaltsberechtigte mit „Migrationshintergrund“ und neu naturalisierte Bürger – am sichtbarsten muslimische Bürger(innen) – assoziiert er mit einer langfristigen Bedrohung von sozialen Werten, Frieden und Wohlstand. Im Hinblick auf die Roma-Minderheit nimmt die Versicherunglichung Menschen, die ein formales Anrecht auf den Schutz durch ihre staatsbürgerschaftlichen Rechte haben, ins Visier, um ihre Vertreibung, Unterbringung in Lagern und andere Formen der Repression zu „rechtfertigen“. Dieser Fall illustriert die Einbindung der Menschenrechte in Mechanismen des Ausschlusses und der Repression, die gegen Hilfsbedürftige sowie formal schutzberechtigte Menschen gerichtet sind. Die Bürger- und Menschenrechte sind im Hinblick auf Inklusion und Universalität mit einer inneren Zwiespältigkeit geschlagen, und der Diskurs der Versicherunglichung dient dazu, die in ihnen bereits enthaltenen Tendenzen zu Beschränktheit und Ausschluss zu gestalten und zu konkretisieren. Wir plädieren nicht dafür, die Ideale der Menschen- und Bürgerrechte aufzugeben, sondern vielmehr dafür, mit ihrer Begrenztheit zu rechnen – im Interesse der Bewahrung ihres emanzipatorischen Potentials, so eingeschränkt es auch sei.

*Aus dem Englischen von Michael Adrian*

## Literatur

- Aradau, Claudia/Huysmans, Jef/Maciotti, P. G./Squire, Vicki 2013: Mobility Interrogating Free Movement. Roma Acts of European Citizenship, in: Isin, Engin F./Sarward, Michael (eds.): Enacting European Citizenship, Cambridge: Cambridge University Press, 132-154.
- Arendt, Hannah 2005: Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus (1951, 1955), München: Piper.
- Atger, Anaïs Faure 2013: European Citizenship Revealed. Sites, Actors and Roma Access to Justice in the EU, in: Isin, Engin F./Sarward, Michael (eds.): Enacting European Citizenship, Cambridge: Cambridge University Press, 146-194.

- Balzacq, Thierry 2005: Three Faces of Securitization. Political Agency, Audience, and Context, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 11, Nr. 2, 171-201.
- Balzacq, Thierry 2011: A Theory of Securitization. Origins, Core Assumptions, and Variants, in: ders. (ed.): *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, London: Routledge, 1-30.
- Bigo, Didier 2006: Internal and External Aspects of Security, in: *European Security*, Jg. 15, Nr. 4, 385-404.
- Bosniak, Linda 2006: Varieties of Citizenship, in: *Fordham Law Review*, Jg. 75, Nr. 5, 2449-2453.
- Brubaker, William Rogers 1990: Immigration, Citizenship, and the Nation-state in France and Germany. A Comparative Historical Analysis, in: *International Sociology*, Jg. 5, Nr. 4, 379-407.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (eds.) 1998: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Çağlar, Ayşe/Mehling, Sebastian 2013: Sites and the Scales of the Law. Third-Country Nationals and EU Roma Citizens, in: Isin, Engin F./Sarward, Michael (eds.): *Enacting European Citizenship*, Cambridge: Cambridge University Press, 155-177.
- Foucault, Michel 1991: *Die Ordnung des Diskurses* (1970), Frankfurt/M.: Fischer.
- Gros, Frédéric 2015: *Die Politisierung der Sicherheit. Vom inneren Frieden zur äußeren Bedrohung*, Berlin: Matthes & Seitz.
- Hailbronner, Kay 2012: *Country Report: Germany*. EUDO Citizenship Observatory, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Huysmans, Jef 2006: *The Politics of Insecurity. Fear, Migration, and Asylum in the EU*, London: Routledge.
- Isin, Engin F. 2013: Claiming European Citizenship, in: ders./Sarward, Michael (eds.): *Enacting European Citizenship*, Cambridge: Cambridge University Press, 19-46.
- Isin, Engin F./Sarward, Michael (eds.) 2013: *Enacting European Citizenship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ivasiuc, Ana 2018: Sharing the Insecure Sensible. The Circulation of Images of Roma on Social Media, in: van Baar, Huub/Ivasiuc, Ana/Kreide, Regina (eds.): *The Securitization of the Roma in Europe*, New York, NY: Palgrave/Macmillan (im Erscheinen, geplant für Frühjahr 2018).
- Joppke, Christian 1999: *Immigration and the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, Ruud 1999: Germany and its Immigrants. An Ambivalent Relationship, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 25, Nr. 4, 627-647.
- Kreide, Regina 2018: Crossing (out) Borders. Migration, Roma Minorities, and Human Rights, in: van Baar, Huub/Ivasiuc, Ana/Kreide, Regina (eds.): *The Securitization of the Roma in Europe*, New York, NY: Palgrave/Macmillan (im Erscheinen, geplant für Frühjahr 2018).
- Locke, John 1995: *Zwei Abhandlungen über die Regierung* (1689), hrsg. von Walter Euchner, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Marx, Karl 1976: *Zur Judenfrage* (1844), in: Marx, Karl/Engels, Friedrich: *Werke*, Bd. 1, Berlin: Dietz, 347-377 ([http://www.mlwerke.de/me/me01/me01\\_347.htm](http://www.mlwerke.de/me/me01/me01_347.htm)).
- Menke, Christoph 2015: *Kritik der Rechte*, Berlin: Suhrkamp.
- Münz, Rainer/Ulrich, Ralf 1997: Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1995. Ethnic Origins, Demographic Structure, Future Prospects, in: Bade, Klaus J./Weiner, Myron (eds.): *Migration Past, Migration Future. Germany and the United States*, Providence, RI: Berghahn Books, 65-118.

- Robbers, Gerhard 2010: Religion and Law in Germany, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Saharso, Sawitri 2007: Headscarves. A Comparison of Public Thought and Public Policy in Germany and the Netherlands, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Jg. 10, Nr. 4, 513-530.
- Sibert, Horst 2003: Germany – An Immigration Country, Kiel Working Paper No. 1189, Kiel: Kiel Institute for World Economics.
- Thränhardt, Dietrich 1995: The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany, in: *Party Politics*, Jg. 1, Nr. 3, 323-345.
- Van Baar, Huub 2011a: The European Roma. Minority Representation, Memory and the Limits of Transnational Governmentality, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Van Baar, Huub 2011b: Europe's Romaphobia. Problematization, Securitization, Nomadization, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, Jg. 29, Nr. 2, 203-212.
- Van Baar, Huub 2015: The Perpetual Mobile Machine of Forced Mobility. Europe's Roma and the Institutionalization of Rootlessness, in: Jansen, Yolande/de Bloois, Joost/Celikates, Robin (Hg.): *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe. Deportation, Detention, Drowning*, London: Rowman & Littlefield, 71-86.
- Wæver, Ole 1995: Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (ed.): *On Security*, New York, NY: Columbia University Press, 46-86.
- Weber, Beverly 2004: Cloth on Her Head, Constitution in Hand. Germany's Headscarf Debates and the Cultural Politics of Difference, in: *German Politics and Society*, Jg. 22, Nr. 3, 33-64.
- Worbs, Susanne 2003: The Second Generation in Germany. Between School and Labor Market, in: *International Migration Review*, Jg. 37, Nr. 4, 1011-1038.

**Hartmut Aden**

## **Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem<sup>1</sup>**

*Das Völkerrecht, das EU-Recht und das deutsche Verfassungsrecht verbieten staatlichen Stellen jegliche Diskriminierung aufgrund der „Rasse“, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status. Werden Menschen aufgrund dieser Kriterien von der Polizei für Kontrollen ausgewählt, z. B. weil von ihrem Aussehen auf ihre Herkunft geschlossen wird, so können solche Kontrollen diskriminierend sein. Personenkontrollen ohne konkreten Anlass sind daher in Deutschland wie in vielen Ländern Thema politischer und rechtlicher Kontroversen, wenn sie so durchgeführt werden, dass sich Menschen diskriminiert fühlen. Dieser Beitrag fragt nach diskriminierenden Wirkungen von Kontrollen durch die deutsche Bundespolizei und die Polizeien der Länder. Er zeigt, dass die bestehenden rechtlichen Eingriffsgrundlagen für anlasslose Kontrollen selbst bei enger Auslegung zu Diskriminierung führen können und erörtert Reformansätze zur Vermeidung solcher Diskriminierung.*

### **1. Einleitung: Personenkontrollen und Diskriminierungsrisiken**

Personenkontrollen sind ein polizeiliches Standardinstrument. Bei der Strafverfolgung benötigen Polizeibehörden Informationen über die Identität u. a. von Personen, die verdächtigt werden, eine Straftat begangen zu haben, bei der Gefahrenabwehr über Verantwortliche für Gefahren. Solche Kontrollen sind mit Eingriffen in die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen verbunden.

Für Menschen, die den Eindruck haben, dass sie ungewöhnlich oft von der Polizei kontrolliert werden, kommt ein weiteres menschenrechtliches Problem hinzu: Sie fühlen sich diskriminiert, insbesondere, wenn sie Anlass zu der Vermutung haben, dass sie aufgrund von äußerlichen Merkmalen wie Hautfarbe oder Aussehen zur Kontrolle ausgewählt werden. In solchen Fällen liegt der Verdacht nahe, dass die Auswahl der

<sup>1</sup> Einige Passagen dieses Beitrags basieren auf einer Stellungnahme, die der Verfasser anlässlich einer Anhörung des Innenausschusses des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 8. September 2016 zum Thema „Schleierfahndung“ abgegeben hat.

kontrollierten Personen Ergebnis eines *Racial* oder *Ethnic Profiling* ist – eine nach verbreiteter Ansicht menschenrechtswidrige Auswahlpraxis (näher hierzu Cremer 2013: 11). In vielen Ländern sind solche Kontrollen daher Gegenstand politischer und rechtlicher Kontroversen (zu den USA: White/Fradella 2016).

Das Diskriminierungsverbot, das im Völkerrecht in Art. 26 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR), im Europarecht in Art. 21 der EU-Grundrechte-Charta und im bundesdeutschen Verfassungsrecht in Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) verankert ist, verbietet es, bei staatlichem Handeln Auswahlentscheidungen auf diskriminierende Kriterien zu stützen:

*„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.“ (Art. 26 IPBPR)*

Besonders solche Kontrollen, die an keine verhaltensbezogenen Voraussetzungen gebunden sind, werden von Betroffenen oft als diskriminierend empfunden. Seit mehreren Jahrzehnten enthält das deutsche Polizeirecht Eingriffsbefugnisse für sogenannte *anlasslose* oder *verdachtsunabhängige* Identitätsfeststellungen. Ihre rechtlichen Voraussetzungen und ihre praktische Nutzung waren stets umstritten und daher Gegenstand zahlreicher Rechtsstreitigkeiten. Mehrere Fragen werden kontrovers diskutiert: Nach welchen Kriterien sollen Personen für anlasslose Kontrollen ausgewählt werden? Haben anlasslose Kontrollen eine potentiell diskriminierende Wirkung, und wie lässt sich diese ggf. vermeiden? Sind anlasslose Kontrollen in Grenznähe, die auch als *Schleierfahndung* bezeichnet werden, mit dem EU-Recht vereinbar? Wie transparent kann und muss die Auswahl der Orte sein, an denen anlasslose Kontrollen durchgeführt werden? Diese Entwicklungen und Fragen werden im Folgenden analysiert. Dabei wird gezeigt, aus welchen Gründen und in welche Richtung die einschlägigen gesetzlichen Eingriffsgrundlagen teils gestrichen und teils grundlegend reformiert werden sollten.

## 2. Varianten rechtlicher Eingriffsgrundlagen für anlasslose Kontrollen

In Deutschland sind nach den Regeln des Art. 70 Abs. 1 GG vorrangig die Bundesländer für die polizeiliche Gefahrenabwehr zuständig. Die Polizeigesetze der Länder



und das Bundespolizeigesetz sehen eine Reihe von Fällen vor, in denen die Polizei zu Zwecken der Gefahrenabwehr sogenannte *verdachtsunabhängige* oder *anlasslose* Identitätsfeststellungen durchführen darf. Voraussetzung ist z. B. in Nordrhein-Westfalen, dass sich jemand „an einem Ort aufhält, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass a) dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben, b) sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen, [oder] c) sich dort gesuchte Straftäter verbergen, [...]“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW). Die so definierten Räume werden auch als „kriminalitätsbelastete“ oder „gefährliche Orte“ bezeichnet. Die Polizeigesetze der anderen Länder enthalten ähnliche Regelungen, z. B. § 21 Abs. 2 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes für Berlin (ASOG).

Außerdem sind solche Kontrollen in Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern für eine Person zugelassen, die sich „in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen oder diese Objekte gefährdet sind, und dies auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, [...]“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 3). Hinzu kommt die Möglichkeit von Identitätsfeststellungen an Kontrollstellen nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW.

In Hamburg konnte die Polizei darüber hinaus für einige Jahre „Gefahrengebiete“ definieren, in denen anlasslose Kontrollen durchgeführt werden durften. Voraussetzung war, dass „aufgrund von konkreten Lagekenntnissen anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden“. Ganze Stadtteile wurden in solche Maßnahmen einbezogen (hierzu Wiese 2015). Diese weitreichende und sehr unbestimmte Vorschrift wurde nicht nur politisch, sondern auch von der Rechtsprechung als verfassungswidrig kritisiert und inzwischen wieder abgeschafft.

Die in einer Reihe von Landespolizeigesetzen und im Bundespolizeigesetz in unterschiedlichen Varianten (Überblick bei Bäcker 2015: 434f.) vorgesehenen Maßnahmen, die in der Fachdiskussion etwas missverständlich als „Schleierfahndung“ bezeichnet werden, sind als weitere Variante anlassloser Kontrollen ausgestaltet. Die Bezeichnung als „Fahndung“ ist missverständlich. Denn bei der „Schleierfahndung“ ist zu beachten, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf die Gefahrenabwehr beschränkt ist. Der Begriff „Fahndung“ bezeichnet, wie er in der Praxis verwendet wird, die planmäßige allgemeine oder gezielte Suche nach Personen oder Sachen (vgl. Lensch 2010). Gefahndet wird insbesondere nach bereits bekannten Personen, die im

Verdacht stehen, Straftaten begangen zu haben oder die nach einer Verurteilung eine Freiheitsstrafe nicht freiwillig antreten. Die Regelungen zur Strafverfolgung sind Bundeskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, von denen der Bund Gebrauch gemacht hat. Ob und inwieweit den Ländern noch ergänzende Gesetzgebungszuständigkeiten zustehen, ist umstritten (hierzu Bäcker 2015: 443). Die Landesgesetzgebung muss sich jedenfalls auf rein gefahrenabwehrende Maßnahmen beschränken.

Im Bundespolizeigesetz (BPolG) kommt eine spezielle und besonders umstrittene Regelung zur anlasslosen „Schleierfahndung“ in Zügen hinzu, die Ende der 1990er Jahre eingeführt wurde:<sup>2</sup> Nach § 22 Abs. 1a BPolG, kann die Bundespolizei „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet [...] in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden [...], jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.“ Ein auffälliges Verhalten, das darauf hindeutet, die kontrollierte Person sei illegal eingereist, verlangt die Vorschrift nicht. Immer wieder beklagten Betroffene daher, dass solche Kontrollen vor allem aufgrund von Äußerlichkeiten durchgeführt werden. Vieles spricht dafür, dass eine solche Vorschrift, die gezielt die Suche nach illegal eingereisten Menschen vorsieht, in der Praxis dazu führt, dass die Auswahl der Kontrollierten vorwiegend nach dem Aussehen erfolgt. Damit handelt es sich faktisch um *Racial Profiling*. Der UN-Antirassismusausschuss (2015) äußerte in seinem jüngsten Bericht zu Deutschland scharfe Kritik an den weiten Eingriffsbefugnissen der Bundespolizei für verdachtsunabhängige Kontrollen.

Ob es sich dabei um eine verbotene, gegen Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 26 IPBPR verstoßende Diskriminierung handelt, ist in der juristischen Diskussion umstritten.<sup>3</sup> Auch die These, dass anlasslose Kontrollen eine Form von institutionalisiertem Rassismus sind (vgl. z. B. Busch 2013), ist in der politischen Diskussion umstritten. In einer Reihe von Gerichtsverfahren wurde die Kontrollpraxis der Bundespolizei gerügt,<sup>4</sup> so durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Dieses Gericht betonte in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016, die Vorauswahl der nach § 22 Abs. 1a BPolG kontrollierten Personen setze „eine schlüssige, die Auswahlentscheidung tragende

2 Zu den Kontroversen in der Einführungsphase: Waechter 1999.

3 Ausführlich begründet durch Cremer 2013: 24 ff.; anderer Auffassung: Graf 2006: 337 ff.; differenzierend: Krane 2003: 238 ff.

4 Zur Entwicklung der Verfahren: Egenberger 2014, Liebscher 2016.

Begründung voraus. [...] Wenn die für eine zielgerichtete Auswahl gegebene Begründung sich als nicht belastbar bzw. nicht nachvollziehbar erweist, trägt die Bundespolizei letztlich die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass keine gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstoßende Auswahlentscheidung getroffen wurde.<sup>5</sup> Auch wenn sich das OVG Rheinland-Pfalz und andere Gerichte bisher nicht dazu entschließen konnten, die Vorgaben des § 22 Abs. 1a BPolG insgesamt für unvereinbar mit dem Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes und damit für verfassungswidrig zu erklären, so machen diese Ausführungen doch deutlich, dass die Vorschrift zumindest im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung stark einschränkend auszulegen ist. Die Auswahl der zu kontrollierenden Personen nach ihrer „phänotypischen Erscheinung“ ist demnach nicht mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar (hierzu auch Liebscher 2016: 2779).

Ob präventive Kontrollen tatsächlich effektiv und effizient sind, wurde bislang nicht systematisch empirisch erforscht. Die Auswertung der in einigen Bundesländern publizierten Daten wird durch eine interessengeleitete Aufbereitung erschwert. Jedenfalls übersteigt die Zahl der kontrollierten Personen die der „Treffer“, bei denen z. B. polizeilich gesuchte Personen angetroffen werden, um ein Vielfaches. Dies ist bereits in der Logik der Maßnahme angelegt, da gerade nicht gezielt nach bestimmten Personen gesucht werden soll. Der polizeiliche Personalaufwand für das Generieren von „Treffern“ ist somit hoch.<sup>6</sup>

### 3. Personenkontrollen – oft mehr als eine harmlose Maßnahme

Eingriffsbefugnisse für verdachtsunabhängige Kontrollen führen in der Praxis zu einem sehr weiten Auswahlermessungen der handelnden Beamtinnen und Beamten bei der Frage, wer kontrolliert werden soll. Sie sind bei der Auswahl nicht auf Menschen beschränkt, bei denen bereits erkennbar ist, dass sie für eine konkrete Gefahr oder eine (geplante) Straftat verantwortlich sind. Dennoch werden diese Befugnisse schon aus Kapazitäts- und Praktikabilitätsgründen in der Regel nicht so angewendet, dass systematisch alle angetroffenen Personen einer Kontrolle unterzogen werden. Folglich haben die Beamtinnen und Beamten eine Entscheidung über die Auswahl der zu kontrollierenden Personen zu treffen, also Auswahlermessungen auszuüben.

5 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, 7. Senat, Aktenzeichen 7 A 11108/14, Urteil vom 21.4.2016, Leitsätze 10 und 11.

6 Auf der Basis der Datenlage Anfang der 2000er Jahre: Graf 2006: 191 ff.

Welche Kriterien werden sie dabei heranziehen? Im besseren Fall basiert die Auswahl auf einem gut vorbereiteten Einsatzkonzept, das klare Vorgaben macht, anhand welcher Verhaltensmuster Personen für die Kontrolle ausgewählt werden sollen. So könnten Kontrollen Teil einer „vorab festgelegte[n] strategische[n] Präventionsplanung“ (Bäcker 2015: 447) sein. Im schlechteren Fall sind dagegen die Beamtinnen und Beamten auf sich allein gestellt. Dann kommt Erfahrungswissen ins Spiel, oftmals gemischt mit Klischees oder gar Vorurteilen. Äußerlichkeiten wie ein „fremdes“ Aussehen können so das prägende Auswahlmuster werden.

Im deutschen Grundrechtssystem sind Identitätsfeststellungen Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als spezielle Ausprägung der Privatsphäre, die das Bundesverfassungsgericht 1983 in seiner Entscheidung zur damals geplanten Volkszählung aus der Menschenwürde und der Allgemeinen Handlungsfreiheit abgeleitet hat.<sup>7</sup> Die einzelne Personenkontrolle ist, soweit sie mit einer Identitätsfeststellung verbunden wird, für die betroffene Person noch ein relativ geringfügiger Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, da zunächst nur die wenig sensiblen Informationen aus dem Ausweis erhoben werden. Identitätskontrollen sind außerdem mit einer Freiheitsbeschränkung verbunden, da die einschlägigen Eingriffsbefugnisse auch die Rechtsfolge enthalten, dass sich die Betroffenen während der Kontrolle nicht vom Ort des Geschehens entfernen dürfen. Bei zügiger Abwicklung der Kontrolle ist dieser Eingriff nur von kurzer Dauer und damit von geringer Intensität. Diese kurzzeitige Freiheitsbeschränkung erstreckt sich auch auf die Phase, in der vorgelegte Ausweispapiere geprüft und Datenbankabgleiche als Folgemaßnahme durchgeführt werden. Je länger dies dauert und je umfangreicher der Datenabgleich ausfällt, desto höher wird im Einzelfall die Eingriffsintensität. Solche Datenbankabfragen zur kontrollierten Person sind weitere Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Je nach Ergebnis der Abfrage kann es sodann zu neuen Folgeeingriffen kommen, etwa zur verlängerten Freiheitsbeschränkung oder sogar -entziehung, wenn zusätzliche Abklärungen auf einer Polizeidienststelle erforderlich sind oder wenn es sich um eine per Haftbefehl gesuchte Person handelt.

Diese Abfolge von Grundrechtseingriffen macht bereits deutlich, dass es sich aus Sicht der Betroffenen keinesfalls um harmlose Polizeimaßnahmen handelt. Werden zahlreiche Kontrollen anlasslos durchgeführt, so steigt die Eingriffsintensität bereits durch die Häufung. Zudem wiegt ein Grundrechtseingriff auch dann schwerer, wenn

<sup>7</sup> Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG, BVerfGE 65, 1.

er nicht an ein Verhalten der Person anknüpft, an die eine polizeiliche Maßnahme adressiert ist (hierzu auch Tomerius 2017: 1404).

Die Wahrnehmung der Kontrollsituation variiert individuell. Während manche Menschen Polizeikontrollen keine große Beachtung beimessen, fühlen sich andere dadurch belästigt oder diskriminiert. Menschen, die keinen geregelten Aufenthaltsstatus haben, werden jede behördliche Kontrolle als konkrete Bedrohung für ihren Aufenthalt empfinden.

Wesentlich intensiver wird der Eingriff aber für Personen, die nach ihrem Aussehen in mehr oder minder elaborierte Verdachtsraster fallen und deshalb mehrfach oder sogar oft kontrolliert werden, ohne dass sie Straftaten begangen haben oder von ihnen konkrete Gefahren ausgehen. Dies können z. B. Personen dunkler Hautfarbe oder „arabischen“ Aussehens sein, wenn Personen ähnlichen Aussehens nach den Erfahrungen oder Vorurteilen besonders oft wegen aufenthaltsrechtlicher Verstöße oder bestimmter Straftaten aufgefallen sind. Handelt es sich um Personen, die nur zufällig solche Klischees erfüllen, aber mit diesem Verdachtsraster sonst nichts zu tun haben, z. B. weil sie rechtstreue deutsche Staatsangehörige mit entsprechendem Aussehen sind, so erhöht sich die Eingriffsintensität für diese Menschen allein durch die häufige Wiederholung des Eingriffs erheblich. Die diskriminierende Wirkung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 GG kommt hinzu.

Die Vorschriften zu anlasslosen Kontrollen stoßen allerdings nicht nur wegen der für bestimmte Personengruppen diskriminierenden Wirkung auf Bedenken. Auch die Effektivität dieser Art von Maßnahme steht in Zweifel. Gefahrenabwehr im engeren Sinne, die darin bestehen könnte, dass eine konkrete Person durch eine anlasslose Kontrolle davon abgehalten wird, eine beabsichtigte Straftat zu begehen, erscheint wenig realistisch. Im Übrigen könnte dieses Ziel durch die reine Präsenz uniformierter Polizeikräfte als mildere, weniger in Rechte der Betroffenen eingreifende Maßnahme ebenso gut erreicht werden. Kontrollen an bestimmten Orten führen zudem erfahrungsgemäß zu einer Verdrängung potentieller Straftäter an andere Orte, wo weniger Kontrollen zu erwarten sind.

## 4. EU-rechtliche Probleme anlassloser Kontrollen im grenznahen Bereich

Die „Schleierfahndung“ verstößt, wie sie im deutschen Polizeirecht ausgestaltet ist, auch gegen EU-Recht. Denn der Schengener Grenzkodex verbietet solche Befugnisse, deren Ausübung die „gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat“.<sup>8</sup> In der Rechtssache *Melki und Abdeli* entschied der Gerichtshof der EU (EuGH) im Jahr 2010,<sup>9</sup> dass verdachtsunabhängige Kontrollen und Identitätsfeststellungen, die frühere Grenzkontrollen ersetzen bzw. kompensieren sollen, mit dem EU-Recht unvereinbar sind. Zu Kontrollen im deutsch-niederländischen Grenzgebiet an der Autobahn A67/E34 bei Venlo entschied der Gerichtshof im Jahr 2012, dass solche Kontrollen nur zulässig sind, wenn sie „auf allgemeinen Informationen und Erfahrungen im Zusammenhang mit dem illegalen Aufenthalt von Personen an den Orten der Kontrollen beruhen, wenn sie in begrenztem Umfang auch zu dem Zweck durchgeführt werden dürfen [...], wenn ihre Durchführung bestimmten Beschränkungen insbesondere hinsichtlich ihrer Intensität und Häufigkeit unterliegt.“<sup>10</sup> Die bundes- und landesrechtlichen Regelungen zur gefahrenabwehrrechtlichen „Schleierfahndung“ in grenznahen Räumen dürften daher in der bisherigen Form kaum haltbar sein.<sup>11</sup>

Unter dem Druck einiger Mitgliedstaaten tendiert die Europäische Kommission in neuerer Zeit zu einer großzügigen Auslegung der Ausnahmeregelung in Art. 26 bis 35 Schengener Grenzkodex, der zufolge Kontrollen an den Binnengrenzen aus besonderen Sicherheitsgründen vorübergehend wiedereingeführt werden dürfen. So wurden die Ausnahmeregelungen für Grenzen in Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen, die besonders stark von Migrationsbewegungen betroffen sind, immer wieder verlängert. In solchen Ausnahmefällen dürfen Kontrollen an den Binnengrenzen zeitlich befristet systematisch durchgeführt werden. Auch bei solchen vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen ist aber die Vorschrift des Art. 7 Abs. 2 des Grenzkodex zu beachten, die es den Grenzschutzbeamten verbietet, Personen bei Grenzübertrittskontrollen „aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ zu diskriminieren. Diese Vorschrift betont die

8 Art. 23 lit. a VO (EU) 2016/399 (zuvor Art. 21 lit. a VO (EG) Nr. 562/2006).

9 Gerichtshof der EU (EuGH), Rs. C-188 und C-189/10, *Aziz Melki und Sélim Abdeli*, Urteil vom 22.6.2010.

10 Gerichtshof der EU (EuGH), Rs. C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil gg. Minister voor Immigratie, Integriatie en Asiel*, Eilentscheidung vom 19.7.2012.

11 An die EuGH-Entscheidung anknüpfend auch: VG Stuttgart, Urteil vom 22.10.2015, Az. 1 K 5060/13.

Geltung des allgemeinen EU- und völkerrechtlichen Diskriminierungsverbots bei Kontrollen, die regelmäßig an den Außengrenzen und ausnahmsweise an den Binnengrenzen durchgeführt werden.

## 5. Transparenz bei Auswahlentscheidungen für anlasslose Kontrollen

Ein weiteres Problem besteht in der Transparenz der Kriterien für die Auswahl der betroffenen Orte und Menschen. Hier stehen anlasslose Kontrollen vor einem Dilemma: Ist weithin bekannt, dass an einem bestimmten Ort oft Kontrollen durchgeführt werden, so werden Straftäter diesen Ort meiden und ihre Aktivitäten, z. B. die Abwicklung von Geschäften mit illegalen Drogen, an andere Orte verlagern. Die Strafverfolgung hätte dann wenig Aussicht auf Erfolg, und andere Gebiete würden durch Straftaten belastet. Zugleich kann aber die Einstufung als „gefährlicher Ort“ nur dann einen präventiven Effekt für die Verbesserung der Sicherheitslage haben, wenn die Einstufung den Personen, die zur Unsicherheit an diesem Ort beitragen, bekannt ist (so auch Tomerius 2017). Wird ein Ort offiziell als „gefährlich“ eingestuft, so werden ängstliche Personen diesen möglicherweise meiden. Die Transparenz der Einstufung kann dagegen dazu beitragen, dass Betroffene verstehen, warum sie an diesen Orten besonders häufig kontrolliert werden – unabhängig von möglicherweise diskriminierenden Auswahlkriterien.

Bei der „Schleierfahndung“ in grenznahen Bereichen oder sogar in weit von der Grenze entfernt verkehrenden Zügen – wie bei § 22 Abs. 1a BPolG – ist der betroffene Raum bereits aufgrund der gesetzlichen Regelung transparent. Seine Eingrenzung ist allerdings keineswegs evident. Sind nur die Verkehrswege relevant – oder wird auch die „grüne Grenze“ kontrolliert? Welche Züge werden tatsächlich zur unerlaubten Einreise genutzt? Rechtlich gesehen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen. Spätestens im Gerichtsverfahren muss die zuständige Polizeibehörde die Wahl der zu kontrollierenden Orte daher transparent machen und begründen.

Eine generelle Transparenz dieser Auswahlentscheidung könnte das Instrumentarium anlassloser Kontrollen zum Gegenstand öffentlicher Debatten und Nachprüfung machen. Dem sollten sich die Polizeibehörden stellen.

## 6. Reformansätze und Alternativen zu anlasslosen Kontrollen

Die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit grenzüberschreitenden Bezügen ist in einem zusammengewachsenen Europa zur Alltagsaufgabe geworden. Als besonders effektiv hat sich die direkte Zusammenarbeit mit Polizei- und Zollbehörden der Nachbarstaaten erwiesen (vgl. hierzu die Beiträge in Aden 2015). In vielen Gebieten entlang den Staatsgrenzen innerhalb des Schengen-Raums bestehen seit den 1990er Jahren Polizei- und Zollkooperationszentren, so im deutsch-französischen Grenzgebiet. Stellen Polizei oder Zoll fest, dass Täter oder Tätergruppen grenzüberschreitend agieren, so schalten sie das Kooperationszentrum ein, wo Beamtinnen und Beamte aus den beteiligten Ländern und Behörden unter einem Dach zusammenarbeiten und die fallbezogenen Aktivitäten unmittelbar abstimmen können (hierzu Gruszczak 2016). Teil der Koordination kann im Rahmen der rechtlichen Vorgaben der beteiligten Länder auch die gezielte Beobachtung von verdächtigen grenzüberschreitenden Aktivitäten sein, um herauszufinden, wo Straftaten geplant sind und welche möglicherweise auch organisierten Strukturen dahinterstehen. Hierfür können durch die Zusammenarbeit gezielt Kriterien erarbeitet werden, mit deren Hilfe die eingesetzten Polizeibediensteten verdächtige Verhaltensweisen identifizieren können. Verdichten sich die Anhaltspunkte dafür, dass Straftaten begangen werden sollen oder bereits begangen wurden, so kann das für solche Zwecke völlig ausreichende rechtliche Repertoire der Gefahrenabwehr bzw. der Strafverfolgung für verdachtsbasierte Kontrollen genutzt werden.

Auf anlasslose Kontrollen von Personen, deren einziges Vergehen in der illegalen Einreise besteht, sollte ganz verzichtet werden, um die damit fast zwangsläufig verbundene Diskriminierung „ausländisch“ aussehender Menschen zu vermeiden. Die praktische Anwendung von Vorschriften, die verfassungskonform einengend auszulegen sind, stellt auch gut ausgebildete Polizeibedienstete vor erhebliche Herausforderungen (hierzu Aden 2013: 26f.). Ob § 22 Abs. 1a BPolG tatsächlich ohne Diskriminierung angewandt werden könnte, erscheint äußerst zweifelhaft. Der Gesetzgebung ist daher die Streichung dieser Vorschrift zu empfehlen (so auch: UN-Antirassismusausschuss 2015: 6).

Auch für Kontrollen an „kriminalitätsbelasteten“ oder „gefährlichen“ Orten sollte die Gesetzgebung von Bund und Ländern in den Polizeigesetzen klarere Vorgaben machen, insbesondere für die Transparenz der so eingestufteten Orte, die zulässigen Anlässe, die Anforderungen an die Einsatzplanung und die Auswahl der zu kontrol-



lierenden Menschen. Auch eine klare zeitliche Begrenzung solcher Kontrolleinsätze könnte das Risiko diskriminierender Kontrollen vermindern. Wesentlich effektiver wäre indes auch hier eine gezielte Kontrolle und nötigenfalls Überwachung von Personen, von denen schwere Gefahren ausgehen – z. B. weil sie terroristische Anschläge planen oder vorbereiten. Ein solcher Strategiewechsel würde dazu beitragen, dass Menschen nicht aufgrund ihres Aussehens diskriminiert werden.

Gesetzesänderungen allein werden allerdings kaum dazu führen, dass diskriminierende Praktiken wie das *Racial Profiling* ganz unterbleiben. Dies dürfte nur durch weitere Maßnahmen wie die Einführung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen und eine zu diesen Themen verbesserte Fortbildung der Polizeibediensteten erreichbar sein (hierzu UN-Antirassismusausschuss 2015: 6, Egenberger 2014: 128, Aden 2016).

## Literatur

- Aden, Hartmut 2013: Polizei und das Recht: Stressquelle oder Stressvermeidung?, in: Prätorius, Rainer/Lehmann, Lena (Hg.): Polizei unter Stress?, Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 15-34.
- Aden, Hartmut (ed.) 2015: Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations, Baden-Baden: Nomos.
- Aden, Hartmut 2016: Independent Police Oversight: Learning from International Comparison, in: Vogt, Catharina/Kersten, Joachim (eds.): Strengthening Democratic Processes: Police Oversight through Restorative Justice with a Special Focus on Austria, Hungary and Germany, Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 15-33.
- Bäcker, Matthias 2015: Kriminalpräventionsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Busch, Heiner 2013: Institutionalisierte Rassismus: Racial Profiling nicht nur bei Kontrollen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Nr. 104, 3-11.
- Castillon, Nicole 2003: Dogmatik und Verfassungsmäßigkeit neuer Befugnisse zu verdachts- und anlassunabhängigen Polizeikontrollen, Frankfurt/M. u. a.: Peter Lang.
- Cremer, Hendrik 2013 „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Egenberger, Vera 2014: Entwicklungen bei der gerichtlichen Bearbeitung von ‚racial profiling‘, in: Vorgänge Nr. 208, Jg. 53, Nr. 4, 123-129.
- Graf, Susanne 2006: Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen, Berlin: Duncker & Humblot
- Gruszczak, Artur 2016: Police and Customs Cooperation Centres and their Role in EU Internal Security, in: Bossong, Raphael/Carrapico, Helena (eds.): EU Borders and Shifting Internal Security. Heidelberg etc.: Springer, 157-175.

- Kral, Sebastian 2012: Die polizeilichen Vorfeldbefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts. Begriff, Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen, Berlin: Duncker & Humblot.
- Krane, Christian 2003: „Schleierfahndung“. Rechtliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen, Stuttgart u. a.: Boorberg.
- Lensch, Eileen 2010: Fahndung, in: Möllers, Martin H.W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München: C.H. Beck, 650 f.
- Liebscher, Doris 2017: „Racial Profiling“ im Lichte des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jg. 69, Nr. 38, 2779-2781.
- Peters, Tilmann 2004: Anlassunabhängige Personenkontrollen. Zur Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen in den Polizeigesetzen der Länder und im Bundesgrenzschutzgesetz, Hamburg: Dr. Kovac.
- Tomerius, Carolyn 2017: „Gefährliche Orte“ im Polizeirecht – Straftatenverhütung als Freibrief für polizeiliche Kontrollen? Eine Beurteilung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Perspektive, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Jg. 132, Nr. 22, 1399-1406.
- UN-Antirassismusausschuss/United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2015: Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 30 June 2015 (Document CERD/C/DEU/CO-19-22).
- Waechter, Kay 1999: Die „Schleierfahndung“ als Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckung und Verunsicherung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 138-147.
- Wiese, Kirsten 2015: Hamburger Stadtteile sind keine Gefahrenggebiete, in: Vorgänge Nr. 212, Jg. 54, Nr. 4, 138-143.
- White, Michael D./Fradella, Henry F. 2016: Stop and Frisk. The Use and Abuse of a Controversial Policing Tactic, New York: New York University Press.

**Karsten Nowrot**

## **Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Konzept der menschlichen Sicherheit: Gedanken und Anmerkungen zu einer unsicheren Beziehung**

*Das Konzept der menschlichen Sicherheit hat insbesondere seit der Mitte der 1990er Jahre namentlich auch in den Vereinten Nationen erhebliche Aufmerksamkeit erfahren. Aus übergreifender Perspektive ist es durch das Bemühen gekennzeichnet, einen paradigmatischen Wandel im Hinblick auf unser Verständnis von Sicherheit unter verstärkter Berücksichtigung der Interessen und Sorgen von Individuen herbeizuführen. Vor diesem Hintergrund soll im vorliegenden Beitrag insbesondere das Verhältnis zwischen dieser vergleichsweise neuen globalen Ordnungsidee auf der einen Seite und dem beinahe schon als klassisch zu bezeichnenden Regime des internationalen Menschenrechtsschutzes einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden. Hierzu werden zunächst die drei wesentlichen Perspektiven, welche in diesem Zusammenhang gegenwärtig vertreten werden, herausgearbeitet. Hierauf aufbauend wird der Versuch unternommen, darzulegen und zu begründen, warum das Konzept der menschlichen Sicherheit sich weder als eine Art von Segen noch als ein Fluch für die Menschenrechte darstellt. Aus heutiger Perspektive sollte dieser Ordnungsansatz vielmehr als in der Praxis weitgehend gescheitert angesehen werden. Das Konzept der menschlichen Sicherheit ist eine Erfindung der 1990er Jahre, deren Zeit vorüber ist.*

### **1. Einführung: Das Bemühen um einen paradigmatischen Wandel im Grundverständnis von Sicherheit**

Das Thema „Menschenrechte und Sicherheit“ ist zweifellos ein sehr weites und facettenreiches Feld. Dies verdeutlicht bereits der Umstand, dass es im Grundsatz schon seit Langem Wissenschaftler und Praktiker zur Entwicklung zahlreicher terminologischer und konzeptioneller Verbindungen inspiriert hat. Hierzu zählt beispielsweise die Vorstellung eines Menschen- bzw. Grundrechts auf Sicherheit (Isensee 1983, Möstl 2002: 84 ff.) sowie – noch einmal etwas komprimierter – die Idee menschlicher Sicherheit. Und in der Tat handelt es sich auch bei diesem zweiten Fusionsansatz keineswegs nur um ein theoretisch mögliches Wortspiel. Vielmehr bezieht er sich – ganz im Gegenteil – auf eine zeitweise durchaus wirkungsmächtige internationale Ord-

nungsidee, welche seit ihrem erstmaligen Erscheinen in den globalen Diskursen vor nunmehr bereits über 20 Jahren verschiedentlich – und gelegentlich geradezu bedeutungsschwer – beispielsweise als „a new paradigm for the development of the international legal order“ (Benedek 2008: 7) wahrgenommen worden ist, oder als „firmly entrenched in the language and policy of international affairs“ (Hampson/Penny 2008: 539), als adäquate Möglichkeit eines „new way of thinking about the range of challenges we face in the twenty-first century and how we respond to them“ (United Nations 2013: Rn. 7), als „[having] permeated virtually all aspects of the post-Cold War discourse on international peace and security“ (Owen 2008: 113), als „a popular frame of reference for a progressive political project aiming to both unsettle classical security discourses and expand the sense of urgency and practicability with regard to tackling security concerns as experienced by people themselves“ (M. Weber 2013: 129), als „[having] produced a new development in the vocabulary of international actors“ (Zambelli 2002: 174) oder sogar als „well on the way to changing institutions and the practice of global governance“ (Oberleitner 2005a: 197).

Zwar wird nicht ganz zu Unrecht immer wieder die Vagheit und inhaltliche Unbestimmtheit des Konzepts der menschlichen Sicherheit hervorgehoben.<sup>1</sup> Gleichwohl lässt sich – aus einer übergreifenden Perspektive betrachtet – in einer berechtigterweise weitgehenden Konsens erhoffenden Weise zumindest konstatieren, dass dieser Ansatz sich gerade auch durch den Versuch auszeichnet, einen gleichsam paradigmatischen, nämlich nunmehr deutlich individualorientierten Wandel im Hinblick auf unser Grundverständnis von Sicherheit herbeizuführen. In Übereinstimmung mit den das Völkerrecht insgesamt in jüngerer Zeit verstärkt kennzeichnenden Individualisierungstendenzen (Peters 2016, Dörr 2005) und dem Prozess einer wachsenden Humanisierung der globalen Rechtsordnung (Meron 2006, Teitel 2011)<sup>2</sup> zielt diese Ordnungsidee auf einen sicherheitspolitischen Perspektivenwechsel weg von einer ausschließlichen Fokussierung auf den Schutz des Staates und seiner Grenzen und hin zum Individuum ab. Auf diese Weise wird die Möglichkeit eröffnet, das bislang eher enge und nur begrenzt individualorientierte Verständnis von Sicherheit – im Sinne einer ausschließlichen Wahrnehmung als militärische Sicherheit – in der Weise zu erweitern, dass es auch Herausforderungen wie Armut, Naturkatastrophen, Hunger, Krankheiten sowie andere Bedrohungen für

1 Vgl. hierzu noch *infra* unter 4.

2 Allgemein zum Zusammenhang zwischen diesen Prozessen und dem Konzept menschlicher Sicherheit siehe z. B. Benedek 2016: 139 („By focusing the attention on the security of the individual and personal security needs, human security is contributing to the humanization of international law and international relations.“).

Menschen einschließt, welche traditionellerweise nicht in sicherheitsbezogenen Kategorien erfasst worden sind (Roznai 2014: 97, Axworthy 2001: 19, Mack 2004: 47). Der frühere Präsident des Internationalen Gerichtshofs, Hisashi Owada, hat diese Hintergründe und Motive der Entwicklung des Konzepts menschlicher Sicherheit in eindrücklicher Weise dargelegt: „[I]t became clear that security could not be guaranteed by means of an effective national defence policy. Successful defending of the territory of a State did not necessarily mean that citizens were secure, as became clear in the fate of the former Soviet Union and some African countries in recent history. Individuals facing civil war, famine and disease within sovereign borders remained unprotected, outside the traditional concept of security. It was primarily in the 1980s and 1990s that the limitations of the traditional framework of national security began to be questioned. [...] The end of the Cold War further contributed to the fragility of a State security model based solely on protection of nationals from external threats.“ (Owada 2011: 507).

Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen des vorliegenden Beitrags einige Gedanken und Anmerkungen angestellt bzw. dargelegt werden, welche sich insbesondere auf das Wechselverhältnis zwischen der noch relativ jungen globalen Ordnungsidee der menschlichen Sicherheit und dem im Vergleich hierzu schon beinahe traditionellen Rechtsregime des internationalen Menschenrechtsschutzes beziehen. Zwar wird das Konzept der menschlichen Sicherheit verschiedentlich als ein Ordnungsansatz verstanden, welcher den Schutz der Menschenrechte in positiver Weise ergänzt und sich somit als ein begrüßenswerter Versuch zur Stärkung dieses Bereichs der Völkerrechtsordnung darstellt.<sup>3</sup> Die vorliegenden Überlegungen widmen sich darüber hinaus aber gerade auch einer in jüngerer Zeit zunehmend einflussreicheren Sichtweise, welche die Idee menschlicher Sicherheit nicht nur als einen – im Lichte des bereits existierenden Individualvölkerrechts – mehr oder weniger überflüssigen Politikansatz wahrnimmt, sondern angesichts der möglichen negativen Konsequenzen für die effektive Verwirklichung der Menschenrechte sogar für gefährlich und daher insgesamt unerwünscht hält.<sup>4</sup> Zu diesem Zweck wird im Folgenden der Versuch unternommen, sich dieser insgesamt also durchaus kontroversen Thematik aus primär rechtswissenschaftlicher Perspektive in drei Schritten anzunähern. In einem ersten Schritt soll hierzu zunächst ein Überblick über die bisherige Entwicklung der menschlichen Sicherheit als globaler Ordnungsidee gegeben werden (2.). In einem zweiten Schritt soll sodann – mittels Identifikation dreier wesentlicher Perspektiven – der Versuch einer systematisierenden Erfassung der gegenwärtigen Diskussion über die Beziehung dieses Konzepts zum internationalen Men-

<sup>3</sup> Siehe hierzu *infra* unter 3.

<sup>4</sup> Vgl. auch hierzu noch *infra* unter 3.

schenrechtsschutz unternommen werden (3.). Hierauf aufbauend widmet sich der dritte Abschnitt der berühmt-berüchtigten Frage „was tun?“, in dem er nicht nur die drei Diskussionsperspektiven einer näheren Betrachtung unterzieht, sondern überdies – durch Aufzeigen einer weiteren, vierten Perspektive – zur Zukunft des Konzepts der menschlichen Sicherheit Stellung nimmt (4.).

## 2. Zur Entstehungsgeschichte und Entwicklung des Konzepts der menschlichen Sicherheit

Ebenso wie viele andere konzeptionelle Ansätze ist auch die Idee menschlicher Sicherheit zunächst ausschließlich bzw. zumindest primär im wissenschaftlichen Schrifttum entwickelt worden und fand erst später Eingang in die Diskurse und Interaktionen der wesentlichen politischen Akteure im internationalen System. Insbesondere seit den 1960er Jahren lassen sich in der Literatur vermehrt Stimmen nachweisen, welche sich für ein deutlich erweitertes Verständnis von Sicherheit unter Einbeziehung der Bedürfnisse und Interessen des Individuums aussprechen und in diesem Zusammenhang auch bereits explizit auf den Begriff „menschliche Sicherheit“ Bezug nehmen (vgl. u. a. Blatz 1966: 112 ff., Birschard 1977: 543). Die damit zum Ausdruck gebrachte Gebotenheit eines Wandels von einem lediglich staatszentrierten Fokus auf nationale Sicherheit zu einem umfassenderen, menschenorientierten Ansatz weist eine deutliche Nähebeziehung zu einer bekannten und einflussreichen Differenzierung auf, die ungefähr zur selben Zeit entwickelt worden ist und die Unterscheidung zwischen einem engeren, so genannten negativen Friedensbegriff, welcher sich allein durch die Abwesenheit von Krieg definiert, sowie einem weiteren, positiven Friedensbegriffs zum Gegenstand hat. Letzterem zufolge gehört zur Befriedung der internationalen Beziehungen über die Konstituierung eines grundsätzlich umfassenden Gewaltverbots hinaus auch unter anderem der Schutz der Menschenrechte, die Schaffung sozialer Gerechtigkeit, die Förderung von Wohlfahrt sowie – insbesondere in jüngerer Zeit – die Verwirklichung ökologischer Anliegen.<sup>5</sup>

Über die Diskurse im wissenschaftlichen Schrifttum hinaus lassen sich auch in der Praxis internationaler Organisationen im Grundsatz ebenfalls bereits vor dem Ende des Kalten Krieges Ansätze zur entsprechenden Erweiterung des Sicherheitskonzepts nachweisen. So empfahl beispielsweise die vom früheren deutschen Bundeskanzler Willy Brandt geleitete Independent Commission on International Development Is-

5 Siehe z. B. Delbrück 1975: 138 ff., Randelzhofer 1979, Gading 1996: 82 ff. m.w.N.

sues (ICIDI) in ihrem Bericht „North-South: A Programme for Survival“ aus dem Jahre 1980 ein umfassenderes Verständnis von Sicherheit (ICIDI 1980: 89 ff.: „A New Concept of Security“). Gleiches gilt für den im Jahre 1982 veröffentlichten Bericht „Common Security: A Programme for Disarmament“ der unter dem Vorsitz des schwedischen Premierministers Olof Palme tagenden Independent Commission on Disarmament and Security Issues (ICDSI) (ICDSI 1982).<sup>6</sup> In größerem Umfang haben diese neuen Denkansätze allerdings erst in Folge der historischen Ereignisse von 1989/90 auf internationaler Ebene Beachtung gefunden. Dies findet unter anderem schon in der „Agenda for Peace“ des früheren UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali vom Juni 1992 seinen Ausdruck.<sup>7</sup>

In besonderer Weise gilt dies jedoch für den Human Development Report 1994 des United Nations Development Programme (UNDP), welchem allgemein eine zentrale Rolle für die nachfolgende Auseinandersetzung mit dem Konzept der menschlichen Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen und darüber hinaus zugeschrieben wird.<sup>8</sup> Dieser Bericht, welcher primär zur Vorbereitung des UN-Weltgipfels für soziale Entwicklung im Jahre 1995 dienen sollte, widmet sein gesamtes zweites Kapitel der Ordnungsidee menschlicher Sicherheit. In diesem Zusammenhang wird betont, dass „we must seek a new concept of human security in the decades ahead. [...] For too long, the concept of security has been shaped by the potential for conflict between states. For too long, security has been equated with the threats to a country's borders. For too long, nations have sought arms to protect their security. For most people today, a feeling of insecurity arises more from worries about daily life than from the dread of a cataclysmic world event. Job security, income security, health security, environmental security, security from crime – these are the emerging concerns of human security all over the world.“ (UNDP 1994: 3). Weiterhin enthält der Human Development Report 1994 auch eine eindruckliche Beschreibung der zentralen Zwecksetzung menschlicher Sicherheit, welche nachfolgend zu einem der wohl bekanntesten Zitate im Zusammenhang mit dieser Ordnungsidee geworden ist: „In the final analysis, human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension

6 Vgl. auch UN GA Res. 37/99, UN Doc. A/RES/37/99 of 13 December 1982 sowie Wiseman 2005.

7 Vgl. United Nations 1992: Rn. 16 („The Security Council has been assigned by all Member States the primary responsibility for the maintenance of international peace and security under the Charter. In its broadest sense this responsibility must be shared by the General Assembly and by all the functional elements of the world Organization. Each has a special and indispensable role to play in an integrated approach to human security.“); siehe überdies nachfolgend u. a. United Nations Development Programme 1993: 2 ff.

8 Vgl. u. a. Sunga 2009: 132, Nolte 2010: 1381, Chandler 2013: 38, Glasius 2012: 160, H. Weber 2013: 29.

that did not explode in violence, a dissident who was not silenced. Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity.“ (UNDP 1994: 22). Über diese plastische und beispielhafte Charakterisierung hinaus haben sich die AutorInnen aber auch an einem abstrakteren, wenngleich im Ergebnis sehr weit gefassten Definitionsansatz versucht: „Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development“ (UNDP 1994: 23). Auf dieser Grundlage werden in diesem Bericht insgesamt sieben Bedrohungskategorien – darunter wirtschaftliche Sicherheit, Ernährungssicherheit, Gesundheitssicherheit, Umweltsicherheit, persönliche Sicherheit, Sicherheit der Gemeinschaft und politische Sicherheit – identifiziert und analysiert (UNDP 1994: 24 ff.).

Zwar enthalten – entgegen der mit dem Human Development Report 1994 verfolgten Intention – weder die Abschlusserklärung noch das ebenfalls im Rahmen des UN-Weltgipfels für soziale Entwicklung am 12. März 1995 in Kopenhagen angenommene Aktionsprogramm eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Idee menschlicher Sicherheit. Gleichwohl entfalteten einzelne Staaten und internationale Organisationen namentlich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in diesem Kontext eine zumindest quantitativ durchaus bemerkenswerte Anzahl an Aktivitäten, welche sich systematisierend aus einer institutionellen bzw. einer substantiellen Perspektive erfassen lassen. Aus einer institutionellen Perspektive betrachtet gehört zu den wesentlichen Entwicklungen zunächst zweifelsohne die Gründung des Human Security Network, ein informelles Gremium, welches im Jahre 1998 auf Initiative von Kanada, Norwegen und Österreich eingerichtet worden ist, derzeit aus zwölf Staaten und einem Beobachterland (Südafrika) besteht und der Förderung menschlicher Sicherheit auf nationaler und internationaler Ebene – mit Schwerpunkt auf den Vereinten Nationen – dient (Small 2001). Überdies wurde im März 1999 mit wesentlicher Unterstützung Japans der United Nations Trust Fund for Human Security zur Finanzierung von Aktivitäten der Vereinten Nationen „to demonstrate the added value of the human security approach and extend[ing] its usage and awareness both within and outside of the United Nations system“ gegründet.<sup>9</sup> Ebenfalls auf eine japanische Initiative hin wurde im Januar 2001 die Commission on Human Security eingesetzt, welche ihren Abschlussbericht mit

9 Guidelines for the United Nations Trust Fund for Human Security, 9th revision, 1 May 2016, 3, <[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs\\_guidelines\\_9th\\_edition.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_guidelines_9th_edition.pdf)> (21 Dezember 2017).



dem Titel „Human Security Now“ am 1. May 2003 veröffentlichte (Commission on Human Security 2003). Ungefähr ein Jahr später, im Mai 2004, erfolgte die Errichtung einer Human Security Unit im Geschäftsbereich des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, welche unter anderem für die Verwaltung des bereits erwähnten United Nations Trust Fund for Human Security sowie die Ausarbeitung von Strategien zur Implementierung der menschlichen Sicherheit im Rahmen von Projekten der Vereinten Nationen zuständig ist.<sup>10</sup> Schließlich sei hier in institutioneller Hinsicht noch auf die „Friends of Human Security“ hingewiesen. Hierbei handelt es sich um ein im Oktober 2006 auf Initiative von Mexiko und Japan gegründetes Netzwerk, welches namentlich bis Ende 2009 regelmäßige Treffen am Sitz der Vereinten Nationen in New York veranstaltete, an der eine wechselnde Anzahl von Staaten und internationalen Organisationen teilnahm.<sup>11</sup>

Aus einer inhaltsorientierten bzw. substantiellen Perspektive betrachtet erscheinen im vorliegenden Zusammenhang zunächst insbesondere zwei Entwicklungen hervorhebenswert. Zum einen enthält der Abschlussbericht der Commission on Human Security eine modifizierte – und in den nachfolgenden Diskursen vielbeachtete – Definition von menschlicher Sicherheit: „The Commission on Human Security’s definition of human security: to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfilment. Human security means protecting fundamental freedoms – freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.“ (Commission on Human Security 2003: 4). Zum anderen, und insgesamt wohl noch bedeutsamer, haben die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedstaaten am 16. September 2005 im Rahmen ihrer Abschlusserklärung zu den Ergebnissen des Weltgipfels 2005 in New York erstmals das Konzept der menschlichen Sicherheit ausdrücklich anerkannt und sich dazu verpflichtet, diesen Ansatz in der UN-Generalversammlung zu diskutieren und zu definieren.<sup>12</sup> Es sollten allerdings noch weitere fünf Jahre vergehen, bis dieses

10 Siehe hierzu u. a. die Informationen unter: <<http://www.un.org/humansecurity/human-security-unit/about-human-security-unit-0#>> (21. Dezember 2017).

11 Vgl. hierzu die Informationen unter: <[http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/friends/](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/friends/)> (21. Dezember 2017).

12 UN GA Res. 60/1, 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/RES/60/1 of 24 October 2005, para. 143 („We stress the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. We recognize that all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and

Hauptorgan der Vereinten Nationen – anknüpfend an einen ersten Bericht des UN-Generalsekretärs zu diesem Thema (United Nations 2010a) – im Juli 2010 seine Bereitschaft zur Fortsetzung dieser Bemühungen bestätigte und Ban Ki-moon um einen Überblick über die Vorstellungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer Definition von menschlicher Sicherheit ersuchte (United Nations 2010b: Rn. 3 ff.).

Nach Veröffentlichung der entsprechenden Sondierungen des UN-Generalsekretärs zwei Jahre später (United Nations 2012a), fasste die Generalversammlung in ihrer Resolution 66/290 vom 10. September 2012 die Auffassungen der Mitgliedstaaten dahingehend zusammen, dass „human security is an approach to assist Member States in identifying and addressing widespread and cross-cutting challenges to the survival, livelihood and dignity of their people“ (United Nations 2012b: Rn. 3). Auf der Grundlage dieser sehr allgemein gehaltenen Beschreibung präsentierte dieses UN-Hauptorgan der Weltöffentlichkeit dann allerdings keine Definition, sondern lediglich eine exemplarische Liste von Einzelementen und Feststellungen, welche zu einem „common understanding“ des Konzepts menschlicher Sicherheit beitragen sollten. Zu diesen Komponenten gehört zunächst die Betonung der Bedeutung des „right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. All individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential“ (United Nations 2012b: Rn. 3 lit. a). Weiterhin wird in der Resolution unter anderem an die Notwendigkeit von „people-centred, comprehensive, context-specific and prevention-oriented responses“ erinnert (United Nations 2012b: Rn. 3 lit. b), gleichzeitig aber auch betont, dass die Ordnungsidee menschlicher Sicherheit von dem Konzept der Schutzverantwortung zu unterscheiden sei, nicht die nationale Sicherheit einzelner Staaten ersetzen solle und nicht als Rechtfertigung für die Drohung oder Anwendung von militärischer Gewalt oder anderer Zwangsmaßnahmen in den internationalen Beziehungen herangezogen werden könne (United Nations 2012b: Rn. 3 lit. d und e).<sup>13</sup> Da die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen menschlicher Sicherheit „vary significantly across and within countries, and at different points in time“, so wird weiter ausgeführt, solle die Umsetzung der Idee menschlicher Sicherheit in erster Linie auf einzelstaatlichen Lösungsansätzen und damit „national ownership“ beruhen, weist also den Regierungen der UN-Mitglied-

---

freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential. To this end, we commit ourselves to discussing and defining the notion of human security in the General Assembly.”); vgl. auch Wählisch 2014: 11 ff.

<sup>13</sup> Zum Konzept der Schutzverantwortung selbst z. B. Bellamy/Dunne 2016.

staaten eine primäre Rolle und Verantwortung „for ensuring the survival, livelihood and dignity of their citizens“ zu und muss insgesamt „with full respect for the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations, including full respect for the sovereignty of States, territorial integrity and non-interference in matters that are essentially within the domestic jurisdiction of States“ durchgeführt werden (United Nations 2012b: Rn. 3 lit. f, g und h). Schließlich, und namentlich aus völkerrechtlicher Perspektive von zentraler Bedeutung, betont die UN-Generalversammlung in Übereinstimmung mit den Überlegungen des UN-Generalsekretärs, dass die Ordnungsidee menschlicher Sicherheit „does not entail additional legal obligations on the part of States“ (United Nations 2012b: Rn. 3 lit. h, 2012a: Rn. 36 lit. c).

### 3. Internationaler Menschenrechtsschutz und menschliche Sicherheit: Drei Wahrnehmungen zu einem komplexen Verhältnis

Diese letztgenannte Aussage der UN-Generalversammlung kann als ein weiteres wichtiges Indiz für die zu Recht weit verbreitete Auffassung angesehen werden, derzufolge menschliche Sicherheit bislang nicht den Status eines völkergewohnheitsrechtlich verbindlichen Rechtsinstituts erlangt hat, sondern – mit den Worten des früheren UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon – sich lediglich als „both an operational and a policy framework“ darstellt (United Nations 2012a: Rn. 14).<sup>14</sup> Gleichwohl erwies sich anscheinend die Prominenz dieses Politikansatzes in den Diskussionen auf internationaler Ebene als schon für sich genommen mehr als ausreichend, um eine zweitweise durchaus lebhaft und kontroverse Debatte über das Verhältnis zwischen menschlicher Sicherheit einerseits und anderen Rechtsinstituten bzw. politischen Konzepten wie der staatlichen Souveränität, dem Verständnis von internationalem Frieden und Sicherheit gemäß der UN-Charta, der Rolle nichtstaatlicher Akteure im internationalen System, der Idee nachhaltiger Entwicklung, der Schutzverantwortung sowie dem Konzept der Good Governance andererseits auszulösen.<sup>15</sup> Zu diesem Kreis an weiteren und potentiell mit dem Konzept menschlicher Sicherheit konfligierenden Ordnungsideen gehört

<sup>14</sup> Vgl. auch u. a. Benedek 2008: 14, Stein-Kaempfe 2008: 217 ff.

<sup>15</sup> Zu dieser Wahrnehmung auch u. a. Roznai 2014: 113 („With its increased importance within international discourse, the concept of human security found itself on a collision track with more traditional concepts such as human rights and national security; not necessarily because it is incompatible with them, but because, in certain contexts, it poses an alternative to them.”); vgl. im Einzelnen zu diesen Debatten u. a. Stein-Kaempfe 2008: 112 ff., Busumtvi-Sam 2008, Thakur 2008, Werther-Pietsch 2014: 30 ff., Benedek 2005: 32 ff.

dabei gerade auch ein anderer ebenfalls individualorientierter Ansatz in Gestalt des völkerrechtlichen Regimes zum Schutz der Menschenrechte, welches im Zentrum dieses Beitrags stehen soll.

Insgesamt lässt sich die bisherige Debatte über den Beziehungszusammenhang zwischen menschlicher Sicherheit und dem internationalen Menschenrechtsschutz bei systematisierender Betrachtung, welcher natürlich immer eine gewisse Reduktion der tatsächlichen Komplexität immanent ist (Luhmann 1967: 618 ff.), anhand von drei wesentlichen Diskursperspektiven erfassen. Die wohl am meisten verbreitete Wahrnehmung, welche als *Förderperspektive* beschrieben werden kann, sieht den internationalen Schutz der Menschenrechte als ein wichtiges Element des Konzepts menschlicher Sicherheit an und betrachtet letzteres daher als einen potentiell gewinnbringenden Politikansatz zur effektiven globalen Verwirklichung völkerrechtlicher Individualrechte. Diese Förderperspektive erfreut sich im wissenschaftlichen Schrifttum erheblicher Beliebtheit. So führt beispielsweise Wolfgang Benedek aus, dass „[t]he interrelationship and interdependence of human rights and human security are apparent. The two concepts are mutually reinforcing, [...]“ (Benedek 2008: 16; siehe auch z. B. Benedek/Kettemann 2008: 94). Bei Hisashi Owada lesen wir die folgende Bemerkung: „It is clear that the legal frameworks of human rights and human security are mutually supportive, based on a common foundation. [...] For human security to be realized, governance must adopt human rights strategies [...]“ (Owada 2011: 512). Bertrand Ramcharan betont, dass „attainment of human security is contingent upon respect for human rights“ (Ramcharan 2004: 47), und Kevin Boyle sowie Sigmund Simonsen vertreten die Auffassung, dass das „new thinking on human security can be of great value from a human rights perspective“ (Boyle/Simonsen 2004: 12). Über die wissenschaftliche Literatur hinaus manifestiert sich die Förderperspektive aber auch in weiteren transnationalen Diskursen. So wird unter anderem bereits im UNDP Human Development Report 1994 betont, dass „[o]ne of the most important aspects of human security is that people should be able to live in a society that honours their basic human rights“ (UNDP 1994: 32). Im Abschlussbericht der Commission on Human Security finden sich die folgenden Ausführungen: „Respecting human rights is at the core of protecting human security. [...] Human rights and human security are therefore mutually reinforcing. Human security helps identify the rights at stake in a particular situation. And human rights help answer the question: How should human security be promoted? The notion of duties and obligations complements the recognition of the ethical and political importance of human security.“ (Commission on Human Security 2003: 10). Und die UN-Generalversammlung, um nur ein wei-

teres Beispiel zu nennen, sieht es als Bestandteil ihres gemeinsamen Verständnisses der menschlichen Sicherheit an, dass „[h]uman security recognizes the interlinkages between peace, development and human rights, and equally considers civil, political, economic, social and cultural rights“ (United Nations 2012b: Rn. 3 lit. c).

Während die Befürworter der Förderperspektive dem Politikansatz der menschlichen Sicherheit also angesichts seines Potentials zur Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes positiv gegenüberstehen, begegnen die Vertreter der zweiten Perspektive diesem Konzept weder mit einem vergleichbaren Optimismus noch mit deutlicher Skepsis. Vielmehr sehen sie es angesichts des existierenden Individualvölkerrechts als weitgehend unnötig und damit im Ergebnis mehr oder weniger überflüssig an. Diese *Überflüssigkeitsperspektive* findet ihren deutlichen Ausdruck beispielsweise in der folgenden Aussage von Christian Tomuschat: „It would appear that this new [human security] approach is largely the result of an overzealous bureaucracy which has lost sight of the existing achievements in the field of human rights. Almost all of the security items mentioned in these reports are nothing more than a reflection of the rights enunciated in the two International Covenants of 1966. Obviously, what human rights seek to achieve is freedom from want and from fear – the classical formulation laid down in the Atlantic Charter of 1941. There is no real need to coin new concepts. Instead, what seems necessary is to relate the activities undertaken by international organizations like the UNDP to the foundations as they were laid down many decades earlier in the treaties, which still constitute the groundwork of the entire gamut of international action in the field of human rights.“ (Tomuschat 2014: 160). Gerd Oberleitner stimmt weitgehend mit dieser Einschätzung überein, indem er ausführt, dass „looking at some of the relevant literature and at speeches, lectures and the practice of governmental and intergovernmental bodies, Tomuschat’s critique seems valid, because all too often the two concepts conflate and are used interchangeably. What yesterday was a human rights violation is today a ‚threat to human security‘. What yesterday was a human right is today an ‚item on the human security agenda‘. [...] There is certainly nothing wrong with using the rhetoric of human security to promote and enhance what in effect are human rights. This in itself, however, is not a new ‚human security approach‘, or anything new at all.“ (Oberleitner 2005b: 594). Bei David Petrasek lesen wir in diesem Zusammenhang, dass „that, on close examination, human security is too vague and imprecise to offer much of substance to efforts to advance protection of human rights. Further, where there is precision in the term it appears in many cases simply to be re-stating already accepted human rights principles, and there seems little to be gained by re-packaging these principles as ‚human

security'.“ (Petrasek 2004: 59). Und Rhoda E. Howard-Hassmann macht in diesem Kontext die folgende Bemerkung: „Just as the 1994 UNDP Report neglects the pre-existing human rights regime, there is also remarkably little reference to the human rights regime in the scholarly debate on human security. Indeed, some scholars of human security ignore the human rights regime. They do not acknowledge that international human rights law already addresses many of the problems they identify, such as underdevelopment and the failure to fulfill individuals' basic needs of food, shelter, health care, and education.“ (Howard-Hassmann 2012: 101).

Die dritte, im Hinblick auf ihre Repräsentanten im Schrifttum allerdings mit der vorgenannten vergleichsweise eng verbundene Wahrnehmung des Verhältnisses zwischen menschlicher Sicherheit und internationalem Menschenrechtsschutz geht in ihrer Argumentation gleichsam einen Schritt weiter als die Überflüssigkeitsperspektive. Das Konzept der menschlichen Sicherheit wird nicht bloß als unnötig, sondern sogar als potentielle Gefahr für die effektive Verwirklichung der Menschenrechte angesehen, da es namentlich durch autoritäre Regime in der Weise missbraucht werden kann, dass beispielsweise nicht gerechtfertigte Eingriffe in liberale Freiheits- und politische Mitwirkungsrechte als begrüßenswerte Realisierung menschlicher Interessen und Sicherheit dargestellt werden. Diese *Gefahrenperspektive* macht sich unter anderem Yaniv Roznai zu eigen, wenn er das wenig wünschenswerte Szenario beschreibt, dass „a state would be able to claim that it was taking certain measures that violate basic rights (directly or indirectly) not in order to protect state's security, but to protect the human security of its own citizens. Thus, it might be argued that the derogation need not occur according to existing rules regarding derogation of rights in times of national security.“ (Roznai 2014: 129). Petrasek betont in diesem Zusammenhang, dass „[i]f we use the definition in the 1994 Report [of UNDP] there would be considerable disadvantages in allying human rights and human security approaches. The latter would appear to be a watered down version of the former. Human security would appear as a sort of ‚human rights lite‘, more palatable perhaps to governments (for whom talk of ‚rights‘ might be threatening) but also lacking a crucial focus on those very freedoms which protect rights to participation and empowerment.“ (Petrasek 2004: 60). Howard-Hassmann bringt ihre Sorge zum Ausdruck, dass das „concept of human security might nicely replace the discredited claims of earlier decades to collective, communitarian Asian and African concepts of ‚human rights‘ that deliberately undermine their individual and inalienable characteristics, and ignored the necessity for a rule of law that permits individuals to make claims against the state“ (Howard-Hassmann 2012: 104). Oberleitner vertritt die Ansicht, dass die Beziehung zwischen menschlicher Sicherheit und völkerrechtlichem

Menschenrechtsschutz „remains a troubled on – more troubled it seems, than many observers are willing to acknowledge. While human security may benefit from the normative power of human rights, it faces the dilemma that by ‚absorbing‘ human rights law it loses its character as a distinctive concept. Human rights may face even greater danger by converging too quickly with human security, and it has rightly been warned that the vagueness of the latter would make it an unreliable ally for human rights. Such concerns stem from the analytical weakness of human security as well as its inherently political character. Three main arguments will have to be considered by those advocating that human rights and human security join forces: human security may dilute the legal character of human rights; human security seems to allow for choosing one right over the other on the grounds of their value for ‚security‘ and thus ‚securitises‘ human rights; and human security could invite governments to defy human rights obligations under the pretext of guaranteeing human security instead.“ (Oberleitner 2005b: 606). Schließlich, um nur ein weiteres Beispiel für die Gefahrenperspektive zu nennen, sei hier noch auf Tomuschat verwiesen, welcher bemerkt, dass „the threat inherent in the term ‚human security‘ can easily be perceived. Measures establishing a well-ordered social environment contribute to strengthening the concrete effect of human rights. Yet, in a dialectical volte-face, human security may be turned around to curtail and restrict human rights, such measures being presented as the ultimate fulfilment of human rights“ (Tomuschat 2014: 161).

#### **4. Was tun (oder lassen)? Zur Bedeutung und Zukunft des Konzepts der menschlichen Sicherheit**

Die parallele Existenz der Förder-, Überflüssigkeits- sowie Gefahrenperspektive illustriert und unterstreicht den kontroversen Charakter der Diskussion über die insgesamt also als unsicher wahrgenommene Beziehung zwischen menschlicher Sicherheit und dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz. Vor diesem Hintergrund sollen hier einige Überlegungen zu diesem Beziehungsverhältnis sowie allgemein zur voraussichtlichen Zukunft des Konzepts der menschlichen Sicherheit angestellt werden. Vor allem wird in diesem Zusammenhang dargelegt, warum die Ordnungsidee menschlicher Sicherheit sich – entgegen der Förder- bzw. Gefahrenperspektive – weder als eine Art von Segen noch als ein Fluch für die Menschenrechte darstellt. Vielmehr sollte dieser Ordnungsansatz aus heutiger Perspektive betrachtet als in der Praxis (leider) weitgehend gescheitert angesehen werden.

Wie bereits angedeutet,<sup>16</sup> argumentieren die Vertreter der Gefahrenperspektive insbesondere mit dem möglichen Missbrauch des Konzepts der menschlichen Sicherheit in der Praxis, indem beispielsweise eine Priorisierung von politischen Zwecksetzungen durch autoritäre Regime im Ergebnis zu einer normativen Relativierung und damit Schwächung des internationalen Menschenrechtsschutzes führen könnte. Diese Sorge findet unter anderem in folgender Aussage ihren deutlichen Ausdruck: „Rather, attention to human security as the reigning discourse of international justice might help delinquent states deflect attention from their violations of human rights. The discourse of human security is not one of state obligations and individual entitlements: it is a discourse that permits states to make choices as to what aspects of human dignity they wish to protect. In the human security discourse, moreover, human rights appear to be merely a subset of human security concerns, and as such less worthy of attention than they have heretofore been.“ (Howard-Hassmann 2012: 103).<sup>17</sup> In Reaktion auf diese im Prinzip natürlich gut gemeinten Befürchtungen erscheint es angebracht, zunächst noch einmal daran zu erinnern, dass die meisten völkerrechtlich verbürgten Menschenrechte keine absolute Geltung für sich beanspruchen, sondern im Lichte der hoheitlichen Aufgabe, rechtliche Freiheit wiederum sozialverträglich zu regulieren (von Arnould 2016: Rn. 611), in ihrer Ausübung Schranken unterliegen und damit – wie das Beispiel des Art. 18 Abs. 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 illustriert – „den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden [dürfen], die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind“. Der völkerrechtliche Schutz von Individualbelangen auf der Grundlage der Menschenrechte sah also prinzipiell schon immer die Möglichkeit von Einschränkungen zur Verwirklichung von öffentlichen Interessen vor. Der bloße Umstand, dass diese anderen Gemeinwohlbelange gelegentlich auch als Elemente des Konzepts menschlicher Sicherheit qualifiziert werden können, ändert für sich genommen also nichts an den völkerrechtlichen Parametern des Menschenrechtsschutzes, jedenfalls soweit die entsprechenden staatlichen Maßnahmen eine legitime Zwecksetzung verfolgen, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und sich als verhältnismäßig darstellen.<sup>18</sup>

Vor diesem Hintergrund stellen sich die gelegentlich geäußerten Befürchtungen, wonach ein Rekurs auf menschliche Sicherheit „might involve wider limitations on

<sup>16</sup> Vgl. *supra* unter 3.

<sup>17</sup> Vgl. auch u. a. Oberleitner 2005b: 605 ff., Petrusek 2004: 60 f.

<sup>18</sup> Allgemein hierzu statt vieler Tomuschat 2014: 104 ff., Krajewski 2017: 303.



human rights“ (Roznai 2014: 129; vgl. auch u. a. Howard-Hassmann 2012: 106 ff.), aus völkerrechtlicher Perspektive zunächst einmal als weitgehend unbegründet dar. Gleiches gilt für Bedenken, dass eine Berufung auf die Realisierung menschlicher Sicherheit Eingriffe in solche Menschenrechte völkerrechtlich rechtfertigen könnte, welche sich eigentlich als absolute Rechtsgarantien darstellen und daher weder allgemeinen Schranken unterliegen noch im Falle eines Notstandes derogierbar sind (für entsprechende Befürchtungen vgl. z. B. Roznai 2014: 129). Selbst für den aktuell sehr unwahrscheinlichen Fall, dass die Ordnungsidee menschlicher Sicherheit sich von einem bloßen Politikansatz zu einem völkerrechtlich verbindlichen Prinzip entwickeln sollte, wären die negativen Folgen in dieser Hinsicht im besten Fall nicht wahrnehmbar (und im schlimmsten Fall wohl vernachlässigenswert), da absolut geschützte Menschenrechte wie das Folterverbot, das Sklavereiverbot, das Verbot extralegalen Hinrichtungen sowie das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren alle zu den zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts (*ius cogens*) gehören und somit in der internationalen Normenhierarchie einen höheren Rang als andere Regeln der globalen Rechtsordnung (potentiell einschließlich der menschlichen Sicherheit) einnehmen.<sup>19</sup> Schließlich sollte auch die natürlich nicht gänzlich auszuschließende Möglichkeit eines rhetorischen und praktischen Missbrauchs der menschlichen Sicherheit durch einzelne geneigte Regierungen für sich genommen kein ausschlaggebendes Argument gegen diesen Politikansatz bilden; stellt doch ein solches Missbrauchsrisiko bekanntermaßen – und bedauerlicherweise – kein Alleinstellungsmerkmal des Konzepts menschlicher Sicherheit dar.

Wenn diese Ordnungsidee somit keineswegs als eine Art von „Fluch“ für die Menschenrechte im Sinne der Gefahrenperspektive wahrgenommen werden sollte, wie verhält es sich dann mit den Vorzügen der Förderperspektive? Um zu verdeutlichen, dass menschliche Sicherheit auch nicht – oder zumindest jetzt nicht mehr – als ein „Segen“ für die Menschenrechte im Sinne dieser letztgenannten Perspektive betrachtet werden kann, scheint es zunächst angezeigt, die ursprünglich mit diesem Konzept nach dem Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren verbundenen Intentionen und Hoffnungen zu verdeutlichen. Am prägnantesten und realitätsnächsten lässt sich das Konzept der menschlichen Sicherheit wohl als der Versuch einiger Staaten und anderer internationaler Akteure beschreiben, sich der so genannten „Friedensdividende“ in der Weise zu bedienen, dass das erhebliche politische Interesse und die substantiellen finanziellen Mittel, welche vormals mit traditionellen

<sup>19</sup> Zum *ius cogens*-Charakter einzelner Menschenrechte vgl. z. B. Schmalenbach 2012: Rn. 81, Shaw 2017: 217 Fn. 53, Orakhelashvili 2006: 53 ff., Bianchi 2008.

Verständnissen von nationaler und militärischer Sicherheit verbunden gewesen sind, nunmehr zum spezifischen Wohle der Individuen zu Nutze gemacht werden sollten.<sup>20</sup> Diese Bemühungen sind im Prinzip begrüßenswert und auch keineswegs von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen. Überdies hätten sie, so sie denn erfolgreich gewesen wären, wahrscheinlich in positiver Weise zur globalen Verwirklichung der Menschenrechte beitragen können. Dieser letztgenannte Aspekt – dies sei wenigstens am Rande erwähnt – verdeutlicht überdies bereits, dass nicht allein die Gefahrenperspektive, sondern auch die Überflüssigkeitsperspektive sich berechtigterweise der Kritik ausgesetzt sieht, die dem Konzept menschlicher Sicherheit ursprünglich zugrunde liegenden Motive und sein Wirkungspotential nicht ganz zutreffend identifiziert zu haben.

Wir wissen jedoch heute, dass die mit dem Politikansatz der menschlichen Sicherheit verbundenen Bemühungen nicht erfolgreich gewesen sind. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist im vorliegenden Kontext keine nennenswerte Umleitung finanzieller Ressourcen erfolgt. Ganz im Gegenteil sind global betrachtet aus vielerlei Gründen die staatlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der vermeintlichen Verbesserung militärischer Sicherheit durch Waffenkäufe in jüngerer Zeit wieder teilweise signifikant gestiegen. Weitere Vorteile des Politikansatzes der menschlichen Sicherheit für den internationalen Schutz und die Förderung der Menschenrechte sind nicht ersichtlich. Zur Verdeutlichung dieser negativen Einschätzung sollen hier zumindest zwei wesentliche Aspekte hervorgehoben werden. Zum einen gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass die mangelnde völkerrechtliche Anerkennung des Politikansatzes menschlicher Sicherheit keineswegs die Hauptursache für die weiterhin erheblichen Schwierigkeiten bei der konzeptionellen Erfassung und Implementierung dieser Ordnungsidee in Wissenschaft und Praxis bildet. Vielmehr ist hierfür in erster Linie der Umstand verantwortlich, dass auch nach mehr als zwanzig Jahren noch nicht einmal

20 Besonders deutlich z. B. UNDP 1994: 47 ff. (Chapter 3: „Capturing the Peace Dividend“); siehe zu dieser Wahrnehmung auch bereits u. a. King/Murray 2001): 589 („The development community saw an opportunity to capture some of the more substantial political interest and superior financial resources associated with military security and foreign policy by linking human security to human development.“); Paris 2001: 95; Krause 2004: 43 f. („the idea was that putting an emphasis on human security would make it possible to capture the ‚peace dividend‘ and to ensure that the resources devoted to the military through the Cold War were directed towards more productive ends“); Khong 2001: 232 („The policy rationale for securitizing any given issue – the environment and individuals, for example – is to inform relevant audiences (one’s own bureaucrats and citizens, the so-called international community, as well as the victims of environmental degradation) that an issue has priority and that it is high on the policymakers’ agenda. [...] A priority issue is thus one that gets special attention, better resources, and a higher chance of satisfactory resolution.“); Mack 2004: 49 („The attraction of ‚securitization‘ is that it is a means of gaining political attention and material resources that might otherwise not be available.“).

im Ansatz so etwas wie ein Minimalkonsens in Bezug auf die normativ relevanten Bedeutungsgehalte menschlicher Sicherheit existiert. Aufgrund dieser ausgeprägten Vagheit und inhaltlichen Unbestimmtheit bleibt die menschliche Sicherheit als Politikansatz – in den bereits beinahe berühmten Worten von Keith Krause – „nothing more than a shopping list; it involves slapping the label of human security on a wide range of issues that have no necessary link, and at a certain point, human security becomes a loose synonym for ‚bad things that can happen‘.“<sup>21</sup> Die negativen Konsequenzen dieses Unvermögens einer breitere Anerkennung erlangenden inhaltlichen Konkretisierung für die praktische Umsetzung dieser Ordnungsidee liegen auf der Hand und sind beispielsweise von Taylor Owen in prägnanter Weise skizziert worden: „The very purpose of human security is to reevaluate current security theory and policy – to rally the world’s thinkers, leaders, and resources to the issues actually affecting people, rather than to those the military establishment deems important. Proponents are mistaken if they believe this will be accomplished with a vaguely defined amorphous concept.“ (Owen 2004: 385). Zum anderen ist es – wie von Rhoda E. Howard-Hassmann hervorgehoben – mittlerweile wohl auch an der Zeit im Hinblick auf die (In-)Effektivität und den vermeintlichen Mehrwert des Konzepts menschlicher Sicherheit zu realisieren, dass solche Staaten, welche „do not protect their citizens from want, crime, torture, discrimination, or gender-based violence when these abuses are considered human rights violations are no more likely to protect their citizens when those same abuses are considered violations of their citizens’ security“ (Howard-Hassmann 2012: 100). Diese und weitere Faktoren zusammengenommen machen aus der Ordnungsidee menschlicher Sicherheit ein in der Praxis weitgehend gescheitertes Projekt. Das Konzept der menschlichen Sicherheit ist eine von im Prinzip gut gemeinten Überlegungen getragene Erfindung der 1990er Jahre, deren Zeit nicht gekommen, sondern vielmehr bereits wieder vorüber ist.

## 5. Ausblick

Abschließend sollte nicht unerwähnt bleiben, dass sich die Wahrnehmung der menschlichen Sicherheit als ein fehlgeschlagenes Projekt – und damit die *Scheiterperspektive* – im Hinblick auf ihre Zustimmungswürdigkeit gerade auch auf aktuellere Entwick-

21 Krause 2004: 44; vgl. auch statt vieler Paris 2001: 88 („Existing definitions of human security tend to be extraordinarily expansive and vague, encompassing everything from physical security to psychological well-being, which provides policymakers with little guidance in the prioritization of competing policy goals and academics little sense of what, exactly, is to be studied.“).

lungen stützen kann. So hatte der UN-Generalsekretär in seinem bislang letzten Bericht zu diesem Thema im Dezember 2013 die Auffassung vertreten, dass, obwohl „a growing consensus is emerging on the added value of the human security approach and its contribution to the work of the United Nations“, in der Tat mehr Anstrengungen erforderlich seien, um diese Ordnungsidee in den Aktivitäten der Vereinten Nationen zu verankern (United Nations 2013: Rn. 66). Um dieses Ziel zu erreichen, schlug er der Generalversammlung unter anderem vor, ihn mit dieser Aufgabe zu betrauen und alle zwei Jahre über entsprechende Fortschritte zu berichten (United Nations 2013: Rn. 67 lit. c und f). Überdies ersuchte er dieses Hauptorgan der Vereinten Nationen, die Mitgliedstaaten aufzufordern, den United Nations Trust Fund for Human Security in seiner „wertvollen Arbeit“ finanziell zu unterstützen sowie „[t]o consider human security as an overarching framework in the post-2015 development agenda“ (United Nations 2013: Rn. 67 lit. e und d).

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Dezember 2017) haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Generalversammlung keine dieser im Dezember 2013 gemachten Empfehlungen befolgt; und es wird damit zunehmend unwahrscheinlicher, dass sie sie jemals umsetzen werden. Allein die Frage ob, und wenn ja wie, das Konzept menschlicher Sicherheit in die Post-2015-Entwicklungsagenda einbezogen werden sollte, hat natürlich nunmehr bereits seit längerem eine vergleichsweise deutliche Antwort erfahren. Die UN-Mitgliedstaaten haben nicht nur von der Empfehlung Abstand genommen, menschliche Sicherheit als ein übergreifendes Rahmenkonzept in die am 25. September 2015 von der Generalversammlung angenommene Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aufzunehmen. Vielmehr findet menschliche Sicherheit in dieser Agenda überhaupt keine Erwähnung. Was die Vereinten Nationen angeht, ist das Konzept der menschlichen Sicherheit damit im besten Falle gleichsam wieder „zurück auf Los“ geschickt, im schlimmsten Falle endgültig „aus dem Spiel geworfen“ worden.

## Literatur

- Arnauld, Andreas von 2016: Völkerrecht, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller.
- Axworthy, Lloyd 2001: Human Security and Global Governance: Putting People First, in: Global Governance, Vol. 7, 19-23.
- Bellamy, Alex J./Dunne, Tim (eds.) 2016: The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect, Oxford: OUP.
- Benedek, Wolfgang 2005: Der Beitrag des Konzepts der menschlichen Sicherheit zur Friedenssicherung, in: Dicke, Klaus/Hobe, Stephan/Meyn, Karl-Ulrich u. a. (Hg.): Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin: Duncker & Humblot, 25-36.

- Benedek, Wolfgang 2008: Human Security and Human Rights Interaction, in: Goucha, Moufida/Crowley, John (eds.): *Rethinking Human Security*, Malden u. a.: Wiley-Blackwell, 7-17.
- Benedek, Wolfgang 2016: The Role of the Human Security Perspective, in: Heintze, Hans-Joachim/Thielbörger, Pierre (eds.): *From Cold War to Cyber War*, Heidelberg: Springer, 139-148.
- Benedek, Wolfgang/Kettemann, Matthias C. 2008: Menschliche Sicherheit und Menschenrechte, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hg.): *Menschliche Sicherheit*, Baden-Baden: Nomos, 94-109.
- Bianchi, Andrea 2008: Human Rights and the Magic of Jus Cogens, in: *European Journal of International Law*, Vol. 19, 491-508.
- Birchard, Bruce 1977: Human Security or National Defense: The Question of Conversion, in: *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol. 4, 543-566.
- Blatz, William E. 1966: *Human Security – Some Reflections*, Toronto: University of Toronto Press.
- Boyle, Kevin/Simonsen, Sigmund 2004: Human Security, Human Rights and Disarmament, in: *Disarmament Forum*, July 2004, 5-14.
- Busumtwi-Sam, James 2008: Menschliche Sicherheit und Entwicklung, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hg.): *Menschliche Sicherheit*, Baden-Baden: Nomos, 81-93.
- Chandler, David 2013: Rethinking the Subject of Human Security, in: Pasha, Mustapha K. (ed.): *Globalization, Difference, and Human Security*, London/New York: Routledge, 38-50.
- Commission on Human Security 2003: *Human Security Now*, New York.
- Delbrück, Jost 1975: Rechtsprobleme der Friedenssicherung durch Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen, in: Kewenig, Wilhelm A. (Hg.): *Die Vereinten Nationen im Wandel*, Berlin: Duncker & Humblot, 131-155.
- Dörr, Oliver 2005: „Privatisierung“ des Völkerrechts, in: *JuristenZeitung*, Jg. 60, 905-916.
- Gading, Heike 1996: Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin: Duncker & Humblot.
- Glasius, Marlies 2012: Human Security: A Shifting and Bridging Concept that can be Operationalised, in: Boerefijn, Ineke/Henderson, Laura/Janse, Ronald et al. (eds.): *Human Rights and Conflict – Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman*, Cambridge: Intersentia, 159-178.
- Hampson, Fen O./Penny, Christopher K. 2008: Human Security, in: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds.): *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: OUP, 539-555.
- Howard-Hassmann, Rhoda E. 2012: Human Security: Undermining Human Rights?, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, 88-112.
- Independent Commission on Disarmament and Security Issues 1982: *Common Security: A Programme for Disarmament*, London.
- Independent Commission on International Development Issues 1980: *North-South: A Programme for Survival*, London.
- Isensee, Josef 1983: *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlin: De Gruyter.
- Khong, Yuen F. 2001: Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?, in: *Global Governance*, Vol. 7, 231-236.
- King, Gary/Murray, Christopher J.L. 2001: Rethinking Human Security, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 116, 585-610.
- Krajewski, Markus 2017: *Völkerrecht*, Baden-Baden: Nomos.
- Krause, Keith 2004: Is Human Security „More than Just a Good Idea“, in: Brzoska, Michael/Croll, Peter J. (eds.): *Promoting Security: But How and For Whom?*, Bonn International Center for Conversion (BICC) Brief 30, Bonn, 43-46.

- Luhmann, Niklas 1967: Soziologie als Theorie sozialer Systeme, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 19, 615-644.
- Mack, Andrew 2004: The Concept of Human Security, in: Brzoska, Michael/Croll, Peter J. (eds.): Promoting Security: But How and For Whom?, Bonn International Center for Conversion (BICC) Brief 30, Bonn, 47-50.
- Meron, Theodor 2006: The Humanization of International Law, Leiden: Brill.
- Möstl, Markus 2002: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nolte, Georg 2010: Vom Weltfrieden zur menschlichen Sicherheit? Zu Anspruch, Leistung und Zukunft des Völkerrechts, in: Grundmann, Stefan/Kloepfer, Michael/Paulus, Christoph G. u. a. (Hg.): Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin/New York: De Gruyter, 1377-1399.
- Oberleitner, Gerd 2005a: Human Security: A Challenge to International Law?, in: Global Governance, Vol. 11, 185-203.
- Oberleitner, Gerd 2005b: Porcupines in Love: The Intricate Convergence of Human Rights and Human Security, in: European Human Rights Law Review, Vol. 10, 588-606.
- Orakhelashvili, Alexander 2006: Peremptory Norms in International Law, Oxford: OUP.
- Owada, Hisashi 2011: Human Security and International Law, in: Fastenrath, Ulrich/Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus et al. (eds.): From Bilateralism to Community Interest – Essays in Honour of Judge Bruno Simma, Oxford: OUP, 505-520.
- Owen Taylor 2004: Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition, in: Security Dialogue, Vol. 35, 373-387.
- Owen, Taylor 2008: The Uncertain Future of Human Security in the UN, in: Goucha, Moufida/Crowley, John (eds.): Rethinking Human Security, Malden u. a.: Wiley-Blackwell, 113-127.
- Paris, Roland 2001: Human Security – Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security, Vol. 26, 87-102.
- Peters, Anne 2016: Beyond Human Rights – The Status of the Individual in International Law, Cambridge: Cambridge University Press.
- Petrasek, David 2004: Human Rights „lite“? Thoughts on Human Security, in: Disarmament Forum, July 2004, 59-62.
- Ramcharan, Bertrand 2004: Human Rights and Human Security, in: Disarmament Forum, January 2004, 39-47.
- Randelzhofer, Albrecht 1979: Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart, in: Delbrück, Jost (Hg.): Völkerrecht und Kriegsvorhütung, Berlin: Duncker & Humblot, 13-39.
- Roznai, Yaniv 2014: The Insecurity of Human Security, in: Wisconsin International Law Journal, Vol. 32, 95-141.
- Schmalenbach, Kirsten 2012: Article 53, in: Dörr, Oliver/Schmalenbach, Kirsten (eds.): Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, Berlin: Springer, 897-943.
- Shaw, Malcolm N. 2017: International Law, 8<sup>th</sup> ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- Small, Michael 2001: Case Study: The Human Security Network, in: McRae, Rob/Hubert, Don (eds.): Human Security and the New Diplomacy, Montreal: McGill-Queen's University Press, 231-235.
- Stein-Kaempfe, Jacqueline 2008: Human Security – Völkerrechtliche Aspekte eines internationalen Sicherheitskonzeptes zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin: Duncker & Humblot.

- Sunga, Lysal S. 2009: The Concept of Human Security: Does it Add Anything of Value to International Legal Theory or Practice?, in: Frick, Marie-Luisa/Oberprantacher, Andreas (eds.): Power and Justice in International Relations, Farnham/Burlington: Ashgate, 131-146.
- Teitel, Ruti G. 2011: *Humanity's Law*, Oxford: OUP.
- Thakur, Ramesh 2008: Menschliche Sicherheit, Intervention und die Verantwortung zum Schutz, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hg.): *Menschliche Sicherheit*, Baden-Baden: Nomos, 110-122.
- Tomuschat, Christian 2014: *Human Rights – Between Idealism and Realism*, 3. Aufl., Oxford: OUP.
- United Nations 1992: An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277 of 17 June 1992.
- United Nations 2010a: Human Security, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/64/701 of 8 March 2010.
- United Nations 2010b: GA Res. 64/291, Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/RES/64/291 of 27 July 2010.
- United Nations 2012a: Follow-up to General Assembly resolution 64/291 on human security, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/66/763 of 5 April 2012.
- United Nations 2012b: GA Res. 66/290, Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/RES/66/290 of 25 October 2012.
- United Nations 2013: Follow-up to General Assembly resolution 66/290 on human security, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/68/685 of 23 December 2013.
- United Nations Development Programme 1993: Human Development Report.
- United Nations Development Programme 1994: Human Development Report.
- Wählich, Martin 2014: Human Security: Concept and Evolution in the United Nations, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 18, 3-31.
- Weber, Heloise 2013: Global Politics of Human Security, in: Pasha, Mustapha K. (ed.): *Globalization, Difference, and Human Security*, London/New York: Routledge, 27-37.
- Weber, Martin 2013: The Fantastic World of Human Security through Global Governance, in: Pasha, Mustapha K. (ed.): *Globalization, Difference, and Human Security*, London/New York: Routledge, 129-139.
- Werther-Pietsch, Ursula 2014: Menschliche Sicherheit im Spannungsfeld zu Souveränität, territorialer Integrität und Nicht-Intervention – Thesen für ein Transitionsvölkerrecht, in: Benedek, Wolfgang/Folz, Hans-Peter/Isak, Hubert u. a. (Hg.): *Bestand und Wandel des Völkerrechts*, Frankfurt a. M.: Peter Lang Verlag, 27-53.
- Wiseman, Geoffrey 2005: The Palme Commission: New Thinking about Security, in: Thakur, Ramesh/Cooper, Andrew F./English, John (eds.): *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo: United Nations University Press, 46-75.
- Zambelli, Mirko 2001: Putting People at the Centre of the International Agenda: The Human Security Approach, in: *Die Friedens-Warte*, Jg. 76, Nr. 1, 173-186.

# demokratie

GEGEN MENSCHENFEINDLICHKEIT



WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG



NEU  
Jetzt gratis  
testen

*Die neue Zeitschrift für alle, die sich  
gegen Menschenfeindlichkeit und  
für Demokratie stark machen.*

Mehr zum Konzept erfahren und Gratis-Probeheft anfordern  
[www.demokratie-gegen-menschenfeindlichkeit.de](http://www.demokratie-gegen-menschenfeindlichkeit.de)



**Markus Kaltenborn**

## **Das Recht auf soziale Sicherheit – Neue völkerrechtliche Entwicklungen und globale Herausforderungen**

*Das Recht auf soziale Sicherheit hat über viele Jahre hinweg nur wenig Aufmerksamkeit in der Menschenrechtsarbeit auf sich gezogen. Spätestens seit der Verabschiedung der Social-Protection Floor-Empfehlung durch die Internationale Arbeitsorganisation und der Aufnahme des Themenfeldes „soziale Sicherung“ in die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung ist jedoch deutlich geworden, welche wichtige Funktionen dieses Menschenrecht im globalen Kampf gegen die Armut einnimmt. Diese neueren entwicklungspolitischen Dokumente, aber auch die Präzisionsarbeit, die die Genfer Menschenrechtsorgane in Bezug auf das Recht auf soziale Sicherheit geleistet haben, werden in dem Beitrag näher erläutert.*

### **1. Soziale Sicherheit – ein Kernelement der „menschlichen Sicherheit“**

*„For too long, security has been equated with the threats to a country's borders. [...] For most people today, a feeling of insecurity arises more from worries about daily life than from the dread of a cataclysmic world event. Job security, income security, health security, environmental security, security from crime – these are the emerging concerns of human security all over the world.“ (UNDP 1994: 3)*

Das Zitat stammt aus dem 1994 vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) veröffentlichten *Human Development Report*, welcher den Anstoß gegeben hat für eine breit gefächerte politische Diskussion über das Konzept der sog. „menschlichen Sicherheit“. Auch wenn dieser Begriff in den internationalen Debatten inzwischen wieder ein wenig in den Hintergrund gerückt ist, hat er doch seine Bedeutung für die Analyse der Zusammenhänge zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik (sowie ihre Auswirkungen auf andere Politikbereiche wie die Menschenrechts- und

Umweltpolitik oder die Humanitäre Hilfe) keineswegs verloren. Von Beginn an ist umstritten gewesen, welche Teilbereiche von dem Konzept im Einzelnen erfasst sein sollten. Befürworter einer schlankeren Lesart konzentrieren sich auf die „Freiheit von Furcht“, also auf den Schutz vor in der Regel physischer Gewalt, während die Vertreter einer weiter gefassten Konzeption die „Freiheit von Not“ und damit auch Fragen der ökonomischen Existenzsicherung sowie der Ernährungs- und Gesundheitssicherheit von dem Ansatz mitumfasst sehen wollen.<sup>1</sup>

Folgt man dem letztgenannten Ansatz, dann spricht viel dafür, dass zu den Kernelementen eines solchen Konzepts der „menschlichen Sicherheit“ in jedem Fall auch die Sozialschutzsysteme zu zählen sind (Tadjbakhsh/Chenoy 2008: 181 ff.). Gerade unter dem Eindruck der weltpolitischen Ereignisse der jüngeren Vergangenheit – genannt seien hier zum einen die diversen klimabedingten Naturkatastrophen, zum anderen aber auch die Flüchtlingskrise – wird die wachsende Bedeutung von langfristig ausgerichteten, den gesamten Lebenszyklus der Bevölkerung abdeckenden Einkommenssicherungsprogrammen deutlich: In Ländern, die aufgrund des Klimawandels in besonderem Maße von Dürre, Wirbelstürmen oder heftigen Unwettern heimgesucht werden, spielen soziale Sicherungssysteme, die den Menschen Schutz vor dem plötzlichen Wegfall ihrer Existenzgrundlage bieten, eine zunehmend wichtige Rolle (vgl. Hallegate u. a. 2017: 148 ff.). Und auch eine effektive Fluchtursachenbekämpfung kann letztlich nur dadurch gelingen, dass in denjenigen Ländern, die als Hauptherkunftsstaaten der sog. „Armutsfüchtlinge“ gelten, tragfähige Sozialschutzsysteme entwickelt werden. Denn soweit der Arbeitsmarkt keine ausreichenden Möglichkeiten der Einkommenserzielung bietet, haben die Menschen eine (wenn auch nur bescheidene) Bleibeperspektive allein dann, wenn sie und ihre Familien über Grundsicherungsprogramme aus der extremen Armut befreit werden und wenn sie zudem darauf vertrauen können, dass sie auch im Alter sozial abgesichert sind.<sup>2</sup>

Nicht nur in diesen Ländern, auch anderenorts sind die sozialen Sicherungssysteme unter permanentem Reformdruck. Vor allem die vor zehn Jahren einsetzende Weltwirtschaftskrise hat in vielen Staaten zum Teil zu massiven Einschnitten in der Absicherung der Bevölkerung geführt. Auf der einen Seite ist zwar deutlich zu erken-

1 Zu den unterschiedlichen Konzeptionen siehe Ulbert/Werthes 2008: 15 ff. sowie Stein-Kaempfe 2008: 19 ff. Die UN-Generalversammlung hat sich dem weiter gefassten Ansatz angeschlossen (UN-Doc. A/RES/66/290, 25.10.2012, Follow-up to general assembly resolution 64/291 on human security); vgl. dazu Estrada-Tanck 2016: 27 ff.

2 Vgl. hierzu zuletzt Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. 2017.

nen, dass jedenfalls die langfristige Entwicklung – global betrachtet – durch eine stetige Steigerung des Deckungsgrades der Sozialsysteme gekennzeichnet ist (ILO 2014: 2 f.). Bemerkenswerte Fortschritte hat es dabei in jüngerer Zeit insbesondere in einigen Ländern gegeben, die nach der Klassifikation der Weltbank zu den Mittlereinkommensländern zählen. So haben z. B. Brasilien und China durch ambitionierte Reformmaßnahmen wie etwa die Einführung von *cash-transfer*-Systemen<sup>3</sup> bzw. den landesweiten Ausbau der Alterssicherung einen großen Beitrag dazu geleistet, dass das erste *Millennium Development Goal* – die Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 – bereits fünf Jahre früher erreicht werden konnte (Ortiz/Schmitt/De 2016: 61 ff.).<sup>4</sup> Auch zahlreiche ärmere Mitglieder der Staatengemeinschaft können aufgrund ihrer in den letzten Jahren neu eingerichteten (teilweise geberfinanzierten) Grundsicherungsprogramme Erfolge in der Armutsbekämpfung vorweisen.<sup>5</sup> Auf der anderen Seite ist jedoch offenkundig, dass „soziale Sicherheit“ für die allermeisten Menschen auf diesem Erdball noch immer ein Versprechen darstellt, das mit ihrer Lebenswirklichkeit wenig gemein hat. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass 71 Prozent der Weltbevölkerung keinen Zugang zu den wichtigsten sozialen Sicherungssystemen haben. Nur 21,8 Prozent der Arbeitslosen weltweit haben Anspruch auf ein Arbeitslosengeld, lediglich 68 Prozent aller Menschen im Rentenalter erhalten regelmäßige (zumeist freilich nur geringfügige) Unterstützungsleistungen. Und weniger als die Hälfte der Menschen, die im ländlichen Raum leben, sind im Krankheitsfall sozial abgesichert (ILO 2017a: xxix-xxxii).

Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit – verankert nicht nur in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, sondern seit 1966 auch im UN-Sozialpakt<sup>6</sup> und in einigen anderen globalen und regionalen Vertragswerken<sup>7</sup> – ist also von dem Anspruch einer

3 Das bekannteste der brasilianischen Programme im Bereich der Grundsicherung ist das Programm *Bolsa Família*, s. Robles/Mirosevic 2013: 21 ff.

4 <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml> (Stand: 1.10.2017).

5 Vgl. u. a. Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2006, Garcia/Moore 2012, Barrientos 2013, Bastagli u. a. 2016.

6 Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: Sozialpakt), 993 UNTS 3.

7 Art. 5e iv Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966, 660 UNTS 195); Art. 11 Abs. 1 e Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979, 1249 UNTS 13); Art. 26 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989, 1577 UNTS 3); Art. 27 Internationales Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienmitglieder (1990, 2220 UNTS 3); Art. 28 Abs. 2 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006, 2515 UNTS 3); Art. 12, 13 Europäische Sozialcharta (1951, ETS No. 005); Art. 9 Zusatzprotokoll von San Salvador (zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention) über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1988, OASTS 69); Art. 13 f Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika (2003, OAU Doc. CAB/LEG/66.6); Art. 36 Arabische Charta der Menschenrechte (2004; 12 Int'l Human Rights Reports 893 [2005]).

weltweiten Umsetzung noch weit entfernt. Immerhin hat es jedoch in den letzten Jahren deutliche Fortschritte bei der inhaltlichen Konkretisierung des Rechts auf soziale Sicherheit gegeben. Sowohl die zuständigen UN-Menschenrechtsorgane als auch die ILO haben hier wertvolle Präzisionsarbeit geleistet (s. im Folgenden 2. und 3.). Zudem hat der Komplex „soziale Sicherheit“ durch die Aufnahme in die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung auch eine beachtliche politische Stärkung erfahren (s. hierzu 4.), die von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die weitere Implementierung dieses Menschenrechts insbesondere in Mittel- und Niedrigeinkommensländern sein dürfte.

## 2. Die Präzisierung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit durch den *General Comment No. 19*

Aus völkerrechtlicher Perspektive kann man sich dem Themenkomplex „globale soziale Sicherheit“ von zwei Seiten nähern: Zum einen sind hier die Standardsetzungsaktivitäten der ILO zu nennen. In mehreren Konventionen hat sie für die einzelnen Sicherungszweige Mindestanforderungen formuliert, die heute maßstabbildend für viele Sozialrechtssysteme in der Welt sind. Das wohl bekannteste dieser Vertragswerke ist die Konvention Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 1952 (vgl. ILO 2017). Inzwischen haben immerhin 55 ILO-Mitgliedstaaten sie ratifiziert und sich damit verpflichtet, einem bestimmten, jeweils prozentual zu ermittelnden Anteil der Bevölkerung sozialen Schutz im Krankheitsfall, bei Arbeitslosigkeit, im Alter, bei Arbeitsunfällen bzw. Berufskrankheiten sowie im Fall der Mutterschaft zu gewähren; auch Hinterbliebenen- und Familienleistungen sind in der Konvention vorgesehen. Den Regierungen ist es allerdings aufgrund von Flexibilitätsklauseln erlaubt, ihre Umsetzungspflichten auf einzelne Zweige der sozialen Sicherheit zu beschränken.<sup>8</sup>

Der zweite Regelungskomplex, der auf internationaler Ebene eine rechtliche Grundlage für die Gestaltung von Sozialschutzsystemen bildet, ist der internationale Menschenrechtsschutz. Lange Zeit haben die Konventionen der ILO die Diskussion um die inhaltliche Präzisierung und Ausdifferenzierung des Begriffs „soziale Sicherheit“ dominiert, doch seit einigen Jahren wird auch auf der Menschenrechtsebene das Thema intensiver debattiert. Dies liegt zum einen daran, dass mittlerweile den sozialen Rechten generell deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird als noch vor etwa 20 Jahren. Dass diese Rechte – und damit auch das Recht auf soziale Sicherheit –

<sup>8</sup> Siehe hierzu die Details unter <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=722> (Stand: 1.10.2017).

grundsätzlich ebenso justitiabel sind wie die Freiheitsrechte, wird in der Rechtswissenschaft kaum noch ernsthaft bestritten. In vielen Rechtssystemen – nicht zuletzt auch im Globalen Süden – sind die Gerichte intensiv in die Umsetzung der völker- und verfassungsrechtlichen Garantien im Bereich der sozialen Menschenrechte eingebunden (vgl. Krennerich 2013: 357 ff., Kaltenborn 2017: 259 ff.). Dieser Bedeutungsgewinn wird zusätzlich unterstrichen durch das 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, das auch Beschwerderechte für Individuen und Nichtregierungsorganisationen vorsieht.<sup>9</sup>

Zu einer Belebung der juristischen Auseinandersetzung um den konkreten Gehalt des Rechts auf soziale Sicherheit hat aber vor allem die Tatsache beigetragen, dass der vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) einberufene Sozialausschuss (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*) im Jahr 2008 einen Kommentar, den *General Comment No. 19*, verfasst hat, der zum einen definiert, was unter „sozialer Sicherheit“ zu verstehen ist, zum anderen aber auch die einzelnen mit diesem Recht verbundenen Verpflichtungsdimensionen näher beschreibt.<sup>10</sup> Als zentrale Teilbereiche der sozialen Sicherung werden im *General Comment No. 19* (unter Bezugnahme auf die ILO-Konvention Nr. 102) die Sektoren Gesundheits- und Alterssicherung, der Schutz im Fall von Arbeitslosigkeit oder bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familien- und Mutterschutzleistungen sowie die Unterstützung von Behinderten und von Witwen und Waisen aufgeführt.<sup>11</sup> Sicherungssysteme, die diese sozialen Risiken bzw. diese besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen erfassen, müssen nicht nur generell verfügbar, sondern auch – unter Beachtung des Menschenwürdegrundsatzes und des Nichtdiskriminierungsprinzips – adäquat ausgestaltet sein; außerdem muss der Zugang zu den Sicherungssystemen für alle Menschen im Land gewährleistet sein, was insbeson-

9 UN GA-Res. A/63/435. Dass Deutschland noch immer nicht das Fakultativprotokoll ratifiziert hat, wird vom Deutschen Institut für Menschenrechte ([http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/aktuell/DIMR\\_aktuell\\_05\\_2015\\_Das\\_Fakultativprotokoll\\_zum\\_UN\\_Sozialpakt\\_endlich\\_annehmen.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/aktuell/DIMR_aktuell_05_2015_Das_Fakultativprotokoll_zum_UN_Sozialpakt_endlich_annehmen.pdf), Stand: 1.10.2017) und vom Forum Menschenrechte (<http://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2016/12/161206-Pressemittteilung-UN-Sozialpakt.pdf>, Stand: 1.10.2017) zu Recht kritisiert.

10 UN Doc. E/C.12/GC/19; s. hierzu auch Windfuhr 2008: 88 ff., Wyrtenbach 2012. – Regina Kreide (2016: 187) hat zutreffend auf die bislang mangelnde Implementierung der sozialen Menschenrechte hingewiesen; dies sei „nicht zuletzt auf das fortdauernde Fehlen eines Standards zurückzuführen, der festlegt, unter welchen Bedingungen soziale Rechte als nicht erfüllt gelten sollen“. Zumindest auf internationalrechtlicher Ebene dürfte jedoch mittlerweile mit dem General Comment No. 19 und der (sogleich noch unter 3. vorzustellenden) *Social-Protection Floor*-Empfehlung der ILO ein hinreichend präziser Standard zur Verfügung stehen, der nunmehr allerdings noch in vielen Ländern der weiteren Konkretisierung durch die zuständigen Institutionen (insbesondere der Gesetzgebung und Justiz) bedarf.

11 *General Comment No. 19*, para. 12-21.

dere Konsequenzen für die Bezahlbarkeit der Sozialleistungen bzw. Versicherungsbeiträge hat.<sup>12</sup>

In organisatorischer Hinsicht lässt *General Comment No. 19* den Vertragsstaaten einen relativ großen Gestaltungsspielraum. Sie können aus Beitragszahlungen finanzierte Sicherungssysteme (i.S. der Bismarck'schen Sozialversicherung) ebenso wie steuerfinanzierte Programme (z.B. Sozialhilfe, öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme) nutzen; aber auch privat organisierte Sicherungsprogramme oder Selbsthilfeeinrichtungen können Elemente des jeweiligen nationalen Sozialsystems sein.<sup>13</sup> Soweit der Staat in einem bestimmten Sektor nicht selbst für den sozialen Schutz sorgt, sondern sich auf die Dienstleistungen Dritter verlässt (gemeint sind hiermit insbesondere private Kranken- oder Rentenversicherungen), muss er durch entsprechende Regulierungsmaßnahmen dafür Sorge tragen, dass keine Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen durch unangemessene Einschränkungen des Leistungszugangs erfolgt (dies ist Teil der sog. *obligation to protect*).<sup>14</sup> Im Regelfall wird jedoch über das öffentliche Sozialsystem die Implementierung des Rechts auf soziale Sicherheit erfolgen. Die staatliche Erfüllungspflicht (*obligation to fulfil*) verlangt die Anerkennung des menschenrechtlichen Anspruchs in der Sozialpolitik und im nationalen Rechtssystem (nach Möglichkeit auf gesetzlicher Grundlage), die Ausarbeitung einer Strategie der sozialen Sicherung einschließlich eines Aktionsplans, sodann die Einrichtung entsprechender Schutzprogramme, eine ausreichende Information der Bevölkerung über diese Programme – diese Verpflichtung ist gerade mit Blick auf die große Zahl der Menschen wichtig, die in abgelegenen ländlichen Regionen in Ländern des Globalen Südens leben – und nicht zuletzt die Versorgung insbesondere der ärmeren und benachteiligten Bevölkerungsgruppen mit für sie erschwinglichen (also ggf. auch nicht-beitragsbasierten) sozialen Hilfen und Dienstleistungen.<sup>15</sup>

Allerdings machen sich diejenigen Staaten, die diesen Anforderungen nicht vollumfänglich gerecht werden, damit nicht zugleich auch einer Verletzung des Sozialpaktes schuldig. Dies liegt daran, dass das Recht auf soziale Sicherheit – wie alle anderen in der Konvention verbürgten Rechte auch – dem Progressionsvorbehalt in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt unterfällt. Danach sind die Regierungen (lediglich) verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller [...] Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt

12 Ebd., para. 11, 22-27.

13 Ebd., para. 4 und 5.

14 Ebd., para. 45; vgl. hierzu auch Kradolfer 2012: 267 ff.

15 Ebd., para. 47-51.

anerkannten Rechte zu erreichen“. Mit dieser für das Verständnis der sozialen Menschenrechte wichtigen Klausel<sup>16</sup> wird der Tatsache Rechnung getragen, dass vor allem den Regierungen der Niedrigeinkommensländer oftmals nicht die wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung stehen, die zur sofortigen Umsetzung der Vertragspflichten notwendig wären. Zwar hat jeder Staat – unabhängig von seinen finanziellen Möglichkeiten – bestimmte Minimalanforderungen im Bereich der sozialen Sicherung zu erfüllen. Diese Kernverpflichtungen (*core obligations*) verlangen u. a., dass für die gesamte Bevölkerung ein Sozialschutzsystem zur Verfügung stehen muss, das ein Mindestmaß an Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Wohnungsver-sorgung bereithält und das den Menschen auch den Zugang zu elementaren Bildungsleistungen eröffnet.<sup>17</sup> Doch selbst diesen Anforderungen werden viele Staaten – wie die eingangs genannten Zahlen der ILO gezeigt haben – nicht gerecht. Spätestens an dieser Stelle setzt die Hilfspflicht der internationalen Gemeinschaft ein: Diese ebenfalls in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt enthaltene sog. extraterritoriale Staatenpflicht besagt, dass die Vertragsstaaten sich auch außerhalb ihres Territoriums durch aktives Tun für die Umsetzung der Konventionspflichten einzusetzen haben. Jedenfalls soweit es ihre finanziellen Möglichkeiten erlauben, haben daher die reicheren Mitglieder der Staatengemeinschaft die ärmeren Staaten bei deren Bemühungen um die Implementierung u. a. des Rechts auf soziale Sicherheit zu unterstützen.<sup>18</sup> Diese Verpflichtung zur internationalen Hilfeleistung ist auch in den im Jahr 2012 von einer Expertengruppe veröffentlichten *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights* noch einmal ausdrücklich bestätigt worden.<sup>19</sup> In welchem Umfang genau und vor allem in welchem Verhältnis zwischen den potentiellen Geberstaaten die extraterritorialen Hilfspflichten bestehen, ist allerdings weder im *General Comment No. 19* noch in den *Maastricht Principles* festgelegt. Das Völkerrecht sieht also bislang nur eine generelle Unterstützungspflicht vor, die Details bleiben dem politischen Aushandlungsprozess vorbehalten.

Die *General Comments* des UN-Sozialausschusses sind als völkerrechtliches *soft law* zwar nicht rechtsverbindlich, bilden jedoch die wichtigste Quelle für die Auslegung

16 Zur Auslegung des Progressionsvorbehalts s. auch *General Comment no. 3 on the nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1)*, E/1991/23, para. 9; ferner Sepúlveda 2003: 174 ff.; vgl. außerdem Vandenhoele 2016: 96, der kritisch anmerkt, dass der Ausschuss den Vorbehalt im Fall des Rechts auf soziale Sicherheit (anders als bei anderen sozialen Rechten) auch auf die Kernverpflichtungen anwendet.

17 *General Comment No. 19*, para. 59a.

18 Ebd., para. 55.

19 Art. 33 *Maastricht Principles*, abrufbar unter <http://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/> (Stand: 1.10.2017); s. hierzu De Schutter u. a. 2012, 1084 ff., Coomans 2012, Langford u. a. 2013.

des Paktes (u.a. im Rahmen der Monitoring-Arbeit des Sozialausschusses) und werden daher auch im wissenschaftlichen Schrifttum zu den sozialen Menschenrechten regelmäßig als Ausgangspunkt für weiterführende Analysen gewählt (vgl. Shelton 2014: 56, Ssenyonjo 2016: 42). Ihre herausgehobene Stellung in der Menschenrechtsdogmatik verdanken sie insbesondere dem Umstand, dass die Vertreter im Ausschuss zwar einerseits unabhängige Menschenrechtsexperten sind, andererseits aber auch eine politische und rechtliche Legitimation durch das Wahlverfahren erhalten – sie werden von den Vertragsstaaten für vier Jahre (mit Wiederwahlmöglichkeit) in den Ausschuss berufen. Anders verhält es sich mit dem ETO-Konsortium (Konsortium für extraterritoriale Verpflichtungen), welches die *Maastricht Principles* ausgearbeitet hat. Hierbei handelt es sich um ein Netzwerk von über 140 mit Menschenrechtsfragen befassten Wissenschaftlern und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, insofern also nicht um eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag fußende Institution, sondern um eine rein zivilgesellschaftliche Initiative. Jedoch ist auch ihr Einfluss auf die Auslegung der Menschenrechtspakte keineswegs gering, wie sich etwa an der wiederholten Erwähnung der *Maastricht Principles* im erst vor Kurzem veröffentlichten *General Comment No. 24* ablesen lässt.<sup>20</sup> Mit Blick auf die extraterritorialen Dimensionen des Rechts auf soziale Sicherheit ist dies insofern von Bedeutung, als beide Dokumente – *General Comment No. 19* ebenso wie die *Maastricht Principles* – die Sichtweise stützen, dass mittlerweile von einer völkerrechtlichen Verfestigung der Unterstützungspflichten im Bereich der globalen sozialen Sicherung auszugehen sei.

### 3. Die *Social-Protection Floor*-Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation

Im Jahr 2012 hat die ILO die sog. *Social Protection Floor*-Empfehlung<sup>21</sup> verabschiedet und damit eine neue Phase in der Geschichte der globalen Sozialpolitik eingeleitet. Wenn man die Empfehlung mit dem *General Comment No. 19* vergleicht, wird deutlich, dass das ILO-Recht (einschließlich des *ILO-soft law*) und der Menschenrechtsschutz auf dem Feld der sozialen Sicherheit inzwischen eng miteinander verknüpft sind.<sup>22</sup> In beiden Dokumenten werden die zentralen Elemente des sog. *rights-based*

20 *General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, UN Doc. E/C.12/GC/24 (die *Maastricht Principles* werden dort erwähnt in Fn. 71 und 78).

21 *Recommendation concerning National Floors of Social Protection, ILO-Recommendation 102*; s. hierzu Cichon/Behrendt/Wodsak 2011.

22 Besonders deutlich hat *Philip Alston*, der *Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, diesen



*approach* betont, die beim Aufbau von Sozialschutzsystemen zu beachten sind.<sup>23</sup> Dies betrifft neben der Verankerung der Sozialleistungsansprüche im nationalen Rechtssystem auch die Forderung nach angemessener Partizipation der Bevölkerung, und zwar auf allen für das Recht auf soziale Sicherheit relevanten Implementierungsebenen (Gesetzgebung, exekutive Programmkonkretisierung, Einzelfallentscheidungen). Zudem müssen für die zivilgesellschaftlichen Akteure und insbesondere für die Betroffenen selbst Überprüfungsmöglichkeiten (Monitoring-Mechanismen, Beschwerde- und Klageverfahren) bereitstehen, die es ihnen erlauben, Umsetzungsmängel frühzeitig aufzudecken und sich ggf. gegen sie zur Wehr zu setzen.

Doch diese prozeduralen Aspekte des Menschenrechtsschutzes laufen natürlich leer, wenn Teilen der Bevölkerung die Berufung auf das Recht auf soziale Sicherheit gänzlich vorenthalten wird. Das hat auch die ILO erkannt und daher um die Jahrtausendwende eine neue Initiative zur Ausweitung der globalen sozialen Sicherung gestartet (Deacon 2013: 28 ff.). In ihrer Standardsetzungstätigkeit hatte sie sich bis dahin – nicht zuletzt aufgrund ihrer tripartistischen Struktur<sup>24</sup> – vor allem mit dem Sozialschutz derjenigen Menschen befasst, die sich in formalen Arbeitsverhältnissen befinden. Ein großer Teil der im Erwerbsalter befindlichen Bevölkerung des Globalen Südens arbeitet jedoch im informellen Sektor und wird daher von den klassischen Sicherungssystemen nicht erfasst. Hauptanliegen der *Social Protection Floor*-Initiative ist es daher, den Staaten eine Leitlinie zur Beseitigung dieser und weiterer Schutzlücken bei der Implementierung des Rechts auf soziale Sicherheit an die Hand zu geben.

Die aus dieser Initiative hervorgegangene, im Konsens<sup>25</sup> verabschiedete Empfehlung sieht vor, dass die ILO-Mitgliedstaaten einen sozialen Basisschutz einführen, der den Zugang zu medizinischer Grundversorgung und eine Grundeinkommenssicherung für alle Einwohner garantiert; außerdem werden die Staaten aufgefordert, diese Basis-

---

Zusammenhang betont: „Implementation of the right to social protection through the adoption by all States of social protection floors is by far the most promising human rights-inspired approach to the global elimination of extreme poverty. In essence, those floors are guarantees of basic income security and access to essential social services for the whole population. No other operational concept has anything like the same potential to ensure that the poorest 15 to 20% of the world’s people enjoy at least minimum levels of economic, social and cultural rights.“ ; s. *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights to the UN General Assembly* v. 11. August 2014, UN Doc. A/69/297, para. 2, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/501/65/PDF/N1450165.pdf?OpenElement> (Stand: 1.10.2017).

23 Vgl. Kaltenborn 2017: 250 ff.; zum *rights-based approach to social protection* s. außerdem Sepúlveda/Nyst 2012.

24 Die Entscheidungsgremien der ILO sind mit Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzt.

25 [http://www.ilo.org/brussels/WCMS\\_183640/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/brussels/WCMS_183640/lang--en/index.htm) (Stand: 1.10.2017).

absicherung kontinuierlich auf das Niveau der bestehenden ILO-Übereinkommen anzuheben.<sup>26</sup> Welche Instrumente die Regierungen nutzen, um diese Ziele zu erreichen – ob sie also z. B. Sozialversicherungssysteme einrichten, vornehmlich auf Sozialhilfeprogramme setzen oder ggf. auch private Anbieter einbeziehen –, bleibt ihrer nationalen sozialpolitischen Strategie überlassen und soll in erster Linie an Effizienzkriterien ausgerichtet werden.<sup>27</sup> Das Niveau des Basisschutzes muss durch ein rechtlich festgelegtes, transparentes Verfahren regelmäßig überprüft werden.<sup>28</sup> Finanziert werden soll er grundsätzlich aus inländischen Mitteln; sofern ein Land aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage ist, dies selbst zu leisten, kann es sich um vorübergehende internationale Unterstützung bemühen.<sup>29</sup>

#### 4. Soziale Sicherung in der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

In der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung, die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde<sup>30</sup>, wird nun auf diese ILO-Empfehlung Bezug genommen. Unter der Überschrift „Armut in allen ihren Formen und überall beenden“ heißt es in *Sustainable Development Goal* (SDG) 1.3, dass bis zum Jahr 2030 „den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle [...] einschließlich eines Basisschutzes“ errichtet werden sollen. Damit knüpft die Generalversammlung der Vereinten Nationen an eine Entwicklung an, die sich zuvor schon in den Stellungnahmen anderer internationaler Akteure – u. a. der G 20-Gruppe<sup>31</sup>, der Europäischen Union<sup>32</sup> und einiger UN-Institutionen<sup>33</sup> – abgezeichnet hat: Die *Social Protection Floor*-Empfehlung stellt nun neben dem UN-Sozialpakt das zentrale Referenzdokument für die globale Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit dar.<sup>34</sup> Eine

26 *ILO-Recommendation 102*, para. 13.

27 Ebd., para. 9.

28 Ebd., para. 7 c).

29 Ebd., para 12.

30 UN Doc. A/RES/70/1 – *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (Stand: 1.10.2017).

31 *G 20 Cannes Summit Final Declaration* v. 4.11.2011, para. 4, 77, [http://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20\\_summit/2011/declaration.html](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/declaration.html) (Stand: 1.10.2017).

32 *Communication of the EU-Commission on Social Protection in European Union Development Cooperation*, v. 20.8.2012, COM(2012) 446 final, S. 6.

33 WHO 2010: 11; UNDP/ILO 2011; UNICEF 2012: 32; World Bank 2012: 14; HLPE 2012: 25; s. nun auch FAO 2017: 19.

34 Vgl. in diesem Zusammenhang auch den gemeinsamen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Sozialen Basisschutz in Entwicklungsländern schaffen“ v. 21.6.2016, BT Drs. 18/8862, sowie auf zivilgesellschaftlicher Ebene die Arbeit der *Global Coalition for Social Protection Floors*; <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/>(Stand: 1.10.2017).

Gruppe hochrangiger UN-Menschenrechtsexperten hatte sich sogar dafür eingesetzt, den sozialen Basisschutz als eigenständiges neues Entwicklungsziel in die Agenda aufzunehmen.<sup>35</sup> Dazu ist es zwar nicht gekommen, aber gleichwohl ist unverkennbar, dass die soziale Sicherheit nunmehr eines der Schlüsselthemen des neuen Zielekatalogs darstellt. Ihm kommt eine „Brückenfunktion“ zu, weil Sozialschutzprogramme zum einen wichtige Bestandteile von Armutsreduzierungs- und Risikovorsorgestrategien darstellen (SDG 1.1, 1.2, 1.5), zum anderen aber auch der Gesundheits- und Ernährungssicherung (SDG 1.5, 2.1, 2.2, 3.4, 3.8), der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (SDG 10.2) und dem Abbau von Ungleichheit – nicht zuletzt auch im Verhältnis zwischen den Geschlechtern (SDG 4.5, 5.1, 5.4, 10.1., 10.4) – dienen sowie dazu beitragen, Menschen wieder in Arbeit zu bringen (SDG 8.5, 8.6); darüber hinaus ist soziale Sicherheit eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Eltern ihre Kinder nicht dazu anhalten, zum Familieneinkommen beizutragen, sondern ihnen den Schulbesuch ermöglichen (SDG 8.7) (vgl. Kaltenborn 2015: 3, BMZ 2017: 4, 11).

Ähnlich wie die *Social Protection Floor*-Empfehlung betont die 2030-Agenda, dass jedes Land selbst die Hauptverantwortung für die Erreichung der Entwicklungsziele – also auch für die Finanzierung des sozialen Basisschutzes – trägt<sup>36</sup>, dass aber „die internationale öffentliche Finanzierung eine wichtige Ergänzung zu den Bemühungen der Länder um die Mobilisierung inländischer öffentlicher Mittel darstellt, besonders in den ärmsten und schwächsten Ländern mit begrenzten inländischen Ressourcen“.<sup>37</sup> Wenn die in SDG 17 geforderte Neubelebung der „Globalen Partnerschaft“ auch im Bereich der sozialen Sicherung sichtbar werden soll, dann bedarf es zusätzlich zu den in diesem Sektor bereits vorhandenen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit<sup>38</sup> weiterer substantieller Anstrengungen<sup>39</sup>, denn ohne Unterstützung durch ausländische Partner werden viele Regierungen im Globalen Süden die Finanzierung des sozialen Basisschutzes kaum bewerkstelligen können. Völkerrechtlich besteht sogar – wie gezeigt wurde – eine Verpflichtung der wohlhabenderen Mitglieder der Staatengemeinschaft, diese Unterstützungsleistung zu erbringen und damit zur globalen Implementierung des Rechts auf soziale Sicherheit beizutragen.

35 Pressemitteilung des *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* vom 21.5.2013, <http://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13342&LangID=E> (Stand: 1.10.2017).

36 2030-Agenda, para. 41.

37 Ebd. para. 43.

38 Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vgl. z. B. die Daten und Beispiele in BMZ 2017.

39 Vorgeschlagen wird etwa die Einrichtung eines Globalen Fonds, der Länder beim Aufbau von Sozialschutzsystemen unterstützen könnte; vgl. hierzu die Nachweise bei Kaltenborn 2015: 3.

## Literatur

- Barrientos, Armando 2013: *Social Assistance in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bastagli, Francesca/Hagen-Zanker, Jessica/Harman, Luke/Barca, Valentina/Sturge, Georgina/Schmidt, Tanja 2016: *Cash transfers. What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*, London: Overseas Development Institute.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2017: *Mit sozialer Sicherung Entwicklung gerecht gestalten*, BMZ Papier 09/2017, Bonn: BMZ.
- Coomans, Fons 2012: *Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 6, Nr. 2, 27-47.
- Cichon, Michael/Behrendt, Christina/Wodsak, Veronika 2011: *The UN Social Protection Floor Initiative: Turning the Tide at the ILO Conference 2011*, International Policy Analysis, Berlin: FES.
- Deacon, Bob 2013: *Global Social Policy in the Making*, Bristol: Policy Press.
- De Schutter, Olivier/Eide, Asbjørn/Khalfan, Ashfaq/Orellana, Marcos/Salomon, Margot/Seiderman, Ian 2012: *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, 1084-1169.
- Estrada-Tanck, Dorothy 2016: *Human Security and Human Rights under International Law*, Oxford: Hart.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2017: *FAO Social Protection Framework*, Rom: FAO.
- Garcia, Marito/Moore, Charity M. T. 2012: *The Cash Dividend – The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: World Bank.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. (Hg.) 2017: *Social Protection as an Alternative to Migration? An assessment of the role of social protection in reducing push factors for migration in different country contexts*, Berlin: Schriftenreihe der GVG, Bd. 78.
- Hallegette, Stephane/Vogt-Schilb, Adrien/Bangalore, Mook/Rozenberg, Julie 2017: *Unbreakable – Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Washington, D.C.: The World Bank.
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE) 2012: *Social protection for food security*, Rom: Committee on World Food Security, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-4-Social\\_protection\\_for\\_food\\_security-June\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-4-Social_protection_for_food_security-June_2012.pdf) (Stand: 1.10.2017).
- International Labour Office (ILO) 2017: *Building social protection systems. International standards and human rights instruments*, Geneva: ILO.
- International Labour Office (ILO) 2017a: *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*, Geneva: ILO.
- Kaltenborn, Markus 2015: *Globale soziale Sicherung. Neue Impulse durch die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Global Governance Spotlight 7/2015*, <http://www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/global-governance-spotlight-72015.html> (Stand: 1.10.2017).
- Kaltenborn, Markus 2017: *Overcoming Extreme Poverty by Social Protection Floors – Approaches to Closing the Right to Social Security Gap*, in: *Law and Development Review*, Vol. 10(2), 237-273.

- Kradolfer, Matthias 2012: Verpflichtungsgrad sozialer Menschenrechte. Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik vor dem Hintergrund von Art. 9 UNO-Pakt I, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 50, 255-284.
- Kreide, Regina 2016: *Die verdrängte Demokratie. Essays zur Politischen Theorie*, Baden-Baden: Nomos.
- Krennerich, Michael 2013: *Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Kulke, Ursula/Cichon, Michael/Pal, Karuna 2007: *Changing Tides: A Revival of a Rights-Based Approach to Social Security*, in: van Langendonck, Jef (ed.): *The right to social security*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 13-35.
- Langford, Malcolm/Vandenhole, Wouter/Scheinin, Martin/van Genugten, Willem (eds.) 2013: *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Traiser-Diop, Ute 2006: *Soziale Grundversicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung*, Bielefeld: Transcript.
- Nußberger, Angelika 2005: *Sozialstandards im Völkerrecht*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Ortiz, Isabelle/Schmitt, Valérie/De, Loveleen (eds.) 2016: *Social Protection Floors*, vol. 1: *Universal Schemes*, Geneva: ILO.
- Pennings, Frans (ed.) 2006: *Between Soft and Hard Law – The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law*, Den Haag: Kluwer.
- Robles, Claudia/Mirosevic, Vlado Mirosevic 2013: *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Brazil, Santiago (Chile): Economic Commission for Latin America and the Caribbean*.
- Rodgers, Gerry/Lee, Eddy/Swepston, Lee/van Daele, Jasmien 2009: *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*, Geneva: ILO.
- Sepúlveda, Magdalena 2003: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen: Intersentia.
- Sepúlveda, Magdalena/Nyst, Carly 2012: *The Human Rights Approach to Social Protection*, Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Shelton, Dinah L. 2014: *Advanced Introduction to International Human Rights Law*, Cheltenham: E. Elgar.
- Ssenyonjo, Manisuli 2016: *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, 2nd ed., Oxford: Hart.
- Stein-Kaempfe, Jacqueline 2008: *Human Security – Völkerrechtliche Aspekte eines internationalen Sicherheitskonzeptes zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou/Chenoy, Anuradha M. 2008: *Human Security: Concepts and implications*, London/New York: Routledge.
- Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha 2008: *Menschliche Sicherheit – ein Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung?*, in: dies. (Hg.): *Menschliche Sicherheit – Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 13-27.
- United Nations Development Programme (UNDP) 1994: *Human Development Report 1994*, New York/Oxford: Oxford University Press.

- United Nations Development Programme (UNDP)/International Labour Office (ILO) 2011: Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences, Vol. 18, New York: UNDP, [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_SECSOC\\_20840/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_20840/lang--en/index.htm) (Stand: 1.10.2017).
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) 2012: Integrated Social Protection Systems: Enhancing equity for children. New York: UNICEF, [https://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/UNICEF\\_SPSFramework\\_whole\\_doc\(1\).pdf](https://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/UNICEF_SPSFramework_whole_doc(1).pdf) (Stand: 1.10.2017).
- Vandenhoe, Wouter 2016: Is the Right to Social Protection Qualified by a Duty to work?, in: Parmentier, Stephan/Werdmölder, Hans/Merrigan, Michael (eds.): Between Rights and Responsibilities. A Fundamental Debate, Antwerpen: Intersentia, 85-106.
- Windfuhr, Michael 2008: Armut, soziale Menschenrechte und das Recht auf soziale Sicherheit, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 2, Nr. 2, 81-99.
- World Bank 2012: Resilience, Equity, and Opportunity. The World Bank Social Protection and Labor Strategy 2012–22, Washington, D.C.: World Bank <http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview#2> (Stand: 1.10.2017).
- World Health Organization (WHO) 2010: The World Health Report. Health systems financing – the path to universal coverage, Genf: WHO, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44371/1/9789241564021\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44371/1/9789241564021_eng.pdf) (Stand: 1.10.2017).
- Wytttenbach, Judith 2012: Soziale Sicherheit, in: Pollmann, Arnd/Lohmann, Georg (Hg.): Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart: J.B. Metzler, 280-282.

# HINTERGRUND

---

**Huub van Baar**

## **Eingehegte Mobilität und die Rassifizierung der Armut in Europa**

### **DIE ROMA AM SCHNITTPUNKT VON ENTWICKLUNG UND SICHERHEIT<sup>1</sup>**

*Der vorliegende Aufsatz geht von der Beobachtung aus, dass die Roma seit dem Zusammenbruch des osteuropäischen Staatssozialismus zum Gegenstand und Ziel europaweiter Entwicklungsprogramme und -diskurse gemacht worden sind, während man sie gleichzeitig als potentielle Bedrohung für die soziale, öffentliche und nationale Sicherheit problematisiert hat. Durch die unklare Art und Weise, wie in der jüngeren Vergangenheit Europas Entwicklungs- und Sicherheitspolitik enggeführt wurden, so meine Argumentation, haben sich nicht nur die Lebensumstände der Ärmsten unter den Roma verschlechtert. Darüber hinaus wurde, grundsätzlich noch, die Kluft zwischen Europas Reichen und Armen erheblich rassifiziert und nahezu unüberbrückbar. Ich erkläre, wie die bio- und geopolitischen Bedingungen, unter denen Entwicklung und Sicherheit in Europas Umgang mit den Roma verschmolzen wurden, eine Situation herbeigeführt haben, in der das offizielle Ziel von Entwicklungsprogrammen für die Roma – die Verbesserung ihrer Lebensumstände und Lebenschancen – in der Regel in eine Sackgasse mündet.*

### **1. Einleitung**

Nach Meinung mancher Forscher haben sich die Grenzen zwischen dem Globalen Süden und dem Globalen Norden hinsichtlich der Armut und der Bedingungen,

---

<sup>1</sup> Danksagung: Für ihre Ermutigung und hilfreichen Kommentare möchte ich mich bei Can Yıldız, Nicholas De Genova sowie zwei anonymen Gutachtern bedanken. Finanzierung: Die Forschungen, auf die sich dieser Aufsatz stützt, wurden von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des Sonderforschungsbereichs/Transregio 138 „Dynamiken der Sicherheit. Formen der Versicherunglichung in historischer Perspektive“ finanziert.

unter denen sie entstehen und aufrechterhalten werden kann, bis zur Unkenntlichkeit verwischt (Ferguson 2006, Mezzadra et al. 2013, Ong 2006). Tatsächlich sind Armut und die Umstände, unter denen prekäre Lebens- und Arbeitsverhältnisse geschaffen, reproduziert und verstärkt werden, zu einem festen Bestandteil des Globalen Nordens und der Dynamik zwischen Norden und Süden geworden. Gleichzeitig ändert sich anderen Stimmen zufolge aufgrund der Methoden, mit denen westliche Behörden, Geber und zwischenstaatliche Institutionen Armut durch Entwicklung zu bekämpfen versuchen, die Lage der globalen Armen nicht wesentlich. Ja, sie verschlechterte sich sogar im Sinne einer zunehmenden Spaltung zwischen Globalem Norden und Globalem Süden, die zum Teil auf diskriminierenden Grenzregimen im Westen beruht.<sup>2</sup>

Laut Escobar (1995) beispielsweise waren die postkolonialen Diskurse und Praktiken der Entwicklungspolitik mit dafür verantwortlich, die „Dritte Welt“ zu konstruieren und die Bedingungen ihrer Abhängigkeit von der „Ersten Welt“ zu zementieren. Pogge (2010) hat behauptet, dass die reichen Staaten im Globalen Norden wesentlich zur Aufrechterhaltung von Armut, Unterdrückung sowie politischen und wirtschaftlichen Ungleichheiten gewaltigen Ausmaßes beigetragen haben. Und eine Untersuchung von Duffield (2010) zeigt, wie die Verschmelzung von Sicherheit und Entwicklung in den gouvernementalistischen Herangehensweisen an die Armut im und die Auswanderung aus dem Globalen Süden zu einer radikalen Kluft zwischen den dortigen Lebenschancen und denen im Globalen Norden geführt hat.

Viel weniger Aufmerksamkeit fand jedoch die Frage, wie sich die nach 1989 innerhalb der umkämpften Grenzen Europas ausgearbeiteten Praktiken der Entwicklung und der Sicherheit auf jene Menschen ausgewirkt haben, die zum Ziel „innereuropäischer“ Entwicklungsprogramme wurden, also vor allem auf die Minderheit der Romani. Ich werde die These vertreten, dass durch die Art und Weise, wie die Roma zum Gegenstand der Diskurse und Praktiken von Entwicklung und Sicherheit wurden, der Nutzen von Entwicklungsprogrammen ernsthaft gefährdet und die Armut in Europa bedenklich rassifiziert worden ist. Das Ergebnis ist ein Zustand, der die Aussichten der Roma, Armut und gesellschaftliche Isolation zu überwinden, drastisch verschlechtert.

Ich werde erläutern, wie die Roma seit den 1990er Jahren zum Ziel von Entwicklungs- und Sicherheitspraktiken und -diskursen gemacht und wie Entwicklung und Sicherheit sowohl im nationalen als auch im internationalen staatlichen Engagement für Europas Roma zunehmend miteinander verschmolzen wurden. Dabei müssen wir

2 Zu letzterem Punkt vgl. De Genova/Peutz 2010, Jansen et al. 2015, New Keywords Collective 2016, van Houtum 2010.



uns vergegenwärtigen, dass wir „Entwicklung“ und „Sicherheit“ nicht als ahistorische Begriffe betrachten können, weil sich die mit ihnen verbundenen Praktiken und ihr Verhältnis zueinander im Lauf der Zeit erheblich verändert haben. Zum Teil infolge neoliberaler Steuerungspraktiken und ihrer Verbindung mit anderen Regierungspraktiken haben wir eine „biopolitische Wende“ der Anlage von Roma-bezogenen Entwicklungsprogrammen in Europa erlebt. Zunehmend verstehen und sehen politische Diskurse Entwicklung „unter dem Aspekt, wie menschliches Leben unterstützt und unterhalten werden soll und wie Menschen leben sollen, statt anhand ökonomischer oder staatsbasierter Modelle“ (Duffield 2010: 53). Infolgedessen neigen die „Developmentalitäten“ bezüglich der Roma dazu, insbesondere die Ärmsten unter ihnen sozial zu isolieren und eher zur Verwaltung ihrer Armut als zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beizutragen.

Ich werde meine Überlegungen zur Entwicklungspolitik zu der oft entwürdigenden innerstaatlichen Behandlung nationaler Romani-Minderheiten in Europa in Beziehung setzen. Darüber hinaus beleuchte ich, wie mit mittel- und osteuropäischen Romani-Migranten in Westeuropa verfahren worden ist. Aufgrund der Versicherheitlichung der Roma und der Tatsache, dass sie sich oft in einem Zustand der „Abschiebbarkeit“ (De Genova 2002) und „Vertreibbarkeit“ (van Baar 2017a) befinden, sind sie Regimen erzwungener Mobilität und Immobilität unterworfen. Während Praktiken der Abschiebung und Abschiebbarkeit zu ihrer erzwungenen Mobilität und eingehegten Wanderschaft auf europäischer Ebene geführt haben, mündeten die Praktiken der rassifizierten Ghettoisierung aufgrund von Vertreibungen und dauerhafter Segregation in Situationen, die einem erzwungenen Stillstand nahekommen.

Wie ich im Folgenden zeigen möchte, erzeugt die Kombination der biopolitischen Entwicklungspraktiken mit der geopolitischen Separation der Roma eine tendenzielle Rassifizierung der Armut in Europa. Diese Tendenz impliziert weder, dass Europas Arme allesamt Roma sind, noch, dass alle Roma arm sind. Sie besagt vielmehr, dass die Roma mittlerweile unter den Armen strukturell überrepräsentiert sind. Die biopolitischen und geopolitischen Umstände, unter denen Entwicklung und Sicherheit verschmolzen wurden, haben zu einer Lage geführt, in der das offizielle Ziel von Entwicklungsprogrammen für Roma – die Verbesserung ihrer Lebensumstände und Lebenschancen – in der Regel das genaue Gegenteil bewirkt und damit den deutlich rassifizierten Graben zwischen Europas Reichen und Armen noch weiter vertieft.

## 2. Institutioneller Developmentalismus und Europas Sicherheitsagenda nach 1989

In einem frühen Menschenrechtsbericht über die postsozialistische Situation der Roma wird ein bulgarischer Rom zitiert, der zu einem Journalisten sagte: „Ihr Besuch bei uns war das erste Mal, dass jemand sich für unsere Probleme interessiert hat“ (Helsinki Watch 1991: 1). Die Jahre unmittelbar nach 1989 waren prägend dafür, wie die Roma im Foucaultschen Sinne problematisiert werden sollten und welche Gestalt das Interesse an ihnen auf internationaler Ebene annehmen würde.<sup>3</sup> Nach dem Ende des Kommunismus setzten sich Menschenrechtsorganisationen und transnationale Aktivistennetzwerke erfolgreich dafür ein, dass die Situation der Roma als „humanitäre Notlage“ dargestellt wurde und auf Europas Tagesordnungen kam (Ram 2010, van Baar 2011b). Einer der Grundpfeiler des EU-Vertrags von Maastricht ist „die Achtung und der Schutz von Minderheiten“ (European Council 1993: 13). In ihren jährlichen Berichten über die Fortschritte der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sowie in ihrem Bericht von 2004 über die Lage der Roma in der nunmehr erweiterten EU kam die Europäische Kommission (2002, 2004) zu einem ernüchternden Befund: Die Situation der Roma in diesen Staaten sei alarmierend, ihre Rechte würden fortwährend verletzt, ihre Diskriminierung bleibe weitverbreitet, und die politischen Bemühungen um eine „Inklusion“ der Roma seien weitgehend „gescheitert“.

Das Ineinandergreifen national und international organisierter Aufmerksamkeit für die Roma durch Nichtregierungsorganisationen wie durch staatliche Stellen hat eine historisch neue Form von „institutionellem Developmentalismus“ innerhalb der umkämpften Grenzen Europas hervorgebracht. Vor diesem Hintergrund ist die Überzeugung zu verstehen, dass die Entwicklung der allgemeinen politischen, sozialen und ökonomischen Institutionen und Infrastrukturen – von parlamentarischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit über Menschenrechts- und Minderheitenschutz bis zu zugänglichen öffentlichen Dienstleistungen und Marktwirtschaft – zum Schutz der Rechte der Roma und zu ihrer Einbeziehung in die europäischen Gesellschaften führen würde.

Dieser institutionelle Developmentalismus ist ein integraler Bestandteil dessen, was ich als „Europäisierung des Bilds der Roma“ bezeichnet habe (van Baar 2011a: 1-19,

3 Eine Foucaultsche (1997 (1984)) Analyse der Problematisierung konzentriert sich nicht auf die Konstruktion eines Phänomens oder einer Gruppe als eines „Problems“, für das es eine oder mehr weniger klare (politische) Lösung gibt. Eine Problematisierung lässt sich vielmehr beschreiben als „die Reihe diskursiver und nichtdiskursiver Werkzeuge und Praktiken, durch die etwas in einer denkbaren und beeinflussbaren Form gestaltet und aktiv als Gegenstand des Expertentums und Wissens begründet worden ist“ (van Baar 2011a: 12).

153-189). Darunter verstehe ich erstens die Problematisierung der Roma nach 1989 unter dem Aspekt ihres „Europäischseins“, zweitens die Klassifikation heterogener, über Europa verstreuter Gruppen unter dem Sammelbegriff „Roma“ und drittens die Ausarbeitung europaweiter Programme zu deren Inklusion, Integration, Entwicklung, Rechtswahrnehmung, Ermächtigung und Teilhabe. Historisch wurden die Menschen, die sich selbst als „Roma“ bezeichnen oder von anderen so bezeichnet werden, oft als eine „nicht-europäische Minderheit“ betrachtet, deren Ursprünge außerhalb Europas liegen und die eine „Gefahr“ für den „Fortschritt“ und die „Zivilisation“ in Europa darstellen sollen. Seit den 1990er Jahren aber sind die Roma als eine „europäische Minderheit“ neu eingestuft worden – mit dem Ziel ihrer Achtung und Einbeziehung als „echte Europäer“.

Diese sich herauskristallisierenden Entwicklungsinteressen an Roma-Themen vermischten sich mit Europas „interner“ wie globaler politischer Neudefinition nach dem Zusammenbruch des Sozialismus. Wie ich an anderer Stelle gezeigt habe (van Baar 2011a: 174-184), wich der anfängliche Optimismus über die Aussichten einer Wiedervereinigung der westlichen und östlichen Teile Europas nach 1989 alsbald tiefen Sorgen. Eine von ihnen war die Migration aus den postsozialistischen Staaten nach Westen.

Diese Befürchtungen hatten zwei Dimensionen. Erstens führte die Verstärkung der Migration durch die Transitionsprozesse in Mittel- und Osteuropa zu einer Verschmelzung der neuen europäischen Sicherheits- und Entwicklungsdiskurse und -programme. Die postsozialistischen Staaten wurden dabei als „migrationserzeugende Länder“ problematisiert, die Europas Sicherheit gefährdeten. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, ein 1993 im Vorläufer der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) neu eingerichtetes Gremium, brachte diese Verschmelzung und ihren Einfluss auf Roma-Angelegenheiten wie folgt zum Ausdruck:

*Das Ziel [...] sollte darin bestehen, die „Lebensqualität“ in den migrationserzeugenden Ländern [sic] [...] zugunsten solcher Verbesserungen, aber auch zugunsten einer Senkung des Drucks auf die internationale Migration zu erhöhen. Zusätzlich zu Handel-, Investitions- und Entwicklungshilfen, die wirtschaftliche Chancen eröffnen, werden die Bemühungen, die spezifischen Probleme der Roma anzugehen, zu denen ihre Diskriminierung und die Gewalttaten gegen sie zählen, erheblich zur Verbesserung ihrer „Lebensqualität“ beitragen. Solche Bemühungen sind wahrscheinlich dazu angetan, die Menschen zu ermutigen, ihr Leben dort fortzusetzen, wo sie sich bereits befinden. (van der Stoel 1993: 11, meine Hervorhebung)*

Wie Guglielmo und Waters (2005: 768) feststellen, war der Grundgedanke hinter dieser Herangehensweise nicht in erster Linie Konfliktvermeidung – der offizielle

Hauptzweck der OSZE –, sondern vielmehr Migrationsvermeidung. Wie sie darüber hinaus erläutern, gab es in europäischen Institutionen konkurrierende Wahrnehmungen in der Frage, ob die Probleme der Roma ein Sicherheitsthema, ein soziales Thema oder ein Rechtethema darstellten bzw. worin eigentlich das richtige Verhältnis zwischen Sicherheit, sozioökonomischen Reformen und Rechten für eine Politik besteht, die sich marginalisierten Gruppen widmet (ebda.: 769).

Doch obwohl zwischen den verschiedenen Akteuren ein Dissens über die „richtige“ Problematisierung der Roma bestand, verschmolzen sie in ihrem Engagement für Roma-bezogene Themen zunehmend Sicherheits- und Entwicklungsaspekte. Diese Verschmelzung hängt stark mit einer zweiten Dimension der Besorgnis über eine Roma-Migration zusammen. Während die Berichte der Europäischen Kommission über den Fortschritt der EU-Beitrittskandidaten die Lage der Roma in Mittel- und Osteuropa durchgängig als tief beunruhigend einstufte, wurden die Anträge der Roma, als sie nach Westeuropa zogen, um dort Asyl zu suchen, fast ausnahmslos abgelehnt. Die Versicherheitlichung der Roma vor der EU-Erweiterung von 2004 war keine zufällige Entwicklung. Sie wurde vielmehr zunehmend zentral für den Umgang der „alten“ EU-Staaten mit den Roma seit dem Beginn der Auflösung Jugoslawiens und der sich verschärfenden Versicherheitlichung der EU-Migrations- und Grenzpolitiken im Allgemeinen (van Baar 2011a, 2015a). Um aber die Auswirkungen der Verschmelzung von Entwicklungs- und Sicherheitsfragen auf die Roma nachzuvollziehen, müssen wir die Geschichte der Gegenwart unter dem Gesichtspunkt der gravierenden Veränderungen von Sicherheits- und Entwicklungsdiskursen und -praktiken nach 1989 schreiben.

### 3. Die Neuproblematisierung von Sicherheit und Entwicklung in Europa

Die Veränderungen in den Sicherheits- und Entwicklungsansätzen und ihre Reflexion in den sich parallel neu formierenden Sicherheits- und Entwicklungsstudien haben viel mit einem gewandelten Verständnis von Konflikten und ihren Ursachen zu tun (Buzan et al. 1998, Escobar 1995). Duffield (2001, 2007) vertritt die These, dass wir unsere Auffassungen von Sicherheit, Entwicklung und deren Zusammenhang historisieren müssen. Wir müssten uns über die Gründe für die Entstehung von Diskursen und Praktiken insbesondere der „menschlichen Sicherheit“, „Nachhaltigkeit“ und „menschlichen Entwicklung“ nach dem Ende des Kalten Krieges Rechnung ablegen. Seiner Beobachtung nach wurden Konflikte im Globalen Süden zwischen den 1950er und

den 1980er Jahren in erster Linie als solche zwischen verschiedenen (meist postkolonialen) Nationalstaaten verstanden, während man sie seit den 1980er Jahren zunehmend als Konflikte zwischen ethnisch, religiös, kulturell oder anderweitig als minoritär und majoritär definierten Gruppen beschreibt. Duffield konstatiert einen Wandel von einem ausschließlich oder vorrangig „nationalen“, staatsbezogenen Verständnis von Sicherheit zu einer zunehmend auch auf Menschen bezogenen Form von Sicherheit, die oft als „menschliche Sicherheit“ gefasst wird. In den Entwicklungsstudien und verwandter Literatur gilt das Aufkommen der „menschlichen Sicherheit“ häufig als Folge eines florierenden Humanismus in den internationalen Beziehungen und Organisationen: Zunehmend würden diese international anerkannte Menschenrechtsnormen berücksichtigen, die Rolle von Individuen und Gemeinschaften bei der Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit anerkennen und auch Bedrohungen des menschlichen Lebens wie Armut, Vertreibung und Krankheit auf ihre Tagesordnungen setzen.

Diese Prioritätenverschiebung von der Sicherheit von Staaten zu der von Menschen und die damit einhergehende Ausweitung des Sicherheitsverständnisses unter Einbeziehung der Gesellschaft hat zu einem ähnlichen Wandel in den entwicklungspolitischen Ansätzen geführt:

*[In diesem Bereich wurden wir Zeugen] einer Abkehr von den früher vorherrschenden staatlich gelenkten Modernisierungsstrategien unter dem Primat des Wirtschaftswachstums und der Annahme, dass sich die unterentwickelte Welt nach Durchlaufen mehrerer Phasen am Ende der entwickelten angleichen würde. Statt der Orientierung am Wirtschaftswachstum per se bildete sich ein breiterer Ansatz in der Entwicklungspolitik heraus, der auf die Verbindung von Verbesserungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und soziale Inklusion als einem wesentlichen Wegbereiter für die Verwirklichung von Marktchancen setzt. (Duffield/Waddell 2006: 44)*

Die postkoloniale Vorstellung der 1960er und 1970er Jahre, dass die Entwicklung der „Dritten Welt“ auf einer Stärkung der individuellen Volkswirtschaften aufbauen müsse, die allmählich in die „entwickelte“ Weltwirtschaft integriert würden, ist im Wesentlichen der neoliberalen Idee gewichen, es seien die Gesellschaften, die es zu entwickeln und „verteidigen“ gelte. Anzukämpfen sei dementsprechend gegen eine „gefährliche Unterentwicklung“, die auf interethnischen, interkulturellen oder interreligiösen Gruppenkonflikten beruhe.

Die Logik hinter diesem veränderten Ansatz – der Ausrichtung auf das Verhältnis von Konflikten, Sicherheit und Entwicklung – war laut Duffield (2007: 4-8) zugleich entscheidend für das Aufkommen des „liberalen Interventionismus“. Dieser legitimierte Interventionen in als „unterentwickelt“ eingestuftes Gegenden und Bevölke-

rungen mit der angeblichen Notwendigkeit, das Leben und die Lebensumstände zu verbessern, Gemeinschaften zu entwickeln und zu ermächtigen, „Befähigungen“ und Sozialkapital aufzubauen und zu stärken sowie das Risiko zu verringern, dass Armut in „destabilisierende“ Konflikte und Migration mündet. Gleichzeitig zielte er auf eine Form von Regierung durch ethnisch, religiös oder kulturell definierte Gemeinschaften respektive ganz allgemein durch Zivilgesellschaften. Diese Sicherheits- und Entwicklungskonzepte und die Rechtfertigung verschiedener Interventionen zur „Ordnung der Sozialbeziehungen“ lassen sich auch auf EU-Entwicklungsansätze zurückverfolgen, die seit Mitte der 1990er Jahre entstanden sind:

*[Berücksichtigen müssen die Entwicklungsinstrumente nunmehr] ihr Potential, die Interessen und Chancen verschiedener Identitätsgruppen innerhalb eines Staats auszugleichen, demokratische Regierungen mit breiter Legitimität in der Bevölkerung zu bestärken, eine Konsensfindung in nationalen Schlüsselfragen zu unterstützen [...] und Mechanismen zur friedlichen Versöhnung von Gruppeninteressen zu entwickeln. (European Commission 1996: 4)*

Die Verquickung von Sicherheit und Entwicklung wurde ebenso wie die Legitimation humanitärer, militärischer und entwicklungspolitischer Interventionen in bestimmten Kontexten diskutiert. Diese Kontexte waren die Entwicklung und die „neuen Kriege“ für den Globalen Süden bzw. die „Konfliktlösung“ oder „Konfliktnachsorge“ etwa für die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion (Duffield 2001, 2007, Fassin/Pandolfi 2010). Für Europas Roma jedoch sind diese Veränderungen noch unzureichend erforscht, und gerade sie könnten als das größte Entwicklungsprojekt betrachtet werden, das Europa nach 1989 innerhalb seiner territorialisierten Grenzen von verschiedenen Akteuren hat durchführen lassen.

Wir sehen hier eine doppelte Bewegung, wie sie typisch ist für die verschwommenen Grenzen zwischen Globalem Norden und Süden. Während Institutionen wie die EU Entwicklungsprogramme internalisiert haben, die zuvor weitestgehend externalisiert waren, „entdeckten“ IGOs wie die Weltbank und die Vereinten Nationen, die sich traditionell auf den Globalen Süden konzentriert hatten, „die Dritte-Welt-Segmente der [...] europäischen Gesellschaften, [die] sich vorwiegend aus Roma zusammensetzen“ (UNDP 2002: 21). Hier vollzieht sich gleichsam eine zeitgenössische, postkoloniale Form dessen, was Foucault (2001: 126) als „Rückwirkung“ bezeichnet hat. Damit ist der Prozess gemeint, in dem „eine ganze Serie von kolonialen [Herrschafts-] Modellen [...] ins Abendland zurückgebracht wurden und bewirkt haben, dass das Abendland an sich selbst so etwas wie eine Kolonisierung, einen internen Kolonialismus, durchgeführt hat“ (ebd.). Im Fall der Roma verhält es sich ähnlich:

Eine Reihe postkolonialer Modelle, Diskurse, Technologien und Praktiken der Entwicklungspolitik, die im Globalen Süden unter postkolonialen Rahmenbedingungen in mehrdeutiger Weise zum Einsatz kamen – und die vom Aufbau von Sozialkapital bis zum Regieren durch Gemeinschaften, Zivilgesellschaften und Partizipation reichen –, wurden nach Europa „zurückgebracht“ und dort transnational für den Umgang mit den Roma angepasst (van Baar 2011a).

Nach 1989 gerieten die Roma nicht nur deshalb in den Blick von IGOs, weil sie von nun an „ein Sicherheitsthema darzustellen“ schienen (Kovats 2001: 95) – und zweifellos auch ein entwicklungspolitisches Thema. Ein weiterer Grund war, dass neue Vorstellungen und Praktiken von Entwicklung und Sicherheit sowie den Schnittpunkten zwischen beidem entstanden sind (van Baar 2011: 153-189, 233-269). Die neu entwickelten Diskurse und Praktiken der „menschlichen Sicherheit“ und „menschlichen Entwicklung“ stellen eine biopolitische Fusion von Entwicklung und Sicherheit dar. Sie betrachten nämlich solche menschlichen Lebewesen, denen man bescheinigt, dass sie „nicht gut in der Lage“ sind, für ihre eigenen „Grundbedürfnisse“ zu sorgen, unter dem Aspekt der Unterentwicklung und folglich als ein Sicherheitsproblem (Chandler 2013, Duffield 2007). Staatliche Interventionen werden als notwendig dargestellt, um das Wohlergehen dieser Menschen zu gewährleisten und die möglichen negativen Auswirkungen ihrer Armut auf die größeren menschlichen und politischen Gemeinschaften, zu denen sie gehören, abzuschwächen. Zugleich sollen die Armen die nötige Unterstützung erhalten, um sich anpassen zu können und widerstandsfähig gegen Druck und Bedrohungen von außen zu werden. Wenn wir die „menschliche Sicherheit“ weniger aus der quasi-humanistischen Perspektive betrachten, die in den Entwicklungsstudien und der Agenda zur sozialen Inklusion der europäischen Roma noch immer überwiegt, sondern eher als eine Gouvernentalisierungs-Technologie verstehen, dann können wir sie kritischer hinterfragen:

*Ähnlich wie die nachhaltige Entwicklung, mit der sie verwandt ist, kann die menschliche Sicherheit als Konzept Spaltungen überwinden, handfeste Interessen verwischen und vordem getrennte Sektoren und Akteure zusammenbringen. Mit ihrem Vermögen, unterschiedliche Machtzentren miteinander zu verflechten, zu ordnen und zu koordinieren, ist die menschliche Sicherheit eine wichtige Technologie der Gouvernentalisierung [...]. Während immer schon ein Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung bestand, spiegelt die menschliche Sicherheit den zeitgenössischen Umbau dieses Verhältnisses. Vor allem verbindet es die beiden Pole auf einem internationalen Terrain nicht versicherter Gruppen, Gemeinschaften und Völker. (Duffield 2007: 113f.)*

Die verschiedenen hier diskutierten Elemente – der Fokus auf innerstaatlichen Konflikten zwischen ethnisch, religiös oder kulturell definierten Gruppen; die Übernahme von Konzepten der menschlichen Sicherheit oder menschlichen Entwicklung zur Garantie der „Grundbedürfnisse“ und „Befähigungen“; und die Legitimation von Entwicklungsinterventionen – sind in den Ansätzen zahlreicher intergouvernementaler Organisationen und NGOs gegenüber den Roma eine Verbindung eingegangen: etwa im Fall der EU, der OSZE, des Europarats, des Open Society Institute (OSI), der Weltbank sowie verschiedenen UN-Einrichtungen.

Seit nunmehr zwei Jahrzehnten haben diese transnationalen Organisationen den Willen bekundet, eine Wende für Europas Roma herbeizuführen (van Baar 2011a). In den Berichten von IGOs ist unentwegt von Versuchen die Rede, die Lebensumstände der Roma zu „verbessern“, wengleich sich der Ausdruck „verbessern“ selten auf konkrete „Verbesserungen“ in der Gegenwart bezieht, sondern auf das, was für die Zukunft erwünscht und antizipiert wird. Erklärtes Ziel ist es, „beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsdiensten und Wohnraum die Kluft zwischen Roma und Nicht-Roma zu schließen“ (European Commission 2014: 1) bzw. Programme aufzulegen, „die auf eine Verbesserung der Situation der Roma und eine Schließung jeder Kluft zwischen Roma und der Gesamtbevölkerung abzielen“ (FRA 2014: 7).

Die Metaphern der Klüfte, Fallen, Teufelskreise und Brücken sind zum festen Bestandteil der Entwicklungsdiskurse dieser IGOs geworden. Die ersten großen regionalen Berichte über die Roma vom UNDP (2002) und der Weltbank (2005) beispielsweise waren einschlägig betitelt: „Avoiding the Dependency Trap“ respektive „Breaking the Poverty Circle“; und die Mittel und Wege, wie man solche Fallen vermeidet und aus solchen Kreisläufen ausbricht, wurden oft durch die Metapher der Brücke und die Institutionalisierung brückenbildender „Mediatoren“ in den Bereichen Gesundheitsdienst, Schulbildung, Polizeiwesen und Gemeinschafts- oder Arbeitsmarktinterventionen symbolisiert. Symptomatisch hierfür ist die 2011 gestartete, von der EU und dem Europarat getragene Initiative ROMED zur Ausbildung von „Roma-Mediatoren“ auf all diesen Gebieten.

Der Grundgedanke dieser Diskurse ist stets derselbe: Vorhandene oder noch zu konzipierende Entwicklungsprogramme und -techniken – zu sozialer Inklusion, Kapazitätsaufbau, menschlicher Sicherheit, gesellschaftlicher Teilhabe, Ermächtigung, Gemeinschaftsentwicklung oder Polizeiarbeit – sollen die Roma weniger abhängig, weniger verwundbar, weniger arm und weniger isoliert machen. Sie sollen so dazu „befähigt“ werden, sich zu vollwertigen Mitgliedern der Gesellschaften zu entwickeln, in denen sie leben, und von ihrer Staatsbürgerschaft einen besseren Gebrauch zu machen als jetzt.



Ich bezeichne diesen institutionalisierten Willen, die Situation der Roma zu verbessern, als einen postsozialistischen „institutionellen Developmentalismus“, weil diese Diskurse, die technisch denen des modernistischen (postkolonialen) Developmentalismus der 1950er bis 1970er Jahre gleichen, suggerieren, die gegenwärtig „unterentwickelten“ Roma würden nach Durchlaufen mehrerer kontinuierlicher Phasen allmählich zu den „entwickelten“ Mehrheiten aufschließen. Mehrere zentrale Entwicklungsprogramme der EU, der Weltbank und des OSI – wie die „Decade of Roma Inclusion 2005-2015“ und das „EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020“ (European Commission 2011) – basieren auf dieser developmentalistischen Logik und „aufgeklärten“ Geisteshaltung, die sich eine „Inklusion“ der Roma in Europa in absehbarer Zukunft vorstellt.

Doch steht diese Logik im Gegensatz zu der Art und Weise, wie viele Roma-bezogene Entwicklungsprogramme vor Ort angelegt wurden. Die Neoliberalisierung der Entwicklung hat unter anderem zu ihrer starken Biopolitisierung geführt (van Baar 2011a). In Übereinstimmung mit den biopolitischen Dimensionen der Entwicklungsdiskurse und -programme konzentriert sich ein an den Menschen orientierter Ansatz der Entwicklung und menschlichen Sicherheit vor allem auf die materielle und geistige Eigenständigkeit der Roma. Um diese Eigenständigkeit auf individueller wie auf kommunaler Ebene zu erreichen, zielen solche Programme auf gemeinschaftsbezogene Entwicklungsformen; „aktive“ Bürgerschaft einschließlich sozioökonomischer und soziopsychischer Aktivierung; Gemeinschafts- und Befähigungsaufbau; Bewusstseinsbildung; Human- und Sozialkapitalbildung; die Stimulation „erwünschter“ Lebensweisen sowie die Gewährleistung von „Grundbedürfnissen“ wie einen Zufluchtsort und elementare Infrastrukturen. Diese mannigfaltigen Programme konzentrieren sich auf die biopolitischen Bedingungen, die erfüllt sein müssten, um die Situation der Roma zu verbessern und ihre „Befähigungen“ auszubauen. Von einer Biopolitisierung der Roma-bezogenen Entwicklungsprogramme zu sprechen, heißt nicht zwangsläufig, dass diese Programme „auf dem Papier“ immer unter diesem Vorzeichen problematisiert worden wären. Gemeint ist vielmehr, dass diese Biopolitik in der konkreten alltäglichen Zusammenführung solcher Programme mit den „lokalen“ Kulturen, Bedingungen und Herrschaftstraditionen zum Ausdruck gekommen ist (van Baar 2011a, 2012).

Diese biopolitischen Praktiken einer neoliberalen Entwicklungspolitik – und ihre Verschmelzung mit der Sicherheitspolitik – basieren nicht mehr auf einer Praxis, die von einem Kontinuum der Entwicklung ausgeht, in dem die „unterentwickelten“ Roma nach und nach Anschluss an ihre „entwickelten“ Mitbürger finden. Die Biopo-

litik der Entwicklung hat sich vielmehr überwiegend von dem Diagramm einer graduellen Skala zwischen „uns“ und „ihnen“ gelöst und das einer Bruchlinie zwischen „ihrem“ und „unserem“ Leben eingeführt.<sup>4</sup> Dass sich eine solche Diskontinuität zeigt, liegt indes nicht nur an einem biopolitischem Entwicklungsverständnis, sondern auch an der Kopplung der gegenwärtigen biopolitischen Entwicklungspraktiken mit geopolitischen Hürden, die auf lokaler und transnationaler europäischer Ebene für die Roma errichtet wurden.

#### 4. Eingehegte Mobilität und die Geopolitik der versicherheitlichten Grenzen Europas

Wie oben dargelegt, war die Versicherheitlichung der Roma im Vorfeld der EU-Osterweiterung von 2004 entscheidend dafür, wie sie – und vor allem die Migranten unter ihnen – in den EU-Mitgliedstaaten behandelt wurden. Ich habe auch erklärt, dass der Grundgedanke der „Developmentalitäten“ gegenüber den mittel- und osteuropäischen Roma in erheblichem Maße auf der Verhinderung von Migration beruhte. Diese sicherheitsorientierten Züge waren freilich nicht auf die diskursiven Rahmungen und Rationalitäten der europäischen Minderheitensteuerung beschränkt. Sie wurden vielmehr, im Widerspruch zum vorherrschenden Selbstbild der EU, vollständig in ihre Architektur und in ihre Technologien des supranationalen Regierens integriert. Die Europäisierung und Versicherheitlichung der Migrations- und Grenzpolitik in Europa nach 1992 lässt sich als Nebenwirkung der wirtschaftlichen Integration Europas und vor allem der Entwicklung des EU-Binnenmarkts verstehen (Huysmans 2006). Die größtenteils ökonomisch motivierte Integration der Schengener Abkommen in das EU-System im Laufe der 1990er Jahre und der „Abbau“ der EU-Binnengrenzen haben einen Transformationskreislauf ausgelöst, in dem die Migrationspolitik und die Strategien gegenüber dem transnationalen Verbrechen, illegalen Handel und Terrorismus zusammen vergemeinschaftet, das heißt unter die supranationale „Gemeinschaftsmethode“ der EU gebracht wurden.

An diesem institutionellen Schnittpunkt von Freiheit und Sicherheit werden erwünschte Formen des Personen-, Kapital-, Gütern- und Dienstleistungsverkehrs – wie jene, die üblicherweise mit Wirtschaft, Tourismus, Studentenaustausch und der Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte einhergehen – in unklarer Weise von unwillkommenen und unerwünschten Verkehrsformen unterschieden, die das ordnungsge-

<sup>4</sup> Den Foucaultschen Begriff des Diagramms habe ich an anderer Stelle erörtert; vgl. van Baar 2011a: 36-39.

mäße Funktionieren des EU-Binnenmarkts und der mit ihm verbundenen Freizügigkeit gefährden würden. Nicht nur das transnationale Verbrechen, Terrorismus und Schwarzhandel wurden unter diese „gefährlichen“ Zirkulationsformen eingestuft, sondern auch eine unregelmäßige Migration einschließlich jener der globalen Armen (Duffield 2007, Jansen et al. 2015, New Keywords Collective 2016). Die Unterscheidung ist deshalb so verschwommen, weil die EU im Zuge dieser politischen Transformationen ihren Umgang mit Migration mit dem Kampf gegen das transnationale Verbrechen, Schattenwirtschaften, Schmuggel und Terrorismus enggeführt hat.<sup>5</sup> Die Migrationspolitik wurde direkt mit der neugestalteten Sicherheitspolitik der EU kurzgeschlossen und folglich einem starken Druck ausgesetzt, die Migration als (potentiell) destabilisierendes Phänomen zu etwas Irregulärem zu machen – eine Tendenz, die seither mit der Vertiefung von Europas „Migrations- und Flüchtlingskrise“ nur noch offensichtlicher geworden ist (New Keywords Collective 2016). Wir können diese Problematisierung der Migration unter dem Sicherheitsaspekt als eine direkte Form von Versicherheitlichung verstehen, die institutionell auf EU-Ebene propagiert wird und die sich neben verschiedenen indirekten, zumeist sozialen und kulturellen Formen von Versicherheitlichung herausbildet (vgl. Huysmans 2006, van Baar 2017a). Diese Formen von Versicherheitlichung haben sich stark mit nationalen und subnationalen Formen vermischt, in die verschiedene Akteure involviert waren, von staatsbezogenen Akteuren wie Politikern, Entscheidungsträgern, der Polizei und anderen Sicherheitsexperten bis zu den Medien, „wachsamen“ Bürgergruppen, Populisten und Extremisten.

Besonders seit 2010, als die Ausweisung von Romani-Migranten aus Frankreich große Medienaufmerksamkeit erregte, hat die Forschung die Behandlung der Roma aus der Perspektive der Versicherheitlichung diskutiert und registriert, wie sie als angebliche Bedrohung der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Gesundheit, sozialen Sicherheitssysteme und nationalen Sicherheit problematisiert wurden (Aradau 2015, Parker 2012, van Baar 2011b). Die Trends zur Versicherheitlichung der Roma – sowohl von Migranten als auch von nationalen Minderheiten – sind Teil einer allgemeineren Entwicklung, ihre Status als Bürger, Migrant, Asylbewerber oder Flüchtling zu irregularisieren. Durch überwölbende Praktiken und Strategien der Orientalisierung, Versicherheitlichung und Nomadisierung sind die Roma als „rückständig“ und „minderwertig“, als „kriminell“, „gefährlich“ und „betrügerisch“ problematisiert worden, als „wandernde Parasiten“ und „starrsinnige Wanderer“ – und damit als irregulär in

5 Ausführlicher erörtern diese Thematik Bigo 2008, Huysmans 2006 und van Baar 2015a, 2017a.

den verschiedenen Bedeutungen, die mit der Abweichung von dem verbunden sind, was „normal“, „natürlich“ und „regulär“ gemacht worden ist (van Baar 2015b). Diese Problematisierungen haben die rigiden und rassifizierenden Maßnahmen gegen die Roma normalisiert; Maßnahmen, die von Vertreibungen, ethnischem Profiling und verstärkter Überwachung bis zur Beschlagnahmung und Zerstörung ihrer Besitztümer, Abschiebungen sowie schulischer und wohnsitzbezogener Segregation reichen.

Seit dem Zusammenbruch des Staatssozialismus und im Wesentlichen infolge dieser rassifizierenden Irregularisierungsprozesse wurden wir Zeuge zunehmender radikaler Versuche, die Fähigkeit von armen inländischen Roma wie auch von Romani-Migranten, auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene umherzuziehen, zu kontrollieren und zu steuern (vgl. auch Kóczé 2017). Die Prozesse der Irregularisierung sind mittlerweile ein fester Bestandteil des aktuellen Bemühens um eine Legitimation dafür, dass die Roma anders behandelt werden als andere EU-Bürger: dass sie auf minderwertige, segregierte oder provisorische Unterkünfte, Bildungseinrichtungen und Gesundheitsdienste verwiesen werden und in den extremsten, zunehmend normalisierten Fällen aus ihren Häusern oder Lagerplätzen zwangsgeräumt und aus ihren Ländern vertrieben werden (van Baar 2011b, 2015a).

Die Schaffung von Bedingungen der Abschiebbarkeit (De Genova 2002) und Vertreibbarkeit (van Baar 2017a) – die gelebten Erfahrungen und Notlagen, unter denen die zwangsweise Entfernung von Personen aus dem Staat oder allgemeiner aus einem schützenden Zufluchtsort überhaupt zustande kommen kann – ist für die politische Ökonomie des internationalen Migrationsmanagements in seiner Verschränkung mit dem Entwicklungs-Sicherheits-Nexus unentbehrlich geworden. Während die Praxis der Abschiebung zur erzwungenen Mobilität der Roma und ihrer eingeebneten Wanderschaft auf europäischer Ebene geführt hat, hat sie die Praxis der rassifizierten Ghettoisierung aufgrund von Zwangsräumungen und dauerhafter Segregation in Situationen gebracht, die einer erzwungenen Immobilität und beschränkten „Produktion von Örtlichkeit“ nahekommen (Appadurai 1996). Die Tatsache, dass viele europäische Bürger diese rigiden, oft illegalen Maßnahmen zunehmend als „normal“ betrachten (FRA 2009), beweist den „Erfolg“ der Versicherheitlichung und die Entpolitisierung des Umgangs mit der sozioökonomischen und migrantischen Mobilität der Roma. Ihre Entfernung gilt vielen als eine genuin apolitische und technokratische Angelegenheit und als „vernünftige“ Voraussetzung, um die soziale und öffentliche Ordnung durchzusetzen (van Baar 2014).

Verschiedene Migrations- und Grenzforscher haben argumentiert, dass die zeitgenössischen Grenzregime vor allem zum Verwischen der Abgrenzung von „innen“ und

„außen“ beigetragen haben, eine Entwicklung, die mit Prozessen der selektiven und rassifizierenden Filterung von Arbeitsmobilitäten einhergegangen ist (De Genova 2002, Mezzadra/Neilson 2012). Entgegen der Annahme, dass eine Gesellschaft ihre Totalität nur durch Ausschluss geltend machen kann, haben Sandro Mezzadra und Brett Neilson zu zeigen versucht, dass die Position deregulierter Migranten besser als eine der „differentiellen Inklusion“ zu verstehen ist. Was sich an den umkämpften Grenzen zwischen Globalem Norden und Süden beobachten ließ, war in der Tat eine legale Erzeugung von Illegalität und ein entsprechender Prozess der Inklusion von Migranten durch eine Entrechtlichung, die die Bedingungen schafft, unter denen eine rassische Kluft in die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft und der Bürgerschaft eingeschrieben wird. Aus dieser Perspektive prägen die Vorrichtungen und Praktiken der Grenzbefestigung die Bedingungen, unter denen ein Grenzübertritt möglich ist und tatsächlich praktiziert und erlebt wird. [...] [D]er Begriff der „differentiellen Inklusion“ verweist auf die Ersetzung der binären Unterscheidung zwischen Inklusion und Exklusion durch kontinuierliche parametrische Anpassungen – das heißt Prozesse des Filterns und Selektierens, die sich auf mannigfaltige und veränderliche Maßstäbe, Ratings und Evaluationen stützen. (Mezzadra/Neilson 2012: 67 f.)

Die Logik der „differentiellen Inklusion“ entspricht der Logik, die ich der Europäisierung des Bilds der Roma zuschreibe: Wir haben seit 1989 eine mehrdeutige Umstellung von einem Verständnis der Roma als externalisierten Außenseitern, von denen Europa sich in seinem Selbstverständnis abgrenzte, zu ihrer Darstellung als internalisierten Außenseitern gesehen, die als produktive, teilhabende und „wahre“ Europäer einzubeziehen sind (van Baar 2011a). Die Mechanismen der differentiellen Inklusion standen nicht im Widerspruch zu sozialistischen oder wohlfahrtsstaatlichen Konzepten für den Umgang mit den Roma und ihrer Position auf dem Arbeitsmarkt. Doch während die Regime der differentiellen Inklusion vor 1989 – beispielsweise die Nomadisierung der Roma – dazu dienten, die ost- und die westeuropäischen Romani-Minderheiten nationalstaatlich zu regulieren, wurden sie seit 1989 mobilisiert, um die neu entstandenen transnationalen Formen von Arbeits- und Roma-Migration innerhalb Europas umkämpfter Grenzen zu steuern (van Baar 2011b).

Im Zusammenhang mit Entwicklungsprogrammen im Globalen Süden hat Duffield (2010) wie folgt argumentiert: Bedingt durch den Zuschnitt dieser Programme auf Selbständigkeit und biopolitische Formen der Entwicklung, die nicht wesentlich zu dauerhaften Wegen aus der Armut, sondern lediglich zur Wahrung eines prekären Status quo beitragen, pflegt die Entwicklungspolitik an ihrem Schnittpunkt mit der Sicherheitspolitik auf eine zwiespältige Einhegung der Unterentwicklung und eine

Selbständigkeit in permanenter Not hinauszulaufen. Da die Eigenständigkeit, die diese Programme fördern, in der Regel zu verschiedenen Formen anfälliger, provisorischer Reparatur-Netzwerke führt, müssen sie immer wieder aufs Neue aufgelegt und legitimiert werden. Was ich – sowohl bezüglich der migrantischen als auch der sozio-ökonomischen Mobilität – als „Perpetuum mobile der erzwungenen Mobilität“ bezeichnet habe (van Baar 2015a), deutet auf einen vergleichbaren Mechanismus in Bezug auf die gegenwärtige Position der (besonders ost- und mitteleuropäischen) Roma hin. Diese mobile Maschine „zieht“ Arbeit aus den Roma, und die Art und Weise, wie Entwicklung und Sicherheit in dieser und durch diese Maschine verschmolzen wurden, perpetuiert die prekäre Lage der Roma und entpolitisiert die derzeit verstärkten Zustände ihrer Vertreibbarkeit, Abschiebbarkeit und Prekarität. Aus der Perspektive der differentiellen Inklusion sind sowohl Vertreibung als auch Abschiebung sowie ihre räumlichen Entsprechungen der Lagerunterbringung und Ghettoisierung „Technologien der Staatsbürgerschaft“ (Waters 2010), die im Fall der Roma dazu tendieren, deren Mobilität, gesellschaftliche Zugehörigkeit und Abweichung rassisch und räumlich zu regulieren.

Wenn man sie als Sicherheitstechnologien in dem Sinne betrachtet, dass sie Unterentwicklung einhegen, dann überschneiden sich Roma-bezogene Entwicklungsprogramme unablässig mit den Mechanismen der Ausweisung und Marginalisierung, verstanden als Technologien der Staatsbürgerschaft in dem Sinne, dass sie Mobilität, Zugehörigkeit und Abweichung differentiell regulieren. Wie bereits bemerkt, wohnt eine solche Verquickung den Konzeptionen von Entwicklungsprogrammen oder solchen der menschlichen Sicherheit nicht automatisch oder absichtlich inne. Sie manifestiert sich vielmehr erst in dem Moment, in dem diese Programme mit „lokalen“ Kulturen, Bedingungen und Traditionen des Regierens zusammengeführt werden. Ich möchte nachzeichnen, wie diese Verschmelzung in der Praxis aussieht, indem ich den Fall der Roma in der Ostslowakei untersuche.

Viele slowakische Roma leben in radikal abgesonderten ländlichen Enklaven und städtischen Ghettos. Die meisten waren Nutznießer von Entwicklungsprogrammen, die sich auf die Gemeinschaftsentwicklung durch Sozialarbeit und Gemeindezentren konzentrieren, welche indirekt, durch NGOs und nationale Regierungen, von IGOs finanziert werden. Eine der größten, langfristig angelegten Entwicklungs-NGOs ist ETP, die ihre Arbeit wie folgt beschreibt:

*ETP Slovakia beschäftigt die am stärksten motivierten Roma beim Bau neuer Wohnungen und verbessert so ihre Arbeitsgewohnheiten, lehrt baumeisterliche Fähigkeiten und hilft ihnen*

*dadurch, Vollzeitstellen zu bekommen und zu behalten. Zusätzlich zu dieser Entwicklung von Lebensgrundlagen betreibt ETP Slovakia ein Netzwerk von Familienförderungs-Gemeinschaftszentren [...], die die ganze Roma-Familie bei der Inanspruchnahme von Sparkonten (savings programs) und Mikrokrediten, Rechtsberatung und Sozialleistungen einbeziehen. Darüber hinaus bieten wir Vorschulclubs, Programme zur Prävention von Schulabbruch, Elternkurse und Teenager-Beratung sowie eine Vielfalt von sozialen und kulturellen Aktivitäten für die ganze Gemeinschaft durch die Gemeindezentren.<sup>6</sup>*

Wie dieses Profil illustriert, sind für die Roma-bezogene Entwicklungspolitik Familien, Gemeinschaften, Existenzsicherungssysteme (*livelihood systems*) und soziale Netzwerke – das Leben also oder die Bevölkerung – der Hauptbezugspunkt, nicht der Staat. Diese Projekte zur Förderung der menschlichen Sicherheit und der Entwicklung zielen in hohem Maße darauf, die gemeinschaftsbasierte Eigenständigkeit zu stärken, indem sie der Gemeinschaft dabei helfen, ihre „Grundbedürfnisse“<sup>7</sup> zu befriedigen, auch wenn sie die Roma zugleich dabei unterstützen, sich in den öffentlichen Diensten zurechtzufinden (vgl. auch van Baar 2011a: 249-253).

Diese Praktiken kommen in einem gesellschaftlichen Umfeld von erheblicher ziviler und institutioneller Feindseligkeit, Romaphobie und „begründeter Zigeunerfeindlichkeit“ (van Baar 2014) zum Einsatz, in dem die Versicherheitlichung der Roma allgegenwärtig ist. In der Slowakei befinden sich die Roma wie anderswo in Mittel- und Osteuropa angeblich in einem permanenten Konflikt mit ihren Nicht-Roma-Nachbarn: Die Schattenwirtschaften, in denen zahlreiche Roma beschäftigt werden, die Sozialleistungen, von denen viele von ihnen leben, und das Bevölkerungswachstum, das sie auslösen sollen, gelten oft als Beweis dafür, dass sie eine Bedrohung der Funktionsfähigkeit des Staates darstellen. Zudem hat die Weise, wie national und international unterstützte Programme zur „Aktivierung“ der Roma (zum Beispiel durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik) lokal in der Ostslowakei umgesetzt wurden, zu ernsthaften Formen ihrer Ausbeutung und Entmenschlichung geführt. Angesichts einer feindseligen Umwelt und mangelnder Arbeitsplätze wie adäquater Trainingsprogramme nutzten sowohl private als auch öffentliche Arbeitgeber die öffentlichen Bauvorhaben und anderen Aktivierungsmaßnahmen, in die viele Roma gegen einen bedingten Zugang zu Sozialleistungen eingebunden wurden, um sich billige Arbeitskräfte zu verschaffen. Während manche Firmen ihre Roma-Angestellten erst entließen,

6 Vgl. <http://wbi.worldbank.org/developmentmarketplace/ready-to-scale/etp-slovakia?destination=&page=6&viewall=all&> (letzter Zugriff 12.10.2015).

7 Die Definition dieser „Grundbedürfnisse“ mag sich von Fall zu Fall unterscheiden. Für eine Diskussion der Probleme bei der Definition von Grundbedürfnissen vgl. van Baar 2011a: 244-247.

um sie anschließend über Aktivierungsmaßnahmen, die ihnen 60 Prozent des Mindestlohns zahlten, neu einzustellen, mobilisierten Kommunen immer wieder Aktivierungsprogramme, um Roma im Wesentlichen überflüssige Arbeiten verrichten zu lassen und damit öffentlich altbekannte Zigeuner-Stereotypen vorzuführen (van Baar 2012). Ein Bürgermeister, den ich 2015 traf und der sich der Nachteile von Tätigkeiten im Rahmen von Aktivierungsmaßnahmen bewusst war, bot diese dennoch an, weil er sie für ein Instrument hielt, mit dem die Roma gegenüber den Nicht-Roma ihre Arbeitsbereitschaft unter Beweis stellen konnten. Die konsistente Logik dieses einst von Barker (1981) so genannten „neuen Rassismus“ besteht darin, dass lediglich „gewöhnliche Menschen reale Ängste um ihre Identität, Sicherheit oder ihr Wohlergehen haben müssen, damit die Gesellschaftsordnung gefährdet ist“ (Duffield 2007: 200, seine Hervorh.). Dieser rassistische Diskurs hat sich als „begründet“ und damit akzeptabel erwiesen, denn „man muss diejenigen, die so anders sind als man selbst, nicht einmal ablehnen oder beschuldigen, um zum Ausdruck zu bringen, dass die Anwesenheit dieser Fremden eine Bedrohung der eigenen Lebensweise darstellt“ (Barker 1981: 18).

In diesem Kontext, in dem die Entwicklungspolitik stark biopolitisiert und die Marginalisierung der Roma durch Versicherheitlichung und „begründete“ Zigeunerfeindlichkeit legitimiert worden ist, ist Entwicklungsarbeit zum Angebot von „Reparaturpaketen“ herabgesunken. Weil diese schwerlich nachhaltig wirken können, setzen sie „ein Regime internationaler sozialer Sicherung als letzten Ausweg“ voraus (Duffield 2007: 18), das immer wieder neu in Anspruch genommen werden muss.

So wenig wie meine allgemeineren Ausführungen implizieren meine lokalen Beobachtungen, dass der Aktivismus innerhalb der heterogenen Romani-Bewegung und die Sozial- und Gemeinschaftsarbeit völlig wertlos sind oder nur vernachlässigbare Auswirkungen haben. Sozial- und Gemeinschaftsarbeiter, einschließlich derer aus Nichtregierungs- und religiösen Organisationen, können auf lokaler Ebene oft etwas bewegen: etwa als Mittler zwischen Individuen, Familien und Gemeinschaften und auf Feldern wie Gesundheit, Bildung, Glaube, Recht und Zugang zu sozialen Dienstleistungen, Justiz und Fürsorge (Škobla et al. 2016). Auch waren Bewegungsakteure federführend daran beteiligt, die zeitgenössischen Sicherheits-, Entwicklungs-, Migrations- und Bürgerschaftsregime zu kritisieren (van Baar 2011a, 2015b, 2017b). Durch „Reiseaktivismus“ (van Baar 2011a) versuchen sie, die beschriebenen Formen der Roma-Problematisierung und die gesellschaftlichen Mechanismen, die eine Verbesserung der Lage der Roma ernsthaft behindern oder die romafeindlichen Rassismen nähren, zu re-politisieren. Diese Akteure haben die Europäisierung des Roma-Bilds



mobilisiert, um für die Roma beispielsweise (das Recht auf) Rechte, Sitze in diversen politischen Gremien, Entscheidungsbefugnisse ganz allgemein, einen Platz in nationalen und europäischen Geschichtsdarstellungen und Gedenken sowie nicht zuletzt ihre Einbeziehung in die Erforschung der Exklusion einzufordern, von der sie üblicherweise ausgeschlossen waren. Oft mobilisieren diese Akteure und Netzwerke neu entwickelte Initiativen der politischen Partizipation, um nach Möglichkeit „Problemräume“ – in denen die Roma einseitig als „Problemgruppen“ oder entpolitisierte Entwicklungssubjekte vorkommen – in „dilemmatische Räume“ zu verwandeln, wie Honig (1996) das nennt. Diese Räume bieten keine fertigen Lösungen für die Probleme der Versicherheitlichung, Entwicklung und differentiellen Inklusion, machen aber Konflikte, Widersprüche und die Auswirkungen von Prozessen wie der Versicherheitlichung sichtbar und hörbar – und damit öffentlich und dem Disput und der Beratung zugänglich (van Baar 2011a: 248-267).

Meine Überlegungen besagen nicht, dass die komplexen Infrastrukturen der gegenwärtigen Migrations-, Sicherheits- oder Entwicklungsregime – wie auch die von den Roma selbst geschaffenen Infrastrukturen – nicht dazu genutzt worden wären, die Ziele, für die diese Regime und ihre Mechanismen „offiziell“ ins Leben gerufen wurden, auf den Prüfstand zu stellen, zu diskutieren und ins Gegenteil zu verkehren (Solimene 2017). Ich habe umfassend dargelegt, dass „Gegen-Verhalten“ – Praktiken, die herrschende Machtverhältnisse herausfordern – eher innerhalb als außerhalb des Horizonts der maßgeblichen Gouvernamentalitäten anzutreffen sind (van Baar 2011a). Praktiken des Widerspruchs werden im Zuge der Artikulation aller Arten von gouvernementalisierenden Interventionen sichtbar, nicht erst im Nachhinein oder als Einspruch von außen: „Widerstreitende oder Kampfbeziehungen [...] sind konstitutiv für das Regieren und nicht einfach nur eine Quelle programmatischen Scheiterns und (späterer) Neuausrichtung“ (O'Malley et al. 1997: 505).

Zugleich haben die diversen Kämpfe der Akteure inner- und außerhalb der eher offiziellen sozialen, staatsbürgerlichen und religiösen Bewegungen der Romani in einem bestimmten Kontext stattgefunden: nämlich im Rahmen weitreichender Prozesse der Neoliberalisierung und ihrer Amalgamierung mit lokalen und nationalen Kulturen, Bedingungen und tradierten Regierungsformen. Obwohl die Roma Mittel und Wege gefunden haben, die Methoden, die sie zum Ziel zweideutiger Sicherheits- und Entwicklungsregime werden ließen, in Frage zu stellen, ihren Bedürfnissen anzupassen oder zu umgehen, waren sie und ihre Verbündeten zugleich mit der enormen Herausforderung konfrontiert, sich gegen den anhaltenden Trend zur Rassifizierung der Armut in Europa zur Wehr zu setzen (van Baar 2011a: 233-269).

## 5. Ein Brückenschlag zwischen eingehogter Mobilität und biopolitischer Entwicklung

Verschiedene bilaterale und europäische Abkommen haben die Entwicklungshilfe für Länder im Globalen Süden an deren Bereitschaft zur „Rücknahme“ von Personen geknüpft, die aus diesen Ländern „irregulär“ nach Europa eingewandert waren. Durch diese Auslagerung von Migrations- und Grenzregimen in Nachbarländer vermochten es die EU und ihre Mitgliedstaaten, neue Interventionstechnologien in diesen Ländern einzuführen (Duffield 2007, Jansen et al. 2015, van Houtum 2010).

Dieser Mechanismus blieb nicht auf den Globalen Süden beschränkt. Er wurde vielmehr auch auf Staaten an Europas umkämpften Grenzen wie Rumänien, Bulgarien und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens ausgedehnt. 2012 etwa unterzeichneten die französische und die rumänische Regierung ein Abkommen zur Erleichterung der „Umsetzung [...] 80 konkreter Projekte zur Reintegration von Rückkehrern aus Frankreich“ (zitiert nach ERRC 2012a), insbesondere rumänischen Roma. Ein weiteres Beispiel ist ein Abkommen zwischen Deutschland und dem Kosovo aus dem Jahr 2010. In ihm einigten sich beide Regierungen auf die „Rückführung“ von 14 000 Personen in den Kosovo, darunter 10 000 kosovarischen Roma und ihren – überwiegend in Deutschland aufgewachsenen – Kindern. Die meisten dieser Roma hatten in den 1990er Jahren während der Jugoslawienkriege in Deutschland Asyl gesucht und waren auf der Grundlage eines fragwürdigen Rechtsakts „geduldet“ worden: Die sogenannte Duldungsvereinbarung setzte ihre Abschiebung zeitweise aus und erzeugte rechtlich einen Zustand permanenter Abschiebbarkeit (van Baar 2017b).

Gleichzeitig begannen mehrere deutsche Bundesländer mit dem „Kosovo Rückkehrprojekt URA 2“ oder kurz „URA“ (albanisch „Brücke“): Um die Reintegration heimkehrender Personen zu unterstützen [...], haben sich deutsche Behörden [...] in dem Projekt „URA 2“ zusammengeschlossen, um speziell in der Republik Kosovo ihren Beitrag für ein erfolgreiches und nachhaltiges Rückkehrmanagement zu leisten. (BAMF 2015, 2)

Die Ergänzung des Worts „Rückkehr“ um das Wort „Management“ darf man so verstehen, dass die Durchführung der Abschiebemaßnahmen und nicht die Rückkehr selbst als „erfolgreiches und nachhaltiges“ Unterfangen anvisiert wird. Die Idee von URA ist, „Anreize für eine freiwillige Rückkehr“ zu schaffen und sich dabei „nach den tatsächlichen Bedürfnissen“ der Rückkehrer zu richten (Roma Center 2014: 38). Diese Anreize umfassen u. a. Sozialberatung, psychologische Betreuung, psychothera-

peutische Beratung, Unterstützung bei Verwaltungsformalitäten, einmalige Erstattung von Behandlungskosten, Nachhilfe für schulpflichtige Kinder, Startgeld für erfolgversprechende Geschäftsideen sowie die „Übernahme von Einrichtungskosten von bis zu 600 € für freiwillige Rückkehrerinnen und Rückkehrer sowie bis zu 300 € für rückgeführte Personen“ (BAMF 2015: 2). Doch wie mehrere Organisationen dokumentiert haben, sieht es mit der Umsetzung von URA2 vor Ort düster aus, besonders was Romani-Rückkehrer betrifft (ERCC 2012b, Roma Center 2014, UNICEF 2012). Nicht nur ist die Situation der Roma im Nachkriegs-Kosovo nach wie vor dramatisch; die abgeschobenen Roma sind bislang auch nur minimal betreut worden.

Wenn wir die illegale, jedoch offiziell verurteilte Abschiebung von Roma aus Belgien im Jahr 1999<sup>8</sup> erstens mit der illegalen, jedoch geduldeten und nach wie vor praktizierten Abschiebung von Roma aus Frankreich seit 2007 und zweitens mit der rechtlich einwandfreien Ausweisung von Roma aus Deutschland im aktuellen Jahrzehnt vergleichen, zeichnet sich eine nichtlineare, verstörende Entwicklung ab: Die „legale Erzeugung von Illegalität“ (De Genova 2002) ist inzwischen erstaunlich normalisiert und in den gegenwärtigen Nexus von Sicherheit und Entwicklung bezüglich der Roma Europas integriert worden.

Hier wie in der grundsätzlichen Situation, die ich beschrieben habe, geht es nicht mehr um „Staat[en] auf dem Wege der Modernisierung oder Industrialisierung, die damit beschäftigt sind, die Wohlstandskluft zwischen der entwickelten und der unterentwickelten Welt zu schließen“. Wir haben es vielmehr mit Staaten unterm Regiment der menschlichen Sicherheit zu tun, „die damit beauftragt sind, die Bevölkerung einzuhegen und die globale Wanderung nichtversicherter Völker durch die Förderung entwicklungspolitischer Technologien der Selbständigkeit zu reduzieren“ (Duffield 2007: 123). Die offizielle Philosophie der Roma-bezogenen Entwicklungsprojekte geht von der Prämisse aus, dass „sie“ sukzessive werden können wie „wir“ und dass „sie“ sich somit überwiegend auf derselben sozioökonomischen Leiter befinden wie „wir“; „sie“ brauchen einfach die Unterstützung durch Entwicklungsprojekte, um emporzusteigen. Dessen ungeachtet hat die Überschneidung der Biopolitik der Entwicklung mit den innereuropäischen geopolitischen Bedingungen der eingehegten Mobilität eine Situation geschaffen, in der es für die Ärmsten unter den Roma immer schwieriger geworden ist, der Armut und gesellschaftlichen Isolation zu entkommen. Trotz der metaphorischen Brücken und überbrückbaren Klüfte hat die Art und Weise, wie die Roma zum Gegenstand institutionalisierter Entwicklungs- und Sicherheits-

<sup>8</sup> Der berüchtigte Fall der illegal aus Belgien deportierten slowakischen Roma und das anschließende Verfahren gegen Belgien sind umfassend dokumentiert; vgl. Cahn/Vermeersch 2000.

politik gemacht wurden, zu einem im Wesentlichen unüberbrückbaren, erheblich rassifizierten Graben zwischen den Reichen und den Armen Europas geführt.

*Aus dem Englischen von Michael Adrian*

## Literatur

- Appadurai, Arjun 1996: *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Aradau, Claudia 2015: *Security as Universality? The Roma Contesting Security in Europe*, in: Balzacq, Thierry (ed.): *Contesting Security. Strategies and Logics*, London: Routledge, 89-103.
- BAMF 2015: *Kosovo Rückkehrprojekt URA 2. Beratung, finanzielle und praktische Unterstützung nach der Rückkehr und bei der Reintegration*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Barker, Martin 1981: *The New Racism. Conservatives and the Ideology of the Tribe*, London: Junction Books.
- Bigo, Didier 2008: *Globalized (In)Security*, in: ders./Tsoukala, Anastassia (eds.): *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, London: Routledge, 10-48.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (eds.) 1998: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Cahn, Claude/Vermeersch, Peter 2000: *The Group Expulsion of Slovak Roma by the Belgian Government. A Case Study of the Treatment of Romani Refugees in Western Countries*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, Jg. 13, Nr. 2, 97-114.
- Chandler, David 2013: *Where is the Human in Human-Centred Approaches to Development? A Critique of Amartya Sen's „Development as Freedom“*, in: Mezzadra, Sandro/Reid, Julian/Sammadar, Ranabir (eds.) 2013: *The Biopolitics of Development. Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present*, New Delhi: Springer, 67-86.
- De Genova, Nicholas 2002: *Migrant ‚Illegality‘ and Deportability in Everyday Life*, in: *Annual Review of Anthropology*, Jg. 31, 419-447.
- De Genova, Nicholas/Peutz, Nathalie (eds.) 2010: *The Deportation Regime. Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham: Duke University Press.
- Duffield, Mark 2001: *Global Governance and the New Wars*, London: Zed Books.
- Duffield, Mark 2007: *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*, Cambridge: Polity.
- Duffield, Mark 2010: *The Liberal Way of Development and the Development-Security- Impasse. Exploring the Global Life-Chance Divide*, in: *Security Dialogue*, Jg. 41, Nr. 1, 53-76.
- Duffield, Mark/Waddell, Nicholas 2006: *Securing Humans in a Dangerous World*, in: *International Politics*, Jg. 43, Nr. 1, 1-23.
- ERRC 2012a: *New Deal Between France and Romania on Roma Returns Must not Breach Rights to Free Movement*, Budapest: European Roma Rights Centre.
- ERRC 2012b: *Abandoned Minority. Roma Rights History in Kosovo*, Budapest: European Roma Rights Centre.
- Escobar, Arturo 1995: *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- European Commission 1996: Linking Relief, Rehabilitation and Development, Brussels.
- European Commission 2002: EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe, Brussels: Enlargement Information Unit.
- European Commission 2004: The Situation of Roma in an Enlarged European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission 2011: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, Brussels.
- European Commission 2014: Report on the Implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, Brussels: Directorate-General for Justice.
- European Council 1993: European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency, Brussels.
- Fassin, Didier/Pandolfi, Mariella (eds.) 2010: Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Interventions, New York: Zone Books.
- Ferguson, James 2006: Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order, Durham: Duke University Press.
- Foucault, Michel 1997: Polemics, Politics and Problematizations (1984), in: ders.: The Essential Works of Foucault, 1954-1984, Vol. 1: Ethics. Subjectivity and Truth, hrsg. von Paul Rabinow, New York, NY: The New Press, 111-119.
- Foucault, Michel 2001: In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975-76), Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- FRA 2009: Data in Focus Report. The Roma, Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- FRA 2014: Poverty and Employment. The Situation of Roma in 11 EU Member States, Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Guglielmo, Rachel/Waters, Timothy William 2005: Migrating Towards Minority Status. Shifting European Policy Towards Roma, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 43, Nr. 4, 763-786.
- Helsinki Watch 1991: Destroying Ethnic Identity. The Persecution of the Gypsies in Romania, New York, NY: Human Rights Watch.
- Honig, Bonnie 1996: Difference, Dilemmas and the Politics of Home, in: Benhabib, Seyla (ed.): Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton: Princeton University Press, 257-277.
- Huysmans, Jef 2006: The Politics of Insecurity. Fear, Migration, and Asylum in the EU, London: Routledge.
- Jansen, Yolande/de Bloois, Joost/Celikates, Robin (eds.) 2015: The Irregularization of Migration in Contemporary Europe. Deportation, Detention, Drowning, London: Rowman & Littlefield.
- Kóczé, Angéla 2017: Race, Migration and Neoliberalism. Distorted Notions of Romani Migration in European Public Discourses, in: Social Identities, doi:10.1080/13504630.2017.1335827
- Kovats, Martin 2001: The Emergence of European Roma Policy, in: Guy, Will (ed.): Between Past and Future. The Roma of Central and Eastern Europe, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 93-116.
- Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett 2012: Between Inclusion and Exclusion. On the Topology of Global Space and Borders, in: Theory, Culture & Society, Jg. 29, Nr. 4/5, 58-75.
- Mezzadra, Sandro/Reid, Julian/Sammadar, Ranabir (eds.) 2013: The Biopolitics of Development. Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present, New Delhi: Springer.

- New Keywords Collective 2016: Europe/Crisis. New Keywords of the ‚Crisis‘ in and of ‚Europe‘, in: Near Futures Online 1, abgerufen unter <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisisin-and-of-europe/>
- O'Malley, Pat/Weir, Lorna/Shearing, Clifford 1997: Governmentality, Criticism, Politics, in: *Economy and Society*, Jg. 26, Nr. 4, 501-517.
- Ong, Aihwa 2006: *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Durham: Duke University Press.
- Parker, Owen 2012: Roma and the Politics of EU Citizenship in France. Everyday Security and Resistance, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 50, Nr. 3, 475-491.
- Pogge, Thomas 2010: *Politics as Usual. What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*, Cambridge: Polity Press.
- Ram, Melanie H. 2010: Interests, Norms and Advocacy. Explaining the Emergence of the Roma onto the EU's Agenda, in: *Ethnopolitics*, Jg. 9, Nr. 2, 197-217.
- Roma Center 2014: *Abgeschobene Roma im Kosovo*. Journalistische, juristische und medizinische Recherchen, Göttingen: Roma Center.
- Škobla, Daniel/Grill, Jan/Hurrele, Jakob 2016: Exploring Field Social Work in Slovakia. Evaluation of the Programme Funded by the European Social Fund in 2007-2013, Bratislava: Inštitút prevýskum práce a rodiny.
- Solimene, Marco 2017: *Challenging Europe's External Borders and Internal Boundaries. Bosnian Xoraxané Xomá on the Move in Roman Peripheries and the Contemporary European Union*, in: *Social Identities*, doi:10.1080/13504630.2017.1335828
- UNDP 2002: *The Roma in Central and Eastern Europe. Avoiding the Dependency Trap*, Bratislava.
- UNICEF 2012: *Silent Harm. A Report Assessing the Situation of Repatriated Children's Psycho-Social Health*, Pristina.
- van Baar, Huub 2011a: *The European Roma. Minority Representation, Memory and the Limits of Transnational Governmentality*, Amsterdam: F&N.
- van Baar, Huub 2011b: *Europe's Romaphobia. Problematization, Securitization, Nomadization*, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, Jg. 29, Nr. 2, 203-212.
- van Baar, Huub 2012: *Socioeconomic Mobility and Neoliberal Governmentality in Post-Socialist Europe*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 38, Nr. 8, 1289-1304.
- van Baar, Huub 2014: *The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe*, in: Agarin, Timofey (ed.): *When Stereotype Meets Prejudice. Antiziganism in European Societies*, Stuttgart: Ibidem Verlag, 27-44.
- van Baar, Huub 2015a: *The Perpetual Mobile Machine of Forced Mobility. Europe's Roma and the Institutionalization of Rootlessness*, in: Jansen, Yolande/de Bloois, Joost/Celikates, Robin (eds.): *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe. Deportation, Detention, Drowning*, London: Rowman & Littlefield, 71-86.
- van Baar, Huub 2015b: *Enacting Memory and the Hard Labor of Identity Formation. Rethinking Europe's Romani Movement and its Historiography*, in: McGarry, Aidan/Jasper, James M. (eds.), *The Identity Dilemma. Social Movements and Collective Identity*, Philadelphia: Temple University Press, 150-169.
- van Baar, Huub 2017a: *Evictability and the Biopolitical Bordering of Europe*, in: *Antipode*, Jg. 49, Nr. 1, 212-230.

- van Baar, Huub 2017b: Boundary Practices of Citizenship. Europe's Roma at the Nexus of Securitization and Citizenship, in: Gonzales, Roberto G./Sigona, Nando (eds.): *Within and Beyond Citizenship. Borders, Membership and Belonging*, Stanford, CA: Stanford University Press, 143-158.
- van der Stoel, Max 1993: Roma (Gypsies) in the CSCE Region. Report of the High Commissioner on National Minorities, Prague: Conference on Security and Cooperation in Europe.
- van Houtum, Henk 2010: Human Blacklisting. The Global Apartheid of the EU's External Border Regime, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, Jg. 28, Nr. 6, 957-976.
- Walters, William 2010: Imagined Migration World. The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (eds.): *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 73-95.
- World Bank 2005: *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Circle*, Washington, DC.

# Das GroKö-Abo

Monat für Monat: Große Köpfe für große Fragen



Jetzt probelesen:  
Zwei Monate  
für nur 10 Euro!

[www.blaetter.de](http://www.blaetter.de)



**Petar Ristic**

## **The Right to Education of Roma in the Republic of Serbia**

*The main goal of this paper is to investigate the contemporary situation of Roma in the Republic of Serbia pertinent to the exercise of the right to education. What are the general problems challenging Roma education in Serbia and what is the Serbian Government's response to the overwhelming discrimination facing Roma schoolchildren? By means of analyzing (inter)national legal documents, empirical studies and academic writings, I will attempt to provide the reader with a substantial account of the constitutional issues surrounding Roma education, the contemporary corrective strategies and propose an alternative approach to addressing the overt discrimination faced by Roma in Serbia.*

### **1. Introduction**

The right to education is, arguably, the *condition sine qua non* of sustaining individual and societal progress. Education is an essential tool for personal development, strengthening the individual's sense of dignity and promoting the genesis of a culture of tolerance, understanding and respect for human rights. Moreover, education helps with the successful attainment of other economic, social and cultural rights (Coomans 2013: 248). Lastly, education is an indispensable tool in the struggle to preserve culture, history and language (OSCE 1996).

The Roma people, an ethnic group most prevalent in the Balkan Region, face severe obstacles in their endeavor to realize the right to education. In Serbian schools, Roma are heavily discriminated by pupils and teachers alike, overrepresented in special education and display dangerously low attendance rates coupled with a high drop-out probability (Open Society Institute 2007: 38). Moreover, these complications dramatically worsen in cases of Roma women, representing the least educated group with the highest illiteracy rate in the entire country (Jovic 2011: 10). Furthermore, the Roma population of Serbia is on the rise. Out of the 7.19 million people living in Serbia, around 147,000 have declared themselves to be of Roma descent, accounting for some 2.05% of the total population (Statistical Office of the Republic of Serbia 2011: 21). However, the Government has acknowledged the unreliability of the most recent 2011 census; therefore, the largely accepted estimate suggests that some 500,000

Roma currently reside in Serbia – effectively making Roma the largest national minority within the country.<sup>1</sup> To reiterate, Roma in Serbia face a number of barriers to obtaining quality education, resulting in their participation in education being one of the lowest in Southeastern Europe.

This paper attempts to address the far-reaching consequences of the discrimination and segregation of Roma pupils, ill-founded customary placing of Roma in special education classes, the language barrier and, finally, provide a short overview of supporting strategies as well as a supplementary approach for engaging the systematic failure to provide the Roma with quality education.

## 2. Overview of the Country Setting

### 2.1 NORMATIVE FRAMEWORK

In its article 71, the Serbian Constitution reads: *„Everyone shall have the right to education. Primary education is mandatory and free, whereas secondary education is free. All citizens shall have access under equal conditions to higher education.“* The Constitution provides a general clause which is mirrored in acts such as the „Law on Elementary Education and Upbringing“ (2013), the „Law on Secondary Education and Upbringing“ (2013) and the „Law on Higher Education“ (2005), with special emphasis on the possibility of organizing lectures in the language and writing of national minorities. Additionally, in order to combat unwarranted differentiation on the basis of personal characteristics, the Serbian Parliament promulgated the 2009 „Law on the Prohibition of Discrimination“.

The first concrete step towards bettering the socio-economic conditions of the Roma materialized in 2002, when they were officially granted the status of a national minority by means of promulgating the „Law on the Protection of the Rights and Freedoms of National Minorities“. This law further aimed to protect minorities from all forms of discrimination and *„enact instruments to secure and protect the special rights of national minorities to self-govern in the area of education ...“* (Art. 1). Moreover, with the introduction of the „Law on the Foundations of the Education System“ in 2009 a solid basis for a more inclusive form of education was established. The Law stipulates that children belonging to vulnerable social groups may enroll without providing the typically required documentation and, furthermore, notes that the implementation of special measures aiming to better the situation of the aforementioned disadvan-

1 Official statistics fail to account for Roma lacking identification documents, internally displaced, as well as those sent back to Serbia as failed-asylum seekers; see Open Society Institute 2007: 17.

taged groups does not constitute discrimination (Art. 98 and 44). The right to education is, additionally, guaranteed by various human rights treaties ratified by the Republic of Serbia.

Ultimately, it can be decidedly concluded that the Republic of Serbia distinctly took upon itself the obligation to respect, protect and fulfill the right to education of all persons under its jurisdiction.

## 2.2 PERCEPTIONS TOWARDS EDUCATION WITHIN THE ROMA COMMUNITY

On the basis of a 2016 study conducted in three Serbian municipalities with a substantial Roma population, a „lack of parental understanding of the importance of education“ was continuously voiced by the representatives of the surveyed educational institutions as the primary concern obstructing higher Roma inclusion in the educational system (RECI 2016: 17, 22). Social workers have observed the tendency of Roma parents to temporarily relocate to foreign countries in pursuit of more lucrative job opportunities, thereby causing their children to drastically miss out on classes or completely drop out from education (ibid: 18, 23 and 28). Similarly, „The Strategy for Improving Inclusive Education of Roma and Other Marginalised Children in Pirot“, a municipality in southeastern Serbia with a considerable Roma minority, comes to a comparable conclusion: Roma parents often neglect the education of their children and insist they start working from an early age, thereby preventing their children from dedicating enough time and effort to prepare for their classes (Askovic 2007: 26-27).

Furthermore, the practice of arranging child marriages is another issue of great concern as it represents one of the most severe forms of violating the rights of the child. Arranged child marriages are described as one of the most rigid traditional practices existing within the Roma community and are viewed as an intrinsic part of the Roma cultural heritage by those who engage in said practice (Roma Women Center 2016: 30, 33). A 2014 study demonstrates that 16.9% of Roma women aged 15 to 49 entered marriage or some form of non-marital partnership before the age of 15, while 42.7% of Roma women aged 15 to 19 were, at the time the study was conducted, either married or have entered some form of non-marital partnership (The Republic Institute for Statistics/UNICEF 2014: 22). The implications of untimely wedlock are quite detrimental to the education of Roma girls. Once they get married and give birth, they are expected to take care of their child, do the housekeeping and attend to the needs of older generations within the household (Roma Women Center 2016: 33).

The ramifications of these practices become apparent once we consider that 11,946 out of 17,304 illiterate Roma accounted for in 2011 were women (Radovanovic/Knezevic 2011: 72).

To conclude, there seem to be certain factors existing within the Roma community itself contributing to the overall worrying educational situation. These factors are partially fueled by the existential troubles weighing down the Roma, as well as controversial traditions which the Roma seem to be unwilling to fully address. In order to overcome conditions of poverty it is necessary to promote the understanding that education provides the means necessary to do so. Furthermore, a carefully calculated approach towards the practice of arranged child marriages is needed in order to assist the understanding of copious disadvantages generated by said tradition, and muster sufficient willpower to modify it from within the community.

### 3. Assessing the main Problems

#### 3.1 FACING AN UNWELCOMING ENVIRONMENT

Various open and hidden forms of discrimination severely affect the quality of education Roma are able to obtain. The differential treatment educators display towards Roma pupils is typically manifested in lower scholastic expectations (Jovic 2011: 20). Results of national standardized tests show that Roma students perform far worse than their non-Roma counterparts of identical grades, suggesting that teachers apply diminished criteria when evaluating the performance of Roma students (Macura-Milovanovic 2008: 6). Further proof of inadequate conduct can be derived from a 2017 study where 46 % of the interviewed Roma schoolchildren evaluated their treatment in mainstream education as „not good“, stating that being ignored and humiliated by the teacher, as well as sitting at the back of the class, represent the main problems (European Roma Rights Centre 2017: 15). An important factor driving these discriminatory attitudes seems to be the existence of prejudicial convictions teachers display towards the Roma. When asked to identify the causes for Roma underachievement, teachers voiced „Roma insufficient intellectual capacities“ and „underdeveloped Roma parental competencies“ as principle reasons for concern (Macura-Milovanovic 2012: 278-279). Such attitudes are worrying as they appear to imply Roma inferiority and display a tendency to exclusively blame the Roma for their performance shortcomings.

Another factor severely affecting the educational situation of Roma are non-Roma students displaying anti-Roma sentiments. Teasing in and outside of the classroom has become a commonplace occurrence for many Roma students who are labeled as

„Gypsies“ and „dirty“ by their fellow students (ibid: 96). To make matters worse, once the victimized students complain, their grievances are received by unresponsive teachers (ibid: 130). The inhospitable behavior encountered in schools was defined as one of the principle reasons why Roma children display low attendance rates and abandon their education (Open Society Institute 2007: 39). Lastly, it should be considered how the attitudes displayed by non-Roma parents contribute to the segregation of Roma schoolchildren. Once the number of Roma students increases in a particular school it earns the derogatory label of a „Gypsy school“, and it is perceived as an institution offering subpar education. In their pursuit to secure quality education for their children, non-Roma parents either transfer their children to a different school or are simply too reluctant to enroll them in the first place (ibid). This phenomenon of non-Roma students avoiding or leaving educational institutions with a significant amount of Roma has been defined as „white flight“ and represents a significant obstacle in the pursuit to secure inclusiveness (ODIHR 2013: 44).

The abovementioned concerns suggest that there exist considerable barriers to accessing education within the educational institutions themselves. The inability of the teaching staff to adequately approach the issue of minority inclusion as well as the unsympathetic attitudes displayed by non-Roma parents and mirrored by their children are matters warranting an urgent response.

### 3.2 OVERREPRESENTATION IN SPECIAL EDUCATION

Customary placing of Roma children in „special schools“<sup>2</sup> represents a serious concern as it exacerbates segregation and prevents the acquisition of quality education and suitable employment. A 2006 study conducted on a sample of eight elementary and four secondary special schools shows that, respectively, 37.07% and 39.34% of the students identified themselves as belonging to the Roma community (Center for Children’s Rights 2006: 40-41). Additionally to being overrepresented in special schools, Roma pupils comprise 38% of students enrolled in special classes formed in regular schools (Open Society Institute 2010: 137). However, the situation has significantly improved since the adoption of the 2009 Law on the Foundations of the Education System, providing for higher inclusiveness (Art. 3). Moreover, in its article 10 the Law on Elementary Education and Upbringing defines a student with learning disabilities and invalidity as „*a child with intellectual, hearing and motor impairments*“,

2 This term shall be used to refer to educational institutions for students who, due to severe learning difficulties, physical disabilities or behavioral problems, have special educational needs.

suggesting that only children with multiple disabilities require admittance to special schools. Finally, Inter-sector Commissions have been formed, precisely for the purpose of circumventing the unjustifiable influx of Roma children into special schools (Center for Social Politics 2016: 10).

Although commendable legislative reforms have been undertaken – certain adverse factors remain. Studies have shown that more than half of the schoolchildren attending special schools initially participated in regular education (Open Society Institute 2010: 114). However, due to subpar grades or low attendance rates, they eventually receive a notice of transfer. Transfers to special education institutions (hereinafter „SEI“) seem to be utilized as a „hasty remedy“ for Roma students displaying unsatisfactory performance; moreover, it has been shown that once transferred, these students experience a 10 % chance of being sent back to regular schools (European Roma Rights Centre 2017: 15). Additionally, in many cases Roma parents voluntarily choose special schools. One of the reasons relates to the so called „hidden costs“ of regular education meaning that, even though primary education is technically free, there exist expenses (e.g. meal costs, costs of extracurricular activities) which represent a substantial material strain for Roma parents (Open Society Institute 2007: 39). Consequently, they decide to enroll their children in special schools, where the State covers the aforementioned costs. Additionally, it would seem that a majority of Roma schoolchildren express positive attitudes towards special schools, as they provide them with an accepting and discrimination-free environment (Open Society Institute 2010: 92-93). However, problems emerge once the prospect of furthering one's education and obtaining a suitable career comes into place. The curriculum taught at special schools is drastically diminished in comparison to that of regular educational institutions, thereby severely obstructing vertical educational mobility (ibid: 73). Due to the slim probability of receiving admittance to institutions of higher education, Roma students with diplomas obtained from secondary special schools are often only able to find employment in outmoded and low-in demand sectors (ibid: 140).

Ultimately, although significant legislative measures have been adopted for the purpose of reducing the overall number of Roma in SEI- the percentage of enrolled Roma students remains quite high in comparison to their share in the general population (IPSOS 2015: 21).

### 3.3 LANGUAGE

Limited, in some cases completely non-existent, knowledge of Serbian language has been identified as a serious obstruction to broader Roma inclusion within the educational system (Jaksic/Basic 2005: 104). As a rule, the curriculum in elementary, secon-

dary and higher educational institutions is taught in Serbian<sup>3</sup>; however, pertinent legislation designates that members of national minorities have the possibility of receiving education in their own language or in a bilingual manner, provided at least 15 students request it during enrollment.<sup>4</sup>

Additionally, by means of ratifying international documents, such as the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages, Serbia has agreed to take upon itself certain efforts in order to provide persons belonging to national minorities the opportunity of receiving education in the minority language (Popovic/Stankovic 2013: 10). However, it can be observed that the aforementioned documents use ambiguous language, such as „if there is sufficient demand“<sup>5</sup> and „if the number of users of a regional or minority language justifies it“<sup>6</sup>, which leaves a considerable amount of discretion in deciding whether or not to provide education in minority languages. Furthermore, within the Serbian educational system there exist no elementary or secondary schools which provide classes held in Romani, although Roma students have the possibility of choosing „Roma Language with Elements of National Culture“ as a non-compulsory subject.<sup>7</sup> However, there seems to be a critical shortage of teachers with sufficient Roma language proficiency.<sup>8</sup> As far as higher education is concerned, there exists a single institution teaching Romani to future kindergarten caretakers and elementary school teachers (Banat 2017). There are no official statistics which can be used in order to directly deduce the percentage of Roma schoolchildren with limited or no knowledge of the Serbian language; however, it has been established that 15.1 % of the entire Roma population in Serbia is illiterate (Radovanovic/Knezevic 2011: 72). Furthermore, test results showcasing insufficient knowledge of Serbian would seem to suggest that a significant percentage of Roma students find the language highly problematic.<sup>9</sup>

3 See Republic of Serbia 2013 (Art. 12), 2013a (Art. 5), 2005 (Art. 80) and 2009 (Art. 9).

4 Republic of Serbia 2013 (Art 12), and 2013 (Art 5).

5 Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1 February 1995, ETS 157, Art. 14.

6 Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages, 4 November 1992, ETS 148, Art. 8.

7 Open Society Institute, *Supra* 2010: 55-56. As of 2016, fifteen towns and municipalities in Serbia provide their students with the possibility of attending said course; see EUROPA 2017.

8 Although there are no official statistics concerning the exact number of teachers with Romani language proficiency, official statements directing attention towards their staff shortage have been made; see EUROPA 2016.

9 Open Society Institute 2010: 87-88. Another study has concluded that a majority of Roma students fail to display basic knowledge of Serbian grammar once they conclude the 3rd grade; see Open Society Institute 2007: 40.

To recapitulate, Roma schoolchildren are confronted by two capital predicaments pertinent to the course language issue. Firstly, the Government appears to be unwilling to provide for comprehensive educational programmes taught in Romani. Secondly, Roma children are unable to display or obtain satisfactory levels of Serbian language proficiency in schools and, therefore, showcase rather poor scholarly performance.

## 4. Improvement Measures

### 4.1 PAST AND ONGOING STRATEGIES

The first comprehensible multi-state project of which the Republic of Serbia was a part of, undertaken for the purpose of improving the socio-economic situation of Europe's Roma population, was the 2005-2015 „Decade of Roma inclusion“ (hereinafter „Decade“). The project consisted of four distinct „Action Plans“ one of which was dedicated to the improvement of the educational situation of Roma. Moreover, education was found to be the central area of concern and, consequently, greatest accomplishments have been realized in this field (Bruggemann/Eben 2017: 4). Additionally, significant progress has been achieved in the area of pre-school, primary and secondary education, as well as in the struggle to reduce illiteracy amongst Roma; however, problems such as overrepresentation in SEI, low representation in higher education and marginal participation in preschool preparatory programs (hereinafter „PPP“), remain unresolved. Precisely for the purpose of effectively targeting the remaining areas of concern, the Serbian Government promulgated the „Strategy for Social Inclusion of Roma for the period from 2016 to 2025“ (hereinafter „Social Inclusion Strategy“), and began its implementation in 2017. The Social inclusion Strategy principally aims at establishing effective anti-discrimination mechanisms and improving the inclusion rate of Roma children and youth in quality education (Republic of Serbia 2016: 59). Furthermore, it specifically recognizes the constitutional issues afflicting the Roma community in Serbia, and proposes distinct operational objectives with associated measures aimed at resolving these problems. To illustrate, operational objective one aims to secure greater inclusion in the PPP, while objectives two and five deal with overrepresentation in SEI and critically low admittance to institutions of higher education, respectively (ibid: 57-58, 62, 64).

The Decade project has provided monumental progress in the effort to secure Roma full enjoyment of their rights. As the Social Inclusion Strategy is in its initiatory phase, it is far too early to predict the outcomes of the project; nonetheless, this does not



prevent the pondering of additional initiatives which could be applied in order to catalyze the official efforts to provide the Roma with their rights.

## 4.2 ENGAGING THE SOCIETY

The aforementioned strategies seem to neglect the importance of engaging the broader society in addressing Roma issues, ultimately failing to secure public support. Even when legislative reforms take place they achieve very little to alter negative images and opinions directed against the Roma. A 2012 study, aiming to determine the attitudes of Serbian adolescents towards Roma, concluded that, although „Romaphobia“ was not disproportionately present amongst those surveyed, anti-Roma stances were primarily motivated by feelings of nationalism which characterized Roma as an economic and symbolic threat (Ljubic 2012: 919). Another study, focusing on adults, notes the existence of preconceived notions of Roma being prone towards thieving and a flagrant lack of support for corrective initiatives aiming to improve the status of Roma (CESID 2013: 14, 30).

Moreover, media exercises powerful influence on public opinion and, therefore, the way in which Roma are publicly depicted warrants consideration. Research has shown that print and electronic media largely focus on stories where Roma are portrayed as criminals, thieves and „disease carriers“ and less on cases where Roma are victimized (Drincic 2014: 9-13). By nurturing stereotypes that Roma are dirty, violent and destructive, the media promotes the notion that Roma should be seen as a threat, avoided and that the society at large is the true victim.

One of the possible reasons for the inability to sufficiently resolve discriminatory societal norms seems to be a lack of political will to openly address the issue, meaning that Serbian politicians are unwilling to tackle the question of prejudicial social norms fostered towards the Roma due to fears of such an endeavor having negative ramifications come election day. Moreover, the level of political organization and participation of Roma in Serbia is unsatisfactory (Office for Social Studies 2009: 78-79). There exist several Roma parties overtly detached from the Roma, unable to successfully lobby long-term solutions for the problems facing their community.

In order to secure public commitment in resolving contemporary Roma issues, the Government could take upon itself the task of communicating to the general public the broader economic implications of excluding Roma from education. A 2010 study, conducted by the World Bank, indicates that low education levels directly relate to lower earnings and greater welfare dependency; accordingly, the study finds that insufficient education obstructs the Roma in competing for higher

paid jobs, thereby producing annual economic losses of about 231 million Euros in Serbia (World Bank 2010). Keeping in mind that Serbia's declining population is steadily aging, Roma (representing the youngest and most unemployed ethnic group within the country) are expected to take upon themselves a considerable role in bearing the financial burdens (such as pension bills) in the upcoming years (Ministry of Labor, Employment and Social Policy 2013: 1, 4). It is absolutely necessary to publicly engage this particular financial issue, as Serbia already faces serious economic hardships.

In order to catalyze the formation of a more tolerant and sympathetic attitude towards the Roma, media outlets must adopt a more balanced and sensible approach towards Roma issues. Additionally, it is important to halt the practice of generalizations and feeding stereotypes. This could be achieved, for example, by providing appropriate sensibility training programs for journalists, with the specific aim of upping professionalism and stressing the predicaments journalistic sensationalism causes for minorities.<sup>10</sup> Furthermore, media campaigns could be implemented in order to highlight the positive aspects of Roma culture and history, simultaneously stressing the harsh realities and persistent concerns which merit attention. Documentaries focusing on the Roma would enable the viewers to get better acquainted with their everyday existence, thereby providing education through entertainment. Similarly, cultural events such as „Roma Weeks“ could be initiated on the local level where people would be able to familiarize themselves with the legacy of Roma in Serbia.

Finally, for the purpose of addressing discriminatory attitudes within educational institutions, a more comprehensive, multicultural curriculum could be implemented. Such a curriculum would not only aid in depicting Roma in a non-stereotypical manner, but could also provide the younger generations with the possibility of discovering positive role models within the Roma community. Different ethnic backgrounds should be embraced and addressed within the classroom in a safe and open environment, and in the presence of Roma assistants. Furthermore, by forming mixed working groups Roma and non-Roma students would be able to co-operate on various projects, develop comradeship and mutual respect. Such projects would undoubtedly aid in curbing discriminatory attitudes, as well as back efforts to improve the overall quality of education for national minorities.

---

<sup>10</sup> As of 2005, a significant drop in journalistic professionalism has been observed in Serbian media, see: Media Center 2017.

## 5. Conclusion

Serbia is a country facing ongoing transition and contemporary Roma issues constitute a central point in the transitioning process. Pluralism is understood as a civilizational necessity and in order to ensure it democratic countries must sufficiently address the troubles afflicting national minorities by utilizing legal and other comprehensible means. Consequently, the state and its institutions must accommodate equal opportunities for all persons to exercise their fundamental human rights, in order to boost general welfare. Moreover, minorities must critically re-evaluate their starting positions and politically mobilize in order to support their cause to obtain equal rights.

This paper has attempted to demonstrate how broad legislative reform, although a step in the right direction, individually fails to fully address the underlying discriminatory factors preventing the Roma from fully enjoying their right to education. Furthermore, it has noted the dangers of excluding Roma from quality education, stressing the *circulus vitiosus* of poverty Roma are engulfed in. Ultimately, issues such as overrepresentation in special education, language barriers and social intolerance exemplify primary points of concern; however, legal responses must be augmented by additional efforts to foster social understanding for minority needs. Only then, as a consequence of what might be defined as a joint „top-down bottom-up“ approach, will the Roma community be able to fully appreciate its (inter)nationally guaranteed right to education.

## Bibliography

- Askovic, Radovan 2007: The Strategy for Improving Inclusive Education of Roma and Other Marginalised Children in Pirot Municipality, Pirot.
- Bruggemann, Christian/Friedman, Eben 2017: The Decade of Roma Inclusion: Origins, Actors, and Legacies, in: European Education, Vol. 49, Issue I, 4.
- Center for Children's Rights 2006: More than an unofficial estimate: The Status of Roma Children in Serbia, Belgrade: Dedraplast.
- Center for Social Politics 2016: Guide for Inter-sector Commissions for the Assessment of the need to provide Additional Educational, Health or Social Assistance to Children and Students, Belgrade: La Mantini.
- CESID 2013: Public Opinion Survey Report: Public Perceptions of Discrimination in Serbia, [http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP\\_SRB\\_AD%20survey\\_2013.pdf](http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_AD%20survey_2013.pdf), (Accessed 14 September 2017).
- Coomans, Fons 2013: Education and Work, in: Moeckli, Daniel et al. (eds.): International Human Rights Law (2<sup>nd</sup> edn), Oxford: OUP.
- Drincic, Nevena 2014: Ethnic Stereotypes of Roma in Electronic and Print Media, ([http://www.academia.edu/7385859/Etnicki\\_sterotipi\\_o\\_Romima\\_u\\_srpskim\\_medijima](http://www.academia.edu/7385859/Etnicki_sterotipi_o_Romima_u_srpskim_medijima)), (Accessed 14 September 2017).

- EUROPA 2016: Roma language as a Non-compulsory Subject (<https://europa.rs/romski-jezik-kao-izborni-predmet/>), (Accessed 12 September 2017).
- EUROPA 2017: Courses in Roma language with EU Support, (<https://europa.rs/nastava-na-romskom-jeziku-uz-podrsku-eu/>), (Accessed 12 September 2017).
- European Roma Rights Centre 2017: Written Comments by the European Roma Rights Centre: ERRC submission to the European Commission on the enlargement component of the EU Roma Framework (May 2017), (<http://www.errc.org/cms/upload/file/submission-on-roma-inclusion-in-enlargement-countries-may-2017.pdf>), (Accessed 9 September 2017).
- IPSOS 2015: Analysis of the Quality of Education in Schools and School divisions for the Education of Children with Disabilities, ([http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/analiza\\_kvaliteta\\_obrazovanja\\_u\\_skolama\\_i\\_odeljenjima\\_za\\_obrazovanje\\_dece\\_sa\\_smetnjama\\_u\\_razvoju.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/analiza_kvaliteta_obrazovanja_u_skolama_i_odeljenjima_za_obrazovanje_dece_sa_smetnjama_u_razvoju.pdf)), (Accessed 11 September 2017).
- Jaksic, Bozidar/Basic, Goran 2005: *The Art of Surviving: Where and how Roma live in Serbia*, Belgrade: Institute for Philosophy and Social Theory, 104.
- Jovic, Zlatica 2011: Roma Girls in the Educational System in Serbia: Overview of Strategies, Legislation, Politics, Research and Studies, in: CARE/Novi Sad Humanitarian Centre (eds.): *The Situational Analysis of Education and Social inclusion of Roma girls in Serbia*, Belgrade: Masel Print.
- Juzni Banat 2017: The Only Higher Education Institution where Roma can study in their mother tongue is in Vrsac, (<http://www.juznibanat.rs/jedina-visokoskolska-ustanova-gde-romi-studiraju-na-maternjem-jeziku-nalazi-se-u-vrsacu/>), (Accessed 12 September 2017).
- Ljujic, Vanja et al. 2012: Romaphobia Among Serbian Adolescents: The Role of National In-group Attitudes and Perceived Threat, in: *Political Psychology*, Vol. 33, No. 6, 911-924.
- Macura-Milovanovic, Suncica 2008: *The Specific Problems in Educating Roma Children*, Uzdanica: Faculty of Pedagogical Sciences Jagodina: Uzdanica, 6.
- Macura-Milovanovic, Suncica 2012: Crossed Realities of Roma Parents and Non-Roma Teachers: Experiences from an Action Research Study, in: Heimgartner, Arno et al. (eds.): *Empirical research in social work: Methods and methodological challenges*, Wien/Berlin: Lit Verlag, 278-279.
- Media Center 2017: A New System of Ethical Journalism is Declared, (<http://www.mc.rs/statements.686.html>), (Accessed 15 September 2017).
- Ministry of Labor, Employment and Social Policy 2013: Population census 2011: The Basic Structures of the Population in Serbia, (<https://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/Demografski%20pregled/2013/47%20Popis%20stanovnistva%202011.Osnovne%20strukture%20populacije%20Srbije.pdf>), (Accessed 14 September 2017).
- ODIHR 2013: Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area: Renewed Commitments, Continued Challenges, (<http://www.osce.org/odihr/107406?download=true>), (Accessed 9 September 2017).
- Office for Social Studies 2009: The state of political participation of Roma in Serbia, ([http://www.mrezaisp.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=77&Itemid](http://www.mrezaisp.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=77&Itemid)), (Accessed 14 September 2017).
- Open Society Institute. 2007. *Equal Access to Quality Education for Roma: Monitoring Report*, Belgrade: OSI.
- Open Society Institute 2010: *Roma Children in „Special“ Education in Serbia- Over-representativeness, low results and long-term consequences*, Belgrade: Dosije Studio.

- OSCE 1996. The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities, High Commissioner on National Minorities, Rec. 19.
- Popovic, Ana/Stankovic, Jelena 2013: Financing Literacy for the Roma: Serbia National Report, Grundtvig Multilateral Projects.
- Radovanovic, Svetlana/Knezevic, Aleksandar 2011: Roma in Serbia, Belgrade: The Republic Institute for Statistics.
- RECI 2016: Preschool and Elementary Education of the Roma: Expanding the Possibility of Greater Inclusion and Reducing the Drop-out rates, (<http://tutoring.wb-institute.org/wp-content/uploads/2017/01/Analiza-po%C4%8Detnog-stanja-u-K%C5%BD-BP-i-PK-AFS-2016.pdf>), (Accessed 8 September 2017).
- Republic of Serbia, 2016: Strategy for Social Inclusion of Roma for the period from 2016 to 2025, ([http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/national\\_strategy\\_for\\_roma\\_inclusion\\_2016-2025\\_0.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/national_strategy_for_roma_inclusion_2016-2025_0.pdf)), (Accessed 13 September 2017).
- Republic of Serbia 2002: Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 11/2002.
- Republic of Serbia 2005: Law on Higher Education, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 76/2005.
- Republic of Serbia 2006: Constitution of the Republic of Serbia, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 83/2006).
- Republic of Serbia 2009: Law on the Foundations of the Education System, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 72/2009.
- Republic of Serbia 2009: Law on the Prohibition of Discrimination, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 22/2009.
- Republic of Serbia 2013: Law on Elementary Education and Upbringing, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 55/2013.
- Republic of Serbia 2013a: Law on Secondary Education and Upbringing, in: Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 55/2013.
- Roma Women Center 2016: Untimely Marriages: The Life Stories of Roma Women in Serbia, Belgrade: Bible Roma Women Center.
- Statistical Office of the Republic of Serbia 2011: 2011 Census of Population, Household and Dwellings in the Republic of Serbia: Religion, Mother Tongue and Ethnicity, Belgrade: The Republic Institute for Statistics.
- The Republic Institute for Statistics and UNICEF 2014: Researching the Various Indicators of the Status of Women and Children in Serbia 2014 and Researching the Various Indicators of the Status of Women and Children in Roma Settlements in Serbia 2014: Main Findings, Belgrade: The Republic Institute for Statistics.
- World Bank 2010: Economic Costs of Roma Exclusion, ([https://siteresources.worldbank.org/EXT-ROMA/Resources/Economic\\_Costs\\_Roma\\_Exclusion\\_Note\\_Final.pdf](https://siteresources.worldbank.org/EXT-ROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final.pdf)), (Accessed 14 September 2017).



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

## Positionen der politischen Bildung

Herausgegeben von Kerstin Pohl

Jeder Lehrer, Student und Referendar im Fach Politik sollte wissen, welche Positionen an den Hochschulen gelehrt werden. Die Interviews geben authentische Einblicke, beschreiben die Kontroversen der Disziplin und zeigen unterschiedliche Standpunkte zu Inhalten, Zielen, Methoden bis hin zum Politikbegriff auf. Der neu aufgelegte Band 1 gibt einen Rückblick auf die Standpunkte der Gründergeneration der Politikdidaktik. Band 2 zeigt die aktuellen Positionen der heute Lehrenden.

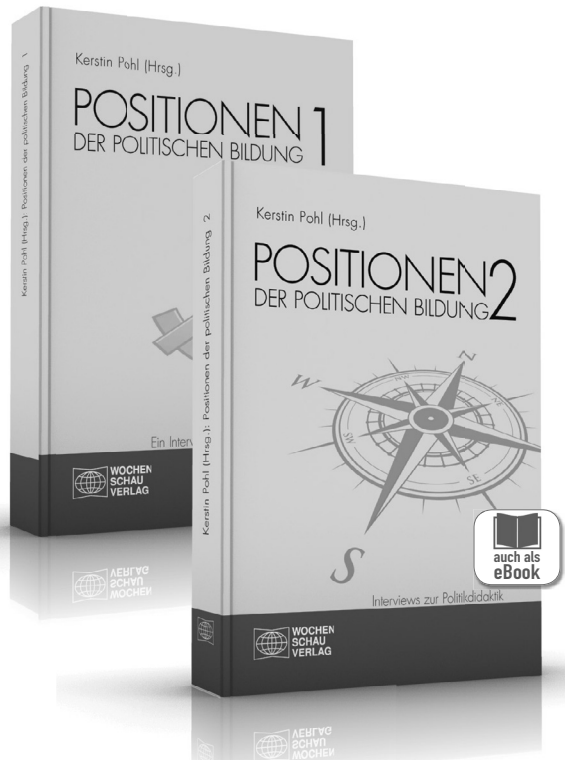
**Paket:** ISBN 978-3-7344-0267-8,  
€ 49,90

### Band 1 – Mit Interviews von:

Paul Ackermann, Gotthard Breit,  
Carl Deichmann, Joachim Detjen,  
Walter Gagel, Hermann Giesecke,  
Siegfried George, Tilman Grammes,  
Peter Henkenborg, Hans-Werner Kuhn,  
Peter Massing, Wolfgang W. Mickel,  
Kerstin Pohl, Dagmar Richter,  
Sibylle Reinhardt, Wolfgang Sander,  
Bernhard Sutor, Georg Weißeno

ISBN 978-3-7344-0266-1,  
3. Auflage, 352 S., € 22,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0132-9, € 17,99



### Band 2 – Mit Interviews von:

Günter C. Behrmann, Anja Besand, Karl-Heinz  
Breier, Andreas Brunold, Carl Deichmann, Joachim  
Detjen, Andreas Eis, Tim Engartner, Thomas Goll,  
Tilman Grammes, Peter Henkenborg, Gerhard  
Himmelman, Ingo Juchler, Hans-Werner Kuhn, Dirk  
Lange, Sabine Manzel, Peter Massing, Michael May,  
Monika Oberle, Bernd Overwien, Andreas Petrik,  
Kerstin Pohl, Sibylle Reinhardt, Volker Reinhardt,  
Dagmar Richter, Wolfgang Sander, Gerd Steffens,  
Georg Weißeno

ISBN 978-3-7344-0158-9, 560 S., € 32,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0159-6, € 25,99

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)



[www.facebook.com/  
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



[@wochenschau-ver](https://twitter.com/wochenschau-ver)

**Christina Binder und Marija Dobrić**

## **Die Rechte indigener Völker: Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen mit besonderer Bezugnahme auf Lateinamerika**

*Indigene Völker charakterisieren sich vor allem durch ihre besondere kulturelle Identität und die tiefe Verbundenheit zu ihren angestammten Territorien. Entsprechend schwerwiegende Folgen haben Eingriffe in ihre traditionellen Siedlungsgebiete für das physische und kulturelle Überleben indigener Völker. Dies zeigt sich vor allem in Lateinamerika, das einen vergleichsweise großen Anteil an indigenen Völkern aufweist. Indigene Völker sind dort zahlreichen Bedrohungen ausgesetzt, wobei nicht nur Staaten, sondern auch neue Akteure wie multinationale Konzerne und ausländische Investoren eine zunehmend relevante Rolle spielen. Der Beitrag untersucht, welche menschenrechtlichen Schutzmechanismen indigenen Völkern bei Eingriffen in ihre Territorien zur Verfügung stehen. Es wird gezeigt, dass vor allem die Rechtsprechung des interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs in den letzten 15 Jahren bedeutend zur Anerkennung indigener Rechte in Lateinamerika beigetragen hat.*

Indigene Völker unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht – vor allem durch ihre kulturelle Identität und die tiefe Verbindung zu ihrem angestammten Land – deutlich von der restlichen Bevölkerung in heutigen Staaten (Malezer 2005: 67). Dies macht sie einzigartig, aber auch sehr verwundbar. Die Bedrohung der *Yanomami* in Brasilien durch die Zerstörung ihres Siedlungsgebietes, weiße Goldsucher und Siedler oder der Kampf der indigenen Völker Ecuadors und Kolumbiens gegen Ölförderung in ihren Territorien sind in diesem Zusammenhang wohl vielen ein Begriff. Lateinamerika ist diesbezüglich besonders „interessant“, da es einen vergleichsweise hohen Anteil an indigener Bevölkerung aufweist. Mit über 400 indigenen Völkern, die zusammen ca. 30 Millionen Angehörige umfassen, ist der Kontinent an kultureller Diversität kaum zu übertreffen. blieb indigenen Völkern die Anerkennung ihrer kulturellen Identität und der damit zusammenhängenden Rechte gerade auf diesem Kontinent lange verwehrt, hat vor allem die Rechtsprechung des interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs (Inter-AmMRGH) in den letzten 15 Jahren bedeutend zur Anerkennung indigener Rechte in Lateinamerika beigetragen.

Historisch war das Schicksal indigener Völker seit Beginn der Kolonisierung in Lateinamerika durch massive Menschenrechtsverletzungen geprägt, die sich insbesondere in Vertreibung und der Enteignung ihrer angestammten Territorien manifestierten.<sup>1</sup> Indigene Völker wurden im Zuge der Kolonialisierung als „unzivilisierte Völker“ wahrgenommen, deren Kultur im Vergleich zur eigenen als weniger wertvoll schien (Anaya 2004: 31). Ziel war es, sie nach dem eigenen westlichen Weltbild zu zivilisieren und ihre Entwicklung zu „unterstützen“ (Hofbauer 2016: 37). Im Zuge dieses Assimilierungsprozesses wurden indigene Völker regelmäßig in ihrer kulturellen Identität bedroht und auch in ihrer physischen Existenz gefährdet.

Verletzungen der Rechte indigener Völker sind aber nicht nur das Produkt kolonialer Unterdrückung. Auch heute sind indigene Völker zahlreichen Bedrohungen ausgesetzt, wobei nichtstaatliche Akteure wie multinationale Konzerne und ausländische Investoren eine zunehmend relevante Rolle spielen. Großprojekte auf den traditionellen Siedlungsgebieten indigener Völker widmen sich der Ressourcenförderung. Sie führen zu teils massiven Umweltschäden, die auch indigene Völker gefährden.

Dies führt zur Frage des Bestehens von effektiven nationalen und internationalen Schutzmechanismen. Wie hat sich der Schutz indigener Rechte in Lateinamerika bis heute entwickelt? Inwiefern haben internationale Verträge und Instrumente zu dieser Entwicklung beigetragen? Besonders deutlich kann dies am Beispiel von indigenen Landrechten dargestellt werden; der Basis für das physische und kulturelle Überleben indigener Völker.

Aus rechtlicher Sicht wurden indigene Völker, ihre Rechte und Interessen, auf nationaler und internationaler Ebene über lange Zeit schlicht ignoriert. In den Verfassungen lateinamerikanischer Staaten äußerte sich dies etwa im generellen Bekenntnis zum Prinzip der Einheit der Nation: eine Bezugnahme auf Plurikulturalität oder ein Verweis auf ethnische Diversität war dort bis in das 19. und auch vielfach noch im 20. Jahrhundert nicht vorgesehen. Lateinamerikanische Nationalstaaten wie Mexiko und Kolumbien betonten vielmehr den monoethnischen Charakter ihrer Staaten und verankerten erstmals im Jahr 1991 einen Verweis auf Plurikulturalität; Costa Rica tat dies sogar erst 2015. Dementsprechend blieben indigene Völker in Verfassungen und anderen rechtlichen Texten unerwähnt. Auch die für ihre Identität so wichtigen Ge-

1 Siehe auch die eindeutige Bezugnahme auf die schwierige Geschichte indigener Völker in der Präambel der VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker: „Concerned that indigenous peoples have suffered from historic injustices as a result of, inter alia, their colonization and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests, [...]“.



bietsansprüche wurden nicht anerkannt. Gleichfalls das Völkerrecht zeugt von der Diskriminierung, die indigene Völker historisch erfuhren. Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts war die Wahrung der Interessen indigener Völker als Ausdruck staatlicher Souveränität eine nationale Angelegenheit. Sie blieb ausschließlich den einzelnen Staaten überlassen. In diesem Sinn wurde indigenen Völkern lange kein entsprechender internationaler Schutz zuteil. Beispielsweise war bei indigenen Landrechten völkerrechtlich die durchwegs herrschende Meinung, dass indigenes Territorium rechtliches Niemandsland sei, das nach der „*terra nullius*“-Doktrin okkupiert werden und dementsprechend den Kolonialmächten zufallen könne (Castellino 2005: 92).<sup>2</sup> Ansprüche indigener Völker auf die von ihnen traditionell besiedelten Territorien wurden durch diese rechtliche Fiktion umgangen (Anaya 2004: 29). Zusammenfassend diente bis ins späte 20. Jahrhundert Völkerrecht also vorrangig dazu, Eingriffe in indigene Territorien zu rechtfertigen und nicht als Instrument, um indigene Völker zu schützen.

Legendär ist auf internationaler Ebene auch der Kampf um das „s“ im Zusammenhang mit der Frage, ob indigene Völker „*peoples*“ wären. Indigene Völker hatten dies vehement gefordert: bedeutete es doch ihre Anerkennung als „Volk“ und nicht „nur“ als ein Teil der Gesamtbevölkerung bzw. als Minderheit. Staaten lehnten die Zuerkennung des „s“ demgegenüber traditionell ab, da für sie der Begriff „*peoples*“ untrennbar mit dem Recht auf (externe) Selbstbestimmung verbunden schien (Hofbauer 2016: 49). Scheinbar automatisch mit Sezession gleichgesetzt, wurde die Anerkennung als „*peoples*“ als Bedrohung für die staatliche Einheit konsequent verweigert.

Die fehlende Anerkennung indigener Völker als „Völker“ mit eigener Kultur und die Zerstörung ihrer Lebensräume hat(te) vor allem angesichts der besonderen Charakteristika indigener Völker desaströse Konsequenzen. So ist die enge Beziehung indigener Völker zu ihren traditionellen Siedlungsgebieten die Grundlage für die Entfaltung ihrer kulturellen Identität. Land und Territorien sind mit einer Vielzahl von Sinnbegriffen belegt und gelten als unersetzlich für den indigenen Glauben, Religion und Spiritualität. Darüber hinaus ist die physische Existenz indigener Völker eng mit der ungestörten Nutzung und dem Zugang zu ihren Territorien verbunden;

2 Siehe auch die diesbezügliche Erklärung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zur „*terra nullius*“ Doktrin: IGH, *Western Sahara*, Rechtsgutachten, ICJ Rep (1975) 12 para. 79: „The expression ‚terra nullius‘ was a legal term of art employed in connection with ‚occupation‘ as one of the accepted legal methods of acquiring sovereignty over territory. ‚Occupation‘ being legally an original means of peaceably acquiring sovereignty over territory otherwise than by cession or succession, it was a cardinal condition of a valid ‚occupation‘ that the territory should be terra nullius – a territory belonging to no-one – at the time of the act alleged to constitute the ‚occupation‘ [...].“

ernähren sich indigene Völker doch unter anderem durch Jagen, Fischen und Sammeln oder auch den Anbau von Ackerland (Binder 2004: 7). Gleichfalls hat der interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof die enge Verbundenheit indigener Völker zu ihren Territorien anerkannt.<sup>3</sup>

Die enge Verbindung indigener Völker zu ihren traditionellen Siedlungsgebieten ist entsprechend zentral für die Definition indigener Völker. Dennoch gibt es bislang im Völkerrecht keine allumfassende Begriffsbestimmung (Hilpold 2013: 391). Indigene Völker sind vielmehr aus einer Reihe von Kriterien in einem gleichsam flexiblen System zu identifizieren.<sup>4</sup> Im Rahmen dieser Kriterien nimmt jedoch – neben dem Prinzip der Selbstidentifikation (der subjektiven Bekenntnis zur Indigenität) – die besondere Beziehung indigener Völker zu ihren Territorien<sup>5</sup> eine zentrale Rolle ein (Alfredsson 1998: 125 ff.). Häufig wird zudem darauf verwiesen, dass sich indigene Völker durch ihre Geschichten, Tradition und Sprachen grundlegend von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden und dass sie seit Urzeiten – also noch vor der Ankunft der ersten Siedler – auf ihren Territorien ansässig waren. All dies impliziert ein besonderes Schutzbedürfnis indigener Völker aber auch ein besonderes Recht auf ihr Land.

Der unzureichende Schutz indigener Völker i.V.m. der Bedeutung ihrer Territorien für ihre kulturelle und spirituelle Identität ist bis heute problematisch. Indigene Siedlungsgebiete sind in Lateinamerika in der Regel sehr rohstoffreich, mit bedeuten-

3 Vgl. Inter-AmMRGH, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, Inter-American Court of Human Rights Series C No. 79 (31. August 2001), para. 149: „[...] Indigenous groups, by the fact of their very existence, have the right to live freely in their own territory; the close ties of indigenous peoples with the land must be recognized and understood as the fundamental basis for their cultures, their spiritual life, their integrity, and their economic survival. For indigenous communities [their relationship with] the land is not merely a matter of possession and production but a material and spiritual element, which they must fully enjoy [...] to preserve their cultural legacy and transmit it to future generations.“ Der interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hat auch die Rechte indigener Völker an traditionell von ihnen besiedeltem Gebiet als vom Schutzbereich des Rechts auf Eigentum der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (Art 21) mitumfasst angesehen (ebd.: para. 155). Dazu gleich unten.

4 Siehe für eine Auflistung einiger für die Definition relevanter Kriterien: ILA 2012: 2-3. Vgl. auch die Definition der ILO-Konvention No. 169, die indigene Völker in Art 1(1.b) folgendermaßen charakterisiert: „Peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country [...] at the time of conquest or colonisation or the establishment of present State boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.“; ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries, 27. Juni 1989, 1650 UNTS 383 (in Kraft getreten am 5. September 1991).

5 So sind laut dem ILA Sofia Report die Selbstidentifikation und die Beziehung zu traditionellen Siedlungsgebieten die *zwei essentiellen Elemente* für die Definition eines Volkes als „indigenes Volk“. Nichtsdestotrotz muss die endgültige Determinierung immer durch eine Einzelfallbeurteilung erfolgen. Siehe ILA 2012: 3.

den Erdölvorkommen, Goldminen oder auch wertvollem Holz. Dadurch geraten sie in den Fokus multinationaler Konzerne und nationaler wie internationaler Investoren, die an der Ausbeutung dieser Ressourcen interessiert sind. Die Förderung von Erdöl durch *Chevron* im Urwald Ecuadors, der Waldabbau an der Atlantikküste Nicaraguas auf den traditionellen Siedlungsgebieten der *Miskito*, *Suma* und *Rama* oder die Ölförderung durch *Occidental Petroleum* in Kolumbien sind bekannte und häufig genannte Beispiele. Die besagten Aktivitäten führen dabei teils zu massiven Umweltschäden. Indigene Völker werden vertrieben, ihre angestammten Territorien zerstört. Gerade angesichts der erwähnten engen spirituellen und physischen Beziehung zu ihren Territorien trifft dies indigene Völker besonders hart.

Entsprechend bedeutend erscheinen die positiven Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, die – vor allem auf Ebene der Vereinten Nationen und im Rahmen der *International Labour Organisation* (ILO) den Anliegen indigener Völker zunehmend Beachtung schenkten. Auslöser des Umdenkens war u. a. die Studie des VN-Sonderberichterstatters José Martínez Cobo: Die über 10 Jahre dauernde Untersuchung beschäftigte sich seit 1975 mit der Situation indigener Völker auf der ganzen Welt und rückte die Bewahrung ihrer kulturellen Identität als eigenständige Völker in den Mittelpunkt. Im Rahmen der Vereinten Nationen wurde 1982 eine *Working Group on Indigenous Populations* eingerichtet, die im Jahr 1985 mit den Arbeiten an der Erklärung über die Rechte indigener Völker (*Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, UNDRIP)<sup>6</sup> begann (Kingsbury 2012: Rz 11). In der Folge wurde 1993 das Jahr indigener Völker ausgerufen, es folgten von 1994 bis 2015 zwei Dekaden, die indigenen Völkern gewidmet waren; 2014 wurde zudem die erste Weltkonferenz indigener Völker abgehalten. Institutionell gibt es seit 2000 das *Permanent Forum on Indigenous Issues*<sup>7</sup> als „*advisory body*“ des Wirtschafts- und Sozialrates, seit 2001 eine/n Sonderberichterstatter/in für indigene Völker (aktuell ist es Victoria Tauli-Corpuz).<sup>8</sup> Die besondere Position indigener Völker wurde also immer weitergehender anerkannt.

Ebenso wurde indigenen Völkern ein zunehmend effektiver *rechtlicher* Schutz im Rahmen internationaler Verträge zuteil. Schon 1957 hatte die internationale Arbeitsorganisation ein bindendes Instrument für den besseren Schutz indigener „Bevölke-

6 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNGA Res 61/295 (13. September 2007) U. N. Doc. A/RES/61/295.

7 Das Permanent Forum on Indigenous Issues setzt sich aus 16 Experten in indigenen Belangen zusammen und vertritt deren Anliegen gleichsam auf „höchster Ebene“ in den Vereinten Nationen.

8 Vgl. auch die Webseite des Department of Economic and Social Affairs für eine historische Übersicht der Entwicklungen auf Ebene der Vereinten Nationen, abrufbar unter: <https://www.un.org/development/desa/indigenouseoples/about-us.html>.

ungsgruppen“ angenommen: Die ILO-Konvention Nr. 107 verankerte relativ weitgehende Landrechte indigener Völker an traditionell von ihnen besiedelten Territorien; allerdings erschienen die assimilatorischen Tendenzen der Konvention problematisch. Sie war vor allem auf eine möglichst diskriminierungsfreie Integration der indigenen „Bevölkerungsgruppen“ in die herrschende Gesellschaft ihrer Staaten ausgerichtet<sup>9</sup> und erkannte nur begrenzt die eigene kulturelle Identität indigener Völker an (Xanthaki 2007: 54 f.). Die Nachfolgekonzvention, ILO-Konvention Nr. 169, erscheint diesbezüglich fortschrittlicher. Zunächst verwendet sie den Begriff „Völker“ und spricht nicht mehr von „Bevölkerungsgruppen“. Weiterhin ist insbesondere das Recht auf eigene indigene Institutionen und deren staatliche Anerkennung in der ILO-Konvention Nr. 169 verankert (Art 6); ihr Art 7 normiert außerdem ein Recht auf Kontrolle über die eigene Entwicklung in Bereichen wie Land, Identität und Institutionen (Alfredsson 1998: 127). Ebenso werden die Landrechte indigener Völker an traditionell von ihnen besiedeltem Gebiet kollektiv anerkannt und die spirituelle Dimension der Beziehung indigener Völker zu ihren Territorien verankert (Art 13, 14). Die ILO-Konvention Nr. 169 wurde zwar von nur 22 Staaten ratifiziert; der überwiegende Teil davon (14 Staaten) sind jedoch lateinamerikanische Staaten.<sup>10</sup> Die ILO-Konvention Nr. 169 blieb neben der Konvention Nr. 107 bislang der einzige völkerrechtlich verbindliche Vertrag auf internationaler Ebene, der spezifisch auf die Rechte indigener Völker eingeht und diese schützt.

Ein besonderer Meilenstein im Schutz indigener Völker war die Erklärung über die Rechte indigener Völker (UNDRIP), die nach einer über 20-jährigen Entstehungsgeschichte 2007 von der VN-Generalversammlung angenommen wurde (UNGA Res 61/295). Zwar ist die Erklärung als Resolution der Generalversammlung nicht völkerrechtlich verbindlich. Sie hat vielmehr Empfehlungscharakter (*soft law*), worauf die Präambel auch ausdrücklich hinweist (Kingsbury 2012: Rz 10). Allerdings wird davon ausgegangen, dass sich einige Teile der Erklärung – wie die Bestimmungen betreffend Landrechte – zumindest in Lateinamerika zu verbindlichem Völkergewohnheitsrecht „erhärten“ haben (ILA 2012: 29).

9 Siehe diesbezüglich z. B. Art 2.1: „Governments shall have the primary responsibility for developing co-ordinated and systematic action for the protection of the populations concerned and their progressive integration into the life of their respective countries.“ ILO Convention No. 107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries, 26. Juni 1957, 328 UNTS 247 (in Kraft getreten am 2. Juni 1959).

10 Für eine Übersicht aller Ratifikationen der ILO-Konvention Nr. 169, siehe die ILO Webseite, abrufbar unter: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO).

Ganz generell verankert die VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker umfassende Rechte. Sie erkennt die Rechte indigener Völker auf ihre traditionellen Siedlungsgebiete und Ressourcen an (Art 26); das Verbot ihrer zwangsweisen Umsiedlung (Art 10); ein Recht auf eigene Institutionen und auf Achtung ihrer internen Entscheidungsprozesse (Art 20, 18); ebenso wie ein Recht auf Selbstbestimmung im Hinblick auf die eigene Gestaltung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung (Art 3). Beachtlich ist insbesondere die kollektive Dimension der genannten Rechte. In Abweichung von der individualrechtlichen Ausrichtung herkömmlicher Menschenrechte werden indigene Völker als Gruppe geschützt. Dies erscheint vor allem angesichts der besonderen kulturellen Identität indigener Völker, die entsprechende Freiräume für eigene Entscheidungsfindung erfordert, wichtig. Auch die Verankerung des Rechts auf *prior and informed consent* bei staatlichen Maßnahmen, die die Interessen indigener Völker berühren könnten (Art 19) und vor allem solcher betreffend ihre Territorien (Art 32.2), ist von großer Bedeutung.<sup>11</sup> Die Zustimmung muss freiwillig und in Kenntnis der Sachlage gegeben werden; als Vetorecht kann dieses Erfordernis aber wohl nicht gedeutet werden (ILA 2012: 4,6).

Das bislang jüngste Dokument, das spezifisch die Rechte indigener Völker schützt, ist die (unverbindliche) Amerikanische Erklärung zu den Rechten indigener Völker der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) (*American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*), die im Juni 2016 angenommen wurde.<sup>12</sup> Wie UNDRIP gewährt auch diese Erklärung einen für indigene Völker weitgehenden Schutz. In beiden Erklärungen werden indigene Völker auch als „peoples“ bezeichnet, denen ausdrücklich das Recht auf (interne) Selbstbestimmung zuerkannt wird. Somit gibt es speziell auf indigene Völker ausgerichtete Instrumente, die indigene Rechte vergleichsweise umfassend verankern.

Aber auch allgemeine Verträge im Menschenrechtsbereich wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (PBPR) oder das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD) können für den Schutz indigener Völker herangezogen werden.

Dabei ist vor allem Art 27 PBPR zu nennen, der das Recht auf kulturelle Identität von Angehörigen einer Minderheit normiert. Der VN-Menschenrechtsausschuss (MRA) hat Art 27 PBPR dynamisch interpretiert und einen entsprechend starken Schutz für indigene Völker entwickelt. So stellte der MRA in seinem General Comment

11 Zu denken ist etwa an Maßnahmen wie die staatliche Vergabe von Konzessionen zur Nutzung natürlicher Ressourcen (etwa Bergabbau) an inländische oder ausländische Investoren.

12 American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, AG/Res.2888 (XLVI-O/16) (15. Juni 2016).

Nr. 23 (1994) autoritativ klar, dass Art 27 PBPR besonders auf Angehörige indigener Völker, deren Leben eng mit ihren Gebieten und natürlichen Ressourcen verbunden ist, anzuwenden sei (Scheinin 2000: 195). In Fällen wie *Mahuika v. Neuseeland*<sup>13</sup> oder den *Länsmann v. Finnland*-Fällen<sup>14</sup> hat der MRA erkannt, dass erhebliche Beeinträchtigungen, die nachteilige Auswirkungen auf die Nutzung indigener Territorien haben, das Recht auf kulturelle Identität i.S.v. Art 27 PBPR verletzen. Desgleichen hat der MRA u. a. in den *Länsmann*-Fällen im Zusammenhang mit den traditionellen Siedlungsgebieten der *Sami* festgestellt, dass vorangehende Konsultationen im Fall einer beabsichtigten Ressourcennutzung auf Sami-Gebiet notwendig sind (Scheinin 2000: 196 f.).<sup>15</sup> Dabei geht der MRA über die eigentlich individualrechtliche Konstruktion des Art 27 PBPR hinaus, der im Prinzip auf die „Angehörigen“ einer Minderheit verweist.

Auf internationaler Ebene ist weiterhin auf die schon erwähnte CERD hinzuweisen. So hat der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung v. a. nach seiner General Recommendation Nr. 23 (1997), worin die explizite Anwendung von CERD auf indigene Völker bekräftigt wurde, Positives zum fortschreitenden Schutz indigener Rechte geleistet und durch seine Berichte zahlreiche Staaten zur Überprüfung ihres Umgangs mit den Rechten indigener Völker angeregt (Xanthaki 2009: 27 f.).

Auch der VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat mit seinem General Comment Nr. 21 (2009) zu Art 15.1.a des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (PWSKR) – der sich mit dem Recht aller Menschen an der Teilnahme am kulturellen Leben beschäftigt – auch zur Stärkung der kulturellen Rechte indigener Völker beigetragen (Stamatopoulou 2011: 409).

Art 1 der Pakte (PBPR und PWSKR) verankert zudem auch das Recht auf Selbstbestimmung. Dieses kommt nach überwiegender Staatenpraxis aber nur Staatsvölkern und Völkern in Dekolonialisierungsprozessen zu; nicht jedoch indigenen Völkern (Xanthaki 2007: 133).

Auf regionaler Ebene ist die Judikatur des interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes wegweisend. So hat der Gerichtshof, beginnend mit der historischen *Awas Tingni* Entscheidung 2001, schon mehrmals festgestellt, dass die Rechte indi-

13 VN-Menschenrechtsausschuss, *Mahuika v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, U.N. Doc. CCPR/C/55/D/547/1993.

14 VN-Menschenrechtsausschuss, I. *Länsmann et al v. Finland*, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992; VN-Menschenrechtsausschuss, J. *Länsmann et al v. Finland*, Communication No. 671/1995, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/671/1995.

15 Allerdings hat der VN-Menschenrechtsausschuss in beiden Fällen wegen des Fehlens solcher negativen Auswirkungen keine Verletzung des Art 27 PBPR festgestellt.

gener Völker an ihren traditionellen Siedlungsgebieten durch das Recht auf Eigentum in Art 21 AMRK geschützt sind. Dies auch dann, wenn indigene Völker über keinen formellen Eigentumstitel an diesen Territorien verfügen.<sup>16</sup> In nachfolgenden Entscheidungen wie *Yakye Axa v. Paraguay* (2005), *Saramaka People v. Suriname* (2007) oder *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay* (2010) bestätigte der Inter-AmMRGH diesen Schutz und erweiterte ihn noch. So hat der Gerichtshof etwa im *Xákmok Kásek Indigenous Community* festgestellt, dass starke Beeinträchtigungen der Beziehungen indigener Völker zu ihren Territorien angesichts des dadurch entstandenen Leides sogar gegen das Recht auf menschliche Behandlung verstoßen können (Art 5 AMRK).<sup>17</sup> Auch die wiederholte Bezugnahme des interamerikanischen Menschenrechtshofs auf die VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker ist im Zusammenhang mit der zunehmenden Stärkung indigener Rechte erwähnenswert. In *Saramaka People* und *Sarayaku v. Ecuador* (2012) bezog sich der Inter-AmMRGH etwa auf verschiedene Bestimmungen der Erklärung (unter anderem auf Art 19 und 32.2), um ein Recht auf vorangehende Konsultation und Mitsprache indigener Völker bei Projekten, die auf ihren Territorien geplant sind, zu begründen (Binder: 2018 im Erscheinen).<sup>18</sup>

In seinen Urteilen macht der interamerikanische Menschenrechtshof Staaten darüber hinaus detaillierte Vorgaben, was zur Umsetzung der Rechte indigener Völker zu tun sei. Schon in der historischen *Awás Tingni*-Entscheidung 2001 verpflichtete der Gerichtshof etwa die nicaraguanische Regierung, die Territorien der indigenen Gemeinde an der Atlantikküste zu demarkieren, den gesetzlichen Rahmen hierfür zu

16 Inter-AmMRGH, *Mayagna (Sumo) Awás Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, Inter-American Court of Human Rights Series C No. 79 (31. August 2001), para. 151: „Indigenous peoples’ customary law must be especially taken into account for the purpose of this analysis. As a result of customary practices, possession of the land should suffice for indigenous communities lacking real title to property of the land to obtain official recognition of that property, and for consequent registration.“

17 Inter-AmMRGH, *Xákmok Kásek v. Paraguay*, Judgment, Inter-American Court of Human Rights Series C No. 124 (24. August 2010), para. 244: „[...] the sorrow that [the indigenous persons concerned] and the other members of the community feel owing to the failure to restore their traditional lands, the gradual loss of their culture [...] give rise to sufferings that necessarily violate the mental and moral integrity of all the members of the Community. All this constitutes a violation of Article 5(1) of the Convention to the detriment of the members of the Xákmok Kásek Community.“

18 Inter-AmMRGH, *Saramaka People v. Suriname*, Judgment, Inter-American Court of Human Rights Series C No 172 (28. November 2007), para. 131; *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgment, Inter-American Court of Human Rights Series C No. 245 (27. Juni 2012), paras. 160, 167. Siehe auch rezent, Inter-AmMRGH, *Case of the Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment, Inter-American Court of Human Rights Series C No. 309 (25. November 2015), para. 201, wo sich der Inter-AmMRGH bezüglich des Rechts auf Konsultation und Mitsprache auf seine *Saramaka People* und *Sarayaku* Entscheidungen bezieht.

schaffen und dies dann unter Beiziehung eines Anthropologen auch zu tun. Neben diesen detaillierten Vorgaben zur Umsetzung seiner Entscheidungen verlangt der interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof zudem, dass Staaten regelmäßig (alle sechs Monate) über die Umsetzung seiner Urteile berichten. Im Rahmen der Verfahren zur Überwachung der Umsetzung (*monitoring compliance procedures*)<sup>19</sup> führt der Gerichtshof auch Treffen mit den betroffenen Parteien durch; dies fördert den Dialog zwischen der Regierung und den indigenen Vertretern und verbessert insofern die Chancen auf Umsetzung der Urteile. Dementsprechend umfassend scheinen die Rechte indigener Völker an ihren traditionellen Territorien – insbesondere auf lateinamerikanischer Ebene – durch universelle wie regionale Menschenrechtsschutzinstrumente geschützt.

Auch auf nationaler Ebene werden die Rechte indigener Völker durch lateinamerikanische Staaten zunehmend anerkannt. So verweisen Argentinien, Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Guatemala, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru und Venezuela in ihren Verfassungen auf die Existenz und gewisse Rechte der indigenen Völker (Tauli-Corpuz 2017: 8). Staaten werden sich ihrer Pflichten gegenüber indigenen Völkern also immer mehr bewusst. Das veranschaulichen vor allem die folgenden Beispiele: In Nicaragua wurden die Landrechte der indigenen Völker der Atlantikküste schon in der Verfassung von 1987 und den nicaraguanischen Autonomiestatuten der beiden autonomen Regionen der Atlantikküste (RAAN, RAAS) zumindest auf rechtlicher Ebene anerkannt. Auch in die kolumbianische Verfassung von 1991 wurden die Rechte indigener Völker an ihren traditionellen Siedlungsgebieten ebenso wie gewisse Autonomierechte aufgenommen. In Mexiko verweist seit der Verfassungsreform 2001 Art 2 der mexikanischen Verfassung auf indigene Völker und gewährt diesen ein Recht auf Autonomie auf Gemeindeebene. Darüber hinaus genießen die indigenen Völker Mexikos, die in agrarischen Strukturen (*ejidos*) organisiert sind, einen gewissen Schutz ihrer Ansprüche auf Grund und Boden durch die mexikanische Agrargesetzgebung (Binder 2004: 129). Den Bedürfnissen und Rechten indigener Völker wird also auch innerstaatlich zunehmend Rechnung getragen.

Die positiven Entwicklungen der letzten Jahre können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Realisierung der Rechte indigener Völker noch vor großen Herausforderungen steht. Diese finden sich in unterschiedlichen Bereichen. Zunächst gibt es oft Probleme wegen der mangelhaften Umsetzung der Landrechte indigener Völker auf nationaler Ebene. Auch Urteile des interamerikanischen Menschenrechts-

19 Art. 63 Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights.



gerichtshofs, die Verletzungen der Rechte indigener Völker durch Staaten feststellen, bleiben teils ohne entsprechende Implementierung. Trotz der Versuche des interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs, die Umsetzung durch die obgenannten innovativen Techniken zu verbessern, lässt diese teilweise stark zu wünschen übrig. In den meisten Fällen unterliegen Prozesse zur Restitution von indigenem Land erheblichen Verzögerungen (Antkowiak 2014: 53 f.). Paraguay hat seine aus der *Yakye Axa*-Entscheidung erwachsenden Pflichten der Rückgabe der indigenen Territorien noch nicht befolgt.<sup>20</sup> Ebenso wenig hat Ecuador die *Sarayaku*-Entscheidung aus dem Jahr 2012 umgesetzt.<sup>21</sup>

Auch ein entsprechender nationaler rechtlicher Rahmen ist noch keine Garantie für eine gleichfalls angemessene Implementierung indigener Rechte (Tauli-Corpus 2017: 14 f.). Indigenen Rechten wird dort teilweise nur scheinbar Rechnung getragen. Die mexikanische Verfassung etwa erkennt die Rechte indigener Völker auf den ersten Blick weitgehend an. Bei genauerer Betrachtung weist dieser Schutz jedoch erhebliche Defizite, etwa im Hinblick auf die unzureichende ausdrückliche Anerkennung indigener Landrechte, auf. Problematisch erscheinen in Mexiko zudem die Beschränkung der indigenen Autonomie auf die Gemeindeebene<sup>22</sup> und die fehlende Erlassung entsprechender Ausführungsgesetze (Binder 2004: 129). Doch sogar wenn es einen adäquaten nationalen rechtlichen Rahmen gibt, unterbleibt teilweise die Realisierung indigener Rechte mangels Umsetzung derselben. In Nicaragua fehlte etwa lange Zeit – konkret bis zur vollständigen Erfüllung der *Awás Tingni*-Entscheidung im Jahr 2008 – eine angemessene Umsetzung der verfassungsrechtlichen Garantien und die Anerkennung durch nicaraguanische Gerichte (Carstens 2009: 400). Dies führte zu einem unzureichenden Schutz indigener Gemeinden.

Schließlich vermag sogar eine rechtliche Anerkennung indigener Rechte durch nationale Gerichte teils nur beschränkt zum Schutz indigener Völker beizutragen. Dies vor allem dann, wenn wichtige innenpolitische Interessen auf dem Spiel stehen. Das kolumbianische Verfassungsgericht hatte etwa die Rechte der *U'wa*, die gegen die Ölförderung auf ihrem Territorium Beschwerde eingebracht hatten, anerkannt und

20 „In October, the Yakye Axa community remained without access to their lands despite a ruling from the Inter-American Court of Human Rights ordering the government to construct an access route.“ Amnesty International, ‚Paraguay 2016/2017‘, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/paraguay/report-paraguay/>.

21 Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), „Ecuador remains non-compliant with Inter-American Court’s ruling on Kichwa indigenous people of Sarayaku“, 1. Dezember 2016, abrufbar unter: <https://cejil.org/en/ecuador-remains-non-compliant-inter-american-courts-ruling-kichwa-indigenous-people-sarayaku>.

22 Vgl. Art 2AI-VIII der mexikanischen Verfassung (2001).

diese entsprechend geschützt.<sup>23</sup> In der Folge besetzte die kolumbianische Regierung das Territorium allerdings militärisch, um die wirtschaftlich gewinnbringende Ölförderung trotz des anderslautenden Urteils des kolumbianischen Verfassungsgerichts durchzusetzen. Die Exekutive setzte sich über die Judikative mit Militärgewalt hinweg. Kurz, die Rechte indigener Völker werden trotz gewisser Verbesserungen in der Praxis häufig nur mangelhaft umgesetzt.

Dementsprechend sind indigene Völker noch heute – trotz ihrer zunehmenden Anerkennung auf rechtlicher und politischer Ebene – Opfer zahlreicher Rechtsverletzungen. Vor allem angesichts der oftmals lukrativen Förderung natürlicher Ressourcen auf indigenen Territorien optieren Staaten häufig für eine Verletzung indigener Rechte. Wirtschaftliche Interessen stehen diesfalls in einem Spannungsverhältnis zu indigenen Rechten, was eine entsprechende Abwägung erfordert.

Die Frage dieser Abwägung stellt sich heute immer häufiger im Zusammenhang mit ausländischen Investoren. Staaten, die – etwa unter dem Eindruck einer Verurteilung durch den Inter-AmMRGH wegen Verletzung indigener Rechte – die Rückgabe von Land oder die Untersagung entsprechenden Ressourcenabbaus anstreben, greifen durch solche Maßnahmen teils in die Rechte ausländischer Investoren ein. Dies ist häufig kostspielig. Angesichts des immer dichter werdenden Netzes vor allem bilateraler Investitionsschutzverträge (aktuell sind es über 3000), laufen Staaten nämlich Gefahr, für solche Maßnahmen vor internationalen Investitionsschutztribunalen angeklagt zu werden. In der Tat mehren sich solche Verfahren gegen lateinamerikanische Staaten. Ein aktuelles Beispiel wäre der anhängige ICSID-Fall *Bear Creek Mining Corporation v. Peru*. Nachdem Peru u. a. aufgrund der Proteste der indigenen *Aymara*-Bevölkerung Bear Creek die gewährte Lizenz für die Santa Ana Silbermine entzogen hatte, wurde Peru von dem kanadischen Unternehmen auf Basis des Peru-Kanada-Freihandelsvertrags angeklagt (Binder 2018 im Erscheinen).<sup>24</sup> Eine Entscheidung des ICSID-Tribunals steht noch aus.

Dies offenbart ein neues Dilemma für Staaten. Angesichts der Kosten von Investitionsschutzverfahren – diese liegen meist im mehrstelligen Millionendollarbereich – drohen immense finanzielle Belastungen. Die Kosten der Verfahren vor Menschenrechtsgerichtshöfen sind im Gegensatz dazu weitaus geringer. Es ist für Staaten also häufig kostengünstiger, die Rechte indigener Völker zu verletzen, als jene der auslän-

<sup>23</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129/11 (2011).

<sup>24</sup> *Bear Creek Mining Corporation v. Republic of Peru*, ICSID Case No. ARB/14/2, anhängig (pending), abrufbar unter: <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/14/21>.

dischen Investoren. Dementsprechend läuft der internationale Rahmen zum Schutz indigener Völker desweilen Gefahr, durch staatliche Verpflichtungen gegenüber ausländischen Investoren untergraben zu werden.

Ungeachtet dieser neuen Herausforderungen gibt es nichtsdestotrotz Positives hinsichtlich des Schutzes indigener Völker zu berichten. Wie die Sonderberichterstatlerin für die Rechte indigener Völker, Victoria Tauli-Corpuz, kürzlich bei einem Vortrag über die aktuelle Situation in Lateinamerika feststellte, existieren in vielen lateinamerikanischen Staaten bereits starke (verfassungs-)rechtliche Grundlagen für diesen.<sup>25</sup> Zwar ist der Weg bis zur vollständigen Realisierung indigener Rechte noch immer weit; mit Hindernissen auf rechtlicher und auf politischer Ebene gepflastert. Dennoch werden Staaten sich ihren Verpflichtungen gegenüber indigenen Völkern zunehmend bewusst. In diesem Sinn könnten die aktuell anhängigen Investitionsrechtsfälle auch als positives Signal gedeutet werden: nämlich, dass sich Staaten investitionsrechtlichen Klagen, die sich im Zusammenhang mit der Realisierung der Rechte indigener Völker ergeben, auch stellen.

## Literatur

- Alfredsson, Gudmundur 1998: Indigenous Peoples and Autonomy, in: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*, Dordrecht: Kluwer Law International, 125-137.
- Anaya, S. James 2004: *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford: OUP.
- Antkowiak, Thomas M. 2014: A Dark Side of Virtue: The Inter-American Court and Reparations for Indigenous Peoples, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 25, 1-80.
- Binder, Christina 2004: *Die Landrechte indigener Völker unter besonderer Bezugnahme auf Mexiko und Nicaragua*, Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Binder, Christina (2018 im Erscheinen): UNDRIP and Interactions with International Investment Law, in: Hohmann, Jessie/Weller, Marc (eds.): *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*, Oxford: OUP.
- Carstens, Margaret 2009: Indigene Territorialrechte in Lateinamerika nach dem *Awas Tingni-Urteil* von 2001. Folgeurteile und-berichte im Interamerikanischen Menschenrechtssystem, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Vol. 42, 399-424.
- Castellino, Joshua 2005: The ‚Right‘ To Land, *International Law & Indigenous Peoples*, in: Castellino, Joshua/Walsh, Niamh (eds.): *International Law and Indigenous Peoples*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 89-116.
- Hilpold, Peter 2013: Der Internationale Minderheitenschutz, in: Reinisch, August (Hg.): *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Wien: Manz, 387-397.

<sup>25</sup> Siehe Victoria Tauli-Corpuz for the Focal Point Meeting of the Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention, ‚Current risks and challenges to the physical and cultural survival of indigenous peoples in Latin America‘, New York, 15. und 16. Oktober 2017, abrufbar unter: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/202-current-risk>.



**WOCHENSCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

# Politisches Sachbuch

Jörn Böhme, Christian Sterzing

## Kleine Geschichte des israelisch-palästinensischen Konflikts

8. überarbeitete, erweiterte und  
aktualisierte Auflage

Dieses Buch bietet einen kurzen, leicht lesbaren und trotzdem multiperspektivischen Überblick über die komplexe Geschichte des Konflikts und die mühsamen Versuche, eine faire und dauerhafte Regelung zu erreichen. Die Kernpunkte kontroverser Debatten werden knapp geschildert. Karten, eine Chronologie und Literatur- und Medienempfehlungen runden die Darstellung ab, die als erste Orientierung in diesem lang andauernden Konflikt geeignet ist.



ISBN 978-3-7344-0583-9, 192 S., € 14,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0584-6 (PDF),

ISBN 978-3-7344-0585-3 (EPUB), je € 13,99



978-3-7344-0464-1, 240 S., € 16,90

E-Book 978-3-7344-0465-8 (PDF),

978-3-7344-0538-9 (EPUB), € 13,99



978-3-7344-0488-7, 224 S., € 24,90

E-Book 978-3-7344-0489-4 (PDF),

978-3-7344-0537-2 (EPUB), € 19,99



978-3-7344-04483-2, 240 S., € 16,90

E-Book 978-3-7344-0484-9 (PDF),

978-3-7344-0539-6 (EPUB), € 13,99

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)



[www.facebook.com/  
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

Eschborner Landstraße 42-50, 60489 Frankfurt am Main, Tel.: 07154/1327-30, [info@wochenschau-verlag.de](mailto:info@wochenschau-verlag.de)

© WOCHENSCHAU Verlag

- Hofbauer, Jane A. 2016: *Sovereignty in the Exercise of the Right to Self-Determination*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff.
- ILA (International Law Association) 2012: *Committee on the Rights of Indigenous Peoples, 'The Sofia Conference: Final Report'*, 1-32.
- Kingsbury, Benedict 2012: *Indigenous Peoples*, in: Wolfrum, Rüdiger (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. V, Oxford: OUP, 116-133.
- Malezer, Les 2005: *Permanent Forum on Indigenous Issues: 'Welcome to the Family of the UN'*, in: Castellino, Joshua/Walsh, Niamh (eds.): *International Law and Indigenous Peoples*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 67-86.
- Scheinin, Martin 2000: *The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights*, in: Aikio, Pekka/Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 179-199.
- Stamatopoulou, Elsa 2011: *Taking Cultural Rights Seriously: The Vision of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in: Allen, Stephen/Xanthaki, Alexandra (eds.): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford/Portland: Hart Publishing, 387-412.
- Tauli-Corpuz, Victoria 2017: *Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the rights of indigenous peoples*, 21. Juli 2017, U. N. Doc. A/72/186.
- Xanthaki, Alexandra 2007: *Indigenous Rights and United Nations Standards. Self-Determination, Culture and Land*, Cambridge: CUP.
- Xanthaki, Alexandra 2009: *Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments*, in: *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 10, 27-37.

# FORUM

---

Cornelia Heydenreich und Armin Paasch

## Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand

*Anhand des Energiesektors analysieren die AutorInnen erstens, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht mit Blick auf die Auslandsgeschäfte deutscher Unternehmen nachkommt. Zweitens untersuchen sie, inwieweit mögliche Betroffene von Menschenrechtsverstößen im Energiesektor in Deutschland Zugang zu Abhilfe erhalten. Deutsche Unternehmen sind in der globalen Energiewirtschaft vor allem als Importeure von Rohstoffen, Exporteure von Kraftwerkstechnologien, als Dienstleister, Finanziere und Versicherungsgesellschaften wichtige Akteure. Der vorliegende Beitrag untersucht in diesem Zusammenhang besonders die Rolle von Unternehmen im öffentlichen Eigentum, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Außenwirtschaftsförderung des Bundes, der Handels- und Investitionspolitik der EU und des Clean Development Mechanism (CDM) im Rahmen des Kyoto-Protokolls. Die AutorInnen kommen zu dem Schluss, dass strukturelle und instrumentelle Probleme in diesen Politikbereichen Menschenrechtsverstöße im Auslandsgeschäft deutscher Unternehmen, auch im Energiesektor, begünstigen oder zulassen. Rechtliche und prozessuale Hürden verhindern überdies, dass Betroffene solcher Verstöße ihre Rechte vor deutschen Gerichten einklagen oder über nicht-juristische Beschwerdewege lösen können. Positive Ansätze sehen die AutorInnen in der Ankündigung der Bundesregierung, die menschenrechtliche Sorgfalt deutscher Unternehmen zu prüfen und 2020 auch gesetzgeberische Schritte zu erwägen, sowie den aktuellen Verhandlungen über ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten.*

### 1. Einleitung

Menschenrechtsprobleme im globalen Wirtschaftsgeschehen stehen spätestens seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011 vermehrt im Fokus politischer und rechtlicher Debatten. Mehrere Skandale haben seither die Weltöffentlichkeit aufgerüttelt und den politischen Handlungsdruck verstärkt. Dazu gehören insbesondere die wiederholten, tödlichen und vermeidbaren

Einsturz- und Brandkatastrophen in Textilfabriken in Bangladesch und Pakistan, die Ermordung von 34 streikenden Bergarbeitern im südafrikanischen Marikana im August 2012 sowie die ebenfalls vermeidbare gigantische Schlammlawine infolge eines Dammbrochs einer Eisenerzmine nahe der brasilianischen Kleinstadt Mariana in Brasilien, welche im November 2015 19 Menschen das Leben gekostet und die Lebensgrundlagen tausender Menschen auf absehbare Zeit zerstört hat.

Mit der globalen Energiewirtschaft nimmt der vorliegende Beitrag einen Sektor in den Blick, der für Menschenrechtsverletzungen besonders anfällig ist: Nach einer Studie der Universität Maastricht betreffen 29 Prozent der 1.877 wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsbeschwerden weltweit zwischen 2005 und 2014 den Rohstoff- und Energiesektor (Kamminga 2015: 6). Dabei analysieren die AutorInnen insbesondere, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland erstens ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht mit Blick auf die Auslandsgeschäfte deutscher Unternehmen im Energiesektor nachkommt und zweitens möglichen Betroffenen von Verstößen den Zugang zu deutschen Gerichten ermöglicht. Dabei gehen sie auch auf übergeordnete Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ein. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die aktuellen Verhandlungen über ein UN-Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen.<sup>1</sup>

## 2. Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Die deutsche Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte wurde in jüngster Zeit vor allem durch den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) geprägt, den die Bundesregierung Ende 2016 nach einem zweijährigen Konsultationsprozess verabschiedet hat. Darin bringt die Bundesregierung zwar ihre „Erwartung“ zum Ausdruck, dass alle deutschen Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umsetzen (Bundesregierung 2016: 12). Die von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NRO) geforderte gesetzliche Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten deutscher Unternehmen mit Blick auf ihre Auslandsgeschäfte hat sie jedoch nicht aufgegriffen.

Ein klarer Fortschritt ist dagegen die Ankündigung im NAP, dass die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der Unternehmen ab 2018 jährlich von unabhängiger Seite wissenschaftlich überprüft werden soll. Als Zwischenziel gibt der

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert hauptsächlich auf der umfassenderen Studie: Heydenreich/Paasch 2017.

NAP vor, dass mindestens 50 Prozent aller deutschen Unternehmen mit mehr als 500 MitarbeiterInnen bis 2020 die Elemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integriert haben sollen. Die Bundesregierung kündigt an, anderenfalls weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen zu prüfen (ebd.).

### **3. Energie und Menschenrechte: Auch Deutschland in der Pflicht**

Die menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten im Energiebereich sind äußerst komplex. Einerseits ist jeder Staat verpflichtet, seiner Bevölkerung Zugang zur Energieversorgung zu gewährleisten, soweit dies zur Erreichung eines angemessenen Lebensstandards und zum angemessenen Wohnen erforderlich ist (CESCR 1991: 8 f., Kothari 2002: 59). Dabei muss der Staat nicht die Energie selbst zur Verfügung stellen. Er muss aber sicherstellen, dass Energiedienstleister niemanden beim Zugang zu Energie benachteiligen. Rund 1,2 Milliarden Menschen haben aktuell immer noch keinen Zugang zu Strom (IEA 2015: 3). Der überwiegende Teil von ihnen lebt in Sub-Sahara-Afrika und Indien. Diese „Energiearmut“ hat in vielen Lebensbereichen schwerwiegende Folgen für die menschliche Entwicklung.

Gleichzeitig müssen Staaten jedoch sicherstellen, dass beim Abbau von Energierohstoffen und bei der Energiegewinnung selbst die Menschenrechte nicht verletzt werden. Diese Herausforderung ist enorm. Denn der Abbau von Energierohstoffen sowie die Energiegewinnung erfolgen häufig im Rahmen von Megaprojekten, die mit tiefgreifenden Umweltzerstörungen einhergehen, welche wiederum die Lebensgrundlagen der umliegenden Bevölkerung gefährden. Waldrodungen, Bodenzerstörung, Wasserverschmutzung und hoher Wasserverbrauch sowie Luftverschmutzung für den Rohstoffabbau machen ganze Landstriche unbewohnbar und berauben die Menschen häufig ihrer Einkommensgrundlagen in der Landwirtschaft, Fischerei oder im Tourismus. Auch bürgerliche und politische Rechte, etwa auf Information, Selbstbestimmung, Beteiligung, freie Meinungsäußerung und körperliche Unversehrtheit werden im Kontext solcher Projekte häufig verletzt.

Laut den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind Staaten verpflichtet, Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft durch „wirksame Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren [...] zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“ (Prinzip 1). Primär stehen dabei jene Staaten in der Pflicht, in denen die betreffenden Energieprojekte



durchgeführt werden. Im Juni hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 24 aber nochmals ausdrücklich und umfassend die Verpflichtung von Staaten bekräftigt, auch außerhalb des eigenen Territoriums seine Einflussmöglichkeiten zur Achtung, zum Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte auszuschöpfen (CESCR 2017).

Das betrifft auch Deutschland. Denn als Importeure von Rohstoffen, Exporteure von Kraftwerkstechnologien, als Dienstleister, Finanziers und Versicherungsgesellschaften spielen auch deutsche Unternehmen eine wichtige Rolle in der globalen Energiewirtschaft. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung durch Außenwirtschaftsförderung, Kredite der KfW IPEX-Bank und Handelsabkommen der EU aktiv deutsche Auslandsgeschäfte im Energiesektor fördert. Ein Großteil der deutschen Energieunternehmen befindet sich überdies im öffentlichen Eigentum. In solchen Konstellationen, wo ein enger Staat-Wirtschafts-Nexus vorliegt, können laut Prinzip 4 der UN-Leitprinzipien „Verletzungen der Menschenrechte durch das Wirtschaftsunternehmen bedeuten, dass der Staat gegen seine eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen verstößt“.

## 4. Nexus zwischen Staat und Wirtschaft

### 4.1 UNTERNEHMEN IM ÖFFENTLICHEN EIGENTUM: MENSCHENRECHTLICHE VORGABEN FEHLANZEIGE

Nach den UN-Leitprinzipien kommt den Unternehmen auch eine eigene Verantwortung zu, die Menschenrechte in ihren Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen zu achten. Entsprechend den Prinzipien 11-24 wird erwartet, dass die Unternehmen menschenrechtliche Grundsatzserklärungen verabschieden, die Menschenrechte in alle Bereiche der Unternehmenspolitik integrieren, menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen untersuchen, Maßnahmen zur Abwendung dieser Risiken ergreifen, Schäden wiedergutmachen, über Risiken und Maßnahmen transparent berichten sowie Beschwerdemechanismen einrichten. Dies durchzusetzen, ist wiederum Teil der menschenrechtlichen Schutzpflicht der Staaten. Dies gilt nicht allein, aber laut Leitprinzip 4 in besonderem Maße mit Blick auf Unternehmen im öffentlichen Eigentum.

In öffentlichem, überwiegend kommunalem Eigentum befindet sich der Großteil der etwa 1.000 Stadtwerke in Deutschland. Auch Energiekonzerne wie EnBW und STEAG sind fast vollständig öffentliches Eigentum. Die Befragung und Analyse der zehn größten öffentlichen Energieversorger in Deutschland durch Germanwatch und MISEREOR zeigt, dass diese Unternehmen den Menschenrechten kaum Beachtung schenken: Keines der befragten Energieversorger hat eine eigene Grundsatzserklärung

zu Menschenrechten verabschiedet, und lediglich ein Unternehmen bezieht sich in seinem Verhaltenskodex auf die Menschenrechte. Sieben Unternehmen nennen Menschenrechte nur in Bezug auf Lieferanten und zwei Unternehmen bekennen sich nicht öffentlich zu Menschenrechten (Heydenreich/Paasch 2017: 28 ff.).

Viele dieser Energieversorger führen Kohle, Gas und andere Brennstoffe aus dem Ausland ein. Zwar geben einige von ihnen an, sich an die geltenden Vergabegesetze zu halten. Doch nur fünf der Unternehmen haben einen eigenen Verhaltenskodex für Lieferanten oder Beschaffungsgrundsätze verabschiedet. Dabei haben Nichtregierungsorganisationen in den vergangenen Jahren wiederholt gravierende Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, etwa beim Kohleabbau in Kolumbien, Südafrika und Russland. Nur vier staatliche Energieversorger erteilen über die Herkunft der Kohle überhaupt Auskunft, und auch diese bleiben meistens vage. Einzig EnBW gibt neuerdings die konkreten Bezugsmengen für einzelne Kohlelieferanten an. Wie die fortwährende Geschäftsbeziehung der EnBW mit dem stark umstrittenen Bergbauunternehmen Drummond in Kolumbien gleichzeitig zeigt, ist Transparenz zwar ein erster wichtiger Schritt, aber noch kein Garant für menschenrechtliche Sorgfalt (ebd.).

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen des NAP-Prozesses – entgegen ersten, weitergehenden Entwürfen – dagegen entschieden, Unternehmen im Eigentum des Bundes verbindlich zur menschenrechtlichen Sorgfalt zu verpflichten. Zwar erklärt sie im NAP, dass diese Unternehmen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen (Bundesregierung 2016: 26). Inwiefern sich diese Grundrechtsbindung jedoch auch auf Menschenrechtsverletzungen durch Tochterfirmen oder in Lieferketten im Ausland bezieht, führt sie nicht aus. Nachhaltigkeit und Menschenrechte finden auch in den „Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung“ des Bundesfinanzministeriums von 2009 und dem darin enthaltenen *Public Corporate Governance Kodex* keine Erwähnung (BMF 2009). Zwar verweist der Deutsche Nachhaltigkeitskodex auf die Menschenrechte, allerdings nur mit Blick auf die Lieferkette (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2016). Zudem ist der Kodex ein freiwilliges Berichtsrahmenwerk und keine politische Vorgabe.

Zur Analyse von Ländern und Kommunen haben Germanwatch und MISEREOR auch diejenigen öffentlichen Stellen befragt, die an den zehn größten Energieversorgern im öffentlichen Eigentum jeweils den größten Anteil besitzen. Keiner der größten Anteilseigner hat menschenrechtliche Grundsätze zur Verantwortung von Unternehmen im öffentlichen Besitz verabschiedet. Vier Kommunen verweisen in ihren Antworten oder auf ihrer Website lediglich auf Selbstverpflichtungen und ihr Engagement zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung (Heydenreich/Paasch 2017: 34 ff.).

Insgesamt zeigt Deutschland gegenüber anderen europäischen Ländern, in denen Unternehmen im öffentlichen Eigentum stärker in die Pflicht genommen werden, deutlich weniger gesetzgeberisches Engagement. So hat die finnische Regierung staatliche Unternehmen in der *State Ownership Policy* von 2016 verpflichtet, die Menschenrechte in ihre Geschäftsgrundsätze zu integrieren (Finnish Government 2016). Auch in Schweden sind Unternehmen im Staatsbesitz verpflichtet, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und die Prinzipien des UN Global Compact einzuhalten (Swedish Government 2014: 16f.).

## 4.2 KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU: ENERGIE ALS WACHSTUMSTREIBER MIT NEBENWIRKUNGEN

Auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) befindet sich vollständig in Staatsbesitz und ist zu einem erheblichen Anteil international aktiv. Während die KfW IPEX-Bank die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen stärken soll, fördert die DEG privatwirtschaftliche Projekte in Entwicklungsländern. Die KfW Entwicklungsbank wiederum setzt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die finanzielle Zusammenarbeit um.

Laut Geschäftsbericht der KfW IPEX-Bank ist der Energiesektor für sie ein „Wachstumstreiber“ (KfW IPEX-Bank 2016: 7). Dies lässt sich allerdings auch auf die gesamte KfW Bankengruppe übertragen. So haben KfW IPEX-Bank, KfW Entwicklungsbank und DEG im Zeitraum von 2006 bis 2015 für Investitionen in erneuerbare Energien im Ausland insgesamt 16 Milliarden Euro zugesagt (Deutscher Bundestag 2016: 7). Gefördert wurden damit Windkraftanlagen, Wasserkraftwerke wie auch die Solarenergie. Zwischen 2007 und 2016 entfielen im internationalen Geschäft aber auch rund sieben Milliarden Euro an Neuzusagen auf fossile Energien für Gas-, Kohle- sowie Öl- und Dieselkraftwerksprojekte (ebd.: 23).

Gerne bezeichnet sich die KfW Bankengruppe als „Bank aus Verantwortung“. Ein Blick auf die sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards scheint diesen Anspruch durchaus zu bestätigen (KfW Bankengruppe 2016: 9). Bereits 2008 hat die KfW Bankengruppe eine eigene Menschenrechtserklärung veröffentlicht. Darüber hinaus haben KfW IPEX-Bank und die Entwicklungsbank jeweils eigene Nachhaltigkeitsrichtlinien. Darin verweisen sie auf die Menschenrechtserklärung der Bankengruppe, formulieren deren Umsetzung allerdings nur als Anspruch, nicht als verbindliche Verpflichtung. Auch die DEG hat eine Umwelt- und Sozialrichtlinie verabschiedet, in der die Menschenrechte nicht erwähnt werden.

Entgegen ihrem Anspruch hat die KfW Bankengruppe auch im Energiesektor mehrere Projekte mitfinanziert, welche die Umwelt und Menschenrechte erheblich gefährden oder bereits beeinträchtigt haben. Ein Beispiel ist das südafrikanische Kohlekraftwerk, das die KfW IPEX-Bank 2008 und 2009 durch Exportkredite für Kessellieferungen aus Deutschland zum Bau der südafrikanischen Kohlekraftwerke Medupi und Kusile unterstützt hat (Müller/Paasch 2016). Da für Medupi der Einbau angemessener Rauchgasentschwefelungsanlagen erst fünf Jahre nach Inbetriebnahme der jeweiligen Kessel geplant ist, wird das Recht auf Gesundheit im Umland erheblich gefährdet. Der enorme Wasserverbrauch bedroht überdies die Rechte auf Wasser und Nahrung. Zwar hat das federführende Entwicklungsministerium für die DEG und die KfW Entwicklungsbank die Finanzierung von Neubauten sowie die Ertüchtigung bereits stillgelegter Kohlekraftwerke inzwischen ausgeschlossen. Die unter Federführung des Wirtschafts- und Finanzministeriums agierende KfW IPEX-Bank hat jedoch lediglich striktere Umweltstandards für die Kohleförderung beschlossen. Sehr problematisch ist auch die Finanzierung von Bergbauaktivitäten durch die KfW IPEX-Bank, u. a. im Rahmen von allgemeinen Unternehmenskrediten für den vielfach kritisierten Bergbaukonzern Glencore.

Zu Menschenrechtsverletzungen ist es aber auch bei Großprojekten im Bereich der erneuerbaren Energien gekommen, an deren Finanzierung sich die KfW Bankengruppe beteiligt hat. So lösten Polizeikräfte eine friedliche Blockade indigener Gemeinschaften gegen den Staudamm Santa Rita in Guatemala gewaltsam auf, wobei drei Menschen getötet und 50 verletzt wurden. Über einen *Private-Equity-Fonds* war auch die DEG an der Finanzierung des Wasserkraftwerks beteiligt (Petz 2015: 62 ff.). Selbstbestimmungsrechte und Landrechte der indigenen Massai wurden auch beim Bau des geothermischen Kraftwerks Olkaria IV in Kenia missachtet, zu dessen Finanzierung die KfW Entwicklungsbank einen Kredit von 60 Millionen Euro beigetragen hat (Schade 2017).

Immer wieder zeigt sich in solchen Fällen, dass die betroffene Bevölkerung und kritische Zivilgesellschaft bei Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen nicht ausreichend konsultiert, erhebliche Risiken übersehen oder vernachlässigt werden. Hinzu kommt, dass viele Projekte selbst dann bewilligt werden, wenn die Risiken frühzeitig erkannt werden. Denn über die Einhaltung der vereinbarten Umwelt- und Sozialpläne haben die Finanziere wenig Kontrolle. Als eine entscheidende Schwachstelle erweist sich dabei der Mangel an Transparenz. So veröffentlicht die KfW bislang weder Folgenabschätzungen noch Umwelt- und Sozialpläne, die KfW IPEX-Bank nicht einmal die Liste der finanzierten Projekte. Über einen unabhängigen Beschwer-

demechanismus verfügt nur die DEG. Prinzip 21 der UN-Leitprinzipien stellt klar, dass alle Unternehmen über die menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen ihrer Tätigkeiten Rechenschaft insbesondere gegenüber den potenziell Betroffenen ablegen müssen. Die vorgelegten Informationen müssen ausreichen, um die Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen bewerten zu können, mit denen das Unternehmen diesen Risiken begegnet. Von diesem Anspruch, der erst recht für Unternehmen im öffentlichen Eigentum gelten muss, ist die KfW bislang jedoch weit entfernt.

### **4.3 ALLZU ZAGHAFT REFORMSCHRITTE IN DER AUßENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG DES BUNDES**

Ähnlich wie die KfW IPEX-Bank zielt auch die Außenwirtschaftsförderung des Bundes darauf ab, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken. Über Exportkreditgarantien (sogenannte Hermesbürgschaften) in Höhe von 20,6 Milliarden Euro, Investitionsgarantien über 4,3 Milliarden Euro sowie „Ungebundene Finanzkredite“ über 246 Millionen Euro hat allein der Bund Exporte und Investitionen deutscher Unternehmen in Schwellen- und Entwicklungsländer im Jahr 2016 gegen wirtschaftliche und politische Risiken abgesichert. 30 Prozent der ausgewiesenen Einzeldeckungen für Exportkreditgarantien betrafen dabei den Energiesektor. Hinzu kommen 22,8 Prozent für Deckungen bei der Erdöl- und Erdgasförderung. Auf erneuerbare Energien entfielen nur vier Prozent der Hermesbürgschaften (Euler Hermes 2017, PWC 2017).

Auch in jüngerer Zeit sicherte der Bund Projekte ab, bei denen Menschenrechte gefährdet oder verletzt wurden. So gewährte die Bundesregierung 2012 der deutschen Niederlassung des österreichischen Unternehmens Andritz eine Hermesbürgschaft für die Lieferung von Großturbinen zum Staudamm Hidrosogamoso in Kolumbien. Mit dem Staudamm wurde eine Fläche von 70 Quadratkilometern überschwemmt, die vorher für Vieh- und Landwirtschaft genutzt wurde. Viele der 180 umgesiedelten Familien beklagen, dass sie als Ersatz Grundstücke mit minderwertiger Bodenqualität erhielten. Weitere betroffene Familien, deren Einkünfte aus Fischerei, Tourismus und Handel wegen des Staudamms einbrachen, wurden gar nicht berücksichtigt. Andere Problemfälle sind die Hermesbürgschaften für die südafrikanischen Kohlekraftwerke Medupi und Kusile sowie für die Lieferung dreier Gaskraftwerke durch Siemens in das autoritär regierte Ägypten. Für alle drei Projekte hatte auch die KfW IPEX-Bank Exportkredite vergeben (Heydenreich/Paasch 2017: 49 ff.).

Für die Vergabe von Exportkrediten haben sich die Exportkreditagenturen innerhalb

der OECD auf eine gemeinsame Leitlinie zur ökologischen und sozialen Sorgfalt geeinigt. In der Version von 2012 dieser sogenannten *Common Approaches* wurden erstmals auch Menschenrechte erwähnt. Doch selbst die aktuelle Version von 2016 verlangt eine eigene Menschenrechtsprüfung nur in solchen Fällen, in denen eine hohe Wahrscheinlichkeit schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen besteht (OECD 2016: 9). Dies umzusetzen, hat die Bundesregierung auch im NAP angekündigt. Auch im allgemeinen Prüfverfahren will sie die Eigenständigkeit und Sichtbarkeit der menschenrechtlichen Aspekte erhöhen. Ob dies zu substantziellen Verbesserungen führt, bleibt abzuwarten. Eine wesentliche Voraussetzung dafür wäre eine deutlich höhere Transparenz im gesamten Prüfverfahren – sowohl bei Hermesbürgschaften als auch bei Investitions Garantien und sogenannten Ungebundenen Finanzkrediten – um eine kritische Begleitung durch Betroffene und NRO zu erlauben.

## 5. Politikkohärenz auf internationaler Ebene

### 5.1 HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK DER EU

Laut der EU-Handelsstrategie „Handel für alle“ spielt der Zugang zu Energie und Rohstoffen eine entscheidende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der EU (Europäische Kommission 2015). Daher fordert sie auch in diesem Bereich von ihren Handelspartnern den Abbau von Exportbeschränkungen für Rohstoffe, die Liberalisierung von Dienstleistungen, striktere geistige Eigentumsrechte, einen verbesserten Marktzugang und Schutz für europäische Auslandsinvestitionen sowie einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Aufträgen im Ausland. Die Bundesregierung hat diese Agenda im zuständigen EU-Ministerrat stets unterstützt und vorangetrieben. Derartige Vorgaben in Handels- und Investitionsabkommen jedoch schränken die Regulierungsspielräume von Staaten im Energie- und Rohstoffsektor erheblich ein und können sich direkt oder indirekt negativ auf die Menschenrechte auswirken.

Fast 70 Prozent der in Deutschland eingesetzten Primärenergie stammten 2015 aus Energieimporten.<sup>2</sup> In vielen Herkunftsländern dieser Rohstoffimporte – wie Nigeria (Erdöl), Kolumbien und Südafrika (Steinkohle) – wurden seit Jahren gravierende Menschenrechtsverletzungen dokumentiert. Dies gilt auch für den Import von Kupfer aus Peru, das bei erneuerbaren Energien Verwendung findet. Es besteht eine bemerkenswer-

2 BMWi 2016: Zahlen und Fakten Energiedaten. Nationale und internationale Entwicklung, Tabelle 3: Heimische Energiegewinnung und Importabhängigkeit, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html?jsessionid=B02477CB6E5106567A9385CB204E3F51>, Stand: 31.10.2016.

te Spannung: Einerseits verbieten oder beschränken EU-Handelsabkommen die Erhebung von Abgaben auf Rohstoffexporte in den Abbauländern, womit sie europäischen Unternehmen einen günstigeren Zugang zu diesen Rohstoffen verschaffen. Andererseits werden europäische Importeure und Industriebetriebe nicht verpflichtet, beim Import dieser Rohstoffe ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umzusetzen. Die 2016 beschlossene EU-Verordnung zu Sorgfaltspflichten beim Bezug von Konfliktmineralien betrifft lediglich Zinn, Tantal, Wolfram und Gold (Heydenreich/Paasch 2017: 59).

Die von der EU angestrebte Liberalisierung von Dienstleistungen schränkt zudem die Regulierungsspielräume anderer Staaten ein, den Zugang ärmerer Bevölkerungsgruppen zu bezahlbarer Energie sicherzustellen. So will die EU-Kommission etwa in den aktuell verhandelten Abkommen mit Mexiko und den Staaten des MERCOSUR Preisregulierungen für Strom und Treibstoffe nur noch unter sehr restriktiven Bedingungen und zeitlich befristet zulassen (Fritz 2017: 23 f.). Zugleich ist aber keine Verpflichtung vorgesehen, durch Sozialmaßnahmen die hohen Energiepreise für ärmere Menschen auszugleichen. Damit können die Kosten zum Heizen, Kühlen, Kochen und für den täglichen Arbeitsweg für viele Menschen in einem Maße ansteigen, dass ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gefährdet ist.

Große menschenrechtliche Risiken bergen auch die Investitionsschutzbestimmungen, welche die EU in Abkommen mit Vietnam, Singapur und Kanada bereits vereinbart hat und in aktuellen Verhandlungen mit mindestens 14 weiteren Ländern anstrebt. Europäische Investoren erhielten damit nicht nur im Falle formeller Enteignungen, sondern auch bei sogenannten „indirekten“ Enteignungen das Recht auf eine „prompte, angemessene und effektive Entschädigung“. Aus dem Standard der „billigen und gerechten Behandlung“ haben Schiedsgerichte in mehreren Urteilen ein Recht von Auslandsinvestoren auf ein stabiles und vorhersehbares Investitionsklima abgeleitet (Krajewski 2012).

Auf Grundlage dieser Standards werden auch Regulierungen zum Schutz der Umwelt und sozialer Menschenrechte vor Schiedsgerichten angreifbar, sofern sie die Profitträchtigkeit einer Investition schmälern. Wie konkret dieses Risiko auch im Energiesektor ist, haben mehrere erfolgreiche Klagen von US-Konzernen gezeigt. So wurde Ecuador zu einer Schadensersatzzahlung an Chevron verurteilt. Der Grund für dieses Urteil: Nach Meinung des Investitionsschiedsgerichts hatte ein ecuadorianisches Gericht Chevron zu Unrecht wegen der Verseuchung des Amazonasgebietes und der Schädigung der Gesundheit indigener Völker zu einer Schadensersatzzahlung verurteilt (Krajewski 2017: 10). Auch die beiden Klagen des schwedischen Energiekonzerns Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland vor einem Schiedsgericht wegen

wasserrechtlicher Umweltauflagen für das Kohlekraftwerk Moorburg und wegen des Atomausstiegs stehen in einem Spannungsverhältnis zum Schutz der Menschenrechte auf Gesundheit und Leben.

Die Aufnahme des „Rechts zur Regulierung“ in den Handelsvertrag mit Kanada (CETA) und andere Abkommen wird dieses Dilemma nicht auflösen. Das Recht von Investoren auf Entschädigung bleibt davon unberührt, wenn Regulierungsmaßnahmen deren Gewinnerwartungen einschränken (Krajewski 2018: 20). NRO und WirtschaftsvölkerrechtlerInnen fordern daher, in einer Allgemeinen Ausnahmeklausel in den Handelsverträgen selbst, wie auch im aktuell verhandelten UN-Menschenrechtsabkommen für transnationale Konzerne und andere Unternehmen, den Vorrang von Menschenrechten unmissverständlich klarzustellen (ebd.: 25). Schon vor Verhandlungsbeginn sollte die EU zudem menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen, um problematische Bestimmungen vorab zu identifizieren und auszuschließen. Beides hat die EU bisher abgelehnt. Die Bundesregierung hat im NAP frühzeitige Folgenabschätzungen zwar befürwortet, Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen jedoch eine Absage erteilt.

## 5.2 MANGELNDE MENSCHENRECHTSKOHÄRENZ BEI DER FÖRDERUNG „SAUBERER“ ENERGIE IM KLIMAREGIME

Menschenrechtliche Kohärenz ist auch in der Klimapolitik geboten. Mit Blick auf den Energiesektor wirft in dieser Hinsicht besonders der *Clean Development Mechanism* (CDM) erhebliche Zweifel auf, der 1997 im Rahmen des Kyoto-Protokolls geschaffen wurde. Der Mechanismus verfolgt das doppelte Ziel, Entwicklungsländer bei ihren Anstrengungen zur nachhaltigen Entwicklung und zugleich industrialisierte Länder bei der Erreichung ihrer Emissionsreduzierungsversprechen zu unterstützen. Zu diesem Zweck stellt der CDM für Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern – auch im Energiesektor – Emissionsreduzierungszertifikate aus.

Das Problem: In den sogenannten „Modalitäten und Prozeduren“ des CDM wird der Begriff der nachhaltigen Entwicklung nicht definiert (UNFCCC 2006). Auch die Notwendigkeit der Achtung von Menschenrechten wird nicht erwähnt. Ebenso wenig ließen sich – aufgrund des Widerstands einiger Staaten – Regeln zur Durchführung von Konsultationen mit der betroffenen Bevölkerung festlegen. Insbesondere die Gruppe G77 und China setzten in den Verhandlungen durch, dass es im Ermessen der Gastgeberstaaten der Projekte liegt, eigene Nachhaltigkeitskriterien und Prozeduren zur Konsultation festzulegen sowie deren Einhaltung zu beurteilen. Aber auch vielen Industrieländern war dieses Ergebnis recht. Studien haben gezeigt, dass die



meisten Gastgeberstaaten nur vage und unverbindliche Richtlinien ausgeben und deren Einhaltung nicht sorgfältig überprüfen (Obergassel u. a. 2017).

NRO und Forschungseinrichtungen haben mehrere Fälle dokumentiert, in denen CDM-Projekte sowohl zu massiven Umweltschäden als auch zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber der lokalen Bevölkerung geführt haben. So wird berichtet, dass für das indische Kohlekraftwerk Sasan vier Dörfer mit Gewalt zwangsumgesiedelt und das Eigentum der BewohnerInnen zerstört wurden. In den neuen Siedlungen fehlten demnach angemessene Einkommensmöglichkeiten und Schulen, wodurch die Rechte auf einen angemessenen Lebensstandard verletzt wurden. Angehörige einer indigenen Gemeinschaft wurden aus ihren Waldgebieten vertrieben und ihre Lebensgrundlagen zerstört, ohne dass sie eine angemessene Entschädigung erhalten hätten (Rubinson/Voigt 2016: 17 ff.).

Auch bei dem geothermischen Kraftwerk Olkaria IV in Kenia, das im Juni 2013 als CDM-Projekt registriert und durch die KfW Entwicklungsbank gefördert wurde, besteht eine deutsche Beteiligung. Für das Projekt wurden vier Massai-Dörfer umgesiedelt. Lokale AnwohnerInnen beklagen, dass nicht alle Betroffenen entschädigt und in den neuen Siedlungen nicht genügend Häuser zur Verfügung gestellt worden seien. Die neuen, minderwertigen Ländereien erlauben es den Menschen nicht, durch Viehhaltung und Tourismus einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Auch in diesem Fall wurden zudem – unter anderem im Konsultationsprozess – die Rechte indigener Völker missachtet (Schade 2017). Das von der DEG mitfinanzierte Wasserkraftwerk Barro Blanco wurde ebenfalls als CDM-Projekt registriert. Es handelt sich um das erste Projekt, dem diese Registrierung nach massiven Menschenrechtsbeschwerden im Jahr 2016 wieder entzogen wurde.

Im Klimavertrag von Paris wird der CDM nicht erwähnt, sodass dieser vermutlich 2020 auslaufen wird. Allerdings sieht der Klimavertrag die Schaffung eines neuen Mechanismus vor, um Treibhausgasemissionen zu vermeiden und nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Aufgrund der massiven Fehlentwicklungen beim CDM sollte der neue Marktmechanismus grundlegend anders gestaltet werden. Die konsequente Berücksichtigung der Menschenrechte muss dafür ein wichtiges Kriterium sein. Ebenso wichtig wird es sein, die Erfahrungen mit dem CDM für weitere Marktmechanismen zu nutzen, wie z. B. den Ausgleichsmechanismus, den die internationale Luftfahrtorganisation ICAO aufsetzen will. Diese hat 2016 beschlossen, dass das weitere Emissionswachstum des Flugverkehrs ab 2020 mithilfe eines neuen Marktmechanismus klimaneutral erfolgen soll.

## 6. Zugang zu Rechtsmitteln

### 6.1 BETROFFENE VON UNTERNEHMENSUNRECHT HABEN IN DEUTSCHLAND KAUM ZUGANG ZU GERICHTEN

Laut der sogenannten dritten Säule der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte müssen Staaten gewährleisten, dass unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen „untersucht, geahndet und wiedergutmacht“ werden. In Deutschland sind die Rechtsgrundlagen, auf die sich Betroffene bei Menschenrechtsverletzungen in globalen Geschäftsbeziehungen oder Schäden aufgrund des globalen Klimawandels stützen können, jedoch lückenhaft und sehr unsicher. Wenn ein Tochterunternehmen oder Geschäftspartner eines deutschen Konzerns im Ausland zu Menschenrechtsverletzungen beitragen, ist dieser Konzern vor deutschen Zivilgerichten in der Regel nicht zu belangen.

Hauptgrund ist das Trennungsprinzip im Gesellschaftsrecht, wonach Vergehen des Tochterunternehmens dem Mutterunternehmen nicht zuzurechnen sind. In Deutschland fehlt auch eine so genannte Notzuständigkeitsnorm. Diese würde es ermöglichen, dass sich ein deutsches Gericht dann für zuständig erklären kann, wenn es erforderlich wäre, um für die Betroffenen das Recht auf ein faires Verfahren oder das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten, weil dies im eigenen Land nicht möglich ist. Auch aus strafrechtlicher Sicht ist die Situation unbefriedigend. Deutschland kennt, im Unterschied zu den meisten europäischen Ländern, weiterhin kein Unternehmensstrafrecht. (Heydenreich/Paasch 2017: 114 ff.)

Erschwerend kommen besonders im Zivilrecht prozessuale Hürden hinzu. So können in Deutschland nicht mehrere Betroffene, die aufgrund desselben Unternehmenshandels ähnliche Schäden erlitten haben, als Gruppe eine zivilrechtliche Klage einreichen. Darüber hinaus ist das Prozesskostenrisiko bei Klagen auf Schadensersatz für eine Vielzahl von Betroffenen kaum tragbar. Besonders hoch sind in Deutschland auch die Beweisstandards. Im deutschen Zivilrecht gibt es keine umfassenden Beweisverfahren, um von der Gegenseite die Offenlegung von relevanten Informationen erstreiten zu können, so wie es in anderen Rechtsordnungen der Fall ist (ebd.).

Die Bundesregierung hat es im NAP versäumt, Rechtsreformen einzuleiten, wie sie in anderen europäischen Ländern begonnen wurden. So hat die französische Nationalversammlung am 21. Februar 2017 ein Gesetz verabschiedet, das großen Unternehmen eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht auferlegt. Sie müssen Pläne erstellen, umsetzen und veröffentlichen, wie sie ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und

dabei sowohl ihre Geschäftstätigkeit als auch ihre Hauptzulieferer einbeziehen. Betroffene von Verletzungen der Sorgfaltspflicht können auf zivilrechtlichem Wege Entschädigung für die Nicht-Einhaltung der Pflichten einklagen.<sup>3</sup> In der Schweiz werden sich 2017 der Bundesrat und anschließend das Parlament mit einer ähnlichen Initiative befassen.<sup>4</sup> Großbritannien hat bereits 2015 ein Gesetz gegen moderne Sklaverei eingeführt, das den Unternehmen Transparenzpflichten auferlegt, die sie in ihren Lieferketten hinsichtlich des Umgangs mit moderner Sklaverei ergreifen müssen (HM Government 2015). Das niederländische Parlament hat im Februar 2017 ein Gesetz zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Bezug auf Kinderarbeit verabschiedet, deren Verletzung zu Strafzahlungen führen kann.

## 6.2 AUSSERGERICHTLICHE BESCHWERDEMECHANISMEN OHNE GREIFBARE VERBESSERUNG FÜR BETROFFENE

Neben gerichtlicher Abhilfe müssen Staaten effektive und angemessene außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereitstellen, wenn Unternehmensaktivitäten zu Menschenrechtsverletzungen geführt haben. Um wirksam zu sein, müssen diese entsprechend den UN-Leitprinzipien legitimiert, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechte-kompatibel sein. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gelten derzeit weltweit als der wichtigste außergerichtliche Beschwerdemechanismus auf staatlicher Ebene. Seit 2011 beinhalten die OECD-Leitsätze ein eigenes Kapitel zu Menschenrechten, das den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien entspricht.

Allein die deutsche Nationale Kontaktstelle (NKS) hat seit dem Jahr 2000 knapp 40 OECD-Beschwerden entgegengenommen. Von diesen betreffen sechs Beschwerden den Energiesektor. Dabei ist bemerkenswert, dass die NKS von den ersten fünf Beschwerdefällen vier abgewiesen hat. Allein eine Beschwerde gegen Nordex SE wegen eines Windkraftparks in der Türkei nahm die deutsche NKS teilweise an. Im Laufe des Vermittlungsverfahrens willigte Nordex ein, die Prüfungen seiner Sorgfaltspflicht zu verbessern. Diese Zusage bezieht sich jedoch auf zukünftige Fälle, während die Belange der in diesem konkreten Fall direkt Betroffenen nicht ausreichend behandelt wurden (Heydenreich/Paasch 2017: 122 ff.).

3 LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1).

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&dat>

4 So funktioniert die Konzernverantwortungsinitiative. <http://konzern-initiative.ch/die-initiative/initiativtext/und> <http://konzern-initiative.ch/amtlich-bestaetigt-konzernverantwortungsinitiative-kommt-zustande/>

Weder in den genannten noch in Fällen außerhalb des Energiesektors wird die deutsche NKS den Anforderungen der UN-Leitprinzipien bislang gerecht. Vor allem sind weiterhin große Zweifel an der Legitimität und der Unparteilichkeit der deutschen NKS angebracht, die lange Zeit direkt im Referat für Auslandsdirektinvestitionen des Bundeswirtschaftsministeriums angesiedelt war. Infolge des NAP hat das Ministerium die NKS im Jahr 2017 als Stabsstelle direkt bei der Abteilungsleitung für Außenwirtschaftspolitik eingerichtet. Der Verdacht einer tendenziellen Wirtschaftsfreundlichkeit wird dadurch allenfalls abgeschwächt, jedoch nicht ausgeräumt. Vor allem aber fehlt – gerade aufgrund der Ansiedlung im Wirtschaftsministerium – weiterhin ein unabhängiges Aufsichtsgremium, wie es NRO seit Langem angemahnt haben. Problematisch ist auch die Vorgabe der deutschen NKS, dass Beschwerdeführende auf Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit gegen die betreffenden Unternehmen verzichten sollen, auch wenn dabei nur bereits veröffentlichte Fakten genutzt werden. Damit beraubt sie die NRO eines wichtigen Mittels, um auf die Belange der Betroffenen aufmerksam zu machen und so auf eine Lösung der Probleme zu drängen (ebd.: 124 ff.).

Zudem geht es bei dem Mediationsverfahren der NKS selten um Wiedergutmachung für Betroffene, sondern vorwiegend um Vereinbarungen für ein zukünftig verbessertes Handeln des Unternehmens. Eine internationale Untersuchung von 250 Beschwerdefällen ergab, dass sich nur in einem Prozent der Fälle die Situation der Betroffenen durch eine OECD-Beschwerde direkt verbesserte. Um die NKS wirklich als „wirkungsvollen“ außergerichtlichen Beschwerdemechanismus zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu etablieren, wie die Bundesregierung dies im Nationalen Aktionsplan vorsieht, sind sowohl strukturelle als auch prozedurale Verbesserungen erforderlich.

## 7. Mehr Verbindlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene geboten

Neben den großen Energieunternehmen im öffentlichen Eigentum haben Germanwatch und MISEREOR weitere 30 in Deutschland operierende Unternehmen des Energiesektors befragt und analysiert. Auch diese sind von der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte größtenteils noch weit entfernt sind. Auch wenn die Unternehmen sich inzwischen überwiegend auf Policy-Ebene zu den Menschenrechten bekennen, so mangelt es noch stark an der wirksamen Umsetzung dieser Bekenntnisse (Heydenreich/Paasch 2017: 72 ff.).

Auch dies zeigt, dass freiwillige Initiativen der Wirtschaft, Branchendialoge und unverbindliche Empfehlungen von Staaten nicht ausreichen, den enormen menschenrechtlichen Herausforderungen im Energiesektor wie auch der globalen Wirtschaft insgesamt gerecht zu werden. Die Ankündigung im NAP, die menschenrechtliche Sorgfalt deutscher Unternehmen zwischen 2018 und 2020 jährlich zu überprüfen und 2020 auch gesetzliche Schritte zu erwägen, bietet hier gute Ansatzpunkte. Die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke hatten sich bereits vor der Bundestagswahl für die Einführung einer gesetzlichen Sorgfaltspflicht in der nächsten Legislaturperiode ausgesprochen. Wie ambitioniert die neue Bundesregierung den NAP umsetzen wird – nicht zuletzt mit Blick auf das geplante Monitoring der Unternehmen – bleibt allerdings abzuwarten.

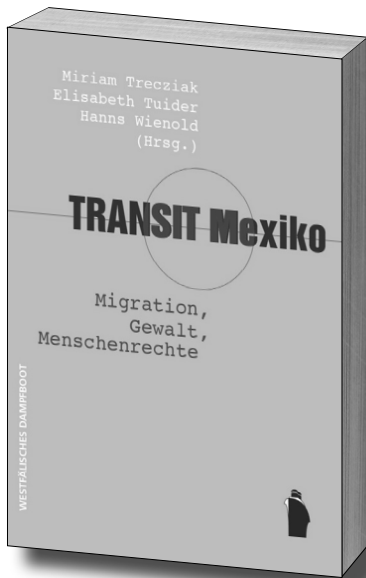
Auf internationaler Ebene ist es sehr zu begrüßen, dass der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2014 – damals gegen die Stimmen von Deutschland und 16 weiteren Industrieländern – eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe beauftragt hat, ein verbindliches Menschenrechtsinstrument zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen zu erarbeiten (UN 2014). Ein breites Bündnis von über 700 Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen in Deutschland und weltweit verbindet mit einem solchen Abkommen die Hoffnung auf eine internationale Wirtschaftsordnung, in der Unternehmen auch bei Auslandsgeschäften zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet werden, Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Gerichten in den Heimatländern der Konzerne erhalten sowie Menschenrechtsabkommen völkerrechtlich Vorrang vor Handels- und Investitionsabkommen genießen (Treaty Alliance 2017/Treaty Alliance Deutschland 2017). Im Vorfeld der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe im Oktober 2017 hat der ecuadorianische Vorsitz der Arbeitsgruppe einen Entwurf für mögliche Elemente eines solchen Abkommens vorgelegt, die eine gute Grundlage für weitere Verhandlungen bieten (OEIGWG 2017). Ein solches Abkommen könnte endlich ein verbindliches *Level Playing Field* für Unternehmen weltweit schaffen, wie es die deutschen Wirtschaftsverbände im NAP-Prozess immer wieder eingefordert haben. Auch aus diesem Grund sollte die Bundesregierung dieses Vorhaben aktiv unterstützen und konstruktiv vorantreiben.

## Literatur

- BMF 2009: Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Berlin.
- Bundesregierung 2016: Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020, Berlin.

- CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 1991: General Comment 4 on the right to adequate housing (art. 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Geneva.
- CESCR 2017: General Comment 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, Geneva.
- Deutscher Bundestag 2016: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Nachhaltige Entwicklungschancen im Globalen Süden durch dezentrale erneuerbare Energien, Drucksache 18/9153, Berlin.
- Euler Hermes 2017: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Hermesdeckungen. Jahresbericht 2016, Hamburg.
- Europäische Kommission 2015: Handel für Alle. Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Brüssel.
- Finnish Government 2016: Government Resolution on State-Ownership Policy. Making the balance sheet work – Growth-generating ownership policy, Helsinki.
- Fritz, Thomas 2017: Menschenrechte auf dem Abstellgleis. Die Neuverhandlung des EU-Handelsabkommens mit Mexiko, Brot für die Welt, FDCL, MISEREOR, Berlin.
- Heydenreich, Cornelia/Paasch, Armin 2017: Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand, Germanwatch/MISEREOR, Berlin.
- HM Government 2015: Modern Slavery Act, Chapter 30, London.
- International Energy Agency (IEA) 2015: World Energy Outlook 2015. Deutsche Zusammenfassung, Paris.
- Kamminga, Menno T. 2015: Company Responses to Human Rights Reports. An Empirical Analysis, in: Business and Human Rights Journal. Vol. 1, Issue 1, 95-110.
- KfW-Bankengruppe 2016: Nachhaltigkeitsbericht. Fakten-Update 2016, Frankfurt/M.
- KfW IPEX-Bank 2016: Geschäftsbericht 2015, Frankfurt/M.
- Kothari, Miloon 2002: Report of the Special Rapporteur on the right to housing as a component of the right to an adequate standard of living, United Nations Commission on Human Rights E/ECN.4/2002/59.
- Krajewski, Markus 2012: The impact of international investment agreements on energy regulation, in: European Yearbook of International Economic Law 2012, 343-369.
- Krajewski, Markus 2017: Ensuring the primacy of human rights in trade and investment policies: Model clauses for UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights: CIDSE/CAFOD/Entraide et Fraternité/Dreikönigsaktion/MISEREOR/Trocaire, Erlangen.
- Obergassel, Wolfgang et al. 2017: Human rights and the clean development mechanism: lessons learnt from three case studies, in: Journal of Human Rights and the Environment, Vol. 8, No. 1, 51-72.
- OECD 2016: Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The „Common Approaches“), Paris.
- OEIGWG 2017: Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: Chairmanship of the OEIGWG established by HRC Res. A/HRC/RES/26/9.
- Müller, Melanie/Paasch, Armin 2016: Wenn nur die Kohle zählt – Deutsche Mitverantwortung für Menschenrechte im südafrikanischen Kohlesektor, Aachen: MISEREOR.

- Petz, Kathrin 2015: Die Schattenseite der KfW. Finanzierungen zu Lasten von Mensch und Umwelt: Sassenberg: Urgewald.
- PwC PricewaterhouseCoopers 2017: Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2016, Frankfurt/M.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung 2016: Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex, Berlin.
- Rubinson, Abbinson/Voigt, Juliane 2016: Human rights implications of climate mitigation actions, Aachen: MISEREOR/CIDSE/Carbon Market Watch.
- Schade, Jeanette 2017: EU accountability for due diligence failures of the European Investment Bank: climate finance and involuntary resettlement in Olkaria, Kenya, in: Journal of Human Rights and the Environment, Vol. 8, No. 1, 51-72.
- Swedish Government 2014: Sustainable Business – a Platform for Swedish Action, Stockholm.
- Treaty Alliance 2017: Global Movement for a binding Treaty: <http://www.treatymovement.com/statement>, Stand 18.10.2017.
- Treaty Alliance Deutschland 2017: Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft. Positionspapier der Treaty Alliance zum Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen, Berlin u. a.: Attac Deutschland/Brot für die Welt/BUND/CIR/CorA/FIAN Deutschland/FDCL/Forum Fairer Handel/Forum Umwelt und Entwicklung/Global Policy Forum/MISEREOR/PowerShift/Südwind/Weed.
- UN 2014: Resolution adopted by the Human Rights Council. Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, UN Doc. A/HRC/RES/26/9.
- UNFCCC 2006: Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.



*Miriam Trzeciak, Elisabeth Tuider,  
Hanns Wienold (Hrsg.)*

**TRANSIT Mexiko**

Migration, Gewalt, Menschenrechte

2018 - 325 Seiten - 35,00 €

ISBN: 978-3-89691-296-1

Die Pläne zum Grenzwall von US-Präsident Trump richten sich auch gegen Tausende von Kindern, Jugendlichen, Frauen und Männern aus Mittelamerika, die vor der Gewalt in ihren Ländern fliehen und versuchen, Mexiko - unter Lebensgefahr - zu durchqueren. Der mexikanische Staat, als Vollstrecker der US-Sicherheitspolitik, übertreibt diese in der Deportation irregulärer Migrant\_inen.

*TRANSIT Mexiko* begleitet Migrant\_innen auf ihren gefährlichen Wegen durch Mexiko.



*Helmut Krieger, Magda Seewald (Hrsg.)*

**Krise, Revolte und Krieg  
in der arabischen Welt**

2017 - 178 Seiten - 20,00 €

ISBN: 978-3-89691-105-6

Prononcierte Wissenschaftler\_innen und Aktivist\_innen legen überzeugend dar, wie ökonomische Krisen, konterrevolutionäre Entwicklungen und Krieg im Laufe der letzten Jahre zu umfassenden Verwerfungen geführt haben.

Verknüpft mit der Kritik an ‚westlichen‘ Erzählungen über die arabische Welt wird dabei der Raum für emanzipatorische Alternativen trotz Krise und Krieg ausgelotet.





## Interview mit Sven Lüders, Humanistische Union

# Der Glaube, mit mehr Überwachung ließe sich mehr Sicherheit herstellen, scheint ungebrochen

*Die Humanistische Union ist eine unabhängige Bürgerrechtsorganisation. Seit ihrer Gründung im Jahre 1961 macht sie sich für den Schutz und die Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte stark. Unter anderem setzt sie sich für die Kontrolle des Staates und die Verteidigung von Freiheitsrechten gerade auch im Bereich der inneren Sicherheit ein. Michael Krennerich führte mit dem Geschäftsführer der Humanistischen Union, Sven Lüders, ein Gespräch über verschiedene Formen der Überwachung von Bürgerinnen und Bürgern sowie über Nachrichtendienste.*

*zfmr: Herr Lüders, wie weit reicht heute die Videoüberwachung im öffentlichen Raum? Werden wir rundherum beobachtet?*

Die Videoüberwachung hat sich in den letzten Jahren erheblich ausgebreitet, in öffentlichen Räumen wie im Privaten. Das hat einerseits mit der Verfügbarkeit von Digitalkameras zu tun, die immer kostengünstiger angeboten werden, immer leistungsfähiger werden und inzwischen in vielen Geräten integriert sind, allen voran natürlich in Smartphones oder Laptops. Zum anderen liegt das an dem Vertrauen in Bilder – ein Bild hat für die meisten Menschen mehr Überzeugungskraft als Worte. Vor diesem Hintergrund fällt es der Industrie vergleichsweise leicht, Überwachungskameras als Sicherheitsprodukte zu vermarkten.

*zfmr: Geht damit tatsächlich mehr Sicherheit einher?*

Die Sicherheit, die mit mehr Kameras versprochen wird, ist in den meisten Fällen trügerisch. Videokameras führen fast nie zu mehr Sicherheit – allenfalls fühlen sich die Menschen sicherer, wenn ein Bereich videoüberwacht wird. Routinierte Kriminalität stellt sich auf Kameras schnell ein, der Diebstahl wird genau dort ausgeführt, wo keine Kamera hängt. Und Gewalttäter, die meist im Affekt handeln, können Kameras nicht abschrecken. Insofern ist es nicht verwunderlich, was kriminologische Untersuchungen immer wieder bestätigen: Videokameras führen nur in seltenen Fällen (etwa in Parkhäusern) zu mehr Sicherheit.

*zfmr: Wie wirkt sich die Allgegenwärtigkeit von Kameras auf uns aus?*

Die Wirkung auf die zunehmende Präsenz von Kameras ist paradox: Zum einen erleben wir derzeit eine wahre Bilderflut – alles wird von allen fotografiert, gefilmt und

mit anderen geteilt. Selfies am Morgen, Mittag, Abend, dazu noch Bilder vom eigenen Essen, vom letzten Einkauf, von der Familie und den Freunden. Dass die Medien von nahezu jedem größeren Verbrechen inzwischen Bilder präsentieren können, auf denen die mutmaßlichen Täter bei, vor oder nach der Tat gefilmt wurden, fällt kaum noch auf. Es gehört inzwischen zum Standardrepertoire der Polizei, bei Straftaten die installierten Kameras am Tatort bzw. an den Zufahrtswegen auszuwerten und mögliche Zeugen zur Abgabe ihrer Handyfotos aufzufordern; in manchen Städten nutzt die Polizei dabei elektronische Verzeichnisse, in denen die Standorte staatlich wie privat betriebener Kameras verzeichnet sind. Das ist nur konsequent, denn immer mehr Haus- und Wohnungseigentümer, Unternehmen oder städtische Einrichtungen sichern ihre Anlagen mit Kameras ab. Die CDU hat in ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl sogar vorgeschlagen, eine gesetzliche Speicher- und Herausgabepflicht für alle privat betriebenen Videoüberwachungsanlagen einzuführen – wenn die Bilder erst mal da sind, sollen sie auch genutzt werden.

Zum anderen ist die zunehmende Ablichtung unserer gesamten Umwelt nur die eine Seite der Medaille. Gleichzeitig hat nämlich die individuelle Bereitschaft, sich Fotografieren oder Filmen zu lassen, in den letzten Jahrzehnten rapide abgenommen. Das Bewusstsein über das eigene Bild in der Öffentlichkeit ist inzwischen viel stärker ausgeprägt als noch vor 20 Jahren. Fotografen/innen klagen darüber, dass spontane, aussagekräftige Portraits heute kaum noch möglich sind, weil die meisten Menschen beim Anblick einer Kamera sofort abwehrend reagieren. Das Bundesverfassungsgericht hat vor solchen Anpassungseffekten durch Überwachungstechniken in seinem Volkszählungsurteil von 1983 bereits gewarnt: Wer damit rechnen muss, dass sein Verhalten registriert und ausgewertet wird, schränkt sich möglicherweise selbst ein. In Bezug auf die Videoüberwachung ist dieser *chilling effect* mittlerweile deutlich sichtbar.

*zmfr: Welche Gefahren bestehen für eine freiheitliche Gesellschaft?*

Bisher ging es beim Streit um die Videoüberwachung vorrangig um das Gefühl des Beobachtetwerdens und den damit verbundenen Einschränkungen, die wir uns selbst auferlegen. Auch wenn wir uns im öffentlichen Raum bewegen, haben wir ein Recht auf Privatsphäre – das gilt für das gesprochene Wort, genauso wie für unser Verhalten allgemein. Es passt nicht zu einer freiheitlichen Gesellschaft, dass wir uns für ein offenes Gespräch ins Schlafzimmer zurückziehen müssen (wo die Hürden für eine staatliche Überwachung deutlich höher sind) – so etwas muss auch im Park oder auf der Straße möglich sein.

Die gegenwärtige Entwicklung der digitalen Videotechnik birgt jedoch weit darüber hinaus gehende Gefahrenpotenziale. In Berlin betreiben allein die Verkehrsbetriebe

weit mehr als 10.000 Kameras. Das vom Bundesinnenminister beworbene Experiment am Berliner Bahnhof Südkreuz zeigt, wie intensiv daran gearbeitet wird, diese Videokameras „intelligenter“ zu machen; sie sollen Gesichter und Verhaltensmuster erkennen. Dann ließen sich mit solchen Kameras einzelne Personen gezielt suchen oder deren Bewegungsabläufe innerhalb der Stadt nachverfolgen. Da die Kameras am Ende jedoch nicht intelligent sind bzw. sein können, birgt das die Gefahr der Stigmatisierung. Es wird Menschen geben, die falsch identifiziert und dann von der Polizei kontrolliert werden, weil ein Computer sie verwechselt hat. Und es wird Menschen geben, die mit verdächtigen Bewegungen die entsprechenden Alarmsysteme auslösen.

*zfmr: Die vielfältigen Möglichkeiten der – gerade auch digitalen – Kommunikationsüberwachung sind für einen Laien kaum mehr nachvollziehbar. Welche kommen zur Anwendung?*

Grundsätzlich kann man heute davon ausgehen, dass egal welche Kommunikation wir nutzen, diese registriert und ausgewertet werden kann. Das betrifft Briefe und Pakete, klassische Telefonate im Festnetz wie auf dem Handy, SMS, E-Mails und andere Messenger-Nachrichten, alle Suchbegriffe und sonstigen Eingaben im Internet. Dabei werden einerseits Verbindungsdaten ausgewertet (wer, wie, wann, wie lange und mit wem kommuniziert), zum Teil aber auch die Inhalte der Kommunikation (Was wird geschrieben/gesagt? Wer liest wie lange welche Seiten?). Schließlich werden auch „ruhende Informationen“, also gespeicherte Texte, Bilder und andere Dateien auf lokalen Computern (die entweder beschlagnahmt oder – in selten Fällen – kompromittiert und dann aus der Ferne durchsucht werden) bzw. in der Cloud überwacht. Kurzum: In der Digitalosphäre gibt es faktisch – bis auf ganz, ganz wenige Ausnahmen, die jedoch nur Nerds beherrschen – keine überwachungsfreien Räume. Was uns die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts beschert hat, ein faktisch überwachungsfreies Schlafzimmer, fehlt im Bereich des Digitalen noch: eine Rückzugszone, in der wir uns mit anderen frei austauschen können.

*zfmr: Eine erschreckende Entwicklung, oder?*

Dass sich mit der zunehmenden Entwicklung der technischen Kommunikationsmittel und -wege auch die Formen der staatlichen Kontrolle bzw. Überwachung dieser Abläufe weiterentwickeln, ist nachvollziehbar und verständlich. Natürlich haben Strafverfolgungsbehörden und Gefahrenabwehrbehörden ein berechtigtes Interesse daran, bei ihren Möglichkeiten auf der Höhe der Zeit zu sein und auch moderne Kommunikationsmittel auswerten zu können. Dass es neben dem klassischen Abhören von Telefonaten mittlerweile auch die Überwachung aller digitalen Nachrichtenformate gibt, ist an sich also kein Skandal.

Dennoch haben sich die Gewichte zwischen Kommunikations- und Überwachungsmöglichkeiten in den letzten Jahren erheblich verschoben, was die freie Kommunikation deutlich einschränkt. Durch die Mobilisierung und Digitalisierung der Technik werden heute viel mehr „Begleitdaten“ produziert, die selbst noch gar nicht zur Kommunikation gehören, aber unser Verhalten in einer völlig neuen Weise aus der Ferne überwachbar machen. Jedes eingeschaltete Handy, das wir mit uns herumtragen, produziert ständig Standortdaten, indem es uns in der jeweils aktuellen Funkzelle des Telefonbetreibers anmeldet bzw. beim Verlassen wieder abmeldet. Über einfache Handys (noch nicht einmal Smartphones) lassen sich deshalb Bewegungsprofile der Benutzer/in erstellen, ohne dass es irgendeiner Kommunikation bedarf. Solche Funkzellenabfragen werden beispielsweise genutzt, um die zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort Anwesenden zu identifizieren bzw. Zielpersonen lokalisieren zu können.

Sobald jemand sein Handy auch zum Telefonieren nutzt, oder sofern es sich um ein Smartphone handelt, vergrößert sich die Zahl dieser Profildaten um ein Vielfaches. Daraus lassen sich automatisch, schnell und ohne nennenswerten personellen Aufwand komplexe Kommunikations- und Beziehungsprofile ermitteln, in denen Arbeitskollegen, Freunde und Familienmitglieder leicht zu identifizieren sind. Mithilfe der sogenannten Vorratsdatenspeicherung – bei der die Provider gezwungen werden sollen, solche Kontaktinformationen mehrere Monate lang aufzuheben – können diese Profile rückwirkend ermittelt werden. Vergleicht man dies mit der klassischen Kommunikation, die der Formulierung des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses im Grundgesetz zugrunde lag – das war natürlich das Briefeschreiben – fällt sofort auf: Selbst wenn früher viel Post beschlagnahmt und (zum Teil auch illegal) ausgewertet wurde – am Ende hielten die Sicherheitsbehörden einzelne Nachrichten (Briefe) in der Hand, von denen sie Absender/in und Empfänger/in kannten und aus denen sie nur partielle Informationen ziehen konnten, weil ihnen bestimmte Kontexte, vorhergehende oder nachfolgende Briefe fehlten. Heute können die Behörden ganze Nachrichtenchroniken und Beziehungsprofile quasi auf Knopfdruck abrufen. Eine abgefangene E-Mail reicht aus, um auch die Eltern vom Schulfreund des Kindes ins Visier zu nehmen. Hält man sich dann noch vor Augen, dass die Beschlagnahmung eines Rechners, über den jemand seine E-Mails verfasst, rechtlich gesehen viel einfacher und bei weitaus geringfügigeren Delikten zulässig ist als das Abhören eines Telefonats, dann kann man kaum bestreiten, dass die Kommunikation heute deutlich weniger vor staatlichen Zugriffen geschützt ist als noch vor 30 Jahren.

Mit der Digitalisierung der Kommunikationsinhalte wird zudem die Auswertung solcher Daten erheblich vereinfacht: Früher mussten die Ermittler/innen teils mona-

telang einen Telefonanschluss abhören und alle Gespräche von Bearbeitern auswerten lassen, bevor sie auf die entscheidende Information stießen. Heute kann jedes Mailarchiv innerhalb von Sekunden nach bestimmten Stichwörtern durchsucht werden.

*zfmr: Wie weit reicht der Zugriff auf Computer?*

Mit der sogenannten Online-Durchsuchung von Computern ist es heute möglich, nicht erst geschriebene Briefe abzufangen und auszuwerten, sondern den Verdächtigen quasi beim Abfassen ihrer Nachrichten zuzuschauen und die Information bereits vor dem Absenden abzufangen. Nicht zuletzt die Enthüllungen aus den sogenannten Snowden-Papieren haben noch einmal deutlich gemacht, welcher technischen Kniffe und Täuschungen sich die Sicherheitsbehörden heute bedienen, um unerkannte Überwachungsmöglichkeiten zu installieren: da wurden wissenschaftliche Gremien unterwandert, in denen mathematische Verfahren der Verschlüsselung standardisiert werden, um diese Techniken angreifbar zu machen; da wurden Paketsendungen mit Computern abgefangen und die Rechner manipuliert, um Hintertüren zu öffnen; da werden Hersteller überredet bzw. gezwungen, heimlich Hintertüren in ihre Produkte einzubauen; da werden Nachrichten in Onlineforen wie Facebook heimlich verändert, um beispielsweise geplante Treffen zu sabotieren.

Überträgt man diese Vorgehensweisen auf das analoge Pendant – die Briefpost – hieße das etwa: der Geheimdienst manipuliert Postleitzahlenbereiche, um die Zustellung von Briefen durcheinander zu bringen; er installiert falsche Postfilialen, in denen Kunden ihre Briefe aufgeben können, die dann aber nicht von der Post, sondern dem Geheimdienst verarbeitet werden; er schreibt Briefe unterwegs um, sodass sie bei den Empfängern mit neuem Inhalt ankommen. Wenn das zu Zeiten des Briefes bekannt geworden wäre, wäre die Aufregung (zu Recht) groß gewesen. Im Zeitalter der digitalen Kommunikation gehört es fast unwidersprochen dazu.

*zfmr: Wie steht es allgemein um unseren Datenschutz? Was verbirgt sich beispielsweise hinter dem Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU), das Bundestag und Bundesrat 2017 verabschiedet haben? Bietet das Gesetz, das am 25. Mai 2018 in Kraft tritt, mehr Schutz oder gibt es große Lücken?*

Mit dem Gesetz wird das bisherige Bundesdatenschutzgesetz an die neue, 2016 verabschiedete Europäische Datenschutz-Grundverordnung angepasst. Mit dieser Verordnung, die in allen Ländern der EU unmittelbar gilt, soll ein einheitliches Datenschutzniveau innerhalb der Gemeinschaft geschaffen werden. Obwohl es sich um eine Verordnung handelt, die unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten ist, sieht sie vor, dass einzelne Bereiche des Datenschutzes von den Mitgliedern selbst ausdifferenziert werden können bzw. sollen. Anders als unter der bisher gültigen Datenschutz-

richtlinie der EU, unter der national höhere Standards des Grundrechtsschutzes zulässig waren, darf das rechtliche Schutzniveau der Grundverordnung durch nationale Gesetze nun ausdrücklich abgesenkt werden.

Genau das passiert leider mit dem deutschen Anpassungs- und Umsetzungsgesetz im großen Stil. Das deutsche Umsetzungsgesetz schränkt die Auskunfts- und Informationsrechte der Betroffenen ein, beschränkt die Befugnisse der Aufsichtsbehörden (z.B. der Bundesdatenschutzbeauftragten gegenüber dem BND) und höhlt Grundsätze des Datenschutzrechts weiter aus. Mit dem Umsetzungsgesetz wird etwa die sogenannte Zweckbindung – bisher ein zentrales Prinzip des deutschen Datenschutzrechts – für staatliche Stellen stark eingeschränkt, die Daten dürfen „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung“ auch für andere Zwecke genutzt werden (§ 23 Abs. 1 BDSG). Gleiches gilt für die praktisch unbegrenzte Zweckänderung, die künftig den Sicherheitsbehörden für ihre gespeicherten Daten gestattet wird (§ 49 BDSG).

*zfmr: Weithin in die Kritik geraten sind auch die Nachrichtendienste. Wie schätzen Sie die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle dieser Dienste ein?*

Die Geschichte der deutschen Nachrichtendienste ist wahrlich reich an Skandalen – das Untertauchen Eichmanns, das Abhören in Stammheim, der Handel mit Plutonium, die Sprengung in der JVA Celle ... Kein einziger dieser Skandale wurde durch die parlamentarische oder gerichtliche Kontrolle der Dienste aufgedeckt. Die Kontrolleure erfahren von solchen Fehltritten in der Regel aus der Presse, und können sich danach von der Regierung und den Diensten erklären lassen, wie es dazu kam. So viel zur Wirksamkeit der Kontrolle. Die kann auch nicht wirksam sein, wenn man sich das dafür verfügbare Personal anschaut: Die parlamentarische Kontrolle über alle Dienste des Bundes – BND, Bundesamt für Verfassungsschutz und MAD, zusammen über 10.000 Mitarbeiter/innen – liegt beim sogenannten Parlamentarischen Kontrollgremium. Das besteht momentan aus neun Abgeordneten, die neben ihrer sonstigen parlamentarischen und politischen Arbeit die Führung der Dienste durch die Bundesregierung kontrollieren sollen. Eigenständige Kontrollen vor Ort, Befragungen von Mitarbeitern oder Aktenprüfungen sind praktisch ausgeschlossen, weil keine Zeit bleibt. Die meiste Zeit müssen die Kontrolleure daher auf die Berichte der zu Kontrollierenden vertrauen.

Zudem sind viele Kontrollrechte an Mehrheitsentscheidungen in dem Gremium gebunden, einzelne Abgeordnete können keine Kontrollen gegen den Willen der Regierungsmehrheit durchsetzen. Schließlich sind die Informationsrechte gegenüber der Öffentlichkeit stark eingeschränkt – ihr Kontrollwissen nehmen die Abgeordneten quasi mit ins Grab. Auch die vom Parlament eingesetzte G10-Kommission, die einen Teil der Abhöraktivitäten des BND genehmigen und kontrollieren soll, ist unter

operativen Gesichtspunkten ein Papiertiger: vier Ehrenamtler, die einmal im Monat zusammenkommen und dann über zigtausende Suchbegriffe und Überwachungsanträge zu entscheiden haben. Kein Wunder, dass ausländische Beobachter wie der Menschenrechtsbeauftragte des Europarates erheblichen Nachbesserungsbedarf bei der deutschen Geheimdienstkontrolle sehen. Es braucht mehr Personal, wesentlich mehr Technik, stärkere Kontrollbefugnisse, aber auch mehr Koordination und Austausch zwischen den verschiedenen Kontrollinstanzen in Deutschland.

*zfmr: Wo sehen Sie weiteren Reformbedarf bei dem Bundesnachrichtendienst sowie den Bundes- und Landesämtern für Verfassungsschutz in Deutschland aus bürger- und menschenrechtlicher Perspektive?*

Zunächst einmal gibt es in der Arbeit der Geheimdienste immer noch viele Bereiche, die bisher nicht oder nur unzureichend gesetzlich geregelt sind. Das haben wir bei der BND-/NSA-Überwachungsaffäre in Bad Aibling gesehen, das betrifft aber auch den Einsatz von V-Leuten, einer im Vergleich zu anderen Überwachungsmethoden sehr grundrechtsintensiven Maßnahme, die private oder gar intime Informationen erbringen kann. Schaut man sich die verfahrensmäßigen Vorkehrungen beim Abhören von Telefonaten oder dem Lauschangriff an und vergleicht dies mit den Vorschriften für V-Leute, fällt ein krasses Missverhältnis auf. Die Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern setzen seit Jahren viele V-Leute ein. Die gesetzlichen Regelungen zu deren Einsatz – wann, wie lange und unter welchen Voraussetzungen – sind vergleichsweise dürr, wenn es überhaupt Einschränkungen gibt. Für das Anbringen einer Telefonwanze bedarf es einer richterlichen Anordnung, eine V-Person ins Schlafzimmer zu schmuggeln, darüber darf der/die Behördenleiter/in allein entscheiden. Der rechtsstaatliche Grundsatz, dass staatliche Stellen nur auf gesetzlicher Grundlage in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen dürfen, ist im Bereich der Geheimdienste noch nicht verwirklicht. Viele bestehende Befugnisse sind zudem so weit formuliert, dass sie den Behörden große Entscheidungs- und Handlungsfreiheit bieten, wann und wie lange sie bestimmte Überwachungsmaßnahmen einsetzen dürfen. Das bedeutet im Umkehrschluss aber auch: die Betroffenen können kaum wissen, wann und unter welchen Umständen sie Gegenstand solcher Maßnahmen werden – ein Zustand, der die menschenrechtlichen Mindestanforderungen an Sicherheitsgesetze unterläuft.

Auf die mangelnde Kontrolle der Geheimdienste hatte ich bereits hingewiesen – dies betrifft nicht nur die parlamentarische, sondern auch die gerichtliche und die Datenschutzkontrolle der Dienste. Auch hier gibt es erheblichen Reformbedarf. Darüber hinaus ist eine kritische Auswertung der in den letzten 15 Jahren eingeführten Überwachungsbefugnisse dringend geboten. Beginnend mit 9/11 wurden nach jedem An-

schlag die Befugnisse der Sicherheitsbehörden ausgeweitet, neue Aufgaben kreiert und zusätzliche Überwachungsinstrumente eingeführt: Vorratsdatenspeicherung, Online-Durchsuchung, Fluggastdaten, zentrale VISA- und Fingerabdruck-Dateien, Abfragen bei Banken und Finanzdienstleistern, die Ausweitung der Telekommunikationsüberwachung, der Sicherheitsüberprüfungen usw. Letztlich hat keine dieser Maßnahmen terroristische Anschläge wie auf dem Berliner Breitscheidtplatz verhindern können. Dennoch scheint der Glaube, mit mehr Überwachung ließe sich mehr Sicherheit herstellen, ungebrochen. Um die Effizienz, aber auch die bürger- und menschenrechtlichen Folgen der Maßnahmen rational bewerten zu können, bedarf es einer unabhängigen, wissenschaftlichen Kriterien folgenden Evaluation dieser Arbeit. Eine solche hat es bisher weder für den BND, den Verfassungsschutz oder den MAD gegeben.

*zfmr: Was taugen die gesetzlich vorgesehenen Evaluierungen?*

Die in einigen Gesetzen vorgesehene Evaluation bestand lediglich darin, dass die Behörden auflisten, wie oft sie diese Befugnisse angewandt haben, plus einer kurzen Begründung, warum sie weiterhin gebraucht würden. Eine wirkliche Evaluation müsste nicht nur den finanziellen und personellen Aufwand ermitteln, der mit solchen Maßnahmen verbunden ist; sie würde auch schauen, ob denn die ursprünglich verfolgten Zwecke (etwa der Terrorbekämpfung) wirklich erreicht wurden, oder die Maßnahmen vielmehr für ganz andere Ziele (etwa gegen Steuerbetrug) eingesetzt werden. Wichtigste Aufgabe einer wirklichen Evaluation, die diesen Namen auch verdient, wäre es aber, die grundrechtlichen Folgeschäden, die durch die Überwachungsbefugnisse entstehen, genauer zu untersuchen. Beispielsweise wurden mit den sogenannten Antiterrorgesetzen nach 2001 die Sicherheitsüberprüfungen massiv ausgeweitet. Heute ist für viele Jobs in der Luftfahrt, der Energie- oder Wasserversorgung etc. eine solche Überprüfung Pflicht. Dabei kann es passieren, dass die Verfassungsschutzbehörden Einwände gegen die Besetzung haben und der/die Betroffene deshalb die Stelle nicht bekommt. Worauf diese Sicherheitsbedenken beruhen, erfährt er/sie nicht; ebenso wenig wie die Arbeitgeber beurteilen könnten, wie gesichert die „Erkenntnisse“ der Verfassungsschützer sind. Deshalb ist es völlig klar, dass es zahlreiche Fehlentscheidungen gibt. Leider hat keiner der bisherigen „Evaluationsberichte“ solche Fälle auch nur ansatzweise untersucht, obwohl die entsprechenden Gesetze seit 15 Jahren angewandt werden. Wie viele ökonomische Existenzen seitdem auf das Konto der Sicherheitsüberprüfungen gehen, weiß niemand.

*zfmr: Wie bewerten sie das V-Leute-System? Ist es wirksam? Untergräbt es den Rechtsstaat? Inwieweit besteht zudem die Gefahr, dass der Einsatz von V-Leuten aus dem rechts-extremen Milieu (mit)gesteuert wird?*



Ob es die Gefahr einer doppelten Steuerung von V-Leuten, also dem gezielten Ausricksen der Verfassungsschutzbehörden mithilfe ihrer eigenen Spitzel gibt oder nicht, sei dahingestellt – sie ist in meinen Augen nicht das eigentliche Problem. Die rechtsstaatliche Crux besteht auch dann, wenn das System nicht unterwandert oder umgedreht wird. Wer kommt denn für eine Tätigkeit als V-Mann oder V-Frau in Betracht? Das müssen in jedem Fall Mitglieder dieser überwachten Szene selbst sein. Um ihre Zugehörigkeit und Loyalität zu der Szene zu beweisen, begehen V-Leute regelmäßig sogenannte szenetypische Straftaten. Mit rechtstreuen Bürger/innen können sie kein V-Leute-System aufbauen. Wird diese Strategie über Jahre verfolgt, kann man am Ende kaum noch unterscheiden, ob der Verfassungsschutz bzw. Staat über seine V-Leute am Ende mehr Straftaten finanziert und geduldet oder wirklich Schlimmeres verhindert hat. Dieses Zurechnungsproblem konnte beispielsweise das Bundesverfassungsgericht im ersten Verbotsverfahren gegen die NPD nicht auflösen und sah sich daher gezwungen, das Verfahren einzustellen, weil die Innenminister und „Verfassungsschützer“ nicht bereit waren, ihre V-Leute und damit ihren Einfluss auf die überwachte Partei offen zu legen. Die Finanzierung und Duldung von Straftaten, die Geheimhaltung der Identität von V-Leuten um jeden Preis (selbst vor dem obersten Gericht) und nicht zuletzt der oft jahrelange Einsatz von V-Leuten ohne erkennbaren Ermittlungserfolg – all das zeigt, dass bei diesem System ein gesundes Verhältnis zwischen Mittel und Zweck verloren gegangen ist.

Neben dem juristischen Problem der zweifelhaften Tatherrschaft sprechen aber auch rein ökonomische Gründe gegen den Einsatz von V-Leuten: Der Staat zahlt diesen zwielichtigen Personen zum Teil nicht unerhebliche Honorare. Er investiert also eine Menge Geld, das meist direkt der inkriminierten Szene zugutekommt (und beispielsweise eine maßgebliche Einnahmequelle für rechte Medienproduktionen ist). Wie wenig ergebnisorientiert solche V-Leute funktionieren, hat uns nicht zuletzt die Geschichte des Nationalsozialistischen Untergrunds gezeigt – in dessen Umfeld jahrelang zahlreiche V-Leute agierten, zum Teil bei den Morden anwesend waren, und der Verfassungsschutz dennoch nichts gesehen oder gewusst hat bzw. gewusst haben will.

*zfmr: Im Juni 2016 verabschiedete der Bundestag das „Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“. Was hat sich durch das Gesetz inzwischen verändert? Wie bewerten Sie das Gesetz?*

Das Gesetz regelt die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den 16 Landesämtern. Durch gegenseitige Informationspflichten, neue gemeinsame Dateien, die doppelte Auswertung bestimmter Rohdaten der Länderbehörden

(etwa Informationen von ihren V-Leuten) durch das Bundesamt, neue Zuständigkeiten und ein Koordinationsrecht für das Bundesamt soll die Zusammenarbeit dieser Behörden verbessert werden. Mit der Zentralisierung beim Bundesamt soll verhindert werden, dass die Verfassungsschutzbehörden aneinander vorbei arbeiten wie im Fall des NSU. Soweit die Theorie.

In der Praxis ist dieses Gesetz – wie leider viele der in den letzten Jahren verabschiedeten Sicherheitsgesetze – mehr oder weniger ein Etikettenschwindel. Das fängt schon mit dem Ziel dieses Gesetzes an: „terroristischen Bestrebungen effektiver entgegenzutreten“. Das ist bewusst unscharf formuliert. Das Gesetz suggeriert, dass mit den vorgeschlagenen Maßnahmen terroristische Anschläge verhindert werden könnten. Das ist aber gar nicht die gesetzliche Aufgabe des Verfassungsschutzes. Der soll die Regierung vielmehr in die Lage versetzen, sicherheitspolitisch sinnvolle Entscheidungen zu treffen. Das Verhindern konkreter Anschlagpläne ist vielmehr Aufgabe der Polizei und der Gefahrenabwehrbehörden.

Aber selbst, wenn man die Praxis paralleler Ermittlungen von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden hinnimmt, ist doch fraglich, ob deren Probleme mit einer besseren Koordination der VS-Ämter vermieden werden können. Der wesentliche Grund für die immer wieder zu beobachtende Konkurrenz zwischen den Behörden liegt eher darin, dass die einen – die Polizeibehörden – vor allem um die Abwehr konkreter Gefahren und die Aufklärung von Straftaten bemüht sind und dem Legalitätsprinzip folgen, während sich die Verfassungsschutzbehörden vorrangig um die Gewinnung, Platzierung und Erhaltung ihrer Informationszugänge sorgen – und dabei ihre eigenen Quellen vor der Strafverfolgung durch die Polizei zu schützen suchen. Daran ändern auch die immer neuen Befugnisse zum Datenaustausch zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden nichts. Für die gespeicherten Personen bedeuten sie erhöhte Risiken, denn umso mehr Behörden auf Angaben einer Person zugreifen können, umso mehr potenzielle Folgeeingriffe gibt es für sie. Unter Sicherheitsaspekten funktionieren diese Austauschmöglichkeiten jedoch regelmäßig nicht, weil die Polizeibehörden zwar viele Informationen einspeisen (die der Verfassungsschutz begierig aufnimmt, weil er selbst diese Angaben nicht erheben dürfte); umgekehrt jedoch der Verfassungsschutz oft kein Interesse daran hat, seine Erkenntnisse zu teilen.

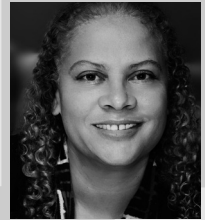
Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist ein solcher Austausch zwischen polizeilichen und geheimdienstlichen Informationen außerdem höchst problematisch. Polizeiliche Ermittler sind angehalten, Informationen so zu erheben, dass die Angaben konkret und auf ihren Wahrheitsgehalt überprüfbar sind, zudem ihre Quellen nachvollzogen werden können. All das sind Voraussetzungen für ein rechtsstaatlich faires

Verfahren und eine angemessene Verteidigung. Ganz anders dagegen beruhen viele Informationen des Verfassungsschutzes auf ungesicherten Quellen, die der Dienst auch nicht offenlegt und die oft nicht überprüfbar sind. Derartige Informationen haben in einem Ermittlungsverfahren oder vor Gericht nichts verloren. Es gehört zum Kern des Rechtsstaates, dass er gegenüber den Bürgern nicht alles machen kann und nicht alles wissen darf.

# HUMAN RIGHTS LECTURE

Gender, Race, and  
Human Rights: Me Too!

Adrien K. Wing



Wann: Dienstag  
22. Mai 2018

18.30 Uhr

Wo: Dachgeschoss im Juridicum  
Schottenbastei 10 – 16  
1010 Wien



universität  
wien

Rechtswissenschaftliche  
Fakultät

In Kooperation mit der  
Zeitschrift für Menschenrechte im



WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG

## TOUR D'HORIZON

---

**Winfried Löffler**

### **Menschenrechte – Erosion einer Idee?<sup>1</sup>**

Als Philosophinnen und Philosophen sind wir nicht nur dazu da, gefällige Klugheiten von uns zu geben und so zur intellektuellen Unterhaltung beizutragen. Das können andere Berufssparten vielleicht auch besser. Nein, wir haben die Pflicht, ab und zu über die reinen intellektuellen Wohlfühlthemen hinauszublicken und auch unangenehm warme bis heiße Eisen anzufassen. Wir sollten den Finger auch dorthin legen, wo in unseren Gesellschaften etwas schief läuft oder wo es Anzeichen gibt, dass sich der Wind des Zeitgeists in gefährlich falsche Richtungen dreht. Ein solches Thema scheinen mir momentan in vielen Ländern dieser Erde die Menschenrechte zu sein, genauer gesagt, die Anzeichen, dass die Idee der Menschenrechte einer Erosion unterliegen könnte. Die Akzeptanz dieser Idee scheint zerbrechlicher zu sein, als wir meinten – nicht nur in irgendwelchen fernen Ländern, sondern auch in Europa, auch hierzulande. Ich möchte diese Erosionsgefahren, die ich aus zwei unterschiedlichen Richtungen kommend wahrnehme, kurz skizzieren.

Beginnen wir mit einer ersten Gefahr, die man intern nennen könnte, weil sie aus der Mitte unserer eigenen Gesellschaften kommt. Es scheint sich etwas verändert zu haben in Bezug auf die Selbstverständlichkeit der Menschenrechte, in Bezug auf den fraglosen gesellschaftlichen Konsens, dass sie zum Fundament unserer westlichen Gesellschaften gehören. Sichtbar geworden ist das vor allem in den Diskursen über die Herausforderungen durch die Flucht- und Migrationsbewegungen der letzten Jahre. Aber ich vermute, diese Diskurse sind nur Symptome für eine längere und großräumigere gesellschaftliche Verschiebung, für einen leise schon länger dahinschwindenden Konsens bezüglich der Menschenrechte. Um das ein wenig zu illust-

---

1 Leicht überarbeitetes Eröffnungsstatement einer gleichnamigen Tagung an der Katholischen Akademie in Bayern, München, 5.-7.10.2017. Die Vorträge dieser Tagung – von Eva Weber-Guskar (Universität Göttingen), Peter Koller (Universität Graz), Ingrid Bausch-Gall (Amnesty International Deutschland), Arnd Pollmann (Universität Magdeburg), Marianne Heimbach-Steins (Universität Münster) und Alexander Filipović (Hochschule für Philosophie München) – werden in einer der nächsten Nummern der Zeitschrift *zur Debatte* publiziert: <http://www.kath-akademie-bayern.de/zur-debatte.html>.

rieren, gestatten Sie mir zwei Rückblenden; die eine greift etwas weiter aus, die andere kürzer.

Ich habe Mitte der 1980er Jahre in Innsbruck Rechtswissenschaften studiert, und die Geltung der Menschenrechte erschien damals als etwas geradezu Selbstverständliches – auch wenn es natürlich eine Geschichte hatte und auf bestimmte Dokumente zurückging. Freilich wurden in den Übungen zum Verfassungsrecht auch Fälle diskutiert, wo gegen die Menschenrechte verstoßen wurde, aber insgesamt erschienen solche Fälle eher wie kleine Ausrutscher oder Betriebsunfälle („wie konnte sowas nur passieren?“), und oft ging es übrigens um nicht sofort lebens- und existenzbedrohende Dinge wie die Vorenthaltung eines fairen und schleunigen Verfahrens, unzulässige Festnahmen oder Eingriffe in die Eigentums- und Erwerbsfreiheit.<sup>2</sup> Es wurde den Studierenden auch bewusst gemacht, dass unser Grund- und Menschenrechtsbestand in Österreich zwar teilweise älter, aber auch unübersichtlicher und über viel mehr Gesetze und internationale Konventionen verstreut war als z. B. in Deutschland, dessen Grundgesetz auch viel stärker im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger verankert ist. Klar war natürlich auch, dass Menschenrechte nicht völlig schrankenlos gelten, sondern aus sachlichen Gründen zuweilen gewisser Einschränkungen durch wohlabgewogene Gesetze bedürfen. Ordnungsgemäß verhängte und verhältnismäßige Haftstrafen, Waffengebrauch in Notwehr oder das Verbot der üblen Nachrede sind geläufige Beispiele dafür: Natürlich werden dadurch die Rechte auf persönliche Freizügigkeit, Leben und körperliche Unversehrtheit sowie freie Meinungsäußerung eingeschränkt, aber aus nachvollziehbaren Gründen und in der Regel zum Schutz anderer Menschenrechte. Und es wurde auch nicht verschwiegen, dass die sogenannten sozialen Grundrechte teilweise ein schwer umsetzbares Desiderat darstellen, weil sie starke staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsleben bedingen würden, die mit unseren westlichen Rahmenvorstellungen nicht leicht vereinbar sind.

Aber all diese Detailprobleme konnten am großen Bild nichts ändern: Insgesamt war klar, dass an den Menschenrechten nicht zu rütteln ist, dass sie eine fundamentale zivilisatorische Errungenschaft sind und dass ihre Einhaltung vor allem keine Geld- und Aufwandsfrage sein darf. Es war auch klar, dass die Nichteinhaltung der Menschenrechte anderswo (also z. B. gleich einmal hinter dem Eisernen Vorhang) ein skandalöser Missstand war – aber auch einer, den die Geschichte wohl irgendwann einmal beheben würde. Ich habe damals gleichzeitig auch an der theologischen Fakultät

2 Ähnliches spiegelt die langfristige Verfahrensstatistik des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) noch heute wider, siehe: [www.echr.co.int](http://www.echr.co.int), abgerufen am 20.12.2017.

tät Vorlesungen gehört und als Student nie so recht verstanden, warum die Sozialethiker dort oft vom „Menschenrechtsethos“ gesprochen haben; die Menschenrechte, so schien es mir, würden doch schlicht und einfach gelten, sie seien keine Frage eines bloßen „Ethos“, zu dem man sich aufschwingen und bekennen kann oder eben nicht. Heute, 30 Jahre später, verstehe ich besser, was damals wohl miterkannt und mitgemeint war: Die Menschenrechte und ihre Gewährung und Einhaltung sind nichts, das vom Himmel fällt und dessen man sich in sorgloser Weise sicher sein darf.

Meine zweite Rückblende betrifft die nähere Vergangenheit. Sie geht nur in den Juli 2015, in die Zeit also, als eine große Anzahl von Flüchtlingen und Migranten in kürzester Zeit in Mitteleuropa zu versorgen war. Das österreichische Flüchtlingslager in Traiskirchen, ausgelegt für ohnedies schon bedenkliche 2300 Personen, war damals einige Tage bis Wochen lang fast bis zum Doppelten belegt, d.h. viele Menschen hatten keine Betten, schliefen auf Kartons im Garten, bei Unwettern wurden sie in eilig bereitgestellte Busse gesetzt, es gab zeitweise Probleme mit der Essensverteilung, mit der sanitären und medizinischen Versorgung etc. – man mag sich das lieber gar nicht ausmalen, wie es wäre, hier auch nur z. B. mit seinem fiebrigen Kind miteingepfercht zu sein. Derlei Zustände waren in Österreich seit 1945 nicht mehr erlebt worden, auch das UNHCR wurde aufmerksam. Ich erinnere mich nun sehr deutlich an einen hochrangigen Juristen der Österreichischen Volksanwaltschaft, der im Fernsehstudio interviewt wurde; er meinte in betretenem Ton, dass ihm eigentlich kein Menschenrecht einfallt, das in diesem Zustand im Lager nicht verletzt würde.<sup>3</sup>

Das war im Sommer 2015. Aber was wir seither in Europa und seinen Vorhöfen erlebt haben, dagegen erscheinen die damaligen Zustände in Traiskirchen fast schon wieder harmlos. Wir erinnern uns an die Zustände vor irgendwelchen Stacheldrahtzäunen wie in Idomeni und auf irgendwelchen trockenen griechischen Inseln, wo Menschen ohne faktische Fluchtmöglichkeit zusammengepfercht werden. Wir erinnern uns an selbsternannte, aber offenbar staatliche geduldete Bürgerwehren in Bulgarien und anderswo, die mit Messern und ähnlichem Gerät Jagd auf Grenzübertretende machen. Und wie es in den inoffiziellen und wahrscheinlich von irgendwelchen Milizen betriebenen libyschen Lagern zugeht, davon haben wir zwar nur bruchstückhafte Kenntnis, aber schon diese ist mehr als besorgniserregend. Der Vergleich mit Konzentrationslagern<sup>4</sup>, zu dem u. a. Papst Franziskus gegriffen hat, dürfte nicht völlig aus der Luft gegriffen sein, auch wenn es hier nicht um die systematische Drang-

3 [http://derstandard.at/2000020310006/vom 5.August 2017](http://derstandard.at/2000020310006/vom-5.August-2017), abgerufen am 20.12.2017.

4 <http://www.bbc.com/news/world-europe-39685253> vom 23.April 2017, abgerufen am 20.12.2017.

salierung und Vernichtung von Menschen geht: Die faktischen Zustände in diesen Lagern sind mit menschenrechtlichen Standards nicht vereinbar.

Dass manche europäische Politiker dafür plädieren, diese Lagerlösungen in Griechenland, Nordafrika und im Nahen Osten eher noch auszudehnen, ist beunruhigend. Das Ziel ist offenbar, Flüchtlinge und Migranten von Europa mit allen Mitteln fernzuhalten und ihre Schicksale von der Aufmerksamkeit der Medien und der Zuwendung zivilgesellschaftlicher Akteure abzuschirmen. Aber de facto handelt es sich hier um eine Kooperation europäischer Staaten mit dubiosen profitorientierten Privatakteuren in gescheiterten Staaten wie Libyen, dem ansonsten aufgrund seiner Menschenrechtslage kritisierten illiberal-demokratischen System der Türkei oder die bewusste Schaffung gefängnisähnlicher Hafteinrichtungen innerhalb der EU für Menschen, die keinerlei haftwürdiges Verbrechen begangen haben. Nicht nur irgendwo in fernen Weltgegenden, sondern auch in Europa und in seinen Vorhöfen werden also die Menschenrechte mit Füßen getreten. Und irgendwie scheint sich die Öffentlichkeit daran gewöhnt zu haben; dass in einem Jahr die fünffache Zahl von Menschen an den Grenzen Europas stirbt, wie die innerdeutsche Grenze in all den Jahrzehnten ihres Bestehens gefordert hat, scheint ein ganz normaler Zustand geworden zu sein.

Das Frappierende und Beunruhigende daran ist nun, dass der öffentliche Aufschrei gegen diese Entwicklungen weitgehend ausbleibt. Wenn, dann kommt er am ehesten von noch couragierten Rechtsanwälten, Richtern und auch Höchstrichtern, Kirchen und natürlich NGOs wie Amnesty International. Zunehmend lauter als diese Einsprüche werden im Gegenteil die Vorstöße, menschenrechtswidrige Zustände eben als normal und unausweichlich zu erklären oder überhaupt gleich an den Menschenrechten als Basis unserer Rechtsordnungen zu kratzen. Auch dazu wieder einige Beispiele, die vermutlich allgemein bekannt sind: Wenn der amerikanische Präsident einen besonders menschenverachtend und rassistisch agierenden Sheriff pompös rehabilitiert und sich eine möglichst hart und unbarmherzig zuschlagende Polizei wünscht<sup>5</sup>, dann mag man das zunächst als charakterliche Absonderlichkeit in einem fernen Land abtun; allerdings geschieht all das eben in einem Land, dessen Verfassung von 1776 einmal als Vorbild für spätere Menschen- und Bürgerrechtsrechtskataloge ganz wesentlich war. Ebenso scheint vor diesem historischen Hintergrund schwer begreiflich, wie z. B. der US-Heimatschutzminister Kelly im März 2017 ernsthaft die Idee erwägen konnte, auf illegalen Grenzübertritt mit der bewussten zeitweisen Wegnahme der Kinder

5 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-08/joe-arpaio-donald-trump-sheriff-rassismus-begnadigung> vom 26.8.2017, abgerufen am 20.12.2017; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/donald-trump-polizeigewalt-new-york-rede> vom 29.7.2017, abgerufen am 20.12.2017.



zu reagieren. Freilich ist davon auszugehen, dass ein entsprechendes Gesetz vor dem Supreme Court kaum gehalten hätte, und Kelly ist auch bald verbal zurückgerudert.<sup>6</sup> Interessant daran ist aber, dass der Abschreckungszweck dieser angedachten Maßnahme nicht einmal verhehlt wurde – gezielte und sachlich grundlose Menschenrechtsverletzung wird also in manchen Augen zum Teil des politischen Instrumentariums. Aber wir brauchen nicht allzu weit weg zu schauen: Die Vorstellung, auf Flüchtlinge zu schießen, wie sie 2016 seitens der AfD in Deutschland ventiliert wurde, findet auch bei uns erstaunlich viele Befürworter, dazu gibt es – eingeschränkt belastbare – Zahlen.<sup>7</sup> Zur Erinnerung: Waffengebrauch ist ein schwerer Eingriff in das Menschenrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und daher nur in extremen Fällen wie Notwehr zulässig; illegaler Grenzübertritt dagegen ist ein bloßes Verwaltungsdelikt, wo Waffengebrauch zweifelsohne jenseits jeder Verhältnismäßigkeit wäre. Hier scheint in etlichen Köpfen also die Maßstäblichkeit außer Blick geraten zu sein.

Wenig zur Beruhigung tragen auch die Vorschläge rechtspopulistischer Gruppen bei, man müsse die Europäische Menschenrechtskonvention „evaluieren“; in Ungarn, Dänemark und vereinzelt auch in Österreich und anderen Ländern gibt es bereits Vorschläge, die Konvention aufzuweichen, zu kündigen oder durch nationale Menschenrechtsdeklarationen zu ersetzen.<sup>8</sup> Auch wenn dies reine populistische Rhetorik sein mag und eine Kündigung der EMRK mit dem Weiterverbleib in der EU realpolitisch kaum vereinbar wäre: Allein die Vorstellung einer speziellen ungarischen oder österreichischen Version der Menschenrechte erzeugt ein gewisses Frösteln, nicht nur weil national unterschiedlich konzipierte Menschenrechte ein Widerspruch in sich wären. Und die „Evaluierung“ der Menschenrechtskonvention ist eine semantische Rosstäuschung, sie liefere zweifelsohne auf eine teilweise Suspendierung der Menschenrechte hinaus, zuungunsten bestimmter Gruppen. Ähnlich semantisch unehrlich sind übrigen „Obergrenzen“ und ähnliche (zunächst rein technisch-organisatorisch klin-

6 Julia Edwards Ainsley, Separate mothers and children: How a Trump threat deterred illegal migrants, <https://www.reuters.com/article/idUSKBN17F23M>, abgerufen am 10.1.2018.

7 <https://yougov.de/news/2016/02/09/schiessbefehl-und-verfassungstreue-der-afd-informa/vom-9.2.2016>, abgerufen am 20.12.2017. Das Meinungsforschungsinstitut YouGov gibt die Stichprobengröße mit 2080 an. 29 % der Befragten stimmen der Frage „Halten Sie es für gerechtfertigt, unbewaffnete Flüchtlinge mit Waffengewalt am Grenzübertritt zu hindern oder halten Sie dies nicht für gerechtfertigt?“ zu, 57 % stimmen ihr nicht zu und 14 % antworten nicht oder mit „weiß nicht“. Zu berücksichtigen ist freilich, dass die Formulierung „mit Waffengewalt am Grenzübertritt hindern“ etwas interpretations-offen ist und nicht als Feuereröffnung gedeutet werden muss.

8 Siehe etwa das Wahlprogramm der FPÖ für die Nationalratswahl 2017: „Evaluierung der Europäischen Menschenrechtskonvention und gegebenenfalls Ersatz durch eine „Österreichische Menschenrechtskonvention“, die auch das Heimatrecht der Österreicher schützt“, <https://www.fpoe.at/themen/wahlprogramm-2017/unsere-souveraenitaet/>, abgerufen am 20.12.2017.

gende) Begriffe, sofern man sie wirklich auf schutzwürdige Flüchtlinge und nicht nur auf Migrationswillige anwenden würde: In der Praxis hieße das ja, dass man staatlicherseits in Kauf nähme, Menschen in menschenunwürdigen Zuständen zu belassen (etwa in Anhaltelagern oder in wilden Behelfsunterkünften vor Zäunen, Mauern oder Grenzübergangspunkten). Obergrenzen für Flüchtlinge würden bedeuten, dass man diesen Menschen das Asylrecht, das nach überwiegender Auffassung ein Menschenrecht ist, nicht gewährt. Im Klartext liefe also beides auf die teilweise Suspendierung der Menschenrechte hinaus. Die Frage ist, ob wir das wirklich wollen, bzw. ob wir das wollen sollten.

Hinter den geschilderten Ansinnen verbergen sich bei näherer Betrachtung also gesellschaftlich hochtoxische Gedanken, die sich zwar anfangshaft immer gegen gewisse Gruppen richten mögen, die man als „die Anderen“ und als Eindringlinge in die eigene Gesellschaft und die eigenen Sozialsysteme einstuft und die man daher ausgrenzen will. Allerdings schlagen die Vergiftung des politischen Lebens und der Einbau von institutionalisierter Missgunst in die Rechtsordnung sehr bald auch auf jene zurück, die man als die „eigenen Leute“ wahrnimmt. Ganz konkret und handfest zeigt sich dies etwa an gezielten Reduktionen bestimmter Sozialleistungen, die unter der Vorgabe von Gerechtigkeitsargumenten eigentlich das Ziel verfolgen, Zielländer für Flüchtlinge und Migranten möglichst unattraktiv zu machen. Nicht nur, dass solche Reduktionen zur Förderung von Armut, Obdachlosigkeit und Kleinkriminalität beitragen: Die Erfahrung zeigt, dass solche Reduktionen, sofern man sie nicht von vornherein diskriminierend und damit verfassungswidrig formuliert, auch unter der angestammten Bevölkerung soziale Härtefälle produzieren, mit denen vielleicht nicht gerechnet wurde. Ein anderes Beispiel dieser sich ausbreitenden Vergiftung ergibt sich aus der erstaunlichen Bereitschaft, mit der breite Teile der Bevölkerung dem Vordringen überwachungsstaatlicher Maßnahmen verschiedenster Art zustimmen. Diese Maßnahmen, so wähnt man, richten sich natürlich immer gegen irgendwelche „anderen“ – von Terrorverdächtigen bis zu „Erschleichern“ von Sozialleistungen. Wer nichts zu verbergen habe, der brauche schließlich auch nichts zu befürchten, so das gängige Argument. Freilich: Die großflächige Zusammenführung von Datensätzen aus verschiedensten Kontexten führt bekanntermaßen zu zahlreichen zufälligen, aber unbegründeten Verdachtskonstruktionen. Man darf daraus wohl eine generelle Lehre ziehen: Wer an den Menschenrechten für alle und am Ethos ihrer bedingungslosen Geltung für alle sägt, der sägt letztlich an seiner eigenen Rechtsposition und der politischen Kultur, die ihn umgibt.

Ich habe bisher nur von einer Richtung der Erosionsgefahr der Menschenrechte gesprochen, nämlich jener, die wir, die unsere Gesellschaften selbst erzeugen. Es gibt

aber noch einen zweiten, traditionelleren Einwand, der die Menschenrechte relativiert und in Frage stellt, und man könnte eine anhaltende externe Erosionsgefahr darin sehen: Es beruht auf der Tatsache, dass unser westliches Menschenrechts-Denken in anderen Kulturen zunächst nicht überall gleichmäßig leicht vermittelbar zu sein scheint. Aber wenn das so ist, so könnte man weiter überlegen, dann ist unser westliches Menschenrechts-Denken vielleicht relativer, als wir meinen möchten.

Die Hindernisse auf dem Weg zur Anerkennung der Menschenrechte mögen mehrere Ursachen haben. Sei es z. B., dass man mancherorts die letzte Quelle allen Rechts nicht im Menschen selber sieht, sondern in Gott. Das gilt etwa für den Iran oder Saudi-Arabien. Aber auch der Vatikan hat bekanntlich wesentliche Menschenrechtsdokumente nicht unterschrieben (was aber nicht verhindert, dass gerade der erwähnte Papst Franziskus zu denen gehört, die gegenwärtig am vehementesten auf die Einhaltung der Menschenrechte pochen).

Eine andere Ursache ist, dass man andernorts gar nicht so sehr das Individuum, den einzelnen Menschen, als Ziel- und Angelpunkt des politischen Handelns sieht, sondern eher den Menschen in seiner Einbettung in irgendwelche größere soziale Ganzheiten: in den Familienclan, das Dorf, den Stamm, die Kaste, die Klasse, die Arbeitseinheit, die Partei, das Volk. Vor solchen kollektivistischen Denkmustern, die etwa manche Staaten Asiens stark prägen, ist die Idee der Menschenrechte schwerer vermittelbar: Wenn nämlich die Rechtsposition und Wertigkeit einer einzelnen Person von ihrer Zugehörigkeit zu größeren Ganzheiten, ihrer Stellung darin und auch ihrem Wohlverhalten darin abhängt, dann hängt sie erstens auch von der unterschiedlichen sozialen Wertigkeit dieser Ganzheiten selbst ab. Es mag dann Menschen geben, die aufgrund ungünstiger Zugehörigkeiten schon von vornherein schlechtere rechtliche „Startchancen“ haben, ohne dass dies aber allgemein als skandalös empfunden würde. Zweitens wird in kollektivistischen Denkweisen schwerer nachvollziehbar, warum es absolute Schwellen und Grenzen dafür geben muss, was man einem Menschen nicht antun bzw. was man ihm nicht vorenthalten darf. Denn wenn sich jemand innerhalb seiner jeweiligen sozialen Ganzheit unbotmäßig verhalten hat (oder, auch wenn diese Ganzheit äußerer Ächtung verfällt), dann ist seine gesellschaftliche Existenz und sein schutzwürdiger Status teilweise verloren. Möglicherweise ist all dies eine Teilerklärung etwa für Ehrenmorde innerhalb und zwischen Familien, für die großflächige intensive Gewalt gegenüber religiösen und ethnischen Minderheiten (zuletzt etwa gegen die Rohingya in Myanmar) oder für die Diskriminierung der indischen Dalits, die trotz kleiner Fortschritte insgesamt doch erstaunlich hartnäckig anhält.

Eine Merkwürdigkeit sei allerdings am Rande vermerkt: Manche der betreffenden Staaten mit offizieller kollektivistischer Prägung sind ja zugleich von der sehr europäischen Philosophie des Marxismus mitgeprägt, und dort gehört die Menschenrechts-idee eigentlich zum traditionellen ideologischen Kernbestand: Im Refrain der deutschsprachigen Version der „Internationale“ heißt es ja sogar: „die Internationale erkämpft das Menschenrecht“! Vielleicht geht es bei manchen der vorgeblich autochthon-außereuropäischen Reserven gegen die Menschenrechte in Wahrheit also gar nicht so sehr um die Wahrung kultureller Eigenheiten, sondern primär um den Machterhalt der Partei und des Staatsapparats. Aber wie auch immer: Mit unterschiedlichen kulturellen Perspektiven auf die Menschenrechte ist zumindest zu rechnen, ebenso wie bereits das Menschenbild in unterschiedlichen Kulturen anders sein mag. Das alles kann man noch problemlos anerkennen.

Andererseits sollte man den Gebrauch von derlei kulturrelativistischen Denkfiguren aber auch nicht überspannen: Denn erstens ist es erst einige Jahrzehnte her, dass großflächige schwerste Menschenrechtsverstöße unter kollektivistisch mitgeprägten ideologischen Vorgaben auch mitten in Europa stattfanden, zum Teil sogar minutiös geplant und allenfalls halbherzig vor der Öffentlichkeit verschleiert. Zweitens zeigen sich, wenn man einmal nicht von den Menschenrechten selbst, sondern vom anderen Ende, von den Menschenrechts*verletzungen* her denkt und beobachtet, doch deutliche kulturübergreifende – und zwar kulturübergreifend betrübliche – Aspekte: Menschenrechtsverletzungen, besonders wenn sie intensiverer Art sind, werden überall in ganz ähnlicher Weise erlebt: als belastend, entwürdigend, traumatisierend, ohnmächtige Wut auslösend und das Dasein in alle Richtungen zersetzend und verleidend. Im großen weltweiten „Chor der Opfer gibt es keine Dissonanzen“ (Eckart Klein)<sup>9</sup>. Wenn aber das Skandalöse der Menschenrechtsverletzung kulturübergreifend als ähnlich erlebt wird, dann ist das ein starkes Argument dafür, auch die Menschenrechte selbst eben doch als eine kulturübergreifend plausible normative Vorgabe zu betrachten.

Allerdings gewinnt man zuweilen den Eindruck, dass auch unter den Intellektuellen in der westlichen Welt die Bereitschaft zu klaren Stellungnahmen bezüglich der universalen Geltung der Menschenrechte eher abnimmt, oder dass solche Stellungnahmen zumindest als weniger dringlich eingeschätzt werden als früher. Das mag einerseits mit dem Wegfall der Kontrastfolie des politisch einheitlichen „Ostblocks“ zu tun haben, der die Menschenrechte manifest einschränkte und der diesbezüglich regelmäßig Zielpunkt von Kritik war. Andererseits scheint aber auch die vor allem unter

9 Eckart Klein, Die Universalität der Menschenrechte, Düsseldorf: Industrieclub 1996.

Geistes- und KulturwissenschaftlerInnen verbreitete intellektuelle Grundeinstellung des grundsätzlichen Respekts vor anderen Denk-, Kultur- und Lebensformen (und der damit einhergehenden Relativierung der eigenen Positionen) die Bereitschaft zu senken, anderen die universale Geltung der Menschenrechte in Erinnerung zu rufen. Zwischen den Despotien dieser Welt, die sich die Menschenrechte vom Leib halten wollen, und manchen KulturrelativistInnen etwa postmodernen und/oder vom „post-colonial discourse“ geprägten Zuschnitts, die die internationale Propagierung der Menschenrechtsidee als neuerlichen Versuch eines hegemonialen Kulturexports verdächtigen, mag man hier eine unglückliche gedankliche Allianz sehen. Aber selbst, falls sie Recht hätten: Ein direktes Argument dafür, dass wir selbst von jenen menschenrechtlichen Standards abgehen sollten, die bislang für plausibel und erstrebenswert gehalten wurden und im Großen und Ganzen auch erfolgreich waren, würde ja auch daraus noch nicht folgen.

Meine Skizze einiger problematischer gegenwärtiger Tendenzen bezüglich der Menschenrechte war notgedrungen in groben Strichen gehalten. Es sollte im Übrigen auch keineswegs verschwiegen werden, dass das Bild nicht einheitlich negativ ist, sondern es neben vielem Bedenklichem auch da und dort erfreuliche Entwicklungen gibt: Erinnert sei etwa an den verbesserten Schutz vieler autochthoner ethnischer und sprachlicher Minderheiten vor allem in der westlichen Welt, die ungleich bessere und respektvollere Behandlung von Menschen mit Behinderungen in vielen Teilen der Welt und die wachsende Bedeutung und Effizienz der internationalen Gerichtsbarkeit nach Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Sofern meine Diagnose stimmt, koexistieren diese erfreulichen praktischen Fortschritte aber eben mit jener doppelten Erosionsgefahr, der die theoretische Akzeptanz der Menschenrechtsidee auch in der westlichen Welt heute unterliegt und die ich hier nochmals kurz zusammenfasse: Es besteht zum einen die Gefahr der internen Erosion, weil erarbeitete Menschenrechtsstandards aus irgendwelchen kurzfristigen Krisenabwehrreflexen heraus allzu leichtfertig zur Disposition gestellt werden, und zum anderen die Gefahr der externen Erosion, weil uns die Welt auch deutlich andere (und schlechtere) Menschenrechtskulturen vor Augen führt, dies aber immer weniger als kommentar- und kritikwürdig wahrgenommen wird. Gerade der beständige Blick auf die Situation der Opfer von Menschenrechtsverletzungen könnte aber in Erinnerung halten, dass diese Erosionsgefahren kein Problem rein akademischer Natur sind, sondern den Kern menschlicher Zivilisation berühren.



IRIS MURER

## Prostitution und Verfassung

XVIII, 200 Seiten

50 × 230 mm

Festeinband

€ 58,-

ISBN 978-3-7097-00119-5

LIEFERBAR

Die bestehende Reglementierung des Prostitutionswesens in den einschlägigen Landesgesetzen und den gesundheitsrechtlichen Vorschriften wird in Hinblick auf ihre kompetenz- und grundrechtliche Zulässigkeit mit dem für die Praxis weitreichenden Ergebnis untersucht, dass die einschlägigen Anordnungen in den Landesgesetzen in weiten Teilen verfassungswidrig sind. Zugleich bietet diese Studie einen Überblick über die vielfältigen Regelungen dieser Materie und dem Rechtspraktiker eine wertvolle Informationsquelle zu den einzelnen Regelungsbereichen.

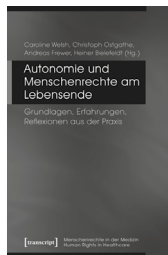
### AUS DEM INHALT:

- ▷ Internationale Regelungszugänge
- ▷ Landesrechtliche Vorschriften
- ▷ Bordellsystem und Schutzzonensystem
- ▷ Personenbezogene Voraussetzungen für Prostituierte und Bordellbetreiber
- ▷ Beschränkungen der Prostitution
- ▷ Aufnahme eines Bordellbetriebs, Pflichten des Bewilligungsinhabers und Verlust des Rechts zum Bordellbetrieb
- ▷ Gesundheitsrechtliche Vorschriften
- ▷ Strafrechtliche Verbote, Schutz Minderjähriger, Menschenhandel u grenzüberschreitender Prostitutionshandel
- ▷ Zivilrechtliche Einordnung
- ▷ Arbeits-, steuer- u sozialversicherungsrechtliche Beurteilung
- ▷ Prostitutionswesen u Kompetenzverteilung
- ▷ Gewerberecht u Gesundheitswesen
- ▷ Sittlichkeitspolizei u Sicherheitspolizei
- ▷ Grundrechte u Grundrechtsschranken

 Jan Sramek Verlag

## BUCHBESPRECHUNGEN

**Caroline Welsh, Christoph Ostgathe, Andreas Frewer, Heiner Bielefeldt (2017) (Hg.): Autonomie und Menschenrechte am Lebensende. Grundlagen, Erfahrungen, Reflexionen aus der Praxis,** Bielefeld, transcript, 254 S., € 29,99.



Nicht zuletzt die 2015 in Deutschland auch bundespolitisch neu aufgeflammete Debatte um die organisierte Sterbehilfe hat die gesellschaftliche Bedeutung von moralischen und politischen Fragen rund um das Lebensende erneut in den Blickpunkt gerückt. In Zeiten einer stetig alternden Gesellschaft sind Schlagwörter wie Pflegenotstand, Suizid-Tourismus, Hospitalisierung und Apparatemedizin auch weit über die Grenzen von Fachdebatten Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen. Der vorliegende Band nähert sich dem Thema Lebensende aus dem Blickwinkel von Autonomie und Menschenrechten, und die Wahl dieser Perspektive scheint mir auch vielversprechend: Wie in der Einleitung der HerausgeberInnen vermerkt, ist Autonomie als ein zent-

raler Wert der Medizinethik zwar nicht unumstritten, wird aber doch als weithin unverzichtbar angesehen. Und wenn man darüber debattiert, unter welchen Bedingungen ein dem Menschen angemessenes Lebensende möglich ist, möchte man nicht einfach erfahren, innerhalb welcher Umstände der eigene Tod *idealerweise* vonstattengehen sollte. Tatsächlich scheint die Identifikation solcher Bedingungen *starke Ansprüche* vonseiten der Betroffenen zu generieren, welche die Adressaten dieser Ansprüche nicht einfachhin unter Verweis auf deren kostspielige oder sonstwie schwierige Umsetzung abschwächen oder gar negieren können: Die Möglichkeit eines menschenwürdigen Sterbens stellt augenscheinlich ein grundlegendes Gut für jeden Menschen dar. Dies macht daraus erwachsene Ansprüche wenigstens *prima facie* zu guten Kandidaten für Normen, die wahlweise selbst Menschenrechte darstellen („das Recht auf einen menschenwürdigen Tod“) oder doch aus ihnen folgen.

Der Band, hervorgegangen aus einer 2014 an der Universität Erlangen-Nürnberg organisierten Tagung zu Autonomie

und Menschenrechten am Lebensende, ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil bietet eher theoretisch ausgerichtete Reflexionen zu den eng miteinander verzahnten normativen Grundbegriffen der Autonomie, Fürsorge, Menschenwürde sowie der Menschenrechte und bezieht diese auf den Anwendungsfall des Lebensendes. In einem zweiten Teil werden verstärkt Perspektiven von PraktikerInnen eingebracht, die aus medizinischer, pflegerischer oder rechtsmedizinischer Sicht den derzeitigen *status quo* in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen und anderen mit dem Lebensende verbundenen Institutionen schildern und Vorschläge zu deren Weiterentwicklung formulieren. Wie auch bereits im ersten Teil wird hier die Möglichkeit von Sterbehilfe im Allgemeinen und assistiertem Suizid im Besonderen als moralisch problematisch eingestuft: Eine angemessen ausgebaute Palliativmedizin könne zusammen mit einem relationalen, soziale Beziehungen umfassenden Begriff der Autonomie die Selbstbestimmung von Patienten auch in Situationen ermöglichen, in denen Betroffene durch Alter oder Krankheit mit großen Einschränkungen zu kämpfen haben. Daran anschließend sprechen in einem dritten Teil Vertreterinnen der *Disability Studies* über die Möglichkeiten und Grenzen, in diesem Feld gewonnene Erkenntnisse zur Inklusion und dem Empowerment von Menschen mit Behinderung auch für den Bereich des Lebensendes fruchtbar zu machen.

Der Band besticht zunächst durch seine interdisziplinär aufgestellte Autorenschaft, die nicht alleine WissenschaftlerInnen, sondern auch PraktikerInnen umfasst, und so neben begrifflichen Klärungen auch praxisnahe Vorschläge zur Wahrung eines „Sterbens in Würde“ bereithält. So wird beispielsweise im Aufsatz von Oliver Tolmein deutlich, wie die bestehenden gesetzlichen Regelungen die Off-Label-Verwendung von Medikamenten im palliativen Kontext erschweren oder gar verunmöglichen. Auch veranschaulichen gerade die beiden Beiträge aus dem Bereich der *Disability Studies* eindrucksvoll, dass eine weitgehende Selbstbestimmung und körperliche wie geistige Einschränkungen sich nicht zwangsläufig ausschließen müssen. Allerdings wird auch deutlich, dass Hilfsmittel wie dasjenige der persönlichen Assistenz, die es ermöglichen können, ein Leben auch im hohen Alter bei schwerer Krankheit und starker Behinderung noch selbstbestimmt und lebenswert zu erhalten, im gegenwärtigen, auf Effizienz getrimmten Gesundheitssystem organisatorisch wie finanziell nur schwer auf breiter Ebene zu etablieren sind. Insofern scheint der Handlungsdruck, den eine normative Figur wie diejenige der Menschenrechte zur Durchsetzung von entsprechenden Reformen in diesem Bereich aufbieten kann, keineswegs ein rein optionaler Faktor zu sein. Dies wertet den von den AutorInnen gewählten Blickwinkel des Buches noch einmal auf.



Sowohl die Zielsetzung als auch der begrenzte Rahmen des Bandes gestatten keine umfassende Diskussion der verwendeten Grundbegriffe. Dennoch hätte man sich hier bisweilen eine stärker differenzierende Erörterung gewünscht. So nimmt etwa der erste Beitrag eine überwiegend thetisch gehaltene Begriffsbestimmung von „Autonomie“ und „Selbstbestimmung“ vor, die erstere als ein „den Menschen mit Notwendigkeit auszeichnendes Prinzip“ (33) deklariert, während letztere als „intentionaler Willensakt“ eine „Manifestation“ (34) davon darstellt. Die damit einhergehende Ablehnung der Idee, diese als graduirbare Fähigkeiten zu verstehen, wird mit der Gefahr begründet, dass man ansonsten nicht alle Menschen immer als autonom ansehen könne. Doch weshalb sollten wir das tun müssen, um sie angemessen zu behandeln? Auch verbleibt der Begriff der Menschenwürde, der als nicht auf Autonomie und Selbstbestimmung

reduzierbar verstanden wird, unterbestimmt: Menschenwürde verfügt über formale Charakteristika wie Unverlierbarkeit seitens ihres Trägers und ist tief in ihm verankert, aber deren Seinsgrund – wieso verfügen alle Menschen über Menschenwürde, andere Wesen jedoch nicht? – wird nicht expliziert. So stellt sich die Frage, wo die Grenze dessen verläuft, was im Namen von Menschenwürde und Menschenrechten am Lebensende eingefordert werden kann. Insgesamt aber liefert der Band wichtige Impulse für die Diskussion um ein würdevolles Sterben, gerade auch jenseits der Sterbehilfedebatte, und greift hierzu wichtige Erkenntnisse der *Disability Studies* auf, die dabei helfen können, den Begriff eines Sterbens in Würde praktisch nutzbar zu machen.

Sebastian Muders  
Ethik-Zentrum der Universität Zürich  
sebastian.muders@ethik.uzh.ch

**Manfred Baldus (2016): Kämpfe um die Menschenwürde. Die Debatte seit 1949**, Berlin, Suhrkamp Verlag, 451 S., € 20,00.



Schon im Vorwort nimmt Manfred Baldus, Professor für öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte an der Universität Erfurt und Mitglied des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, sich selbst möglichst weitgehend zurück. Es gehe ihm nicht um neue Antworten auf die Frage der Menschenwürde; er wolle nur „be-

richten und erklären, warum diese Norm nach Ende des Zweiten Weltkrieges an den Anfang der deutschen Verfassung gesetzt wurde und wie sie sich in den Folgejahrzehnten zu einer alles überstrahlenden Leitgröße in Recht und Politik hat entwickeln können“ (7). Schon im 2. Kapitel (16 ff.) stellt der Autor daher höchst instruktiv die Meinungsbildung im Parlamentarischen Rat dar, dessen Entscheidung, die Menschenwürde in Art. 1 des Grundgesetzes zu verankern, sicher (zumindest in Deutschland) erheblich zu deren Wirkung beigetragen hat. Es zeigt sich dabei allerdings kein einheitliches Bild, was schon daran liegt, dass wohl alle Mitglieder des Parlamentarischen Rates sich durchaus individuell mit der Menschenwürde auseinandergesetzt haben. Es finden sich aus ihren Reihen Zitate u. a. zur Frage der „Naturrechtlichen Verankerung“ (17 ff.), zur „Brücke zu Würdekonzepten aus Philosophie und Theologie“ (19 ff.), zur „Reaktion auf Nationalsozialismus und Sowjetherrschaft“ (21 f.) und zu „konkrete[n] Gehalte[n] der Norm“ (22 ff.). Baldus extrahiert aus diesen unterschiedlichen Stellungnahmen plausibel, dass der Parlamentarische Rat in der „Norm eine zentrale Verpflichtung des Staates sah, jedem Menschen einen *Mindeststandard an Rechten* zuzuerkennen. Aber er ging auch darüber hinaus: Er betrachtete diese Norm auch als Grund einer staatlichen Pflicht, *konkrete würdewidrige Tatbestän-*

*de* in der neu zu schaffenden Ordnung gar nicht erst entstehen zu lassen oder sie gegebenenfalls zu beseitigen“ (28). Keinen Anhaltspunkt fand Baldus indes dafür, dass der Rat den Rechtsanwender ermächtigen wollte, aus der Vielzahl philosophischer oder theologischer Würdekonzepte eine Auswahl zu treffen oder eine Synthese zu bilden. Auch sollte die Würdenorm wohl keine „alles überstrahlende und alles erfassende Supernorm“ werden (28).

Im 3. Kapitel (29 ff.) eruiert Baldus die Kontexte, aus denen die Würdenorm hervorgegangen ist, wobei naturrechtliche Einflüsse (36 ff.) und solche der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (42 ff.) in den Blick genommen werden; danach geht es im 4. Kapitel um „Erste Anwendungen und Deutungen“ (60 ff.), im 5. Kapitel um „Gegenkonzepte und ihre Folge“ (89 ff.) und im 6. Kapitel um „Expansionen“ des Gedankens der Menschenwürde im Recht (104 ff.). Unter dem Titel „Weitere Wachstumsschübe“ behandelt der Autor im 7. Kapitel (148 ff.) zunächst als Entwicklungen mit Schubkraft die Wiedervereinigung, aber auch u. a. den Gedanken des „Mensch[en] als Gattungswesen“ (155 ff.) und die „Unverlierbarkeit“ der Menschenwürde (159 ff.). Philosophische Debatten zur Menschenwürde behandelt der Autor eher am Rande, geht aber natürlich auf Pico della Mirandola (166 f.), Immanuel Kant (167 ff.), Pufendorf,

Nikolaus von Kues, Locke und Rousseau (169 ff.) ein. Im 8. Kapitel erörtert Baldus unter der Überschrift „Fakultäten- und Glaubenskämpfe“ aktuelle Fragen der Würdeinterpretation in der Humangenetik (185 f.), im Hinblick auf „Rassismus und Kannibalismus“ (186 ff.), zur „heimliche[n] Überwachung“ (197 ff.), zum „Flugzeugabschuss“ bei terroristischen Angriffen (201 ff.) und zur „Rettungsfolter“ (206 ff.). Das 9. Kapitel ist „Facetten der Selbstbestimmung“ gewidmet (219 ff.) und geht dabei etwa auf den „Anspruch auf Demokratie“ (223 ff.), das „Recht auf [einen] selbstbestimmten Tod“ (227 ff.), und die „Selbstbestimmung in menschenunwürdigem Dasein“ (230 ff.) näher ein, um dann im 10. Kapitel „Jüngere Metadebatten“ zu beleuchten (237 ff.), und zwar im Hinblick auf die Fragen, ob bei der Interpretation der Würdenorm eine „staatsrechtliche Methode statt naturrechtliche[r] Interpretation“ anzuwenden sei, ob ein „christliches Menschenbild als Mitte aller Deutungen“ fungieren könne (241 ff.) und schließlich, ob es um „Tabuermittlung oder Konsensusuche“ gehen müsse (243 ff.).

Der Band schließt mit einem 11. Kapitel „Bilanz und Prognose“ (246 ff.). Baldus sieht darin die Würdenorm auf der Basis seines „Berichts“ (246) „als eine paradoxe Norm“ (250). Ihre exzeptionelle Rolle im Rechtssystem und in der Gesellschaft stünden in einem verstörenden Gegensatz zu ihrer Unbestimmtheit,

ihrer schier beliebigen, von entgegengesetzten Positionen aus möglichen Verwendbarkeit sowie ihrer widersprüchlichen Dogmatik (250). Der Autor erklärt auf den Seiten 250 ff. diesen Befund plausibel unter folgenden drei Aspekten (1) „Flexibles Begründungselement“ (hierunter versteht der Autor das Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts, die Würdenorm über ihren ursprünglichen Anwendungsbereich hinaus flexibel auch für die Begründung von Freiheitsbeschränkungen des Einzelnen, etwa im Hinblick auf das Rechtsgut des eigenen Lebens, einzusetzen, sie aber auch zur Begründung neuer Schutz- und sogar Grundrechte – etwa im Bereich des Datenschutzes – bei der Abwehr von Freiheitsgefährdungen zu verwenden sowie mit ihrer Hilfe gegen den verfassungsändernden Gesetzgeber zu argumentieren), (2) „Verständnis als Rezeptionsnorm“ (damit meint Baldus den starken Reiz, der von der Würdenorm ausging, sie als Brücke hin zur Philosophie, Theologie und Sozialtheorie zu verstehen) und (3) „Beruhigung in der [deutschen] Ideenwelt“ (dabei denkt der Autor an die relative Beruhigung des Kampfs der politischen Ideen nach dem Zusammenbruch am Ende des 2. Weltkriegs im Vergleich zu den vorangehenden anderthalb Jahrhunderten, wobei sich in diese „ideenpolitische Leerstelle“ nach 1945 insbesondere die Würdenorm „hineingeschoben“ habe).

Danach untersucht Baldus, ob es sich nun bei der Entwicklung der Menschenwürde letztlich um eine „Verfalls- oder doch Erfolgsgeschichte“ handle (257 ff.) und ob es aus dem „Dilemma“, in das uns die Würdenorm mit ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit („Die Unbestimmtheit der Norm war und ist das alles entscheidende prekäre Problem“; 259) einerseits und ihrer „Ausnahmestellung“ (gemeint ist ihre zentrale Rolle für das Grundgesetz) (vgl. 259) andererseits gestürzt habe, einen „Ausweg“ geben könne (260 ff.). Der Autor fragt dabei zunächst, ob man die Würdenorm auf ihr ursprüngliches (wohl schon vom Parlamentarischen Rat präferiertes) Verständnis als Norm gegen den Totalitarismus jeder Machart zurückführen sollte (vgl. 260 ff.). Obwohl der Verfasser dieses Verständnis wohl auch bevorzugen würde (263), ist er doch skeptisch, ob sich die Normanwendung heute noch darauf zurückführen lässt. Er schließt das letzte Kapitel mit einer etwas verzweifelt klingenden Hoffnung: „Allerdings: keine Entwicklung ist ganz ohne Wandel, ganz ohne Kontingenz, auch nicht die der Deutungen und Anwendungen der Würdenorm. Ganz so weitergehen wie bisher wird es mit ihr daher auch nicht.“ Man möchte anfügen: Ob der Wandel allerdings zum Besseren oder Schlechteren sein wird, weiß man leider auch nicht. Daher braucht es – weil die Streichung von Art. 1 GG (natürlich !?) auch keine Lösung ist – solcher „Entzauberungsbü-

cher“, wie es das von Baldus darstellt, um den Wildwuchs der Würdenorm einzudämmen. Die Norm ist auf ihren Kern zurückzuführen, der meines Erachtens der Definition des rechtlichen Verhältnisses von Staat und einzelner Menschen gewidmet ist und damit der zentralen Frage, was es heißt, dass der Staat „seine“ Menschen weder wie Tiere und noch wie Sachen behandeln darf – die Einzelheiten regeln dann die Grundrechte.

Bemerkenswert an dem vorliegenden Band ist auch noch der Apparat der (nachgestellten) Anmerkungen, der (unter wohlthuender Vermeidung von Kleindruck) mit 167 Seiten immerhin deutlich mehr als ein Drittel des gesamten Buches umfasst. Er bietet darin einen großen Fundus an (zudem teilweise knapp kommentierten) Literaturhinweisen zu nahezu allen Argumenten in den „Kämpfen um die Menschenwürde“. Dabei ist nahezu jede Anmerkung mit einer die betreffende Argumentation charakterisierenden Überschrift versehen.

Man kann ohne Übertreibung sagen, dass an diesem Buch und seinen Anmerkungen jeder, der sich ernsthaft mit dem Rechtsbegriff der Menschenwürde befasst, nicht vorbeigehen können.

Jan C. Joerden  
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)  
Juristische Fakultät  
joerden@europa-uni.de

**Eva Weber-Guskar (2016): Würde als Haltung: Eine philosophische Untersuchung zum Begriff der Menschenwürde, Münster: Mentis Verlag, 269 S., € 38,00.**



Habermas' Differenzierung zwischen dem moralisch Richtigen und dem ethisch Guten stellt jede Theorie der (Menschen-)würde vor die Herausforderung, sich in Bezug auf diese normative Grundunterscheidung zu positionieren. Ist Würde im Sinn einer aristotelischen Tugend zu verstehen, als würdevoller Habitus, oder handelt es sich vielmehr um einen, gar *den* zentralen moralischen Wert von Menschen, wie es der Menschenrechtsdiskurs und die menschenrechtliche juristische Praxis seit 1945 aufgrund der engen konzeptuellen, ja begründungstheoretischen Verknüpfung von Menschenwürde und Menschenrechten nahelegen?

Viele philosophische Beiträge zu der Debatte um den Gehalt des Würde- und Menschenwürdebegriffs tendieren dazu, sowohl eine moralische als auch eine ethische Dimension in dem Begriff auszumachen, ohne sich jedoch explizit mit dieser Ambivalenz auseinanderzusetzen. Das

große Verdienst von Eva Weber-Guskars Monographie zu „Würde als Haltung“ liegt darin, analytische Klarheit in das Dickicht der Mehrdeutigkeit dieses Begriffs zu bringen, indem die verschiedenen Bedeutungsstränge von Würde als Wert, Status, Anspruch, Leistung und Verfassung erhellet und hinsichtlich ihrer Konsistenz und Tragfähigkeit überprüft werden. Allerdings gibt sich Weber-Guskar nicht damit zufrieden, den Begriff der (Menschen-)würde in seinen verschiedenen diskursiven Funktionen und Semantiken zu rekonstruieren; vielmehr geht es ihr darum, „den Begriff aus der verwirrenden Mehrdeutigkeit herauszuholen, die seine Verwendung so angreifbar macht“ (14 f.). Damit wendet sie sich gegen ein traditionelles Paradigma des Würdediskurses, das Würde immer auch als explizit moralischen Begriff versteht, und grenzt davon ihr Vorhaben als Beitrag zu einem progressiven Verständnis ab (87). Ihre These ist, dass eine eindeutige und widerspruchsfreie Bestimmung, die zudem der alltagssprachlichen Verwendung und gängigen Intuitionen Rechnung trägt, nur möglich ist, wenn man Würde als explizit ethischen Begriff versteht, der eine *Haltung* (wie es im Titel heißt) oder *Verfassung* bezeichnet, die auf besondere Weise mit einem Streben nach dem guten Leben verbunden ist.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Frage, was den spezifischen Gehalt des Würdebegriffs ausmacht, um Würdeverletzungen kriterial von Verstößen gegen moralische Normen im Allgemeinen abgrenzen zu können. „Wir reden über Menschenwürde,“ so Weber-Guskars Prämisse, „weil wir Menschenwürdeverletzungen oder gar ihren Verlust, Verstöße gegen Gebote der Menschenwürde oder Missachtung der Menschenwürde [...] moralisch verurteilen, vermeiden und verhindern wollen.“ (15) An bestehenden Theorien zur Negation von Würde kritisiert sie, dass diese zwar konzeptuell Wichtiges zum Verständnis von Würdeprivationen beigetragen, dabei aber versäumt haben, näher zu bestimmen, wie Würde in ihrem Gehalt zu verstehen sei (89 f.). Deshalb geht es ihr explizit um eine positive Begriffsbestimmung von Würde. Die Methode ihrer Analyse versteht Weber-Guskar dabei als eine „explorative“ im Gegensatz zu einer rekonstruktiven oder rein stipulativen (17).

Diese Analyse des (Menschen-)Würdebegriffs gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil setzt sich Weber-Guskar mit von ihr als „klassisch“ bezeichneten Theorien (18) auseinander, die Würde als Wert, Status und/oder Anspruch verstehen; an allen den hierbei behandelten Ansätzen (wie denjenigen von Darwall, Dürig, Forst, Habermas, Helm, Neuhäuser, Rosen, Schaber, Stoecker und Waldron) kritisiert sie eine implizite Doppeldeutigkeit des jeweiligen

Würdebegriffs: zum einen bezeichnet Würde einen besonderen Wert, einen normativ herausgehobenen Status oder einen moralisch bedeutsamen Anspruch des Menschen; zum anderen meint Würde „die Verfassung eines Menschen; in der er sich befindet – wenn er gemäß [dieser] Normen behandelt wird – sodass er eben *in Würde leben* kann.“ (18) Da es die Ausgangsprämisse dieses Buches ist, zu einem genauen, *eindeutigen* Begriff von Würde zu gelangen, muss Weber-Guskar all diese in Teil I untersuchten Deutungsansätze verwerfen.

Jedoch kann ein so zentraler normativer Begriff wie derjenige der Würde durchaus eine Mehrdimensionalität der Bedeutung aufweisen. Zum einen sind alle Kernbegriffe normativer Theorie wie ‚Gleichheit‘, ‚Freiheit‘, ‚Gerechtigkeit‘ oder ‚Verantwortung‘ polyvalent, und man würde sie wohl eines großen Teils ihres deskriptiven und präskriptiven Potentials berauben, versuchte man, sich auf eine eindeutige Verwendung zu einigen. Zum anderen folgt aus Weber-Guskars (zutreffender) Diagnose, dass die moralische Dimension des Würdebegriffs und seine Funktion als Rechtsbegriff erst im Nachgang des Zweiten Weltkriegs und den Erfahrungen des Holocaust in den Fokus gerückt sei (38), keineswegs, dass sie damit nachrangig ist. Begriffe haben ihre Geschichte, wie Koselleck in seinen Arbeiten gezeigt hat, und auch der jüngste Teil solch einer Geschichte kann den jeweiligen Begriff signifikant prägen.

In Teil II entwirft Weber-Guskar ihr alternatives Verständnis von Würde als einer Verfassung, einer Haltung, womit sie an Aristoteles' Begriff der *hexis* anknüpft. Sie grenzt ihre Konzeption von Würde als eines ausgezeichneten Lebensideals von anderen „progressiven“ (87) Ansätzen ab, die Würde im Sinne eines Selbstverhältnisses charakterisieren, wie beispielsweise Arnd Pollmanns Konzept der „verkörperten Selbstachtung“, das an Avishai Margalits Würdetheorie anschließt. Ihre Kritik an diesen „humiliationistischen“ Ansätzen zielt darauf, dass diese Würde ausschließlich von ihrer Negation her beleuchten, sodass unklar bleibe, was Würde im positiven Sinn eigentlich meint (87). Dagegen gelte es genauer zu ergründen, was es heißt, wenn jemand die Verfassung der Würde einnimmt und verkörpert. Weber-Guskar versteht darunter die Übereinstimmung und den Einklang einer Person mit sich, insofern sie ihrem Selbstbild entspricht, dessen Standards sie selbst setzt (157). Diese Haltung ist selbst keine Emotions- oder Handlungsdisposition, sondern eine Struktur, die bestehende Dispositionen reguliert oder gestaltet, also ein Umgang mit den eigenen Dispositionen, der selbst gesetzten Normen gerecht wird. (99; 105; 145 f.).

Allerdings legt die Diagnose, ein gutes Leben manifestiere sich darin, dass sich keine irritierenden existenziellen Fragen mehr stellen, was der Verfassung der Würde gleichkomme (216), ein sehr harmonisches Bild des guten Lebens zugrunde.

Auch ließe sich zurückfragen, warum ein Verständnis von Würde als eines übergeordneten Selbstverhältnisses, das man gegenüber der Vielzahl der eigenen Emotionen und Strebungen einnimmt, das Spezifikum von Demütigungen, Erniedrigungen und Würdeverletzungen besser erfassen können soll, als eine Selbstachtungstheorie, wie sie beispielsweise Pollmann und Schaber entwickeln.

Weber-Guskar versteht Menschenwürdeverletzungen als Handlungen, mit denen jemand die Übereinstimmung einer Person mit sich gezielt aufbricht und damit Würde als Haltung verletzt. Dieses Verständnis setzt voraus, dass jemand schon eine Haltung der Würde ausgebildet haben muss, um überhaupt verwundbar für Demütigungen, Erniedrigungen und Menschenwürdeverletzungen zu sein und kann damit all diejenigen nicht berücksichtigen, die dazu nicht in der Lage sind, oder dieses Selbstverhältnis aus bestimmten Gründen nicht besitzen. Außerdem unterliegt damit das Phänomen der Menschenwürdeverletzungen gänzlich subjektiven Kriterien. So schreibt Weber-Guskar hinsichtlich der Subjektivität von Würdeverletzungen: „Keine Behandlung ist *an sich* eine Entwürdigung, es kommt immer darauf an, wie sie aufgenommen wird.“ (155) Ob etwas als eine Erniedrigung und Würdeverletzung zu verstehen ist, hängt mithin allein davon ab, ob dadurch tatsächlich die Entsprechung mit dem eigenen Selbstbild aufgebrochen wird, was zu der Konsequenz

führen würde, dass in dem Fall, wenn jemand bestimmte Formen der Folter in seinem Selbstverhältnis unbeschadet übersteht, eigentlich gar nicht von entwürdigender Folter gesprochen werden kann.

Insgesamt aber sind die Stärken des zweiten Teiles die Entfaltung einer Phänomenologie der Würde durch genaue Analysen dessen, was einen würdevollen Auftritt und ein würdiges Verhalten ausmacht sowie die originelle Verknüpfung des Würdebegriffs mit Theorien des guten Lebens, womit ein blinder Fleck des Würdediskurses ausgeleuchtet wird.

Auch wenn Würde als Haltung explizit im Sinne eines Lebensideals entworfen wird, stellt sich die moralphilosophische Frage, inwiefern ein Anspruch auf dazu erforderliche Bedingungen erhoben werden kann. Dem geht Weber-Guskar im dritten Teil des Buches nach. Die Frage nach dem moralischen Anspruch auf Würde lässt sich jedoch mithilfe von Weber-Guskars Würdebegriff selbst nicht beantworten, sondern ist auf externe normative Ressourcen angewiesen, die sie in kontraktualistischen Moraltheorien wie derjenigen von Scanlon ausmacht (165).

Weber-Guskars These von der systematischen Überflüssigkeit des moralischen Menschenwürdebegriffs ist möglicherweise in ihrer Radikalität nicht haltbar. Ihr Einwand gegen jegliche moralische Aufladung des Konzepts der Menschenwürde lautet in einer prägnanten Formulierung: „Dass wir Menschen moralisch richtig behandeln

sollen, wissen wir, sobald wir wissen, was Moral ist.“ (19) Abgesehen davon, dass moralische Pflichten sich erheblich unterscheiden, je nachdem ob man beispielsweise eine konsequentialistische oder eine deontologische Moraltheorie zugrunde legt, ließe sich hier rückfragen, ob es nicht gerade das Spezifische an Würdeverletzungen (wie sie menschenrechtlich verstanden werden) im Vergleich zu moralischen Verletzungen anderer Art ist, dass Personen dabei ihr moralischer Status *überhaupt* abgesprochen wird, dass man also nicht mehr *als Mensch* zählt und beliebig übergangen und zum Objekt gemacht werden kann.

Auch die relationale Dimension von Würde scheint in Weber-Guskars Ansatz einen weniger zentralen Stellenwert zu haben als in moralisch konnotierten Menschenwürdeansätzen. Zwar führt Weber-Guskar aus, dass ihr Würdebegriff nicht rein auf das Selbstverhältnis des Individuums beschränkt ist, sondern auch das soziale Verhältnis zwischen Menschen in den Blick nimmt: So sagt sie, dass Würde als Verfassung der Übereinstimmung immer auch heißt, „wie man *unter anderen* Personen dasteht“ und wie man „*mit sich unter anderen* im Einklang“ ist (162). Diese soziale Dimension scheint aber für ihr Konzept sekundär und es ließe sich fragen, ob gemäß ihrem Würdebegriff Würdeverletzungen immer nur von anderen ausgehen können und beispielsweise das Aufbrechen der Übereinstimmung mit sich selbst



durch ein schweres Trauma, das durch eine Naturkatastrophe ausgelöst wird, keinen Würdeverlust darstellt.

Ihre stringente und originelle Argumentation für ein eindeutiges Würdeverständnis hat also die Kehrseite, dass wesentlich erscheinende Implikationen des Würdebegriffs, wie sein relationaler Charakter und auch seine Funktion im (Menschen-)Rechtsdiskurs als absolute Grenze aufgegeben werden müssen. Obwohl die Analyse und Herausarbeitung des positiven ethischen Gehalts von Weber-Guskar sehr überzeugend ist und eine wesentliche Leerstelle in der Debatte um den Menschenwürdediskurs füllt, stellt sich doch die Frage, ob ein solches Unterfangen nicht auch möglich gewesen wäre, ohne alle

moralischen Anteile des Begriffs der Würde zu tilgen.

Die Lektüre des Buches lohnt sich in jedem Fall, denn es ist bemerkenswert, wie kenntnisreich Weber-Guskar die Fülle an Theorieansätzen ordnet und in Hinsicht auf ihre Schwachstellen analytisch durchdringt. Diese präzise und scharfsinnige Begriffs- und Theoriearbeit sticht aus der Vielzahl an deutsch- und englischsprachigen Publikationen, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten zum Würdebegriff erschienen sind, heraus.

Regina Schidel,  
Goethe Universität Frankfurt  
Institut für Politikwissenschaft  
schidel@em.uni-frankfurt.de

**Richard Breun: Ein Précis von Scham und Würde.****Über die symbolische Prägnanz des Menschen (2014), Freiburg:**

Alber, 229 S., € 29,00.



*Anmerkung der Redaktion:* Richard Breuns Studie zum Würdebegriff wurde bereits in einer der vorhergehenden Ausgaben rezensiert. Im folgenden Précis, einem neuen Format für den Rezensionsteil der Zeitschrift für Menschenrechte, werden noch einmal die Grundzüge der Schrift vom Autor zusammengefasst.

## 1. Die Leitfrage

Das Buch ist der philosophischen Anthropologie zuzurechnen. Aus anthropologischer Perspektive muss die Frage nach dem Wesen des Menschen offenbleiben. Dieser theoretischen Einstellung entspricht anschaulich die Haltung der Würde als dem Bild menschlicher Ganzheit. Die Leitfrage nach dem, was den Menschen auszeichnet und ihn symbolisch prägnant macht, führt zur Betrachtung verschiedener Modi von Leibessynthesen, d.h. von vorgängigen Verbindungen zwi-

schen Sinnlichkeit (Körper) und Sinngebung (Geist) in leiblichen Aktivitäten. In diesem Rahmen werden Untersuchungen darüber angestellt, wie zwei signifikante, die Grenzen des Verhaltens anzeigende Leibessynthesen je aufeinander verweisen: die Scham als Haltungsverlust und die Würde als Inbegriff von Haltung überhaupt.

Begrifflich ist das nicht auf Antrieb klar. Es wird aber vom anschaulichen Phänomen und sachlogisch nahegelegt. Denn wer absichtsvoll und mit Nachdruck eine würdevolle Haltung zeigt, kann die Erfahrung machen, wie diese ins Lächerliche umkippt, etwa bei kleinen Störungen, die das Bild der Würde verunstalten, oder durch Risse im würdevollen Gebaren, die es komisch werden lassen. Wer sich in einer Weise exponiert, die Würde *darstellen* soll, erweist sich zugleich als beschämbar. Wie andere Begriffe, die der näheren Bestimmung des Menschen und seiner ihm eigenen Lebensform dienen sollen, wurzelt die Idee der Würde in der Sphäre der Anschauung, die phänomenologisch beschrieben werden kann und auf eine anthropologische Struktur verweist: die Möglichkeit der Scham verlangt, als Gegengewicht, nach einem Schutzme-

chanismus; und diesen gewähren sich Menschen mittels des feinen unsichtbaren Netzes einer Zuschreibung, die ihren Ausdruck im *noli me tangere* findet, im Zugeständnis einer unantastbaren Schicht, die, unter dem Namen der Würde, jeden ummantelt. Dass niemand entwürdigt werden möchte, verweist auf deren Universalität.

## 2. Körper und Leib – das Ganzwerden als Aufgabe

Bereits mit dem unhintergehbaren paradoxalen Bruch zwischen *Körper* (mit dem er in der Welt ein Ding unter Dingen ist) und *Leib* (dem Zentrum, von dem aus er agiert und sich als Selbst der Welt gegenübersieht) ist dem Menschen das Ganzwerden als Aufgabe gestellt. Nur unter Mühen und im stetigen Vollzug (handelnd, gestaltend, sprechend etc.) – dem Vermitteln seiner Materialität, d.h. stofflichen Gebundenheit, mit seiner schöpferischen Initiativkraft – gelingt es ihm, aus diesem Bruch Kapital zu schlagen und ihn in Lebendigkeit umzumünzen, gleichsam die Währung der Materie in die des Geistes umzutauschen: Ausdruck, Sprache, Kunst, Gestaltung aller Art. Er will ja nicht kriechen, straucheln, stolpern, stammeln und unwissend bleiben, sondern aufrecht gehen, sinnvoll handeln, deutlich reden, über die Welt im Klaren und mit sich im Reinen sein. Dabei orientiert er sich an einem Bild des Men-

schen, das in äußerst komplexen Bezügen zu anderen Menschen entworfen wird – imitatorischen und mimetischen, aber auch auf Hervorhebung und Abgrenzung angelegten. Es ist ontogenetisch kein Zufall, dass das Sichschämenkönnen mit der Entwicklung des Selbstbewusstseins zusammenhängt; und die Ausbildung der Fähigkeit, den eigenen Körper als Instrument zu verwenden, d.h. das diffizile sensomotorische Zusammenspiel aller Kräfte wie eine Klaviatur zu meistern, ist vom nachahmenden und kommunikativen Umgang mit anderen Körpern im Rahmen leiblich-seelisch-geistiger Zuwendung abhängig. Hier liegt zugleich die Quelle einer möglichen Instrumentalisierung des jeweils Anderen, d.h. seiner *ausschließlichen* Nutzung als Gegenstand und Mittel für die eigenen Zwecke. Das andere Subjekt kann nämlich *als Subjekt* leicht übersehen werden und ins Schema der gewohnten, im eigenen Selbst zentrierten Objektivierung von allem, was es nicht selbst ist, eingefügt werden.

## 3. Würde als praktischer Begriff

Dieser Hintergrund prekären, störungsanfälligen Angewiesenseins auf andere ist für die Sphäre der Mitwelt als einer *conditio humana* wesentlich. Ihre Glieder sind Personen. Sie begegnen sich so, dass jede an der Stelle der anderen sein könnte – nicht in ihrer gesellschaftlichen Posi-

tion oder biographisch, sondern im *Austausch* der Perspektiven. Dieser anthropologische Sachverhalt ist in Normen wie die Goldene Regel eingegangen, in Forderungen wie die der Nächstenliebe oder des kategorischen Imperativs, schärfer noch in das indisch-Schopenhauersche Prinzip des *tat tvam asi* („das bist du“); und nicht zuletzt in den Anspruch auf Würde, der reziprok erhoben wird und als Maßstab akzeptablen Interagierens dient. Das gelingt nicht immer – man spürt sogleich, wenn dieses Maß verfehlt worden ist – und ist außerdem inhaltlich nicht generell festzulegen, sodass der entsprechende Diskurs permanent geführt wird.

Die Instrumentalisierung dieses Diskurses (und die Banalisierung oder Außerkraftsetzung der Würde) geschieht deshalb so leicht, weil der Begriff der Würde nicht theoretisch bestimmt werden kann. Er eignet sich nicht als wissenschaftlicher Terminus, sondern ist ein praktischer Begriff im Sinne Kants. Seine Anwendung erfolgt nicht theoretisierend dadurch, dass der Gegenstand, den der Begriff bezeichnet, eindeutig bestimmt und inhaltlich klar umrissen wird; es ist im Gegenteil sogar so, dass eine theoretische Fixierung den Begriff seiner Bedeutung beraubt. Denn der Mensch lässt sich nicht terminologisch festlegen, sondern es muss biographisch und historisch offen bleiben, was er ist – um seiner Würde willen. So lässt sich die Realität des Begriffs nicht ‚beweisen‘, sondern daran

ablesen, dass durch seine aufschließend-exponierende Verwendung die Praxis, auf die er sich bezieht, allererst zustande kommt und der Möglichkeit nach gelingt.

Könnten wir die Würde theoretisch bestimmen (wofür es unzählige Versuche gibt), dann wäre sie obsolet: der Spielraum wäre verengt bzw. verschwände, in dem jeder die Chance erhält, sich moralisch-praktisch zu dem zu machen, was er immer schon ist: ein Mensch zu sein, dem Würde zukommt, weil er ein Mensch ist. Da dies aber nicht vorweggenommen werden kann, obliegt es jedem selbst, je nach Situation und biographischen Gegebenheiten, dies inhaltlich zu füllen. Das wiederum ist unauslotbar und unerschöpflich, unterliegt aber nicht der Beliebigkeit, sondern misst sich daran, wie man mit der absoluten Gleichheit der Personen in der Sphäre der Mitwelt umgeht. Wenn die wechselseitige Haltung der Zuschreibung von Würde fehlt, wenn es an Achtung und Selbstachtung mangelt, bemerken wir es sofort. Und diese Haltung kann verweigert werden; sie kann – in totalitären Staaten, geschlossenen Gesellschaften, autoritären Erziehungssystemen – ausgetrieben werden. Der Mensch kann – wie im Nationalsozialismus – entmenschet (und zum Verbrecher von Staats wegen gemacht) oder entmenschlicht (als Ungeziefer bezeichnet) werden. Auch solche historischen Abläufe werden nur verständlich und beurteilbar, wenn man den Maßstab der Würde anlegt.

#### 4. Die Wechselseitigkeit des Anspruchs und ihre Folgen

Wer die Würde selbstverschuldet verliert, sollte Scham empfinden, meint Kwame A. Appiah. Aber gerade die Scham verweist unabdingbar darauf, dass auch derjenige, der sein Menschsein verfehlt hat, sich seiner Würde bewusst ist; wie sollte er sich sonst schämen können? Schon dieses Ansinnen verweist darauf, dass wir ihm die Würde nicht entziehen. Wie aber steht es mit dem schlimmsten Missetäter, der andere Menschen entrechtet, herabwürdigt, foltert und tötet, ohne sich jemals zu schämen? Er scheint sich wohl selbst die Würde als Mensch abzusprechen, wenn er in Taten zeigt, dass er nicht die Menschheit zu repräsentieren gedenkt, sondern um seines Vorteils willen Menschen auszulöschen bereit ist. Aber können *wir* sie ihm absprechen? Können wir ihm die minimale Behandlung verweigern, die ihm als Mensch gewährt werden muss, wenn wir ihn stellen und in unsere Hand bringen? Sind wir bereit, mit ihm zu verfahren, wie er es mit anderen getan hat? Es war in bemerkenswerter Weise offensichtlich, dass die Würde der beiden Menschen mit Namen Saddam Hussein und Muammar al-Gaddhafi verletzt worden ist, als man sie wie zwei gefangene Tiere zeigte und letzteren ohne Gerichtsverfahren tötete. Auch wenn jemand so handelt, dass er sich als Glied der Menschheit unwürdig macht, muss ihm in einer mensch-

lichen Gemeinschaft trotzdem jene Achtung zufließen, die ihm selbst wiederum die Perspektive reziproken Zueinanderverhaltens ermöglicht, aus der er seine fehlgehende Handlungsweise beurteilen kann. Es ist kein Zufall, dass man als Teil einer Strafe die bürgerliche Ehre (bestimmte Freiheitsrechte) verlieren kann, niemals aber die Menschenwürde.

Da menschliche Würde die beschriebene prekäre Stellung hat und jederzeit verletzt werden kann, war und ist es notwendig, sie in eine Rechtsform zu gießen. Die individuellen Rechte, die sich Menschen wechselseitig gewähren, gehen in die Kodifizierung der Normen und Maßstäbe ein, deren der Mensch unabdingbar bedarf. Sie sind die Bedingung dafür, dass er zu jenem Zugeständnis gezwungen werden kann, das er schon aus Freiheit und in der spontanen, weder pathologisch verkapselten oder eingetrübten noch ideologiegeleiteten Wahrnehmung im Blick hat – das Zugeständnis, dass jedem Menschen Würde zukommt.

#### 5. Ein Dilemma: die ‚Rettungsfolter‘

Das Problem der ‚Rettungsfolter‘ zeigt beispielhaft, wie gerade die Missachtung der Würde zu unlösbaren Dilemmata führt, die man dann dem Begriff der Würde anlastet, statt sie der defizitären Haltung des Verursachers zuzuweisen. Darf ein Täter, der ein entführtes Kind

versteckt hat, das ohne baldige Hilfe zu Tode kommt, mit Folter bedroht werden, um ihm das Versteck zu entlocken? Es ist menschenrechtlich und gesetzlich nicht erlaubt, und man nimmt den Tod des Kindes in Kauf, um das Recht des Täters auf seine Würde im Sinne der Wahrung seines individuellen Menschenrechts auf Unverletzlichkeit des Körpers und Freiheit von Folter zu sichern. Dieses Recht konfligiert offensichtlich mit dem Recht des Kindes auf Leben, zumal wenn dieses auf kriminelle Weise beendet wird. Es gibt hier deshalb keine ‚saubere‘ Lösung, weil

der Tatbestand ja ausschließlich durch eine eklatante Verletzung der Menschenwürde, hier eines Kindes, zustande kam. Das lässt sich in keiner Form wiedergutmachen, wenn der Täter uneinsichtig bleibt. Das Beispiel zeigt wie viele ähnlich gelagerte: in einer erzwungenen Wahl zwischen zwei Verletzungen der Würde bzw. der Menschenrechte von Individuen liegt immer die Tragik einer schuldhaften Verstrickung – je nach Sachlage schuldhaft auch im Sinne einer rechtlichen Sanktionierbarkeit.

*Richard Breun*

## AUTORINNEN UND AUTOREN

---

*Hartmut Aden* ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und stv. Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin).

*Ayelet Banai* ist Professorin für Politische Theorie an der University of Haifa (Israel) und arbeitet zu Fragen der staatlichen Souveränität, der Gerechtigkeit und zu aktueller Politik.

*Christina Binder* ist Professorin für Internationales Recht und Internationalen Menschenrechtsschutz am Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität der Bundeswehr München.

*Marija Dobrić* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht (Professur für Internationales Recht und Internationalen Menschenrechtsschutz) an der Universität der Bundeswehr München.

*Cornelia Heydenreich* ist Teamleiterin Unternehmensverantwortung bei Germanwatch, Berlin. Die Diplom-Geographin hat das CorA-Netzwerk mitgegründet und vertritt das Forum Menschenrechte im Arbeitskreis Wirtschaft und Menschenrechte des Nationalen CSR-Forums zum Monitoring der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte.

*Elisabeth Holzleithner* ist Universitätsprofessorin für Rechtsphilosophie und Legal Gender Studies und Sprecherin des Forschungsverbundes Gender & Agency an der Universität Wien. Sie ist Vorständin des Instituts für Rechtsphilosophie und Vizestudienprogrammleiterin der Rechtswissenschaftlichen Fakultät.

*Markus Kaltenborn* ist Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum sowie Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE), ebenfalls an der Ruhr-Universität Bochum.



Wochenschau-Themenheft

## Grund- und Menschenrechte

In diesem Vertiefungsheft befassen sich die Schülerinnen und Schüler mit den Charakteristiken der Grund- und Menschenrechte und der Bedeutung der Menschenwürde. Sie fragen danach, für wen und wie Menschenrechte galten und gelten. Anhand der Themenfelder Arbeit, Asyl und Gleichberechtigung werden konkrete Beispiele für Menschenrechte im alltäglichen Leben dargestellt und diskutiert. Abschließend wird der Fokus auf die individuelle Ebene gerichtet und beleuchtet, wie es um Grund- und Menschenrechte im Schulalltag steht.



Sek. I, Best.-Nr. 1417,

32 S., € 11,40

Klassensatzpreis ab 10. Expl. € 6,80

### Aus dem Inhalt

#### 1. Menschenrechte – was geht's mich an?

#### 2. Was sind Grund- und Menschenrechte?

*Methode:* Placemat zum Begriff „Würde“ • Die Geschichte der Menschenrechte • *Methode:* Memo-Paarspiel zu Menschenrechten • Eine Idee – viele Dokumente: Was steht wo? *Methode:* Grundrechte-Salat

#### 3. Menschenrechte kontrovers

WM 2022 – Zwangsarbeit für schönen Fußball? • Asylrecht – Aber für wen? • Gleiche Bezahlung für Frauen/Männer? • *Methode:* Ein Schaubild analysieren • *Methode:* Talkshow • Kinder haben Rechte! • Kinderrechte ins Grundgesetz? • Schwimmunterricht für alle?

#### 4. Menschenrechte – was geht's mich an? Viel!

*Methode:* Zukunftswerkstatt • *Methode:* Einen Wandkalender gestalten • *Methode:* Fragebogen zu Menschenrechten



*Regina Kreide* ist Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Justus Liebig Universität Gießen und leitet ein DFG-Forschungsprojekt zu Roma-Minderheiten in Europa.

*Winfried Löffler* ist Außerordentlicher Universitätsprofessor am Institut für Christliche Philosophie an der Universität Innsbruck; regelmäßige Gastvorlesungen und Gastvorträge u. a. an der Universität Zagreb, der Vietnam National University Hanoi und der Sun Yat-sen University Guangzhou/VR China.

*Sven Lüders* ist Sozialwissenschaftler und Geschäftsführer der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union, die sich u. a. mit Fragen des Datenschutzes, der Inneren Sicherheit und der Arbeit bzw. Kontrolle der Geheimdienste befasst.

*Karsten Nowrot* ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht am Fachbereich Sozialökonomie an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.

*Armin Paasch* ist Historiker M. A. und arbeitet als Referent für Wirtschaft und Menschenrechte bei MISEREOR mit den Schwerpunkten Energie, Rohstoffe und Handel. Er vertritt VENRO bei der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte des Nationalen CSR-Forums zum Monitoring der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte.

*Petar Ristic* hat Rechtswissenschaften in Belgrad studiert und absolviert gegenwärtig den Master Human Rights an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg.

*Huib van Baar*, promoviert in „Humanities“, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich „Dynamiken der Sicherheit“ an der Universität Gießen und Senior Research Fellow des Amsterdam Centre for Globalization Studies.