

zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

Die Aktualität bürgerlicher und politischer Menschenrechte

Jahrgang 15
2021
Nr. 2

Thema

Ludwig Siep: Gibt es eine Hierarchie der Menschenrechte?
Überlegungen aus systematischer und historischer Sicht

Heiner Bielefeldt: „Entliberalisierung“ eines klassischen Freiheitsrechts?
Zur politischen Auseinandersetzung um die Religionsfreiheit

Rainer Huhle: Verschwunden. Von der Schwierigkeit, das Unfassbare
begreifbar zu machen

Annette Förster: Über den (Un)Sinn von ticking bomb-Szenarien
in der Folterdebatte

Natálie Maráková: Pressefreiheit in Polen im Kontext der Presse-
entwicklung in Ungarn

Eva Pils: Chinas Einfluss auf die Menschenrechte

Aus aller Welt

Außer der Reihe

Forum

Profile

zfmr



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

**zeitschrift für
menschenrechte**
journal for
human rights

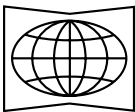
Die Aktualität bürgerlicher und politischer Menschenrechte

Mit Beiträgen von

Hartmut Aden
Heiner Bielefeldt
Christina Binder
Alexander Bosch
Jan Fährmann
Annette Förster
Rainer Huhle
Verena Jackson
Ingo Juchler

Natálie Maráková
Martin Muránsky
Armin Paasch
Eva Pils
Arnd Pollmann
Ludwig Siep
Roman Thurn
Sören Torrau

**zfmr herausgegeben von
Michael Krennerich (Leitung),
Christina Binder, Tessa Debus,
Elisabeth Holzleithner, Arnd Pollmann,
Stefan Weyers**



WOCHENSCHAU VERLAG

Herausgeber*innen: **Christina Binder** (*Universität der Bundeswehr München*); **Tessa Debus** (*Wochenschau Verlag*); **Elisabeth Holzleithner** (*Universität Wien*); **Michael Krennerich** (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*); **Arnd Pollmann** (*Alice Salomon Hochschule Berlin*); **Stefan Weyers** (*Johannes Gutenberg Universität Mainz*)

Rubrik Buchbesprechungen: **Marco Schendel** (*Univ. Erlangen-Nürnberg*)

Wissenschaftlicher Beirat: **Zehra Arat** (*Univ. of Connecticut*); **Seyla Benhabib** (*Yale Univ.*); **Heiner Bielefeldt** (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*); **Jan Eckel** (*Eberhard Karls Universität Tübingen*); **Anna Goppel** (*Universität Bern*); **Rainer Huhle** (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*); **Zdzisław Kędzia** (*Adam Mickiewicz Universität Poznań, Polen*); **Regina Kreide** (*Justus-Liebig-Universität Gießen*); **Georg Lohmann** (*Otto-von-Guericke Universität Magdeburg*); **Michael Lysander Fremuth** (*Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien; Univ. Wien*); **Anja Mihr** (*Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin*); **Gerd Oberleitner** (*Univ. Graz*); **Martin Muránsky** (*Comenius Universität Bratislava, Slowakei*); **Beate Rudolf** (*Deutsches Institut für Menschenrechte*); **Susanne Zwingel** (*Florida International University, Miami, FL*)

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

Chefredakteur: Michael Krennerich

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 26,-; Jahresabopreis € 42,-; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 21,-; 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

Anzeigen: Wochenschau Verlag, Tel. 069/7880772-0, Fax 069/7880772-25, anzeigen@wochenschau-verlag.de

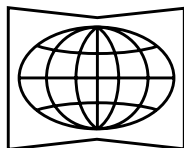
Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-1405-3

ISSN 1864-6492; eISSN 2749-4845

DOI <https://doi.org/10.46499/1834>

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
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial 5

Die Aktualität bürgerlicher und politischer Menschenrechte

Ludwig Siep: Gibt es eine Hierarchie der Menschenrechte? Überlegungen aus systematischer und historischer Sicht 7

Heiner Bielefeldt: „Entliberalisierung“ eines klassischen Freiheitsrechts? Zur politischen Auseinandersetzung um die Religionsfreiheit 30

Rainer Huhle: Verschwunden. Von der Schwierigkeit, das Unfassbare begreifbar zu machen 45

Annette Förster: Über den (Un)Sinn von ticking bomb-Szenarien in der Folterdebatte 68

Natálie Maráková: Pressefreiheit in Polen im Kontext der Pressentwicklung in Ungarn 86

Eva Pils: Chinas Einfluss auf die Menschenrechte 110

Aus aller Welt

Christina Binder und Verena Jackson: Eine völker- und menschenrechtliche Perspektive auf Post-Konfliktgesellschaften und Transitional Justice am Beispiel Kolumbiens 130

Außer der Reihe

Martin Muránsky: Marktliberalismus, Menschenrechte und ökonomische Unfreiheit bei Karl Polanyi und Ernst Tugendhat 156

Armin Paasch: Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Hintergründe, Bewertung und Perspektiven 176

Forum

Ingo Juchler: Aporien des Rechts: Ferdinand von Schirachs Theaterstücke in der politischen Bildung 196

Sören Torrau: Jeder Mensch – ein Impuls für die Menschenrechtsbildung? Zur Rolle junger Menschen als Gestaltungsträger 207

Arnd Pollmann: Ein Menschenrecht auf Wahrheit? Ferdinand von Schirachs Vorschlag „neuer“ Menschenrechte im Lichte von Immanuel Kants Lügenverbot 215

Profile

Hartmut Aden, Alexander Bosch, Jan Fähmann und Roman Thurn: Technische Innovationen und verbesserter Menschenrechtsschutz bei Polizeikontrollen: rechtskonforme Menüführung und Kontrollquittungen 226

Buchbesprechungen

Janne Mende: Der Universalismus der Menschenrechte (von Georg Lohmann) 243

Sarhan Dhouib (Hg.): Toleranz in transkultureller Perspektive (von Thomas Sukopp)..... 247

Natasa Mavronicola: Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR. Absolute Rights and Absolute Wrongs (von Isabel Fauth) 250

Autor*innen 255

EDITORIAL

„All human rights are universal, indivisible and interrelated and interdependent“, heißt es in der Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993. Der Hinweis, dass bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sich gegenseitig bedingen und untrennbar zusammengehören, war und ist ungemein wichtig. Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in internationalen Verträgen verankerten Menschenrechte bilden einen Sinnzusammenhang eng aufeinander bezogener Rechte.

Im vorherrschenden westlichen Menschenrechtsdiskurs galten die bürgerlich-politischen Menschenrechte lange Zeit als die eigentlichen Menschenrechte, während wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte oft eher als politische Ziele denn als „echte“ Rechte angesehen wurden. Noch heute tun sich so manche Jurist*innen hierzulande schwer, den Rechtscharakter der sogenannten wsk-Rechte anzuerkennen. Doch inzwischen haben die lange Zeit vernachlässigten wsk-Rechte völkerrechtsdogmatisch und politisch immens an Bedeutung gewonnen und sind wichtiger Bestandteil des transnationalen Menschenrechtsdiskurses.

Dies darf wiederum nicht dazu führen, dass den bürgerlichen und politischen Menschenrechten ihre Bedeutung abgesprochen wird. Autokratien weltweit zeigen, was geschieht, wenn der Staat töten und foltern lässt, unliebsame Menschen willkürlich verhaftet und verurteilt, die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit massiv einschränkt sowie Wahlen manipuliert. Selbst Demokratien sind vor solchen Praktiken nicht gefeit. Autoritäre Rückschritte selbst in demokratischen Rechtsstaaten verdeutlichen *ex negativo* die ungebrochene Dringlichkeit bürgerlich-politischer Rechte.

Zugleich sind die bürgerlichen und politischen Menschenrechte Voraussetzung dafür, dass die Menschen sich gemeinsam für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der wsk-Rechte einsetzen können. Die vielfach kritisierten Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Freiräume betreffen eben gerade auch Menschen, die sich gegen soziale Ungerechtigkeit, kulturelle Unterdrückung oder auch ökologische Zerstörung wehren. Wer Menschenrechte in einem kritisch-emanzipatorischen Sinne als anspruchsvolles rechtliches wie politisches Projekt versteht und bestehende Machtstrukturen ändern will, ist auf die Wahrnehmung bürgerlich-politischer Rechte angewiesen.

So widmet sich der Schwerpunkt der vorliegenden Zeitschrift der Aktualität bürgerlicher und politischer Menschenrechte. Wie auch bei andere Schwerpunktthemen können dabei nur kleine Stücke eines weiten Feldes bearbeitet werden. Doch ertragreich sind die Beiträge allemal. Dies gilt auch für die weiteren Artikel, Forumsbeiträge und Rezensionen, die – wie üblich – den Schwerpunktteil ergänzen. Wir wünschen eine diskussionsanregende Lektüre!

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der zfmr

Ludwig Siep

Gibt es eine Hierarchie der Menschenrechte?

ÜBERLEGUNGEN AUS SYSTEMATISCHER UND HISTORISCHER SICHT

Zusammenfassung

Zwischen einzelnen Menschenrechten und zwischen ihren sog. „Generationen“ gibt es Konflikte, wie sich vor allem in Krisensituationen (Pandemien, Klimakrise etc.) zeigt. Ein System oder eine Hierarchie, die Prioritäten eindeutig festlegen würde, ist aus Definitionen oder apriorischen Begriffen nicht abzuleiten. Die „Generationen“ und ihre spezifischen Inhalte verdanken sich wesentlich historischen Erfahrungen und Lernprozessen. Man kann in Anlehnung an Hegels „Erfahrungsgeschichte des Bewußtseins“ eine Struktur dieser Entwicklung herausstellen. Externe Negationen und interne Vereinseitigungen lösen Umschläge aus. Das Resultat ist ein Netzwerk gegenseitiger Bedingung und Komplementierung, das sich weiter entwickeln kann. Abwägungen und Veränderungen haben aber eine Grenze an Rechten, die mit der Menschenwürde untrennbar verbunden sind.

Abstract

Human Rights may conflict, especially in deep social crises such as pandemics or global environmental crises. By means of a-priori reasoning no system or hierarchy may be „deduced“ for settling these conflicts. Content and relations between the rights and their „generations“ essentially derive from historical experiences and learning processes. In analogy to Hegel's idea of a „history of experiences of consciousness“ a structure of the development of human rights and their generations is proposed. External and internal challenges, „totalization“ of rights and its reversal are repeatedly at work. The result is a developing network of mutual dependence and complementation. However, this „holism“ is limited by a core of rights indispensable for the protection of human dignity.

EINLEITUNG

In den politischen und sozialen Konflikten der Gegenwart – etwa bei der Seuchenbekämpfung oder der Abwehr von desaströsen Klimaveränderungen – ist offenkundig geworden, dass die Grund- und Menschenrechte kein System mit klaren logischen, inhaltlichen oder rechtlichen Über- und Unterordnungen bilden. Es sind vielfach strittige Abwägungen nötig, auch wenn manche Juristen vom „System“ einer bestimmten Verfassungsordnung ausgehen, das eine verfassungsmäßige Handhabung von Grundrechtskonflikten zulässt.¹ Philosophen verstehen unter „System“ eine von bestimmten

1 Zum Systemcharakter der Grundrechte in einer Verfassung siehe Stern 2004, zu Grundrechtskollisionen Bethge 2009. Es gibt auch eine Konkurrenz von Grundrechten desselben Trägers, vgl. Spielmann 2008.

Verfassungen unabhängige Ordnung, die sich aus Prinzipien oder Begründungsverfahren ergibt. Die konkreten Kataloge, Deklarationen oder völkerrechtlichen Pakte enthalten aber eine sich ständig weiter differenzierende Liste, die sich solchen Bemühungen entzieht. Weder die großen natur- und vernunftrechtlichen Systeme noch moderne Verfahren der Normenbegründung oder -rechtfertigung haben bisher eine Rechtfertigung dieser Listen ergeben, die klare Prioritätskriterien bei Konflikten enthielte.

Es gibt hauptsächlich zwei Vorschläge einer solchen Priorisierung in der rechtswissenschaftlichen und philosophischen Debatte: Die erste geht vom essentiellen Charakter von Grundrechten aus, Eingriffe des Staates in die individuelle Handlungsfreiheit abzuwehren – so lange diese nicht für die gleichen Erlaubnisse und Beschränkungen der Freiheit aller nötig sind. Die zweite greift auf die historisch und inhaltlich differenten „Generationen“ der Menschenrechte zurück. Auch hier geht es zumeist darum, ob der ersten Generation der Abwehr- und Mitwirkungsrechte ein Primat gegenüber den späteren, den sozialen, kulturellen und ökologischen Rechten, zukommt. Die Gegenthese lautet, dass ein solcher Primat ein menschenwürdiges Leben in der Gemeinschaft und auf einer nachhaltig bewohnbaren Erde verhindere.

Der Konflikt der Abwehrrechte mit anderen, etwa Mitwirkungsrechten oder Anspruchsrechten, ist einerseits einer innerhalb der ersten „Generation“ selber. Zum anderen betrifft er das Verhältnis der Generationen untereinander. Die im Folgenden verteidigten Thesen dazu sind die folgenden: *Erstens* sind apriorische Argumente für einen Primat der Abwehrrechte nicht schlüssig in Anbetracht der konkreten gegenwärtigen Grund- und Menschenrechtsordnungen und ihrer internen Spannungen. Das werde ich kurz am Beispiel der Vertrags- und Subjektivitätstheorie darlegen (Kap. 1).² *Zweitens* kann das Verhältnis zwischen den Menschenrechten eher durch eine „Erfahrungsgeschichte“ der Menschenrechte, vor allem ihrer Generationen, erkannt und gerechtfertigt werden. Dafür sind einige Überlegungen zur Historizität der Menschenrechte und zur Bedeutung ihrer „Generationen“ nötig (2). Man kann versuchen, die Geschichte dieser Generationenfolge als eine Folge von Dominanz- oder Totalitätsansprüchen und ihrer Umkehrung zu strukturieren (3). Das ist eine Analogie zu Hegels Konzept einer Geschichte der Erfahrung des Bewusstseins, ohne dessen logische und teleologische Voraussetzungen. Für die Verhältnisse unter den Menschenrechten ergibt sich daraus eine Art holistischer Struktur der wechselseitigen Abhängigkeit und Ermöglichung, aber mit Grenzen der Einschränkungbarkeit und Revidierbarkeit (4). Metaphorisch kann man von einem irreversiblen „Kern“ sprechen.

² Für eine ausführlichere Erörterung vgl. Siep 2015 und 2020.

Dazu gehören zwar der allgemeine Charakter und auch besondere Inhalte der Abwehrrechte. Sie sind deshalb aber nicht die einzigen „wahren“ Grundrechte mit Primat bei jedem Konflikt.

1. Systematischer Primat der Abwehrrechte?

Konflikte zwischen Grund- und Menschenrechten gibt es innerhalb der gleichen Generation und zwischen den Generationen. Dass der Schutz von Leben und Integrität der Person mit der Garantie der freien Persönlichkeitsentwicklung kollidieren kann, ist bei der jüngsten Pandemie besonders ins Bewusstsein gerückt. Über das den Älteren und Vorerkrankten zumutbare Ansteckungsrisiko und das Gewicht des Rechts auf Schulbildung der Kinder kann gestritten werden. Wenn durch eine Überlastung der Kliniken Kranke ohne medizinische Hilfe und in vollständiger Isolation sterben müssen, ist ein Aufrechnen nach Lebensjahren mit entsprechender Lebensqualität nicht mehr ohne Weiteres überzeugend – und damit eine radikal utilitaristische Position zweifelhaft. Andere Konflikte etwa zwischen dem Recht auf freie Berufswahl und dem Streikrecht auf der Basis der Vereinigungsfreiheit sind schon ein klassisches Thema der Literatur geworden.³

Konflikte dieser Art bestehen auch *zwischen* den Generationen, etwa dem Eigentumsrecht und dem Recht auf Unterstützung in sozialen Notlagen oder dem Recht auf eine gesunde Umwelt.⁴ Historisch kann ein Vorrang der früheren Rechte (der ersten „Generation“) im modernen Recht nicht mehr gerechtfertigt werden. Denn dieses beruht auf Verfassungen und Prinzipien, nicht mehr auf „alten“ Rechten aus unverbrüchlichen historischen Verträgen.

Die historische Reihenfolge könnte aber eine systematische Grundlage haben, entweder im Primat der individuellen (subjektiven) Rechte oder dem der gemeinsamen Güter und kollektiven Rechte. Viele Verfassungsrechtler und Rechtsphilosophen sehen in den letzteren einen Abfall von der ursprünglichen Idee der Menschenrechte – eine Verwässerung in den „sogenannten“ späteren Grundrechtsgenerationen, die für das ganze Projekt gefährlich ist.⁵ Die („liberale“) Tradition, in solchen Konflikten dem einklagbaren subjektiven Recht gegenüber den Ansprüchen auf öffentliche Güter den Vorrang zu geben, ist aber in den Gesetzgebungen und Rechtsprechungen

³ Eindrucksvoll immer noch John Steinbecks „In Dubious Battle“.

⁴ Vgl. etwa Hofmann 1995.

⁵ Vgl. Stern 2004, 40 (RN 74). Unter anderen Perspektiven kann man auch aus philosophischer Sicht eine Überdehnung der Menschenrechte kritisieren, vgl. dazu Lohmann 2013.

vieler Länder (Sozial- und Umweltrecht) inzwischen erheblich eingeschränkt worden.⁶ Die Kritiker der „eigentlichen“ Rechte der ersten Generation sehen darin eine Isolation des Individuums und seiner Freiheitssphäre aus den sozialen Gruppen, informellen oder institutionellen. Seit dem 19. Jahrhundert gilt der Primat der Abwehrrechte als Ideologie zur Durchsetzung privater Interessen, vor allem der Eigentümer an Produktionsmitteln. Wer an Menschenrechten festhalten will, muss aber auch am Schutz individueller Freiheit und Würde gegen übermächtige Kollektive festhalten – das „Recht des Stärkeren“ ist auch in diesem Fall kein Recht, sondern bloße Macht. Auch bei Verfechtern des Vorrangs der „dritten Generation“, der Rechte auf kollektive Entwicklung und – kulturelle und politische – Selbstbestimmung, gilt daher meist die Freiheit des Einzelnen als Ziel und Resultat der verwirklichten kollektiven Rechte.

Die grundlegenden Fragen der Sozial- und Rechtsphilosophie nach dem Verhältnis des Individuellen zum Sozialen, der Ansprüche des Einzelnen zu denen der – verschiedenen Arten von – Gemeinschaft können hier nicht erörtert werden.⁷ Für viele Philosophen und Juristen beweisen aber die beiden „begründungsstärksten“ Theorienformen der Grundrechte und des modernen Rechtsstaates einen unbedingten Primat der ersten Generation: Die Vertragstheorie und die Transzendentalphilosophie bzw. die klassische Subjektivitätstheorie. Doch diese These scheint mir sowohl systematisch wie historisch problematisch.

Weder in der Vertragstheorie von Hobbes bis Rawls noch in der Transzendentalphilosophie und im Deutschen Idealismus wird das Individuum als vorsozial und vorstaatlich autonomer Rechtsträger verstanden. Selbst Rechtsphilosophen, deren Ausgangspunkt das individuelle Recht auf Selbsterhaltung (Hobbes) oder die unbestreitbare Selbstgewissheit der Spontaneität des Ich ist (Fichte), demonstrieren die Abhängigkeit des Individuums nicht nur von der Rechtsgemeinschaft, sondern auch von staatlicher Unterstützung.⁸ Der Charakter der Abwehrrechte ist dabei in der deutschen Tradition, vor und nach dem Frühkonstitutionalismus, weitgehend „unterentwickelt“: Sie grenzen die staatliche Souveränität nicht ein.⁹ In der vertragstheoretischen Tradition hängt der Abwehrgedanke aber auch an unterschiedlichen Konzep-

6 Nach Weiss (2012: 229) gelten zumindest die Rechte der zweiten Generation heute „ihrem Wesen nach als einklagbar (materielle Justiziabilität)“. Vgl. ausführlich Krennerich 2013.

7 Vgl. auch meinen Versuch, den Anteil von Gemeinschaftsgütern und Gruppenansprüchen an allen Generationen der Menschenrechte nachzuweisen in Siep 2020: 58-64.

8 Dazu und zum Folgenden vgl. Siep 2015: 79-97, 2018.

9 Auch Fichte arbeitet z.T. mit dieser Vertragstradition, während Kant, Hegel und ein Großteil der deutschen Staatsphilosophie bis ins 20. Jahrhundert der Hobbes-Tradition folgt; vgl. Mandt 1974.

tionen der Rechteübertragung – Hobbes vs. Locke, Rawls vs. Nozick etc. – und der Judizierbarkeit des Vertragsbruches („quis iudicabit“?).

Es gibt für die Konflikte weder in der Vertragstheorie noch in der Subjektivitätstheorie eine systematische Lösung. Moderne Versuche der Vereinigung beider Modelle, etwa in der Diskursethik, plädieren in der Regel *gegen* einen Primat der („vorstaatlichen“) Abwehrrechte zugunsten der Gleichrangigkeit mit Sozialrechten und Demokratie. Sie entgehen aber ebenfalls nicht der historischen Abhängigkeit von der Entwicklung der Menschenrechte. Denn diese gehen schon in die Begriffe ein, die zur Charakterisierung der Diskursteilnehmer verwandt werden: Autonomie, Herrschafts- und Überzeugungsfreiheit, Gleichheit usw. Das gilt auch für die Versuche, den Menschenrechten ein einheitliches Grundrecht, ein Recht auf Rechte oder auf Rechtfertigung zugrunde zu legen. Aus dem ersteren folgt im Wesentlichen das Recht, einer durchsetzungsfähigen Gewalt gegenüber Ansprüche erheben zu können, also Staatsbürger oder Subjekt völkerrechtlicher Ansprüche zu sein (Art. 15 UN-Charta). Daraus sind aber die anderen konkreten Rechte nicht ableitbar, nicht einmal die der ersten Generation – etwa das Wahlrecht oder die Vereinigungsfreiheit. Was aus dem Recht auf Rechtfertigung folgt, hängt davon ab, was in einer bestimmten Epoche als rechtfertigender Grund gilt. Lange genug war es dafür ausreichend, sich auf heilige Schriften und die darin enthaltenen höchst ungleichen Rechte zu berufen – „it was good for the Hebrew children and it’s good enough for me“.

Das sind sicher etwas dogmatische Thesen, die weiterer Begründung bedürften.¹⁰ Angesichts des historischen Charakters der Entwicklung und Differenzierung der Menschenrechte, aber auch der zu ihrer Begründung oder Rechtfertigung verwendeten Begriffe, wird im Folgenden ein Alternativmodell zur Erhellung der internen Struktur versucht. Es lehnt sich ‚entfernt‘ an Hegels Konzeption der Erfahrung des Bewusstseins an, das ja ebenfalls auf der These der Wechselwirkung zwischen historischen Entwicklungen und der Semantik der Begriffe beruht.

2. Geschichtlichkeit der Menschenrechte

Wenn die Entwicklung der Menschenrechte nicht nur von historischem Interesse ist, sondern auch etwas für Konflikte und Priorisierungen besagen soll, dann muss man ihre Historizität etwas genauer analysieren. Das komplexe Geflecht ihrer Voraussetzungen, Bedingungen, antreibenden Interessen und Motive etc. kann nur wiederum heuristisch schematisiert werden.

¹⁰ Etwas ausführlicher in Siep 2018a: 100-124, 2020: 117-122.

2.1 DREI ENTWICKLUNGSSTRÄNGE

In der Geschichte der Menschenrechte kann man drei „Stränge“ unterscheiden: *Erstens*, eine begriffliche Entwicklung der Gehalte, des Umfangs (Extension) und der Implikationen der Begriffe Mensch, Person, Recht, Freiheit, Würde etc. *Zweitens*, eine Geschichte kollektiver Erfahrungen mit Herrschaftsformen und Normen, von Sklavenaufständen bis zu den Reaktionen auf die Genozide des 20. Jahrhunderts. Dabei muss zwischen subjektiven Erlebnissen, etwa einer Revolution oder eines Genozids, auf der einen Seite, und dem objektiven „Gedächtnis“ von Institutionen zur zukünftigen Verhinderung unterschieden werden.¹¹ *Drittens*, eine Geschichte der Bedingungen (*enabling conditions*) der Formulierung, Inanspruchnahme und Durchsetzung solcher Rechte. Sie können politischer, ökonomischer und technischer Art sein. Aber auch Fähigkeiten der Menschen, die solche Rechte in Anspruch nehmen und respektieren sollen, gehören dazu. Intellektuelle Kompetenzen (z.B. Alphabetisierung oder Zugang zu Schriften) und emotionale Dispositionen (affektive Imagination, Empathie) sind ihrerseits Voraussetzungen für die kollektiven Erfahrungen.¹²

In den drei Prozessen kann die Entwicklung auch gestoppt oder gehemmt werden: Kollektivistische Ideen, sadistische Emotionen oder „lustvolle Unterwerfung“ tragen dazu ebenso bei wie Techniken der Macht und Kontrolle. Zu den theoretischen Entwicklungen, die beim Umschlag von einer ständisch-hierarchischen zu einer universal-egalitären Weltanschauung und Sozialordnung zusammenspielen,¹³ gehören auch religiöse („allgemeines Priestertum“) und naturwissenschaftliche Umbrüche der Entkräftung sakraler oder natürlicher Unterschiede. Die Entwicklungen der drei „Stränge“ können über längere Strecken relativ unabhängig voneinander verlaufen und dann bei Durchbrüchen interagieren. Ein Beispiel ist der Begriff der Würde, dessen absolute, nicht auf Status, Rang und Verdienst beschränkte Bedeutung (Menschenwürde), in der Stoa vorgedacht ist und in der europäischen Frühaufklärung (Pufendorf) rechtliche Bedeutung erlangt.¹⁴ Erst nach dem Zweiten Weltkrieg übernimmt er bekanntlich die zentrale Rolle bei der Rechtfertigung der Menschenrechte.

Kritiker einer solchen Historisierung wenden ein, die Verbindung zu historischen Erfahrungen und Realisierungsbedingungen verhindere die Universalität der Grund-

11 Zur Rückwirkung der Rechtsgeschichte auf die Begriffsgeschichte vgl. Kriele 1973: 189.

12 Vgl. Hunt 2007.

13 Vgl. dazu Maier 1997: 13-24.

14 Vgl. Wesel 2010: 570, RN 151. Nach Kriele (1973: 200) ging es schon bei den Menschenrechten des 18. Jh. um Würde. Seine zentrale Bedeutung in Rechtsdokumenten erhielt Menschenwürde aber erst 1948. Zum Verhältnis Menschenwürde-Menschenrechte vgl. Lohmann 2018, Pollmann 2018, Stoecker 2019.

rechte. Die letzten entscheidenden „Schübe“ der Grundrechte waren aber ausgelöst durch weltweit geteilte Erfahrungen mit globalen Imperien und Kriegen. Gerade auch die *Opfer* von Rassismus und Kolonialismus teilen diese Erfahrungen. Einige Grundrechte, wie z. B. das Recht des Waffentragens in der Verfassung der USA, mögen auf regionale (Frontier-) Erfahrungen zurückgehen.¹⁵ Sie gehören nicht zum Kern der Menschenrechte (s. Kap. 4).

Dagegen sind Begriffe des Menschen, seines Rechts und seiner Freiheit *vor* den globalen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts keineswegs universal, wie wir spätestens seit der Eurozentrismus-Debatte wissen. Die Entwicklung, auch der Generationen, besteht nicht bloß in einer Anwendung zeitlos festliegender Begriffe und Gesetze auf veränderte äußere Bedingungen. Die Erfahrungen, auf denen sie beruhen, erweitern und vertiefen das Verständnis des Menschen und seiner elementaren Rechte. Daher ist die Begründung nicht unabhängig von der Genese.¹⁶ Sie werden aber darum Menschen nicht kollektiv und provisorisch *verliehen*, sondern können als Entdeckungen gerechtfertigt werden – mit Hegel gesprochen: gesetzt als vorausgesetzt. Dafür kann man zusätzliche Argumente anthropologischer Art oder solche der konsequenten Erweiterung des moralischen Standpunktes entwickeln.¹⁷ Diese sind aber selber nicht gänzlich unabhängig von kollektiven Erfahrungsgeschichten (s.u.). Rechtsstaaten sind durch Selbstbindung der Bürger *und* des Kollektivs konstituiert. Sie sind jetzt und in Zukunft gebunden an das, was allen Menschen zusteht und von jedem Gesetzgeber zu berücksichtigen ist.¹⁸ Die Wucht traumatischer Erfahrungen¹⁹ ebenso wie die Schlüssigkeit der Theorien rechtfertigen diesen Anspruch.

2.2 „GENERATIONEN“

Die Rede von den „Generationen“ der Menschenrechte ist ebenso gebräuchlich wie umstritten.²⁰ In der Tat ist der Begriff mit Vorsicht zu verwenden, wenn er nicht schon in seiner Semantik eine Vorentscheidung unserer Frage enthalten soll. Generationen sind, das werden die weiteren Überlegungen erhärten, weder im Sinne der Ablösung

15 Zur Differenz regionaler und universaler Menschenrechte vgl. Stern 2004: 22, RN 46.

16 Zum Verhältnis von Genesis und Geltung von Normen vgl. Gutmann et al. 2018.

17 Vgl. dazu ausführlicher Siep 2020, Kap. 4

18 Vgl. Stern 2004: 31, RN 58: „Konsens in der Weltgemeinschaft über das, was den Menschen zusteht.“

19 Man denke an die Präambel der Deklaration von 1948 über die Verbrechen, die „das Gewissen der Menschheit verletzt haben“. Zur Bedeutung traumatischer Erfahrungen für die Menschenrechte vgl. Joas 2011: 118-132 sowie Pollmann 2018.

20 Kritisch Donnelly 2013: 235-238, Stern 2004, 33, RN 60. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion sind für „Generation“ auch andere Begriffe wie „Dimension“ oder „Stufen“ vorgeschlagen worden (vgl. Stern: ebd., RN 61).

noch der Überbietung ihrer Vorgänger zu verstehen. Im Rückblick verlangen die früheren die späteren, aber unter unvorhersehbar neuen Konstellationen.

Die Generationen enthalten selbst keine klare sachliche Systematik. Thomas H. Marshall unterschied schon 1963 Abwehrrechte, Teilnahmerechte und soziale Wohlfahrtsrechte.²¹ Inzwischen hat sich eine andere Generationenfolge in der Literatur weitgehend durchgesetzt²², nämlich die von Abwehrrechten („bürgerliche“ Rechte, incl. justizielle Rechte und Teilnahmerechte), sozialen Wohlfahrtsrechten und kollektiven Rechten auf Entwicklung und (kulturelle und politische) Selbstbestimmung. Historisch und philosophisch bestehen Abstände schon in derselben Generation, etwa zwischen den Schutzrechten gegen die Obrigkeit und den Mitwirkungsrechten an der staatlichen Gesetzgebung.

Man kann versuchen, die „Generationen“ der Menschenrechte anthropologischen Grundeigenschaften des Menschen zuzuordnen, seiner körperlichen, intellektuellen und sozialen Verfassung.²³ Das ist aber keine a-historische Anthropologie, sondern setzt die historische Erschließung menschlicher Potenziale und ihrer Bedingungen voraus, positiver wie negativer. Gerade auch die destruktiven Potenziale des Menschen, die zur Verletzung von Bedürfnissen, Fähigkeiten und Ansprüchen anderer führen, werden durch eine „negative“ historische Anthropologie enthüllt. Dazu gehört nicht nur die Massenhaftigkeit und Technizität der Vernichtungen, sondern auch die „Eingriffstiefe“ der Demütigungen und Erniedrigungen. Auch wenn das Potenzial – und das Maß? – an Sadismus in der Kulturgeschichte gleichgeblieben sein sollte, ist mit dem Arsenal an Therapie auch das an bewusster Verletzung gewachsen.²⁴ Vielleicht auch die Techniken des Abbaus von Hemmungen. Verschwörungstheorien und Bloßstellungen im Internet könnten in dieser Hinsicht eine Steigerung einläuten.

Trotz der Bedeutung der historischen Folge löst diese noch nicht die Frage der inhaltlichen Hierarchie oder Priorisierung. Man könnte ja die unwichtigsten zuerst und die wichtigsten zuletzt entdeckt haben – was ist wichtiger als die Bedingungen des Überlebens der Gattung auf der Erde? Der Bedeutung des Gehalts steht aber die der Form gegenüber: Abwehrrechte sind solche, die sowohl *vom* Staat wie *gegen* den Staat zu schützen sind. Ohne subjektive Rechte gibt es keine Menschenrechte und man kann die These vertreten, dass in ihrer Logik bereits die spätere Entwicklung,

21 Marshall (1963: 73-86) spricht von bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten und ordnet ihnen entsprechende Institutionen zu.

22 Vasek 1977, Ishay 2004: 35 ff., Weiß 2012.

23 Vgl. meine Skizze in Siep 2020: 80-83.

24 Frevert 2017.

jedenfalls die Ausweitung der Inklusion, angelegt ist.²⁵ Gleichwohl musste rechtliche Inklusion erst erkämpft werden und ging dadurch stabil in die Begrifflichkeit ein.

Die Form der subjektiven Rechte lässt sich zudem nicht ohne Weiteres auf die späteren Generationen übertragen. Individuelle Ansprüche auf eine Wohnung oder einen Arbeitsplatz, eine gesunde Umwelt etc. lassen sich in Marktwirtschaften nicht in derselben Weise gerichtlich einklagen wie die Gewährung der Freiheitsrechte. In einigen Verfassungen haben sie den Charakter von Gemeinschaftsgütern und Staatszielen.²⁶ Formal ist der Charakter subjektiver Abwehrrechte paradigmatisch, inhaltlich sind die späteren in vielfacher Hinsicht Bedingung der Inanspruchnahme der früheren – schon, weil man die Mittel zur Einklagung seiner Rechte haben muss. Die Entwicklungsgeschichte weist aber eine Folge von Umschlägen, eine „schwache Dialektik“ auf, der vielleicht etwas mehr über das Verhältnis der Rechte zueinander zu entnehmen ist.

3. Eine strukturierte Erfahrungsgeschichte der Menschenrechte

Zunächst lassen sich mindestens drei unterschiedliche Antriebe der Entwicklung unterscheiden: Verletzungserfahrungen (a), innere „Logiken“ (Universalisierung, Ausweitung von Inklusion) (b) und den Umschlag von Totalisierung einseitiger Ansprüche („Entdifferenzierung“) in Re-Integration (c). Zu den beiden ersten Formen nur wenige Bemerkungen, die letztere wird (in 3.1 und 3.2) etwas ausführlicher erörtert.

(a) Dass Rechte weitgehend aus Verletzungserfahrungen resultieren, ist auch unter Rechtshistorikern anerkannt.²⁷ Solche Erfahrungen können entweder „entdeckend“ oder reaktiv sein. *Entdeckend* bedeutet, dass ein Rechtsanspruch oder der genaue Gehalt eines schützenswerten Gutes erst durch seine Verletzung zum Bewusstsein kommt. Das gilt vor allem für Diskriminierungs- und Entwürdigungserfahrungen. *Reaktiv* ist die Erfahrung des Vorenthaltens oder der Rücknahme von versprochenen oder sogar schon kodifizierten Rechten. In Emanzipations- oder Verfassungsbewegungen war das häufig der Fall.

(b) Am meisten Versprechen lag sicher im Begriff „Mensch“ selber: die jahrhundertelange Einschränkung auf soziale Stände, Geschlechter, Klassen, Ethnien etc. scheint

²⁵ Gutmann 2018: 292, Hunt 2007: 150.

²⁶ Waldron 1993, kritisch Dreier 2013a: 68, RN 26.

²⁷ Vgl. Hofmann 1992: 87. Auch für Stern „ist es richtig, dass geschichtlich Menschenrechte im Grundsatz auf Unrechtserfahrungen reagieren“ (2004: 47).

von vornherein inkonsequent. Aber weder der biologische noch der kulturelle Begriff des Menschen hat eben von Anfang an die Bedeutung des Mitglieds einer homogenen Gattung bzw. eines normativ gleichen Ranges gehabt. Nicht nur die Differenzen der natürlichen Ausstattung, sondern vor allem auch die der Abstammung – von Göttern oder heroischen Vorfahren – und der wahren Überzeugungen (Rechtgläubige vs. Heiden und Ketzer) haben dem Begriff seine inneren Differenzierungen verliehen. Noch ein „Frühaufklärer“ wie John Locke hat unscharfe Artgrenzen vermutet und nicht „Menschen“, sondern Personen – zurechnungsfähige Akteure – als Träger von Rechten zugelassen. Erst im Nachhinein kann man von einer „Logik“ der Inklusion sprechen. Die Zulassung von Frauen zum Wahlrecht im 20. Jahrhundert ist von daher sicher eine unglaubliche „Verspätung“ – aber für die großen Logiker und Rechtsphilosophen Kant und Hegel lag in der Verweigerung kein Widerspruch. Erst Anerkennungskämpfe und umwälzende Erfahrungen führten zu diesem Bewusstsein.

- (c) Ohne die dritte Form, die umwälzenden Erfahrungen, kann man die Entstehung der späteren Generationen nicht rekonstruieren. Man kann aber versuchen, sie philosophisch mindestens ein Stück weit zu systematisieren, wenn auch nur heuristisch und nicht unter Voraussetzung eines notwendigen Geschichtsverlaufes. Dazu hat Hegel mit dem Modell der „Erfahrung des Bewusstseins“ einen Schlüssel gegeben, den man auch ohne seine dialektische Logik verwenden kann. Demnach lösen Totalisierungen einseitiger Ansprüche umwälzende Erfahrungen aus, die zu einer Re-Integration in ein Ganzes einander bedingender „Momente“ (Begriffe, Normen, Emotionen, Institutionen) führen können.²⁸

Solche unbegrenzten Ansprüche können entweder außerhalb der Menschenrechte oder innerhalb ihres eigenen Bestandes erhoben werden. Von außen (3.1) können sie entweder von staatlichen oder religiös-weltanschaulichen Autoritäten (3.1.1), von wirtschaftlichen (3.1.2) oder kulturellen Hegemonieansprüchen („Kulturimperialismus“) ausgehen (3.1.3). Von innen (3.2) werden sie durch den einseitigen Primat von Gruppen oder Generationen von Rechten ausgelöst: der Freiheitsrechte der ersten Generation, die zum Primat des „possessiven Individualismus“ bzw. des unbegrenzten Wirtschaftsliberalismus geführt haben (3.2.1); des Primats der sozialen Rechte gegen diese Ansprüche, die zum Kollektivismus ohne Abwehrrechte geführt haben (3.2.2) und des Primats der kulturellen Emanzipation gegen den „westlichen“ Kulturimperialismus (3.2.3). Wenn diese Emanzipation sich gegen die Menschen-

²⁸ Für eine moderne Variante unter Prämissen der Differenzierungstheorie vgl. Pollack 2020.

rechte insgesamt als Strategie eines kulturellen Imperialismus – und als Alibi eines politisch-ökonomischen – richtet, ist damit allerdings die Menschenrechtsbewegung insgesamt gefährdet.

Zu einer „Erfahrung“ im Hegelschen Sinne werden Gegenbewegungen nur dann, wenn sie die Extreme in ein Ganzes („Netz“) einander begrenzender und befördernder Rechte integrieren. In einer harmonisierenden Sicht der „Generationengeschichte“ kann man die Entwicklung von 1688 bis 1976 so interpretieren. Weniger harmonisch kann man die Konflikte als ungelöst und immer erneut ausbrechend beurteilen. Für die Frage der Priorisierung ergibt sich aber aus einem Schema der Umwälzungen zumindest Unterstützung für die Thesen, dass von einem Holismus der wechselseitigen Begrenzung und Beförderung der Menschenrechte und ihrer „Generationen“ auszugehen ist – aber mit einem Kern bzw. einer unteren Grenze dessen, was an Einschränkungen mit der Idee der Menschenwürde und ihrer rechtlichen Spezifizierung vereinbar ist.

Ein solcher Vorschlag bedeutet nicht, dass der Gedanken-, Emotionen- und Institutionengeschichte, die zu den modernen Menschenrechten führt, doch eine insgesamt lineare Entwicklung unterstellt würde. Ob die Entstehung der modernen Gesellschaft insgesamt eher als Folge von Revolutionen oder als evolutionärer Prozess der Differenzierung verständlich zu machen ist, kann offenbleiben. Da die modernen Deklarationen der Menschenrechte auf revolutionäre Ereignisse und Kriege zurückgehen, hängen sie aber offenbar mit umstürzenden Ereignissen und Erfahrungen zusammen. Sie sind freilich oft schon *vor* den gewaltsamen Akten durch das „Lauffeuer“ medial (vor allem literarisch) vermittelter emotionaler und imaginativer Erregungen vorbereitet. Im Zeitalter der Propaganda, von den Flugschriften der Französischen Revolution bis zu modernen Internetkampagnen, können sie verdichtet und beschleunigt werden. Es ist plausibel, von Revolutionen der Gefühlkultur im 18. Jahrhundert und agrarischen und industriellen Revolutionen vom 18. bis zum 20. Jahrhundert auszugehen.²⁹ Manche Umwälzung erweist sich allerdings in mikroskopischer Betrachtung als langwieriger und eher gradueller Prozess. Es gibt auch kontinuierliche Lernerfahrungen und wellenförmige Bewegungen von Emanzipation und Regression.³⁰

Unter diesen Kautelen hier eine Skizze der umwälzenden Erfahrungen mit Bezug auf die Generationen – zunächst für die „von außen“ provozierten Umschläge (3.1), dann für die internen (3.2).

²⁹ Hunt 2007, Wesel 2010: 311-313.

³⁰ Etwa mit Bezug auf Folter und Sklaverei, vgl. Wesel 2010: 349.

3.1 EINSEITIGE ANSPRÜCHE VON „AUSSEN“

3.1.1 Von der unbegrenzten Souveränität zu den Abwehrrechten

Für die Abwehrrechte ist die Einschränkung von außen kommender Totalitätsansprüche konstitutiv. Sie folgen den Schüben der Zentralisierung königlicher bzw. staatlicher, religiös gestützter Herrschaft. Nach dem Vorlauf der Einschränkung der Königsmacht durch die Barone in der Magna Charta ist es – folgt man Martin Kriele – die Entwicklung der neuzeitlichen Souveränitätsidee, die deren Einschränkung durch Menschenrechte provoziert. „Grund- und Menschenrechte sind die Antwort auf die *Tendenzen zur Souveränität*. Souveränität ist die Herausforderung, Menschenrechte sind die Zurückweisung dieser Herausforderung.“ Sie verneinen die „unbedingte und unbeschränkte Macht ... Recht zu setzen, zu ändern und zu brechen“.³¹ Die Ausdehnung dieser Rechte auf alle Menschen reagiert jeweils auf neue Formen der Souveränitätsanmaßung. Diese negiert zunehmend die Schranken des Rechts überhaupt, vor allem im Staat des 19. und 20. Jahrhunderts – extrem in seiner imperialen äußeren und totalitären inneren Ausdehnung.

Noch bei Kant oder Hegel, aber auch in den meisten Verfassungen des 18. und 19. Jahrhunderts, waren solche Rechte noch nicht gegen die Souveränität einklagbar, weder verfassungs- noch völkerrechtlich. Zu dieser Ausweitung bedurfte es einer erneuten Totalisierung und Umkehrung: Die fundamentale Bestreitung der Menschenrechte durch die Ideologien des 20. Jahrhunderts, die den „Individualismus“ der Aufklärung bekämpften, verbunden mit der geplanten Vernichtung und gezielten Entwürdigung der „rassisch Minderwertigen“ oder „Sozialparasiten“. Zusammen mit der fundamentalen Verleugnung der eigenen Menschenrechtsidee in den europäischen Kolonien hat dies zu den globalen Erfahrungen und ihren Konsequenzen in der Mitte des 20. Jahrhunderts geführt.

3.1.2 Von der unbegrenzten Macht privater Wirtschaft zu den Sozialrechten

Mit den Abwehrrechten, aber auch mit der Entwicklung von industrieller und technischer Produktion, ist die Verselbständigung der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Marktes privater Unternehmer verbunden. Teils durch den Staat befördert, teils im Konflikt mit seinen regulierenden Eingriffen, entwickelt sie sich im 19. Jahrhundert zu einer Macht, die den Freiheitsrechten die Basis entzieht. Die mit den bürgerlichen Revolutionen zunächst verbundenen, sich aber immer mehr gegen sie wendenden

³¹ Kriele 1973: 194. Die „Souveränitätsanmaßung“ kann auch von einem Parlament ausgehen, wie vom englischen im Falle der amerikanischen Deklaration von 1776.

sozialen Bewegungen richten sich zunächst an den Staat und später an das Völkerrecht als Garant für den Schutz gegen die menschenrechtswidrigen Folgen wirtschaftlicher Macht und die menschenunwürdigen Lebensverhältnisse des frühindustriellen Zeitalters.³² Seit den sozialistischen Revolutionen werden die sozialen Rechte, wenngleich zunächst als kollektive Ansprüche, zum Kampfmittel gegen die kapitalistischen Mächte. Die fundamentalen Verletzungen der Rechte der „ersten Generation“ in der Epoche totaler Staatsmacht führen dann – neben den internationalen machtpolitischen Konstellationen im Zeitalter atomarer Bewaffnung – zu fragilen Kompromissen in den Völkerrechtspakten der 1960er Jahre.

3.1.3 Von Kolonialismus und „Naturnihilismus“³³ zu kulturellen und ökologischen Rechten

Die politische und ökonomische Unterwerfung der nicht-europäischen Kontinente geht mit dem – teils den Menschenrechtsdeklarationen selber geschuldeten – „Alibi“ einer Missionierungs- und Zivilisierungsmission einher („*the white man's burden*“). Abschaffung der Sklaverei – wie im 16. und 17. Jahrhundert der Menschenopfer – wird zum Vorwand der Ausdehnung europäischer Herrschaft über die nicht-europäischen Kulturen. Die Gegenbewegung wird genährt sowohl von Erfahrungen der Demütigung wie von Widersprüchen der europäischen Menschenrechtskultur, von nachgeahmtem europäischem Nationalismus wie von der Abhängigkeit der Westmächte von ihren kolonialen Truppen in den Weltkriegen.³⁴ Hier kommt es mir nur auf die Totalisierung der Anmaßungen und die normativen Gegenbewegungen an. Ihren Durchbruch im Völkerrecht erleben sie erst mit der Mehrheit der außereuropäischen Mächte in den Gremien der Vereinten Nationen. Sie richten sich aber auch gegen den behaupteten Menschenrechtsimperialismus des „Westens“ – und bringen diesen in das Dilemma entweder des Verrats der eigenen Werte oder der Fortsetzung der Zivilisierungsmission mit anderen Mitteln.

Wenn ökologische Rechte zur dritten Generation gehören, dann ist die „äußere“ Totalisierung, auf die sie reagieren, wohl letztlich der technik-immanente, in der modernen Wirtschaft – markt- wie planwirtschaftlicher Art – entfesselte Wille zu Macht und Kontrolle der Natur. „Wehren“ können sich natürliche Wesen und Prozesse nicht auf rechtliche Art. Dazu brauchen sie menschliche Anwälte, die in den seit

32 Zur Genese der sozialen Rechte als Menschenrechte – auf dem Umweg über staatliche Sozialgesetze – vgl. Krennerich 2013: 22-33.

33 Vgl. dazu Hofmann 1995.

34 Vgl. Jansen/Osterhammel 2013.

1970 ständig wachsenden Umweltbewegungen in Erscheinung getreten sind. Natur „wehrt“ sich aber auch gegen die Verletzung der Nachhaltigkeit durch Prozesse der Verknappung, der Schädigung und der Veränderung der Lebensbedingungen. Das tangiert Rechte der ersten und zweiten Generation. Der Charakter globaler öffentlicher Güter und der Ansprüche zukünftiger Generationen macht es aber unmöglich, ihren Schutz allein in subjektiven Individualrechten zu formulieren. Ihr „Gegner“ ist auch nicht nur die staatliche oder wirtschaftliche Macht von Einzelstaaten, sondern eine globale Tendenz des Gewinn- und Machtstrebens.

3.2 EINSEITIGE ANSPRÜCHE VON „INNEN“

3.2.1 Interne Spannungen: Persönlichkeitsrechte und Wirtschaftsfreiheit

Konfliktauslösende einseitige Ansprüche von Menschenrechten selber kann man schon innerhalb der ersten Generation verorten. So sieht Martin Kriele zwischen den Persönlichkeitsrechten und den „wirtschaftsliberalen“ Rechten, vor allem Eigentums- und Gewerbefreiheit, einen scharfen Gegensatz. Das Missverständnis der Subsumtion der ersten unter die zweiten ist für ihn Gegenstand von Kritik und Krise der Menschenrechte seit dem 19. Jahrhundert.³⁵ Schon in der amerikanischen Revolution wird Lockes Begriff der „*property*“, der „*life*“, „*liberty*“ und „*estate*“ oder „*possession*“ umfasst, einseitig für ein vor-staatliches Eigentumsrecht in Anspruch genommen. In der liberalen Rechtsphilosophie und Politik des Kontinents kann man früh – und vielleicht bis heute – von einer Spaltung zwischen Bewegungen unterscheiden, die aus Gründen der Persönlichkeitsrechte die Folgen ungehemmten privaten Gewinnstrebens rechtlich einschränken wollen³⁶ und denjenigen, die darin eine Schwächung der individuellen Abwehr staatlicher Gewalt sehen. Der Weg zur Umkehr dieses Primats erfolgt sowohl durch die Ausweitung der Mitwirkungsrechte in der staatlichen Gesetzgebung (Demokratie- und Wahlrechtsbewegung) wie in der Entwicklung der zweiten Generation, der sozialen Rechte.

3.2.2 Spannungen zwischen Abwehr- und sozialen Rechten

Über den richtigen Weg zur „Befreiung der Arbeit“, entweder die staatliche Gesetzgebung und Verwaltung oder die ökonomische Revolution – mit Eroberung und dann Erübrigung des Staates – war die Arbeiterbewegung bekanntlich bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts uneins. Für die Frage nach den *internen* Auslösern der „Geburt“ der

35 Kriele 1973: 209-214.

36 Sogar unter den „Altliberalen“ des Vormärz, wie Robert von Mohl. Vgl. zu Mohls Sozialpolitik Angermann 1962: 277-305.

Generation sozialer Menschenrechte ist nur wichtig, dass die Verabsolutierung privater Verfügungsrechte und die damit historisch verbundene Verelendung der abhängig Arbeitenden – zunächst im Produktions- und später auch im Dienstleistungsbereich („Angestellte“) –, zu den Ideen und Emotionen geführt haben, die den sozialen Rechten zugrunde liegen. Dass in diese Genese auch staatliche Gesetzgebung mit eher herrschaftsstabilisierenden Absichten gehört – etwa durch die frühe Sozialgesetzgebung oder vielleicht später auch durch Formen der Mitbestimmung –, ist einzuräumen. Die Unterscheidung der Totalisierung von außen und von innen ist hier besonders schwierig. Festzuhalten bleibt, dass Spannungen durch Überwältigungstendenzen *und* einseitige Priorisierungen innerhalb der Menschenrechte mitverantwortlich sind.

3.2.3 Bürgerrechte, kulturelle Identität und technischer Imperialismus

Man kann den kulturellen Imperialismus des Westens, teilweise einschließlich der in Russland herrschenden „westlichen“ Ideologien, auf bloße Verbrämung politischer und wirtschaftlicher Interessen zurückführen. Die Rechte kultureller Integrität und Selbstbestimmung, die in der dritten Generation der Menschenrechte zur Geltung gebracht werden, gehen aber sicher auch auf Spannungen und Primat-Ansprüche *innerhalb* der Menschenrechte zurück. Bürgerrechte waren seit Beginn nicht nur formale Mitbestimmungsrechte, sondern auch Anteile an einer nationalen Identität. Schon in der französischen Revolution und ihrer europäischen Rezeption war die Spannung zwischen den „*droits de l'homme et du citoyen*“ und der „*nation une et indivisible*“ angelegt.³⁷

Diese Rechte der Teilnahme an der „Identität“ einer über sich selbst bestimmenden Nation konnten den unterworfenen Kolonien selbst dann nicht vermittelt werden, wenn einigen ihrer Bürger individuelle und soziale Rechte zuteilwurden. Die nationale Selbstbestimmung und die kulturelle Integrität wurden aber umso dringlicher, wenn die wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte – andernorts auch eine Folge der ersten beiden Rechte-Generationen – aus vielen Gründen ausblieben.

Auch die Genese ökologischer Rechte kann zumindest teilweise durch einseitige Akzentuierung der ersten beiden Generationen der Menschenrechte erklärt werden. Sowohl die unbeschränkte Eigentums- und Gewerbefreiheit wie die Notwendigkeit zur Generierung von Steuereinnahmen oder zur „Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“³⁸ für soziale Leistungen trägt zur Expansion der Natur-

37 Die Spannung lässt sich auch in der deutschen Philosophie bei Fichte und Hegel nachverfolgen; vgl. Siep 2015: 115-138.

38 GG Art. 104b. II. vgl. Hofmann 1995: 468.

nutzung bei. Ohne ihre Einschränkung durch den Schutz öffentlicher Güter („natürliche Lebensgrundlagen“) gefährden die privaten Erlaubnisse und staatlichen Leistungen aber die Rechte aller drei Generationen.³⁹ Auch solche „Selbstnegationen“ aufgrund von Isolierungen aus einem holistischen Netzwerk entsprechen den Hegelschen Mustern der „Erfahrung des Bewusstseins“. Isoliert werden aber auch ökologische Rechte, wenn emotionale Empörung und unkritische Selbstgewissheit den Abbau der Rechte der ersten beiden Generationen – die sprichwörtliche „Ökodiktatur“ – fordern.

Technische Erfindungen und ihre Verbreitung im Alltag gehören zweifellos auch zu den ermöglichenden Bedingungen für die Menschenrechte aller Generationen. Produktion und Zirkulation, Medizin, Information und Kommunikation können persönliche Freiheit ebenso stützen wie das Wohlergehen von Gruppen. Unbegrenztes Streben nach Erweiterung von Kontrolle, Konsum und Perfektion gefährdet aber diese Rechte wiederum. Im Bereich der Perfektion des menschlichen Körpers zeigt sich heute vielleicht am deutlichsten die Gefährdung von Autonomie, Empathie und Verantwortungsfähigkeit – den Voraussetzungen und Schutzbereichen der Menschenrechte.⁴⁰

Was folgt aus den Strukturen der Entwicklung der Generationen für die Kollisions- und Hierarchiefragen?

4. Statt Hierarchie: Holismus mit irreversiblen Grenzen

Die hier skizzierte Entwicklungsgeschichte enthält eine quasi-dialektische Folge von Monopolisierungen und deren Umkehrung. Sie hat aber nicht die Notwendigkeit einer dialektischen Logik wie bei Hegel oder – in materialistischer Version – im Marxismus. Sie trägt auch die Rechtfertigungslast für die innere Konsequenz nicht allein, sondern zusammen mit Überlegungen über die internen „Logiken“ und über die Entsprechungen der Rechte aller Generationen zu einer historischen Anthropologie menschlicher Fähigkeiten und Verletzlichkeiten. Beides, Ausweitung der Inklusion und anthropologische Konstanten, sind aber selber auf eine Entdeckungsgeschichte angewiesen.

Diese Geschichten sind nicht zu Ende. Die Ereignisse, Erfindungen und mentalen Umschwünge gehen weiter. Die bisherige Genese ist ein Prozess der Folgerung und

39 Das BVerfG unterscheidet in seinem jüngsten Urteil zum Klimagesetz zwischen den vorgreifenden Verletzungen der Freiheitsrechte bereits Lebender und der Staatsaufgabe zum Schutz der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen (GG Art 20a).

40 Vgl. Sandel 2007, Siep 2020: 18-21, 176-178.

der Ermöglichung, aber auch der Vereinseitigungen und deren Reversion. Resultat ist ein Netzwerk voneinander abhängender Rechte. Das muss aber kein ganz und gar „holistisches“ Netzwerk sein, in dem alle Rechte in gleicher Weise voneinander abhängen und im Konfliktfällen Priorität beanspruchen können. Philosophisch lässt sich die These von einem Kern der Menschenrechte und seiner normativen Irreversibilität verteidigen.⁴¹

Zwischen einem völkerrechtlichen und einem verfassungsrechtlichen Kerngehalt sollte unterschieden werden.⁴² Ein völkerrechtlicher Minimalbestand ist für Fragen der internationalen Gerichtsbarkeit und der (umstrittenen) Intervention zum Schutz von Bürgern vor schweren Menschenrechtsverletzungen ihrer eigenen Regierung notwendig. Das Risiko für Leib und Leben dieser Bürger durch eine militärische Intervention kann allenfalls gerechtfertigt werden, wenn ebenso gewichtige Güter auf dem Spiel stehen.⁴³ Zwangsarbeit und Umerziehungslager – auch Zwangseinweisungen von Oppositionellen in psychiatrische Anstalten – würden aber wohl auch Interventionen oder inneren Widerstand rechtfertigen, wenn sie mit einem tragbaren Risiko und verantwortbaren Gefährdungen Dritter verbunden wären.

Verfassungsrechtliche Diskussionen über einen „Kern“ betreffen den Primat von Grundrechtsartikeln vor anderen. Im deutschen Grundgesetz kann man dafür keine bestimmte Gruppe, sondern nur den Bezug auf Artikel 1 (Menschenwürde) und den „Wesensgehalt“ aller Grundrechte (Art 19) heranziehen.⁴⁴ Weder darf der Sinn oder das Schutzgut eines Rechtes aufgrund seiner Einschränkung durch andere gänzlich verloren gehen, noch die Würde des Einzelnen – auch durch einen paternalistischen Schutz vor Selbstgefährdung⁴⁵ – verletzt werden. Philosophische Überlegungen sind von den Fragen der völker- und verfassungsrechtlichen Praktikierbarkeit teilweise „entlastet“.

Da der Kern der Menschenrechte universal gelten soll – auch wenn er historisch „entdeckt“ wurde – muss er auch durch Erfahrungen gestützt sein, die allen zugänglich sind. Das sind vor allem die universalen Erfahrungen der Genozide, Vernichtungslager

41 Vgl. ausführlich Siep 2020: 31-33, 72-74. Die Metapher von Kern und Rand hat auch in der theoretischen Philosophie seit Quine's *Two Dogmas of Empiricism* erhebliche Bedeutung.

42 Für Hinweise in diesem Zusammenhang bin ich Arnd Pollmann dankbar. Zum völkerrechtlichen Kern vgl. Tasioulas 2017, Stern 2004: 31, RN 58.

43 Vgl. Kreß 2019, Schmücker 2021: 73-79.

44 Nach Horst Dreier (2013b: 278, RN 25) muss verfassungsrechtlich zwischen Menschenwürdegarantie, Wesensgehalt und „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79) des Grundgesetzes strikt unterschieden werden. Der Begriff Wesensgehalt lässt sich aber auch in einem weiteren Sinne verwenden; vgl. Maier 1997: 45.

45 Das ist etwa bei den „Cocon“-Vorschlägen zum Schutz besonders Gefährdeter in einer Pandemie zu beachten.

und „Neuen Kriege“.⁴⁶ Die Begrenzung regionaler Erfahrungen ist heute durch die globale visuelle Kommunikation fast ausgeschlossen. Allgemeines Kriterium für einen solchen Kern kann nur die Menschenwürde sein. Sie genauer zu bestimmen erfordert aber schon die Kenntnis ihrer Verletzungen, die durch Menschenrechte verhindert werden sollen – eine besondere Art des hermeneutischen Zirkels.⁴⁷ Aus retrospektiver philosophischer Sicht kann man aus Begriffen menschlicher Fähigkeiten und aus der Erfahrung von Entwürdigung und Erniedrigung positive und negative Gehalte des Schutzes der Menschenwürde umreißen. Selbstverfügung, statt der Auslieferung an „nötigende Willkür“ (Kant), Zustimmung oder Ablehnung kraft eigener Überlegung statt Gesinnungskontrolle und erzwungene Überzeugungen (Umerziehung, Schauprozess etc.), Inklusion und Rechtsgleichheit statt Ausschluss aus der Gemeinschaft gleichberechtigter Menschen. Das scheint den Abwehrrechten einen Vorrang einzuräumen. Aber abhängig ist man auch dann, wenn man an den Regeln, nach denen alle leben müssen, keinen Anteil hat – Autonomie setzt gemeinsame Gesetzgebung voraus, wie schon Rousseau und Kant erkannten. Abhängig ist man auch von den Entscheidungen des „Arbeitgebers“, wenn man an Betriebsschließungen und Entlassungen nicht mitwirken kann.

Der Kern der mit der Menschenwürde verbundenen Menschenrechte scheint aber weniger einen Schnitt zwischen den „Generationen“ zu rechtfertigen, als Schwellen für die Einschränkung der einzelnen Rechte. Für die Entwicklung der freien Persönlichkeit und die Fähigkeit zur Wahrnehmung eigener Rechte und zur Mitgesetzgebung sind soziale Sicherheit und Bildungschancen notwendig. Wie schwierig das Minimum an Bildungschancen gegen das Risiko lebensgefährlicher Ansteckungen abzuwägen ist, zeigt sich drastisch in der gegenwärtigen Pandemie.

Kern ebenso wie Unantastbarkeit suggerieren metaphorisch einen Vorrang der körperlichen Integrität. Entsprechend kommen Folter und Genozid am ehesten in den Sinn, wenn man an Schutzprioritäten denkt. Die Entwürdigung in Genoziden betrifft aber auch die Gruppenidentität. Geistiger Zwang ist nicht prinzipiell weniger würdevoll als der körperliche, auch wenn es bewundernswerte Beispiele würdevoller Haltung bei körperlicher Erniedrigung gibt. Für geistige Autonomie gibt es nicht nur unterlassende, sondern auch ermöglichende Voraussetzungen. Es scheint also, dass der Gedanke eines Kerns eher das Maß und die Dauer der Einschränkung von Rechten betrifft, die untereinander „holistisch“ zusammenhängen.

46 Münkler 2002. Zu den Problemen der Vermittlung und des Lernens aus solchen Erfahrungen Pollmann 2018.

47 Vgl. Gutmann 2018: 295.

Gleichwohl könnte der Gedanke des Kerns besonderes Gewicht für die erste Generation bei der Abwägung rechtfertigen. Zum *einen*, weil sie den wesentlichen Charakter von Grundrechten, der Staatsgewalt, auch der demokratischen Gesetzgebung, Grenzen zu setzen, am deutlichsten zum Ausdruck bringt. Zum *anderen*, weil die Erfahrung der Unerträglichkeit ihrer Verletzung in den Katastrophen des 20. Jahrhunderts auf diese Rechte besonders zutraf. Derartige geistige und körperliche Vergewaltigung darf sich schlechterdings nicht wiederholen. Zu konzeptueller Schlüssigkeit steht solche Erfahrung im Verhältnis wechselseitiger Bestärkung. Der Begriff „Mensch“ lässt sich nicht mehr von dem einer allen gleichen Würde trennen. Sie zieht der „menschensmöglichen“ Behandlung definitive Grenzen. Auch der erreichte Umfang des „*impartial benevolent observer*“-Standpunkts der Moral schließt grundsätzliche Diskriminierungen aus.

Aber man darf diese Erfahrungen nicht auf historische „Augenblicke“ äußerster Menschenverachtung verkürzen. Die Geschichte des Antisemitismus zeigt die langfristigen Prozesse der Diskriminierung, Exploitation und Exklusion ganzer Bevölkerungen besonders deutlich. Sie sind bis heute auch in der Behandlung indigener Bevölkerungsgruppen auf vielen Kontinenten greifbar. Die Verweigerung elementarer Rechte kann mit der Verletzung sozialer, ökologischer und kultureller Rechte durch ökonomische Expansion beginnen. Die Verletzung der Rechte jeder „Generation“ kann so tiefgreifend sein, dass sie die Menschenwürde und den veränderungsresistenten Kern ihres Schutzes betrifft. Nur das kann bei Konflikten zwischen Menschenrechten ausschlaggebendes Abwägungskriterium sein, nicht eine klare prinzipielle oder historische Hierarchie der Arten oder Generationen. Durch den Aufweis ihrer Genese aus der Reaktion gegen äußere und innere „Totalitätsanmaßungen“ wird der Zusammenhang aller Menschenrechte überzeugender als durch jedes deduktive System deutlich.

Abwägungen, vor allem in neuen Situationen, sind dadurch nicht zu erübrigen. Die Grenze „nach unten“ ist die – in Rechten ausbuchstabierbare – Menschenwürde, das ist der unvermeidliche „Individualismus“ der Menschenrechte. Er schließt weder Gemeinschaftsgüter noch Gruppenrechte oder freiwillige Opfer aus, solange sie diese Grenze nicht überschreiten, auch nicht durch Selbstdemütigung. Kern und untere Grenze sind aber nicht dasselbe wie ein unbedingter Primat der Abwehrrechte.

Versucht man, im Blick auf zukünftige Entwicklungen der Ideen, Emotionen und Bedingungen zu extrapolieren, ist gegen einen solchen ‚begrenzten Holismus‘ kein grundsätzlicher Einwand sichtbar. Absehbare zukünftige Probleme könnten zwar das Gewicht der dritten Generation, vor allem der ökologischen Rechte, verstärken.

Technische Entwicklungen hingegen bringen den Wert der individuellen Autonomie gerade durch die Erfahrung neuer Verletzlichkeiten zum Bewusstsein. Gefährdet ist sie möglicherweise auch durch die Entwicklung der künstlichen Intelligenz. Wie zuvor beim entmündigenden Sozialstaat könnte sie zum Tausch von Rechten der ersten Generation (Selbstbestimmung) gegen Sicherheit und Entlastung verführen. Schon jetzt „tauschen“ ja die meisten ohne Bedenken den Zugriff auf persönliche Daten gegen kostenlose Internetangebote. Auch zwischen Freiheits- und Abwehrrechten entstehen neue Spannungen: In dem Maße, wie die Bedeutung gemeinsamer Güter anwächst (Klima, Seuchenabwehr), werden die Konflikte zwischen nicht-intendierter Gefährdung Anderer und individueller Konsum- oder Bewegungsfreiheit größer.

Schließlich ist auch das Dilemma zwischen der Verbreitung der Menschenrechte durch völkerrechtliche Sanktionen – bis hin zu Interventionen – einerseits und der Wahrung politischer und kultureller Autonomie andererseits nicht prinzipiell auflösbar. Rechte sind prinzipiell auf Sanktionierung angelegt, aber ein weltweiter Rechtsstaat gefährdet autonome Gesetzgebung und das Gewaltmonopol „in einem Gebiet“ – schon eine Sorge Kants. Die Bedenken gegen die Verwässerung der Menschenrechte durch weitere „Generationen“ und das schwache Instrumentarium des Völkerrechts sind nicht abwegig. Aber die Reduktion auf die erste Generation würde die Vereinseitigung und ihre Umkehrung erneut in Gang setzen. Die Diskrepanz zwischen Forderung oder normativer Gültigkeit und Einlösung oder faktischer Wirksamkeit, die ein weiterer Grund der Generationenfolge war, kann wohl auch nicht gänzlich aufgehoben werden. Bleibt sie allerdings im bisherigen Maße bestehen, dann unterminiert sie die Glaubwürdigkeit der Menschenrechte als solcher.

Literatur

- Angermann, Erich (1962): *Robert von Mohl 1799–1875. Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten*. Neuwied.
- Bethge, Herbert (2009): Grundrechtskollisionen. In: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*. Heidelberg, 667-716.
- Donnelly, Jack (2013): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3. Aufl. Cornell University Press.
- Dreier, Horst (2013a): Vorbemerkung. In: ders. (Hg.): *Grundgesetz Kommentar*. 3. Aufl. Tübingen, 42-153.
- Dreier, Horst (2013b): Artikel 1, II. In: ders. (Hg.): *Grundgesetz Kommentar*. 3. Aufl. Tübingen, 262-278.
- Fichte, Johann Gottlieb (1966): *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre* (1796), 1. Teil in: Gesamtausgabe, Bd. I,3: Werke 1794–1796. Hg. v. Reinhard Lauth und Hans Jacob unter Mitwirkung v. Richard Schottky. Stuttgart/Bad Cannstatt, 291-460.

- Frevert, Ute (2017): *Die Politik der Demütigung. Schauplätze von Macht und Ohnmacht*. Frankfurt/M.
- Gutmann, Thomas (2018): Claiming Respect. Historische Erfahrung und das Einfordern von Rechten. In: Gutmann, Thomas et al. (Hg.): *Genesis und Geltung*. Tübingen, 285-304.
- Gutmann, Thomas/Laukötter, Sebastian/Pollmann, Arnd/Siep, Ludwig (Hg.) (2018): *Genesis und Geltung. Historische Erfahrung und Normenbegründung in Moral und Recht*. Tübingen.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2009): *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Hg. v. Klaus Grotzsch und Elisabeth Weisser-Lohmann. Gesammelte Werke Bd. 14,1. Hamburg.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1980): Phänomenologie des Geistes (1807). In: ders.: *Gesammelte Werke*, Bd. 9. Hg. v. Wolfgang Bonsiepen und Reinhard Heede. Hamburg/Düsseldorf.
- Hofmann, Hasso (1992): Vier Erfahrungen des Rechts – Vier Zugänge zur Rechtsphilosophie. In: Bielefeldt, Heiner et al. (Hg.): *Würde und Recht des Menschen. Festschrift für Johannes Schwarzländer*. Würzburg, 81-92.
- Hofmann, Hasso (1995): Technik und Umwelt. In: ders.: *Verfassungsrechtliche Perspektiven, Aufsätze aus den Jahren 1980-1994*. Tübingen, 441-475.
- Hunt, Lynn (2007): *Inventing Human Rights. A History*. New York/London.
- Ishay, Micheline (2004): *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley u. a.
- Jansen, Jan C./Osterhammel, Jürgen (2013): *Dekolonisation. Das Ende der Imperien*. München.
- Joas, Hans (2011): *Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*. Berlin.
- Kant, Immanuel (1968): Metaphysik der Sitten. In: *Kants Werke, Akademie Textausgabe*, Bd. VI, 203-494.
- Krennerich, Michael (2013): *Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik*. Schwalbach/Ts.
- Kreß, Claus (2019): On the Principle of Non-use of Force in Current International Law. In: *Just Security 2019*. file:///C:/Users/User/Documents/Kreß/Texte/On the Principle of Non-Use of Force in Current International Law.html.
- Kriele, Martin (1973): Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte. In: Achterberg, Norbert (Hg.): *Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für H. U. Scupin*. Berlin, 187-212.
- Lohmann, Georg (2018): Echo des Naturrechts? Menschenwürde, Menschenrechte und Demokratie. In: Stekeler-Weithofer, Primin/Zabel, Benno (Hg.): *Philosophie der Republik*. Tübingen, 450-492.
- Lohmann, Georg (2013): Werden die Menschenrechte überschätzt? Über Missbrauch, problematische Ausweitungen und Grenzen der Menschenrechte. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 7, Nr. 2, 9-23.
- Maier, Hans (1997): *Wie universal sind die Menschenrechte?* Freiburg/ Basel/ Wien.
- Mandt, Hella (1974): *Tyrannislehre und Widerstandsrecht*. Neuwied.
- Marshall, T.H. (1963): Citizenship and Social Class. In: ders.: *Sociology at the Crossroads and other Essays*. London u. a.
- Münkler, Herfried (2002): *Die neuen Kriege*. Reinbeck.
- Pollack, Detlef (2020): Religion und gesellschaftliche Differenzierung: sozialhistorische Analysen zur Emergenz der Moderne. In: Pohlh, Mathias/Pollack, Detlef (Hg.): *Die Verwandlung des Heiligen: Die Geburt der Moderne aus dem Geist der Religion*. Berlin, 307-356.
- Pollmann, Arnd (2018) Lernen aus historischem Unrecht? Zur menschenrechtlichen Bedeutung von Krieg, Gewalt und Entwürdigung. In: Gutmann, Thomas et al. (Hg.): *Genesis und Geltung*. Tübingen, 43-66.
- Pollmann, Arnd/Lohmann Georg (Hg.) (2012): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart.

- Quine, Willard van Orman (1951/dt. 1979): Zwei Dogmen des Empirismus. In: *Von einem logischen Standpunkt*. Übers. v. Peter Bosch. Mannheim, 27-50.
- Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Dt. von Herrmann Vetter. Frankfurt/M.
- Sandel, Michael (2007): *A Case against Perfection*. Cambridge/London.
- Schmücker, Reinold (2021) *Gibt es einen gerechten Krieg?* Stuttgart.
- Siep, Ludwig (2015): *Der Staat als irdischer Gott. Genesis und Geltung einer Hegelschen Idee*. Tübingen.
- Siep, Ludwig (2018): Widerstandsrecht zwischen Vernunftstaat und Rechtsstaat. In: Schweikard, David P./Mooren, Nadine/Siep, Ludwig (Hg.): *Ein Recht auf Widerstand gegen den Staat? Verteidigung und Kritik des Widerstandsrechts seit der europäischen Aufklärung*. Tübingen, 99-131.
- Siep, Ludwig (2020): *Technisierung der Natur – Historisierung der Moral. Ziele und Grenzen*. Paderborn.
- Spielmann, Christoph (2008): *Konkurrenz von Grundrechtsnormen*. Baden-Baden.
- Steinbeck, John (1984, urspr. 1935): In Dubious Battle. In: ders.: *Novels and Stories 1932-1937*. The Library of America, New York, 529-793.
- Stern, Klaus (2004): Die Idee der Menschen- und Grundrechte. In: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*. Heidelberg, 3-47.
- Stoecker, Ralph (2019): Die Pflicht, dem Menschen seine Würde zu erhalten. In: ders.: *Theorie und Praxis der Menschenwürde*. Münster, 63-80.
- Tasioulas, John (2017): *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*. World Bank, Washington D.C.
- Vasak, Karl (1977): Human Rights. A Thirty-Year Struggle: The Sustained Effort to give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights. In: *UNESCO Courier*, 30/11, 29-32.
- Waldron, Jeremy (1993): Can Communal Goods be Human Rights? In: ders.: *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge u. a., 339-369.
- Weiß, Norman (2012), Drei Generationen von Menschenrechten. In: Pollmann, Arnd/Lohmann Georg (Hg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart. 282-231.
- Wesel, Uwe (2010): *Geschichte des Rechts in Europa. Von den Griechen bis zum Vertrag von Lissabon*. München.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2233>



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

CALL FOR PAPERS

zfmr 2/2022: Schwerpunkt „Menschenrechte als Profession“

Im Rahmen der „UN-Dekade für Menschenrechtsbildung“ (1995–2004) haben die Vereinten Nationen schon früh auf Berufsbereiche mit hohem menschenrechtlichen Bildungsbedarf verwiesen (UN-A/52/469/Add.1, Abs. 39). Genannt werden hier u.a. die Bereiche Regierung, Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Polizei, Militär, Grenzschutz, Strafvollzug, Asyl, Migration, Gesundheitswesen, Bildung, Soziale Arbeit. Dieser „lockere“ Liste von Berufssparten scheint auf der Annahme zu beruhen, dass besonders diese Professionen mit vulnerablen oder akut gefährdeten Menschen konfrontiert sind. Aber ist das schon das konzeptionell entscheidende Kriterium, das derartige „Menschenrechtsprofessionen“ von etwaigen „anderen“ Berufen etwa im Handel, Handwerk oder Dienstleistungsgewerbe unterscheidet?

Bei genauerem Hinsehen lautet die zentrale Frage: Wer genau ist eigentlich dafür verantwortlich, die den Menschenrechten korrespondierenden „Pflichten“ zu erfüllen? Sind es lediglich die Staaten und Regierungen dieser Welt und deren Institutionen und Repräsentant*innen? Oder sämtliche Bürger*innen jener Staaten, „alle“ Menschen, ja, und vielleicht auch transnational agierende NGOs und große Wirtschaftsunternehmen? Mit dem Begriff der Menschenrechtsprofession ist die konzeptionelle Hoffnung verknüpft, diese wichtige Frage „von Berufs wegen“ zu entscheiden.

Menschenrechtsprofessionen spielen eine problematische „Doppelrolle“ als Rechtsgarant und Rechtsverletzer. Sie sind einerseits dazu da, die Menschenrechte ihrer Klientel zu garantieren, zu schützen, zu propagieren und mitunter auch advokatorisch einzuklagen. Andererseits sind sie aber gerade aufgrund ihrer professionellen Verantwortung und „Macht“ stets auch selbst dazu in der Lage, die Menschenrechte der betreffenden Personen direkt zu verletzen. Diese Doppelrolle kommt keineswegs sämtlichen Berufsgruppen zu. Aber welchen?

Und inwieweit müssen Ausbildungscurricula für solche Berufsgruppen gezielt auch Menschenrechte oder wenigstens menschenrechtliche Perspektiven aufgreifen, um Standards zu garantieren? Was ist beispielsweise für die Ausbildung von Sozialarbeiter*innen, Lehrkräften, Journalist*innen und medizinischem Personal zu fordern? Was muss sich hier ändern, so dass auf der praktischen Handlungsebene die Menschenrechte auch zum Tragen kommen?

Die *zfmr* erhofft sich Beiträge zu diesem Themenschwerpunkt aus unterschiedlichster disziplinärer Perspektive. Neben konzeptionellen Fragen einer genaueren Bestimmung menschenrechtlicher Pflichtrelationen wünschen wir uns Beiträge aus juristischer, historischer, politikwissenschaftlicher, berufssoziologischer oder auch aktivistischer Sicht, die konkretere Entwicklungen oder auch einzelne Menschenrechtsprofessionen unter die Lupe nehmen.

Bei Interesse senden Sie ein Abstract für ein Beitrag in deutscher oder englischer Sprache bis zum 15. Februar 2022 an zfmr@menschenrechte.org. Die fertigen Beiträge von 35.000 bis 45.000 Zeichen (inklusive Leerzeichen) sollten bis 31. Juli 2022 eingehen. Die endgültige Entscheidung über die Annahme der Beiträge wird im Kreis der Herausgeber*innen getroffen.

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

Heiner Bielefeldt

„Entliberalisierung“ eines klassischen Freiheitsrechts?

ZUR POLITISCHEN AUSEINANDERSETZUNG UM DIE RELIGIONSFREIHEIT

Zusammenfassung

Die Religionsfreiheit wird in den USA, in Teilen Europas und andernorts gelegentlich als Instrument kulturkämpferischer Polarisierung eingesetzt und dabei teils zu einer Gegeninstanz gegen andere menschenrechtliche Errungenschaften – etwa im Bereich von Gender-Gerechtigkeit – aufgebaut. Dies hat dazu geführt, dass die Religionsfreiheit, die bekanntlich zu den „klassischen“ Freiheitsrechten gehört, in liberalen Kreisen mittlerweile manchmal eher ambivalente Gefühle auslöst. Umso wichtiger ist es, die freiheitsrechtliche Struktur dieses Menschenrechts gegen verbreitete Missverständnisse und kategoriale Verdrehungen systematisch herauszustellen. Ohne bestehende konkrete Konflikte mit anderen menschenrechtlichen Anliegen herunterzuspielen, lässt sich zeigen, dass die Religionsfreiheit einen unverzichtbaren Bestandteil der „unteilbaren“ Menschenrechte bildet und an Aktualität nichts verloren hat.

Abstract

In „cultural wars“ in the USA, in parts of Europe and elsewhere, the right to freedom of religion or belief has repeatedly been used by anti-liberal forces as a political weapon against liberal achievements, e.g. in the area of gender justice. As a result, freedom of religion or belief, notwithstanding its status as a classical right to freedom, may meanwhile evoke ambivalent feelings in liberal circles. In the face of widespread misunderstandings and distortions, it seems all the more important to recapture the core meaning of freedom of religion or belief, i.e., the protection of human freedom in the area of religious (or non-religious) convictions and concomitant practices. Without denying occasional conflicts with other human rights concerns, freedom of religion or belief continues to play an indispensable part within the broader human rights approach.

1. „Weaponizing religious freedom“?

Die Feststellung, dass es sich bei der Religions- und Weltanschauungsfreiheit¹ um ein Freiheitsrecht handelt, klingt tautologisch und sollte sich deshalb eigentlich erübrigen.

¹ Ich werde im Folgenden nicht immer den langen Titel Religions- und Weltanschauungsfreiheit verwenden, sondern gelegentlich auf die Kurzform Religionsfreiheit zurückgreifen.

Schließlich steht der Anspruch der Freiheit diesem Recht – ähnlich wie der Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit oder der Vereinigungsfreiheit – unmissverständlich auf die Stirn geschrieben. Dass es dennoch unerlässlich zu sein scheint, auf die freiheitsfördernde Orientierung dieses Menschenrechts immer wieder nachdrücklich hinzuweisen, ist Ausdruck einer Krise, die schon länger währt.² Mehr als die meisten anderen Menschenrechte sieht sich die Religions- und Weltanschauungsfreiheit politischen Instrumentalisierungen, ja regelrechten Verbiegungen und Verdrehungen ausgesetzt, die ihren freiheitsrechtlichen Kern zu verdunkeln drohen. Im US-amerikanischen Kontext spricht man durchaus passend von „weaponizing religious freedom“. Die Religionsfreiheit wird dort seit vielen Jahren in kulturkämpferischen Auseinandersetzungen als politisch-ideologische Waffe eingesetzt und gegen andere Menschenrechte ausgespielt – vor allem gegen menschenrechtliche Forderungen im Bereich von sexueller Orientierung und Gender-Identität (vgl. Brown 2019: 123-160). Anderswo baut man die Religionsfreiheit zu einer Art Gegen-Recht gegen Meinungsfreiheit oder Kunstfreiheit auf. Dies geschieht beispielsweise in islamisch geprägten Ländern wie Pakistan oder Ägypten, aber auch in Putins Russland. Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit fungiert somit scheinbar als juristisches Bollwerk gegen Religionskritik, Satire und Gender-Emanzipation und rutscht auf diese Weise in der öffentlichen Wahrnehmung immer mehr ins antiliberaler Lager (vgl. Temperman 2016).

Dass es zwischen unterschiedlichen Menschenrechtsanliegen Spannungen und gelegentliche Kollisionen geben kann, gehört zur Normalität menschenrechtlicher Praxis; entsprechende Auseinandersetzungen existieren in vielen Konstellationen. Die Aufgabe besteht dann jeweils darin, eine kontextspezifische Lösung zu finden, die allen legitimen Ansprüchen – nach Maßgabe des Möglichen – gerecht wird. Manche der derzeit vom Zaun gebrochenen Konflikte um die Religionsfreiheit zielen aber von vornherein gar nicht auf kontextuell angemessene Lösungen. Stattdessen geht es um Kulturkampf, also maximale Polarisierung. Die Religionsfreiheit wird dabei von antiliberalen Kräften in Beschlag genommen und gegen liberale Kultur- und Bildungspolitik, gegen emanzipatorische Anti-Diskriminierungspolitik und vor allem gegen die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehen in Stellung gebracht. Brasiliens Präsident Jair Bolsonaro, der mit Menschenrechten ansonsten nicht viel zu tun haben will, inszeniert sich öffentlich als Advokat einer kulturkämpferisch verdrehten Religionsfreiheit. Auch Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán bringt gern die Religionsfreiheit

2 Vgl. zum Folgenden ausführlich: Bielefeldt/Wiener 2020 *Religionsfreiheit auf dem Prüfstand. Konturen eines umkämpften Menschenrechts*. Dieses Buch ist zunächst auf Englisch unter dem Titel *Religious Freedom Under Scrutiny* bei Pennsylvania University Press 2019 erschienen.

ins Spiel, wenn er sich mit Stacheldraht gegen Flüchtlinge als Verteidiger des christlichen Abendlands profilieren will. In den ultrakonservativen Kreisen um die polnische PIS-Partei beruft man sich auf die Religionsfreiheit, um einem liberalen „Zeitgeist“ zu trotzen, der sich nicht zuletzt in Gender-bezogenen Menschenrechten manifestiert.³

Man sollte erwarten, dass solche Tendenzen krasser „Entliberalisierung“ eines klassischen Freiheitsrechts auf die entschiedene Kritik seitens derer stoßen, die sich die Freiheitsrechte auf die Fahne geschrieben haben. Dies geschieht zwar durchaus, nicht selten allerdings mit völlig falschen Konsequenzen. Statt die freiheitsrechtliche Substanz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit gegen antiliberalen Verdrehungen und Versuche autoritärer Beschlagnahme zu verteidigen, sehen sich manche Liberale in ihrem womöglich schon länger bestehenden Verdacht bestätigt, wonach die Religionsfreiheit als solche – und nicht ihre politische Instrumentalisierung – das Problem sei. Dies kann in Forderungen münden, den Stellenwert dieses Menschenrechts zurückzustutzen.

Hinzu kommen Einschätzungen, wonach die Religionsfreiheit heutzutage mehr oder minder überflüssig geworden sei. Die legitimen Anliegen, die im Namen der Religionsfreiheit in der Vergangenheit zu Wort gekommen seien, ließen sich, so eine um sich greifende Alternativvorstellung, inzwischen genauso gut auch über andere Menschenrechte – etwa Meinungsfreiheit, Minderheitenschutz, Integrität der Privatsphäre – abdecken (vgl. etwa Loobuyck 2014). Die Notwendigkeit für einen darüberhinausgehenden Schutz sei somit entfallen. Manche gehen noch weiter und halten die Religionsfreiheit nicht nur für redundant, sondern sogar für schädlich, weil sie Tendenzen des Obskurantismus und anachronistischem Religionsklientelismus die Rückkehr auf die Bühne von Politik und Recht verschaffe. In einer aufgeklärten Menschenrechtskultur, so eine nicht selten zu vernehmende Ansicht, habe die Religionsfreiheit letztlich nichts zu suchen.⁴

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit steht somit von mehreren Seiten her unter Druck. Bedroht ist sie zunächst durch antiliberalen Kräfte, die dieses Menschenrecht zu einer ideologisch-politischen Waffe im Kampf gegen einige andere Menschen-

3 Brasilien, Ungarn und Polen gehören der „International Religious Freedom Alliance“ (IRFA) an, die der damalige US-Außenminister Mike Pompeo im Februar 2020 – ausgerechnet im Vorfeld des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes – ins Leben gerufen hat. Vgl. die Informationen auf der Website des US State Department: <https://www.state.gov/declaration-of-principles-for-the-international-religious-freedom-alliance>. Wie sich die Alliance nach Ende der Trump-Regierung weiter entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Es gibt durchaus Anzeichen einer Umorientierung in Richtung auf mehr Offenheit und Liberalität. Anfang 2021 wurde auf Anregung der dänischen Regierung die Komponente „Belief“ (für „Weltanschauung“) in den Namen eingefügt, der nun „International Religious Freedom and Belief Alliances“ (IRFBA) lautet.

4 So der Tenor der meisten Beiträge im Sammelband von Sullivan et al. 2015.

rechte und generell gegen den „liberalen Zeitgeist“ umfunktionieren möchten. Paradoxerweise spielen aber auch liberal eingestellte Menschen dieses Spiel mit, wenn sie ihrerseits die Religions- und Weltanschauungsfreiheit für anachronistisch erklären oder sogar aus dem Gesamtkontext der Menschenrechte herausbrechen. Auf diese Weise ratifizieren sie, wenn auch unter umgekehrten Vorzeichen, die kulturkämpferische Instrumentalisierung eines klassischen Menschenrechts zur Abwehrinstanz gegen emanzipatorische Errungenschaften. Dass ein angemessenes Verständnis der Religions- und Weltanschauungsfreiheit in dieser merkwürdigen Konstellation auf der Strecke bleibt, kann nicht überraschen.

Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist es, die Religionsfreiheit, die auch die Freiheit zu nicht-religiösen Weltanschauungen beinhaltet, in ihrer menschenrechtlichen Bedeutung in Erinnerung zu bringen. Ich werde zunächst kurz darstellen, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit – wie andere Menschenrechte auch – systematisch auf die Menschen als Rechtssubjekte Bezug nimmt, also keineswegs Religion oder Weltanschauung als solche zum Schutzgegenstand hat (Abschnitt 2). Damit sind konkrete Konflikte mit anderen menschenrechtlichen Anliegen natürlich nicht ausgeschlossen; sie sollten allerdings nicht Anlass für die Konstruktion abstrakter normativer Dichotomien werden, wie dies immer wieder geschieht, sondern im Interesse der betroffenen Menschen mit Sorgfalt und Präzision bearbeitet werden (Abschnitt 3). Abschließend möchte ich aufzeigen, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit für die menschenrechtliche Gestaltung des Zusammenlebens in der pluralistischen Gesellschaft unumgänglich und von bleibender Aktualität ist (Abschnitt 4).

2. Ein Freiheitsrecht nicht nur für die Frommen

In der Auseinandersetzung um die Religions- und Weltanschauungsfreiheit stößt man immer wieder auf die irrige Vorstellung, es handele sich um einen Rechtstitel zur Durchsetzung traditioneller religiöser Normen und Werte (vgl. Sullivan 2005). Ein krasses Beispiel ist der Versuch von Staaten wie Pakistan, Ägypten oder Malaysia, drakonischen Blasphemiegesetzen eine vordergründige menschenrechtssemantische Deckung zu verleihen⁵ – mit der bereits angesprochenen Konsequenz, dass eine ins Autoritäre verbogene Religionsfreiheit dabei systematisch zum Antipoden von Meinungsfreiheit, Kunstfreiheit und anderen diskursiven Freiheitsrechten gerät. Auch für

5 Entsprechende Debatten haben auch in den Menschenrechtsorgans der UN regelmäßig für Kontroversen gesorgt. Näheres dazu bei Bielefeldt/Ghanea/Wiener 2016: 481-506.

konservative religiös konnotierte traditionelle Familienwerte wird die Religionsfreiheit gern in Anschlag gebracht – oft mit polemischer Stoßrichtung gegen emanzipatorische Forderungen im Bereich sexueller Orientierung und Gender-Identität.⁶ Bei den berechtigten Protesten gegen die Blasphemiegesetzgebung in Pakistan oder gegen die religiös unterlegte Anti-Gender-Politik in Polen oder Ungarn geht dann allerdings ebenfalls häufig Einiges durcheinander – und zwar wiederum zu Lasten der Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Anders als auf allen Seiten der Debatte oft unterstellt, fungiert die Religions- und Weltanschauungsfreiheit keineswegs als schlichte Verlängerung traditioneller religiöser Normen oder Wertvorstellungen in ein menschenrechtliches Bezugssystem hinein. Natürlich hat sie im weitesten Sinne mit Religion oder Weltanschauung zu tun. Der entscheidende Punkt ist aber, dass sie sich mit den vielfältigen Fragen religiös-weltanschaulicher Überzeugungen und Praktiken konsequent *im Modus eines Freiheitsrechts* beschäftigt. Subjekte der Freiheitsansprüche sind – wie im Kontext anderer Menschenrechte auch – stets *die Menschen*.⁷ Es geht um ihre Würde, Freiheit und Gleichberechtigung. Menschenrechtlich geschützt ist demnach nicht die Wahrheit der Religion, sondern die freie Wahrheitssuche der Menschen, nicht die Heiligkeit eines göttlichen Gesetzes, sondern die persönliche und gemeinschaftliche Freiheit religiöser Lebensführung, nicht der Vorrang der einen wahren Kirche, sondern die Möglichkeit zur öffentlichen Manifestation vielfältiger Überzeugungen. Diese freiheitsrechtliche Struktur ist in vielen Religionsgemeinschaften noch nicht mit aller Konsequenz angekommen, wird aber auch von Kritiker*innen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit häufig verkannt.

Etwas überspitzt formuliert: Die Religionsfreiheit beschäftigt sich nur insofern mit Religion, als sich Menschen mit Religion beschäftigen. Nur vermittelt über die Menschen – Individuen und Gemeinschaften – gelangt Religion bzw. Weltanschauung überhaupt in den Fokus menschenrechtlicher Wahrnehmung und Gestaltung.⁸ Wie es im Englischen gelegentlich heißt: „freedom of religion or belief protects believers,

6 Vgl. ebd.: 363-389.

7 Vgl. Artikel 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Unterricht, Praxis, Gottesdienst und Einhaltung von Geboten zu manifestieren.“ In der offiziellen deutschen Übersetzung wird das Verb „to manifest“, mit dem eine weit gefasste Praxis eröffnet wird, viel zu schwach mit „bekunden“ wiedergegeben.

8 Dies übersieht z. B. Zucca 2015. Mit der Frage „whether religion deserves special protection“ (2015: 389) stellt sich Zucca von vornherein jedes sinnvolle Verständnis der Religionsfreiheit als Menschenrecht.

not beliefs“.⁹ Rechtssubjekte sind demnach nicht die Religionen oder Weltanschauungen als solche, sondern die Menschen, die sie bekennen (oder auch nicht bekennen) und danach leben (oder eben auch nicht). Angesichts hartnäckig sich haltender Missverständnisse kann man nicht oft genug betonen, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nicht auf den rechtlichen Schutz religiöser Wertvorstellungen oder gar die Befestigung religiös unterlegter kollektiver Leitkulturen zielt, sondern auf die Eröffnung rechtlich geschützter Freiheit der Menschen im weiten Feld religiös-weltanschaulicher Positionen und Praktiken.

Der menschenrechtliche Modus des Umgangs mit Glaubensüberzeugungen impliziert von vornherein eine Öffnung in Richtung religiös-weltanschaulicher Pluralität. Das hat weitreichende Konsequenzen. So ist Religionsfreiheit kein Privileg der Frommen; dies muss gegen ein verbreitetes Vorurteil immer wieder klargestellt werden. Natürlich gilt sie auch für Menschen, die sich in traditionellem Sinne als religiös verstehen und engagieren; sie fungiert aber nicht weniger als menschenrechtliche Berufungsinstanz für Menschen, die sich in Fragen von Religion eher skeptisch zeigen oder auch jeder Religion den Rücken kehren wollen. Der volle Titel des Menschenrechts lautet denn auch: „Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ – auf Englisch: „freedom of thought, conscience, religion or belief“. Weil dieser Titel zu schwerfällig ist, um ständig zitiert zu werden, verwendet man im Deutschen nach wie vor meist die vertraute Kurzformel „Religionsfreiheit“. Im Englischen hat sich hingegen die Doppelformel „freedom of religion or belief“ deutlicher etabliert, wobei der Begriff „belief“ auch nicht-religiöse weltanschauliche Positionen umfasst, was sprachlich nicht unmittelbar einleuchtet und gelegentlich für Verwirrung sorgt.¹⁰ Die französische Fassung ist klarer und lautet „liberté de religion ou de conviction“.

Eine weite, offene Interpretation des hier einschlägigen Artikels 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vertritt auch der für das Monitoring dieses Pakts zuständige UN-Ausschuss. In seinem „General Comment“ Nr. 22 aus dem Jahr 1993 heißt es unmissverständlich: „Artikel 18 schützt theistische, nicht-theistische und atheistische Anschauungen sowie das Recht, sich zu keiner

9 Diese Formel mag unterkomplex sein. Man wird sich mit „believers“ schwerlich auseinandersetzen können, ohne irgendwann dann doch auch ihre inhaltlichen Überzeugungen und Praktiken („beliefs“) in den Blick zu nehmen. Die entscheidende Pointe der Religionsfreiheit kommt in der genannten Formel gleichwohl angemessen zu Wort.

10 Der Sprachgebrauch ist deshalb verwirrend, weil sich viele religionskritisch oder atheistisch eingestellte Menschen ausdrücklich als „non-believers“ bezeichnen.

Religion oder Weltanschauung zu bekennen.“¹¹ Außerdem stellt der Ausschuss klar: „Artikel 18 beschränkt sich in seiner Anwendung nicht auf traditionelle Religionen und Weltanschauungen oder auf solche Religionen und Weltanschauungen, die ähnliche institutionelle Merkmale und Praktiken aufweisen wie traditionelle Religionen.“¹² Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist demnach ein Freiheitsrecht der Gläubigen genauso wie der weniger Gläubigen oder auch der dezidiert Ungläubigen; und sie schützt konservative Mitglieder etablierter Religionsgemeinschaften in ihrer Freiheit genauso wie beispielsweise Angehörige neureligiöser Bewegungen oder Agnostiker*innen. Besonders wichtig ist sie für Dissident*innen, Konvertit*innen, Angehörige vulnerabler Minderheiten, aber auch für Minderheiten innerhalb von Minderheiten. Auch diejenigen, die feministisch-theologische oder queer-theologische Positionen voranbringen möchten, können – gegen etwaige staatliche oder gesellschaftliche Repressionen – die Religions- und Weltanschauungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen.

Ziel ist in jedem Fall die Freiheit der Menschen, und zwar aller Menschen gleichermaßen, in Fragen von Gewissensüberzeugung, Religion und Weltanschauung ihren eigenen Weg zu finden und zu beschreiten, wie immer dieser Weg im Einzelnen aussehen mag. So haben die Menschen beispielsweise das Recht, ihre religiösen oder nicht-religiösen Überzeugungen zu kommunizieren oder auch zu verschweigen, den eigenen Glauben zu bekennen oder zu wechseln, mit anderen gemeinsam Gottesdienste zu feiern oder auch von solchen Aktivitäten fernzubleiben, ihre Kinder den familiären Traditionen entsprechend zu sozialisieren, eine Infrastruktur in Gestalt von Tempeln, Synagogen, Kirchen oder Moscheen zu schaffen, religiös-weltanschauliche Anliegen in öffentlichen Debatten vorzubringen, Religion öffentlich zu kritisieren oder auch auf Kritik mit Gegenkritik zu antworten. Man könnte diese Liste noch erheblich verlängern. Es geht in alledem nicht nur um die Bildung und Äußerung persönlicher Anschauungen, sondern darüber hinaus um eine *umfassende Lebenspraxis* in Übereinstimmung mit den je eigenen religiös-weltanschaulichen Überzeugungen, etwa in Fragen von Bekleidung oder Ernährung (vgl. Bielefeldt/Ghanea/Wiener 2016: 92-305).

In dieser Berücksichtigung der Lebenspraxis besteht ein Proprium der Religionsfreiheit, insbesondere in Abgrenzung zur Meinungsfreiheit. Um es nur an einem Beispiel zu verdeutlichen: Für einen Angehörigen der Zeugen Jehovas dürfte es von

11 UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 22, Abschnitt 2. Zitiert (mit leichten Korrekturen der Übersetzung) nach: Deutsches Institut für Menschenrechte 2005: 92.

12 Ebd.

existenzieller Wichtigkeit sein, die Ablehnung eines ggf. geforderten Militärdienstes nicht nur öffentlich zum Ausdruck zu bringen, sondern den Militärdienst *tatsächlich verweigern* zu können und dabei Anerkennung zu finden. Es geht mithin um die reale Lebenspraxis. Genau damit beschäftigt sich die Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die deshalb im Blick auf die – mit ihr ansonsten in vieler Hinsicht benachbarte – Meinungsfreiheit alles andere als redundant ist; Ähnliches lässt sich für ihr Verhältnis zu weiteren Menschenrechten feststellen.¹³

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit erweist sich somit als ein weit gespanntes Freiheitsrecht. Das heißt nicht, dass sie grenzenlos wäre. Dass Ausübung der Freiheit in ihren „forum externum“ – also in ihren äußeren Manifestationen – notfalls auch beschränkt werden kann, hat sich jüngst etwa in der Corona-Krise gezeigt, als in Deutschland und anderswo um des Gesundheitsschutzes willen staatliche Auflagen für öffentliche Gottesdienste und andere religiös oder weltanschaulich motivierte Versammlungen verhängt wurden. Etwaige staatliche Beschränkungen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit sind allerdings in jedem konkreten Fall strikt begründungspflichtig, und zwar anhand der davor vorgegebenen verbindlichen Kriterien, zu denen vor allem die Verhältnismäßigkeitsprüfung zählt.¹⁴ Einschränkungen müssen empirisch plausibilisiert und so schonend wie möglich durchgeführt werden; außerdem dürfen sie nicht als Vorwand zur Diskriminierung bestimmter Minderheiten herhalten.¹⁵

13 Wer beispielsweise meint, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit unter dem Recht auf Integrität der Privatsphäre subsumieren zu können, blendet die ausdrücklich gewährleisteten Dimensionen auch öffentlicher Präsenz aus. Im Minderheitenschutz geht die Religions- und Weltanschauungsfreiheit ebenfalls nicht auf, gilt sie doch auch für Angehörige von Mehrheitsreligionen oder individuelle Dissident*innen, Konvertit*innen usw. Verkürzungen drohen auch dadurch, dass Anliegen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit oft der Rassismusbekämpfung zugeschlagen werden. Dies birgt die Gefahr, dass die unverzichtbare Freiheit zu geistig-kommunikativer Auseinandersetzung – einschließlich des Glaubenswechsels – aus dem Blick gerät oder sogar systematisch marginalisiert wird.

14 Als eine systematische Freiheitsverträglichkeitsprüfung sollte die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht mit einer vagen „Abwägung“ verwechselt werden, wie dies immer wieder geschieht. Während der Begriff der „Abwägung“ eine symmetrische Konstellation im Abgleich unterschiedlicher Interessen suggeriert, liegt die Argumentationslast im Falle staatlicher Grund- und Menschenrechtsbeschränkungen stets auf der Seite des Staates. Diese klare Regelung der Argumentationslast zugunsten der Freiheit droht in der beliebten Semantik der Abwägung – auf Englisch des „balancing“ – verschoben zu werden.

15 Vgl. General Comment Nr. 22, Abschnitt 8. Zum sorgfältigen Umgang mit den Schranken der Religionsfreiheit vgl. Bielefeldt/Ghanea/Wiener 2016: 551-570.

3. Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit im Zusammenhang anderer Menschenrechte

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit konsequent als Menschenrecht zu verstehen, heißt zugleich, sie systematisch im Gesamtzusammenhang aller Menschenrechte zu verorten. Für diesen ganzheitlichen Ansatz hat sich der Begriff der „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte etabliert.¹⁶ Demnach stehen die Menschenrechte nicht beziehungslos nebeneinander, sondern setzen einander wechselseitig voraus und bilden in der gemeinsamen Orientierung an Würde, Freiheit und Gleichheit der Menschen letztlich ein komplexes Sinnganzes. Damit ist keineswegs ausgeschlossen, dass unterschiedliche menschenrechtliche Anliegen in Spannung zueinander geraten können; Unteilbarkeit meint keine prästabilisierte Harmonie. Konflikte zwischen unterschiedlichen Rechtsansprüchen gehören in der Tat zur Normalität menschenrechtlicher Praxis. So kann die Ausübung der Forschungsfreiheit mit dem Schutz privater Daten kollidieren; und so mancher Gebrauch der Meinungsfreiheit gerät bekanntlich in Konflikt mit Forderungen der Rassismusbekämpfung. Normative Verknotungen begegnen in zahlreichen Varianten. Menschenrechtspraxis ist seit jeher auch eine Praxis des Umgangs mit schwierigen normativen Konfliktkonstellationen. Konflikte, in denen die Religions- und Weltanschauungsfreiheit involviert ist, bilden da keine Ausnahme.

Die Tatsache, dass konkrete Ansprüche der Religions- und Weltanschauungsfreiheit gelegentlich mit anderen menschenrechtlichen Anliegen – in unserem Breiten vor allem im Bereich der Gender-Gerechtigkeit¹⁷ – kollidieren, ist daher nicht per se schon ein Problem. Damit können Gerichte und menschenrechtliche Monitoring-Gremien durchaus umgehen. Eine völlig andere Situation entsteht freilich dann, wenn an die Stelle konkreter Konflikte die Konstruktion eines *abstrakten Antagonismus* tritt, wie dies in kulturkämpferischen Polarisierungen geschieht. Darin manifestiert sich eine dichotomische Sichtweise, die die Leitidee der Unteilbarkeit aller Menschenrechte aggressiv beiseiteschiebt und längerfristig zu zerstören droht. Statt Konfliktsituationen präzise zu analysieren, um nach kontextspezifischen Lösungen zu suchen, bedient man die fatale

16 Vgl. das Abschlussdokument der Wiener Weltmenschrechtskonferenz (25. Juni 1993), Abschnitt 5. Dort heißt es: „All human rights are universal, indivisible and interrelated and interdependent.“

17 Ich verwende den Begriff „Gender-Gerechtigkeit“ hier in einem weiten und nicht-technischen Sinne, sodass er sowohl Gleichberechtigung von Frauen und Männer als auch die Gleichberechtigung von LGBTIQ-Personen umfasst. Eine angemessene Darstellung konkreter Beispielfälle setzt eine genaue Beschreibung der jeweiligen Sachverhalte in diesem Feld voraus; im Rahmen des vorliegenden Aufsatzes ist dies nicht zu leisten. Vgl. dazu Cumper 2015.

Logik eines „Null-Summen-Konflikts“, wonach jeder Geländegewinn für die andere Seite per se als Niederlage für die eigene Position verbucht wird. Dies geschieht etwa dann, wenn antiliberale politische Akteure in Polen, Ungarn, Brasilien oder den USA jeden Durchbruch bei der rechtlichen und gesellschaftlichen Anerkennung von Regenbogenfamilien als angebliche Beeinträchtigung der Religionsfreiheit attackieren. Worin genau die behauptete Beeinträchtigung eigentlich bestehen soll, bleibt dabei meist völlig unklar. Zur Polarisierung tragen häufig aber auch liberale oder links orientierte Aktivist*innen bei, die im nachvollziehbaren Protest gegen religiös unterlegten Anti-Genderismus die Religions- und Weltanschauungsfreiheit als solche de-legitimieren – vielleicht auch deshalb, weil sie deren freiheitsrechtliche Grundstruktur nie wirklich zur Kenntnis genommen haben (vgl. Raday 2007). Systematische Missverständnisse der Religions- und Weltanschauungsfreiheit werden jedenfalls auf allen Seiten gepflegt.

Das Gegenprogramm zur kulturkämpferischen Polarisierung besteht darin, die Unteilbarkeit der Menschenrechte ernst zu nehmen – gerade auch mit Blick auf die derzeit besonders brisanten Auseinandersetzungen im Spannungsfeld von Religionsfreiheit und Gender-Gerechtigkeit. Mit bloßen Postulaten ist dies nicht getan. Verlangt sind vielmehr empirische Präzision bei der situativen Konfliktbeschreibung und normative Sorgfalt bei der fallbezogenen Interpretation aller im Streit stehenden menschenrechtlichen Gehalte. Voraussetzung ist vor allem aber ein angemessenes Verständnis der Religions- und Weltanschauungsfreiheit, deren freiheitsrechtlicher Kern gegen verschiedene Verformungen in Richtung eines anti-liberalen Rechtstitels vorweg geklärt werden muss.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich immer wieder, dass die Konfliktkonstellationen im Spannungsfeld von Religionsfreiheit und Gender-Gerechtigkeit in der Regel weit komplexer sind als sie sich in abstrakt-antagonistischen Lesarten zunächst darstellen mögen.¹⁸ Natürlich sind in den meisten konkreten Konfliktfällen am Ende Entscheidungen unvermeidlich, mit denen erfahrungsgemäß nicht alle Konfliktparteien gleichermaßen einverstanden sind. Ein ganzheitliches Verständnis der Menschenrechte schließt kontextuelle Prioritätensetzungen und entsprechende Entscheidungen keineswegs aus.¹⁹ Es darf jedoch nicht sein, dass eine der in Streit stehenden

18 Ein Beispiel dafür bieten die politischen und juristischen Auseinandersetzungen um das islamische Kopftuch in Deutschland und anderswo. Dabei hat sich immer wieder gezeigt, dass es keineswegs legitim wäre, in jeder Kopftuchträgerin ein Opfer oder eine Komplizin patriarchaler Unterdrückungsverhältnisse zu sehen. Solche Zuschreibungen finden dennoch nach wie vor statt. Besonders problematisch sind sie dann, wenn sie dem Selbstverständnis der konkreten Person überhaupt keinen Raum geben.

19 Wohl aber ist die Unteilbarkeit der Menschenrechte inkompatibel mit abstrakten Hierarchisierungen zwischen unterschiedlichen Menschenrechten.

menschenrechtlichen Interessen schon im Vorfeld gleichsam vom Tisch gefegt wird. Weder kann die Berufung auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit konkurrierende menschenrechtliche Anliegen beiseiteschieben; noch können Gender-bezogene Menschenrechte Anliegen der Religionsfreiheit zum Verstummen bringen. Die Formel von der „Unteilbarkeit“ aller Menschenrechte, die einander wechselseitig bedingen und voraussetzen, macht das Geschäft der politischen bzw. juristischen Entscheidungsfindung im Konfliktfall somit also nicht gerade einfacher. Genau darin besteht ihre unverzichtbare Funktion. Der bequeme Ausweg, den schwierigen Analyse- und Bewertungsprozess durch abstrakte Vorrangregeln abzukürzen, wird dadurch bewusst verbaut.

Eine ganzheitliche Sicht der verschiedenen Menschenrechtsnormen ist vor allem deshalb unverzichtbar, um Menschen in komplexen Lebenslagen überhaupt gerecht werden zu können. Nehmen wir das Beispiel religiös orientierter Frauen, von denen viele eben *beides gleichzeitig* wollen: einerseits die volle Gleichberechtigung von Männern und Frauen und andererseits den Respekt ihrer Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die ja durchaus auch zur Rückendeckung für feministische Neu-Lektüre religiöser Quellen dienen kann (vgl. Shachar 2013). Bei einer solchen nicht selten anzutreffenden Interessenslage können bekanntlich schwierige Konflikte in Familie, Milieuumfeld, Arbeitsplatz, Religionsgemeinschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen entstehen. Dies gilt erst recht, wenn Menschenrechtsforderungen bezüglich sexueller Orientierung und Gender-Identität mit ins Spiel kommen, die bei religiösen Traditionalist*innen nach wie vor oft Abwehrreaktionen auslösen. Im Gegenzug ist es zu erwarten, dass viele Lesben, Schwule oder Trans-Personen mit Religion vor allem unangenehme Erfahrungen, etwa die Stigmatisierung eines angeblich „sündigen“ Lebenswandels, verbinden und sich deshalb gegenüber religiösen Belangen eher distanzieren oder dezidiert ablehnend verhalten. Es wäre aber falsch anzunehmen, dass dies das durchgängige Muster oder die einzige Option wäre. Auch im Spannungsfeld zwischen Religions- und Weltanschauungsfreiheit und den Freiheitsrechten auf sexuelle Orientierung und Anerkennung unterschiedliche Gender-Identitäten gibt es eine Vielfalt der Lebenswege, Lebenswünsche und Optionen, bis hin zu innovativen Projekten von Queer-Theologie.²⁰

Patentlösungen in diesem Spannungsfeld haben die Menschenrechte natürlich nicht zu bieten. Wenn sie den Menschen in ihren komplexen Bedarfslagen gerecht werden wollen, müssen sie allerdings in jedem Fall die verschiedenen Dimensionen des

²⁰ Vgl. www.queertheology.com/sodom-gomorrah-homosexuality-bible.

Menschseins *miteinander* berücksichtigen. Dies wiederum verlangt eine vernünftige Koordination der unterschiedlichen Menschenrechtsnormen. Der Begriff der unteilbaren Menschenrechte steht für die immer wieder neu zu leistende Aufgabe, die ganzheitliche Perspektive des Menschenrechtsschutzes auch im Blick auf Spannungen durchzuhalten.

Auf einer Konferenz zu Synergien zwischen Religions- und Weltanschauungsfreiheit und Freiheitsrechten im Kontext menschlicher Sexualität, die im Juni 2016 im Genfer Völkerbundpalast stattfand, plädierte die stellvertretende UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Kate Gilmore, dezidiert für ein holistisches Menschenrechtsverständnis.²¹ Die existenziellen Dimensionen menschlichen Lebens – Glaubensüberzeugungen und Liebesbeziehungen – abstrakt gegeneinander auszuspielen, so Gilmore, könne nur zu Unheil und Unrecht führen; dass dies manchmal gar im Namen antagonistischer Menschenrechtsansprüche geschehe, sei absurd, ja unerträglich. Vielmehr bestehe die Aufgabe der Menschenrechte gerade darin, gesellschaftlich konstruierte Dichotomien aufzubrechen. Das waren klare Worte. Zwar ist ein ganzheitlicher Menschenrechtsansatz keine Garantie für Erfolge in konkreten Konfliktfällen; er verbessert aber immerhin die Chancen dafür, dass Menschen die unterschiedlichen Aspekte ihrer Identität miteinander in Einklang bringen und dafür Respekt in ihrem Umfeld erfahren können.

4. Bleibende Aktualität

Die Menschenrechte sind zentraler Bestandteil und zugleich kritischer Maßstab gesellschaftlicher Aufklärung. Dass dabei der Religions- und Weltanschauungsfreiheit eine produktive Rolle zukommt, scheint nicht immer ausreichend klar zu sein. Im Englischen liegt es schon sprachlich nahe, die „human rights“ eng mit dem Begriff „humanism“ in Verbindung zu bringen, der im Englischen oftmals stärker religionskritisch klingt als die diesbezüglich offenere Semantik des „Humanismus“ im Deutschen. So kann es dann passieren, dass die „human rights“ – als Ausdruck säkular-humanistischer Aufklärung – einer „religious freedom“ entgegengesetzt werden, die womöglich schlicht mit Tendenzen von Gegenaufklärung assoziiert wird.

²¹ Die stellvertretende Hochkommissarin für Menschenrechte, Kate Gilmore, moderierte das Abschlusspodium der Konferenz „Religious Freedom and Human Sexuality“, die ich in meiner damaligen Funktion als UN-Sonderberichterstatter für Religionsfreiheit in Kooperation der Organisation „Muslims For Progressive Values“ im Juni 2016 im Genfer Völkerbundpalast durchgeführt habe. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Konferenz sind dokumentiert unter: www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/FORBAndSexuality.pdf.

Die Frage nach dem Stellenwert der Religions- und Weltanschauungsfreiheit im Gesamt der Menschenrechte bietet deshalb die Gelegenheit, die Debatte um das Verständnis von Aufklärung in spezifizierter Form weiterzuführen. „Ich fürchte“, so schrieb vor fast 250 Jahren Moses Mendelssohn an Kant, „die Philosophie hat ihre Schwärmer, die ebenso ungestüm verfolgen und fast noch mehr auf das Proselytenmachen gesteuert sind als die Schwärmer der positiven Religion.“²² Als Angehöriger einer traditionell verachteten religiösen Minderheit war Mendelssohn besonders sensibel für die Gefahr, dass die Aufklärungsphilosophie, zu der er selbst etliche Beiträge leistete, auch zu neuen Verengungen führen könnte. Dazu zählte er die in aufklärerischen Debatten immer wieder anzutreffende Erwartung, „alle Lichter auslöschen zu müssen, um die völlige Beleuchtung ungeteilt aus dem Lichte der Vernunft strömen zu lassen“.²³ Gegen Assimilationstendenzen, die sich damals seiner Einschätzung nach im Namen einer verengten Aufklärung breit zu machen drohten, verlangte Mendelssohn als einer der Ersten im deutschsprachigen Raum die Anerkennung einer umfassenden Religionsfreiheit als Menschenrecht.²⁴

Wer im Namen humanistischer Aufklärung die Religions- und Weltanschauungsfreiheit aus dem Kanon der Menschenrechte entfernen wollte, müsste sich auch heute vorhalten lassen, ein verengtes Verständnis von Aufklärung und Humanismus zu vertreten. Denn in der Religions- und Weltanschauungsfreiheit kommen Dimensionen zu Wort, ohne deren Berücksichtigung die Menschenrechte der *conditio humana* nicht vollumfänglich gerecht werden könnten. Menschen sind Wesen, die existenzielle Grundüberzeugungen religiöser oder weltanschaulicher Art ausbilden können, an denen sie ihr Leben – in der Regel in Gemeinschaft mit anderen Menschen – ausrichten. Dies macht das Leben nicht immer leichter – und es macht auch die Praxis der Menschenrechte nicht immer leichter. Selbst manche der „Komplikationen“, die im Verhältnis zwischen Religionsfreiheit und anderen Menschenrechten auftreten, spiegeln freilich Perspektiven des Menschseins wider, auf deren Beachtung ein Menschenrechtsansatz nicht verzichten kann, wenn er den Menschen in ihrer komplexen Lebenswirklichkeit zu ihren Rechten verhelfen will. Freiheit ist eben nicht nur die Freiheit innerhalb der Gleichgesinnten und ähnlich Denkenden. Wenn Liberalität mehr sein soll als ein bestimmter in liberalen Milieus vorherrschender urbaner „Life-

22 Brief Mendelssohns an Kant vom 16. Oktober 1785.

23 Moses Mendelssohn, *Morgenstunden oder über das Dasein Gottes*, Stuttgart: Reclam, 1979: 144. Die Bemerkung richtet sich unmittelbar gegen Hermann Samuel Reimarus, dessen Fragmente posthum von Lessing herausgegeben worden sind.

24 Vgl. vor allem Moses Mendelssohn, *Jerusalem oder über religiöse Macht und Judentum*, gemeinsam mit der Vorrede zu Manassch Ben Israels „Rettung der Juden“ neu ediert von David Martyn, Bielefeld 2001.

style“, muss sie sich auch im fairen Umgang mit Überzeugungen und Manifestationen bewähren, die zu verstehen oft schwerfällt und manchmal unmöglich erscheinen mag.

In einem viel zitierten Grundsatzurteil hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte deutlich vor fast 30 Jahren gemacht, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit zu den unverzichtbaren Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft gehört. Während ihre Bedeutung für die Gläubigen aus unterschiedlichen Religionen von vornherein offensichtlich sei, stelle die Religions- und Weltanschauungsfreiheit „zugleich ein wertvolles Gut für Atheisten, Agnostiker, Skeptiker und religiös Indifferente“ dar, so das Straßburger Gericht. Die einschlägige Passage des Urteils mündet in ein klares Bekenntnis zur Bedeutung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit für die Gestaltung pluralistischer Koexistenz in der modernen Gesellschaft: „Der Pluralismus, der mit einer demokratischen Gesellschaft unauflöslich verbunden ist und über Jahrhunderte hinweg mühsam erreicht wurde, hängt an ihr.“²⁵

Literatur

- Bielefeldt, Heiner/Ghanea, Nazila/Wiener, Michael (2016): *Freedom of Religion or Belief. An International Law Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Bielefeldt, Heiner/Wiener, Michael (2019): *Religious Freedom Under Scrutiny*. Pennsylvania University Press.
- Bielefeldt, Heiner/Wiener, Michael (2020): *Religionsfreiheit auf dem Prüfstand. Konturen eines umkämpften Menschenrechts*, Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Brown, Wendy (2019): *In the Ruins of Neoliberalism. The Rise of Antidemocratic Politics in the West*. New York: Columbia University Press.
- Cumper, Peter (2015): Freedom of religion and human rights laws – awkward bedfellows. In: van den Brink, Marjolein/Burri, Susanne/Goldschmidt, Jenny (eds.): *Equality and human rights: nothing but trouble?* SIM, Netherlands Institute of Human Rights, 283-304.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Loobuyck, Patrick (2014): Critical Remarks on the Pro-Religion Apriority of the RELIGARE Project. In: Foblet, Marie-Claire/Alidadi, Katayoun/Nielsen, Jørgen S./Yanasmayan, Zeynep (eds.): *Belief, Law and Politics: What Future for a Secular Europe?*. Farnham: Ashgate, 227-236.
- Raday, Frances (2007): Culture, Religion, CEDAW's Article 5 (a). In: Schöpp-Schilling, Beate/Flinnterman, Cees (eds.): *The Circle of Empowerment: Twenty-Five Years of the UN-Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*. New York: Feminist Press.
- Shachar, Ayelet (2013): Entangled: family, religion and human rights. In: Holder, Cindy/Reidy, David (eds.): *Human Rights. The Hard Questions*. Cambridge: Cambridge University Press, 115-135.
- Sullivan Winnifred Fallers (2005): *The Impossibility of Religious Freedom*. Princeton: Princeton University Press.

²⁵ Urteil Kokkinakis versus Griechenland vom 25. Mai 1993, Abschnitt 31 (Übersetzung H.B.).

- Sullivan, Winnifred Fallers/Hurd, Elizabeth Shakman/Mahmoud, Saba/Danchin, Peter G. (eds.) (2015): *Politics of Religious Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Temperman, Jeroen (2016): *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence and Discrimination*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zucca, Lorenzo (2015): Freedom of Religion in a Secular World. In: Cruft, Rowan/Liao, S. Matthew/Renzo, Massimo (eds.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 388-406.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2234>

Rainer Huhle

Verschwunden. Von der Schwierigkeit, das Unfassbare begreifbar zu machen

Zusammenfassung

Der Aufsatz gibt einen Überblick über die Herausbildung und Kodifizierung des „gewaltsamen Verschwindenlassens“ als internationales Verbrechen. Er zeigt, wie die Erfahrungen der betroffenen Menschen und juristische Begrifflichkeiten erst zueinander finden mussten, damit das Verschwindenlassen als spezifischer krimineller Akt begriffen und strafrechtlich definiert werden konnte. Ursprünglich vor allem geprägt durch das „Modell“ der chilenischen und argentinischen Diktaturen haben sich die Erscheinungsformen des Verschwindenlassens heute in viele verschiedenen politische und soziale Kontexte verästelt und stellen die juristischen Definitionen in den internationalen normativen Texten erneut auf die Probe.

Abstract

The essay offers an overview over the development and codification of „(en)forced disappearance“ as an international crime. It shows that the experience of persons affected by the crime and legal concepts had to meet, as a precondition for the configuration of the criminal act and its legal definition. Originally marked by the „model“ of the dictatorships in Chile and Argentina, forced disappearances occur today in many different political and social contexts, challenging the legal definitions in the international human rights norms.

1. Gewaltsames Verschwindenlassen – das Verbrechen im Verborgenen

Das Verbrechen des gewaltsamen Verschwindenlassens¹ ist erst spät (2006) durch eine der menschenrechtlichen Kern-Konventionen kodifiziert worden.² Dabei ist es als Technik der Repression von Diktaturen keineswegs neu. Unter dem NS-Regime

1 Ich gebrauche in diesem Text überwiegend den Ausdruck „gewaltsames Verschwindenlassen“ in Anlehnung an die international gebräuchlichen Ausdrücke „(en)forced disappearance“, „disparition forcée“ und „desaparición forzada“ und damit in Abweichung von der offiziellen deutschen Übersetzung (BT-Drs. 16/12592, 8. April 2009), die einfach von „Verschwindenlassen“ spricht, wohl aus der Überlegung heraus, dass das in diesem substantivierten Verbum enthaltene aktive Element schon die Gewalt impliziere. Meiner Erfahrung nach kommuniziert die Rede vom „Verschwindenlassen“ aber nicht ausreichend die Gewalt, die dieses Verbrechen beinhaltet. (vgl. auch die URL der spezialisierten deutschen Website <https://gewaltsames-verschwindenlassen.de/>).

2 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (A/HR-C/1/L.2).

wurde das Verschwindenlassen von Widerstandskämpfern unter der Bezeichnung „Aktion Nacht und Nebel“ durch einen Befehl Hitlers an die Wehrmacht sogar genau vorgegeben und seine erhoffte terroristische Wirkung beschrieben. Im Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess und im Juristenprozess wurde die Aktion ausführlich dokumentiert und floss in das Urteil gegen General Keitel und andere Angeklagte ein.

Trotz dieser sehr deutlichen Beschreibung des Verschwindenlassens und seiner intendierten Folgen in den Nürnberger Prozessen findet das Verbrechen des gewaltsamen Verschwindenlassens – bzw. ein Recht, davor geschützt zu werden – sich explizit weder in der Universellen Erklärung der Menschenrechte von 1948 noch in ihrem gleichzeitigen amerikanischen Pendant, und auch später nicht im Pakt über bürgerliche und zivile Rechte von 1966. Daran zeigt sich einmal mehr, wie getrennt sich nach 1945 die menschenrechtlichen und strafrechtlichen Säulen des internationalen Menschenrechtsschutzes entwickelten (vgl. Huhle 2017). Es hängt aber auch damit zusammen, dass das Verbrechen des Verschwindenlassens lange Zeit nicht als eigenes Verbrechen mit eigenen Merkmalen und vor allem mit besonderen Folgen für die Angehörigen erkannt wurde. Das war schon in Nürnberg so, wo man anhand der deutlichen Sprache des „Führerbefehls“ zwar die vergleichsweise wenigen Opfer der Aktion „Nacht und Nebel“ in ihrer Besonderheit erkannte, nicht aber, dass auch Millionen von weiteren Opfern des NS-Regimes vor ihrer Ermordung ihrer Freiheit beraubt und von jeder Kommunikation abgeschnitten waren, während ihren Angehörigen falsche Nachrichten über den Verbleib der Verschleppten gemacht wurden und damit die wesentlichen Elemente des gewaltsamen Verschwindenlassens ebenfalls gegeben waren (vgl. Huhle 2014). Dieses Verschwindenlassen blieb damals und bleibt auch heute noch häufig selbst „verschwunden“, nämlich hinter dem einfach zu begreifenden Verbrechen des Mordes, so etwa bei den Tausenden von jungen Männern, die von der kolumbianischen Armee vor allem in den Jahren 2003 bis 2008 ermordet und dann als angeblich im Gefecht gefallene Guerilleros („falsos positivos“) präsentiert wurden. Auch in diesen Fällen, die seit 2021 in einem Sammelverfahren von der kolumbianischen Friedensjustiz untersucht werden,³ ging der Ermordung häufig ein gewaltsames Verschwindenlassen voraus.

Mit der Ermordung des Opfers, sofern diese aufgeklärt oder zumindest unterstellt wird, wird das vorangegangene gewaltsame Verschwindenlassen gewissermaßen unsichtbar gemacht. Zumindes gilt das häufig für die Öffentlichkeit und auch für die Justiz, selbst heute noch, obwohl es inzwischen eine ausgefeilte gesetzliche Beschreibung

3 Jurisdicción Especial para la Paz, Caso 03 denominado „muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado“.

des Tatbestands des gewaltsamen Verschwindenlassens gibt, der vor allem im interamerikanischen Bereich auch von der Jurisprudenz entwickelt worden ist. Gerade dieses Unsichtbarmachen des Verbrechens gehört aber zum Kern des besonderen Leids, das das gewaltsame Verschwindenlassen für die Angehörigen und sonstigen der verschwundenen Person nahestehenden Menschen bedeutet. Die verschwundene Person ist ein „Tot-Lebendiger“, ein „dem Tod geraubter Toter“, ein „immer Gegenwärtiger in der Abwesenheit seiner selbst.“⁴ Die „unendliche Abwesenheit“ (Rojas Baeza 2009) der Verschwundenen reproduziert ständig, oft ein Leben lang, die Ungewissheit über das Schicksal der verschwundenen Person, überlässt die Angehörigen einem unauflösbaren emotionalen Konflikt zwischen der Hoffnung auf ein Wiedersehen und der Vorstellung eines schrecklichen Endes.

Die Verweigerung der Aufklärung des Geschehenen ermöglicht den Tätern im Staatsapparat außerdem, die Angehörigen mit Falschmeldungen zu quälen und die Schuld an dem Verbrechen den Opfern selbst zuzuschieben. Bekannte Beispiel sind die genannten „falsos positivos“ in Kolumbien oder die „Operación Colombo“ bzw. „Liste der 119“, eine 1975 groß angelegte Propaganda- und Desinformationsaktion der chilenischen Militärjunta, die auf der Lüge beruhte, dass 119 verschwundene Oppositionelle sich in die Nachbarländer abgesetzt und dort gegenseitig umgebracht hätten (vgl. La Gran Mentira 1994). In den Diktaturen Lateinamerikas ging es vor allem darum, durch das gewaltsame Verschwindenlassen Unsicherheit in der Gesellschaft und insbesondere oppositionellen Netzwerken zu stiften. Wo das Verschwindenlassen in großem Umfang auch unter gewählten Regierungen geschieht, wie etwa in Kolumbien oder Mexiko, kommt dazu noch das Ziel, den Schein von Rechtsstaatlichkeit zu wahren: Verschwundene lassen sich leichter aus den Verbrechenstatistiken halten, wie etwa die kolumbianischen Sicherheitskräfte ganz unverblümt erklärten: Der kolumbianische Chef einer der paramilitärischen Banden, deren Kooperation mit den offiziellen Sicherheitsorganen inzwischen gründlich dokumentiert ist,⁵ sagte in einem Interview, was er auch vor der Justiz – bislang ohne Konsequenzen für die betroffenen Militärs und Polizisten – erklärt hatte: „Wir griffen uns die Leute, zerstückelten sie und warfen sie in den Kanal. Denn wenn wir die Leichen einfach liegen ließen, riefen uns die Militärs und hielten uns vor, dass wir auf diese Weise die Statistiken über Gewalttaten steigen ließen und damit Unruhe in der Gegend auslösten und die Menschenrechtler in Bewegung setzten und dass das sogar dazu führen könnte, dass die Kommandanten versetzt werden oder gar ihre Beförderung verlieren könnten.“

⁴ Gómez Mango 2004, zitiert nach Gatti 2011: 99.

⁵ Vgl. etwa Centro Nacional de Memoria Histórica 2018.

Das war der Grund, warum wir die Leute verschwinden ließen, weil die Sicherheitskräfte es von uns verlangten und uns dafür Leute aus der ganzen Gegend brachten, damit wir sie nach diesem Verfahren beseitigten.“⁶

Systematische Vertuschungen und Falschmeldungen charakterisierten auch in Algerien die Repressionstechnik des Verschwindenlassens, nicht nur während Frankreichs Kolonialkrieg gegen die Unabhängigkeitsbewegung, sondern auch später, vor allem in den 1990er Jahren; sie hatten ähnlich desaströse Wirkungen für die Überlebenden: „Täter und unliebsame Zeugen verschwinden, Leichen verschwinden, der Tod verschwindet: diese Leere durch das Auslöschen aller Spuren [...] schafft eine Atmosphäre der ständigen Bedrohung für die Lebenden, nimmt ihnen die Fähigkeit das Geschehen zu verstehen oder den Prozess des Trauerns abzuschließen.“ (Stora 2001: 112). Aber auch ohne politische Orchestrierung falscher Erklärungen des Verschwindens müssen sich die Angehörigen häufig mit Verzerrungen der Wirklichkeit auseinandersetzen. „Bestimmt ist sie mit ihrem Freund abgehauen“ oder „Es wird schon seinen Grund haben, dass er sich nicht blicken lässt“ sind Sätze, mit denen Behörden in vielen Ländern routinemäßig die suchenden Angehörigen abspesen und damit auch rechtfertigen, dass sie sich ihrer Pflicht, das Verschwinden aufzuklären, entziehen, selbst wenn klare Anzeichen vorliegen, dass dieses Verschwindenlassen nicht freiwillig ist, sondern möglicherweise ein Verbrechen vorliegt.

Diese Strategien des gewaltsamen Verschwindenlassens und ihre Auswirkungen zu verstehen, war für die Opfer äußerst schwierig, genauso wie sich dagegen zur Wehr zu setzen und Gegenstrategien zu entwickeln. Doch dann war es gerade das besonders Diabolische der Praxis des gewaltsamen Verschwindenlassens, das unter den Angehörigen außergewöhnliche Energien mobilisierte, die die Bewegung der Opfer des gewaltsamen Verschwindenlassens zu einer mächtigen Stimme machten. Gegen die verwirrenden Lügen formulierten sie emphatisch den Anspruch, die Wahrheit zu erfahren, wie in einem der frühesten öffentlichen Aufrufe, den 236 Frauen 1977 zum 10. Dezember, dem internationalen Tag der Menschenrechte, in der argentinischen Tageszeitung „La Nación“ mit der Überschrift „Wir verlangen nur die Wahrheit“ veröffentlichten:

„Die WAHRHEIT, die wir verlangen, ist zu wissen ob unsere VERSCHWUNDENEN LEBENDIG ODER TOT SIND UND WO SIE SIND [...] Wir ertragen diese grausamste aller Foltern für eine Mutter nicht mehr, die UNGEWISSHEIT über

6 Alfredo Molano Jimeno: Interview mit Über Banquez Martínez alias „Juancho Dique“, in: El Espectador, 22. Juni 2021 (<https://www.pressreader.com/colombia/el-espectador/20210622/281762747218913>); Übersetzungen im Text erfolgten durch den Autor.

das Schicksal ihrer Kinder. [...] Wir haben alle Mittel ausgeschöpft, um an die WAHRHEIT zu gelangen, deshalb rufen wir heute öffentlich um Hilfe aller guten Menschen die wirklich DIE WAHRHEIT UND DEN FRIEDEN LIEBEN, UND ALLER DERER, DIE AUFRICHTIG AN GOTT UND DAS JÜNGSTE GERICHT GLAUBEN, DEM SICH NIEMAND ENTZIEHEN KANN.“⁷

Einen solchen Aufruf eineinhalb Jahre nach der Errichtung der Militärdiktatur in Argentinien zu veröffentlichen, erforderte großen Mut. Aber einmal an die Öffentlichkeit gelangt, war die Stimme der „Madres“ nicht mehr aufzuhalten. Obwohl auch aus ihrem eigenen Kreis mehrere profilierte Frauen „verschwunden wurden“, wurden ihre wöchentlichen stundenlangen Demonstrationen vor dem Regierungssitz auf der Plaza de Mayo in Buenos Aires zum weltweiten wirkmächtigen Symbol für den Widerstand gegen das Verschwindenlassen. Die im Zeitungsaufruf angesprochenen Themen wurden zu den zentralen Forderungen der Bewegung: „¿Dónde están?“ (Wo sind sie?) und „¡Vivos los llevaron, vivos los queremos!“ (Lebend haben sie sie mitgenommen, lebend wollen wir sie wieder!).

Wie auch etwa zur gleichen Zeit in Chile (vgl. Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile 1977) konzentrierten sich die Forderungen der Angehörigen zunächst auf die Enthüllung der Wahrheit über das Schicksal der Verschwundenen. Doch einige Jahre später, angesichts der behördlichen Mauern, gegen die sie ständig anliefen, und auch der vergeblichen Versuche, vor den nationalen Gerichten Aufklärung zu erhalten, wollten die Mütter und Angehörigen die Gerechtigkeit nicht mehr dem Jüngsten Gericht überlassen. „Verdad y Justicia“ (Wahrheit und Gerechtigkeit) wurde ein weiterer nicht zu überhörender Ruf der Mütter und der sie unterstützenden Menschenrechtsbewegungen. Die Forderung nach Gerechtigkeit war und ist dabei vor allem mit der Idee verbunden, dass ohne Bestrafung der Täter das gewaltsame Verschwindenlassen nicht aufhören würde, dass es, in der Terminologie der „transitional justice“ keine Garantien gegen die Wiederholung des Verbrechens gebe. Der Ruf nach Wahrheit und Gerechtigkeit mündete dann in die Parole „Nunca Más“ (Nie wieder), wie schon der Bericht der argentinischen Wahrheitskommission über die Verschwundenen überschrieben war (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas 1984).

7 Gorini 2015: 118. Ein Facsimile des Aufrufs im Anhang des Buches und in besserer Qualität auf: <https://recursossecundarios.blogspot.com/2019/09/historia-iii-solo-pedimos-la-verdad.html>. Die Großschreibungen sind original.

2. Wie das Recht das Unfassbare zu erfassen suchte

Auf dem Höhepunkt der Praxis des gewaltsamen Verschwindenlassens in den latein-amerikanischen Diktaturen der 1970er und 1980er Jahre existierte dieses Verbrechen in keinem nationalen Strafgesetzbuch. Auch im internationalen Menschenrechtsrecht – ein internationales Strafrecht gab es ja noch nicht – war kein Begriff für die Beschreibung oder gar Sanktionierung des Verbrechens da. Selbst menschenrechtsorientierte JuristInnen wie die Mitglieder der seit 1959 bestehenden Interamerikanischen Menschenrechtskommission (IAMRK) zeigten sich dem gewaltsamen Verschwindenlassen gegenüber einigermaßen hilflos, eben weil die Umstände des Verschwindenlassens unbekannt blieben und kein *corpus delicti* vorhanden war. Zwar nahm die IAMRK einige Fälle von Verschwundenen schon ab den frühen 1970er Jahren in ihre Berichte an die OAS auf, doch erst im Angesicht des massenhaften Verschwindenlassens unter den Diktaturen in Chile und Argentinien zog die Kommission die Konsequenz, dass dieses Verbrechen aufgrund seiner besonderen Merkmale auch juristisch anders behandelt werden müsse (ausführlich: López Cárdenas 2017: 77 ff.). Einen entscheidenden Durchbruch brachte ihr Besuch 1979 in Argentinien, gut drei Jahre nach der Machtergreifung der Militärs. Während dieses zweiwöchigen Besuchs nahm die IAMRK fast 6000 Anzeigen von Opfern der Diktatur auf und verfasste anschließend einen umfassenden Bericht von 140.000 Wörtern.⁸ Ein langes Kapitel dieses Berichts ist dem „Problem der Verschwundenen“ gewidmet, in dem die Kommission eine ausführliche Analyse des gewaltsamen Verschwindenlassens und seiner Folgen für die Betroffenen vornimmt und keinen Zweifel daran lässt, dass sie den Staat für viele dieser Verbrechen verantwortlich sieht. Spätestens mit diesem Bericht sind auch die Begriffe „Verschwindenlassen“ (*desaparición*) und „Verschwundene“ (*desaparecidos*) endgültig in der internationalen Rechtssprache angekommen. Schon vor der Veröffentlichung des Argentinienberichts der IAMRK hatte die Vollversammlung der OAS erstmals in ihrem Jahresbericht „die Praxis des Verschwindenlassens“ als einen „Angriff auf das Gewissen der Völker der Hemisphäre“ und deren Werte und völkerrechtliche Verpflichtungen bezeichnet.⁹

Parallel dazu hatte bereits die UNO die Initiative ergriffen, um auf die Berichte über massive Menschenrechtsverletzungen in Chile, einschließlich zahlreicher Fälle von Verschwundenen, zu reagieren. Die damalige Menschenrechtskommission setzte eine „Ad-Hoc-Arbeitsgruppe“ zur Untersuchung der Lage in Chile ein, die Ende 1975

⁸ OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11. April 1980.

⁹ OEA.AG/RES.443 (IX-O/79), 31. Oktober 1979.

ihren ersten Bericht vorlegte.¹⁰ Gegenüber Argentinien war die UN-Menschenrechtskommission weniger konsequent. Die harte diplomatische Gegenwehr der argentinischen Militärjunta gegen entsprechende Vorstöße ließ die Bemühungen des Direktors der UN-Menschenrechtsabteilung (dem Vorläuferorgan des heutigen Menschenrechts-Hochkommissariats), Theo van Boven, scheitern und führte letztlich zu dessen Abberufung.¹¹ Auch Berichte über weitere Fälle massenhaften Verschwindenlassens in anderen Ländern¹² führten zu keinen dem chilenischen Fall vergleichbaren Anstrengungen innerhalb der UNO.

Der Chile-Bericht der Ad-Hoc-Gruppe enthält, ebenso wie der Folgebericht ein Jahr später, ein längeres Kapitel, das die besonderen Auswirkungen der Praxis des Verschwindenlassens auf die Angehörigen, insbesondere die Frauen beschreibt. Der Bericht nimmt die Begriffe „Verschwindenlassen“ und „Verschwundene“ auf, setzt sie aber noch durchgehend in Anführungszeichen. Dieser Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe, aus der 1980 die „Die Arbeitsgruppe über erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwinden“ (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, WGEID) hervorging¹³, kann somit als ein Dokument gelesen werden, in dem die von den Opfern gebrauchte Redeweise von den „Verschwundenen“ aufgenommen und in ein offizielles Rechtsdokument eingeführt wurde. Und bald schon verschwanden die Anführungszeichen. Von der Menschenrechtskommission gelangte „das Problem der Verschwundenen“ bald auch auf die Tagesordnung der UN-Generalversammlung. 1978 verabschiedete diese eine Resolution über „Verschwundene Personen“¹⁴ und zog damit die Konsequenz aus den Berichten über Chile, aber inzwischen auch einer Reihe von weiteren Ländern „relating to enforced or involuntary disappearances of persons as a result of excesses on the part of law enforcement or security authorities or similar organizations“. Dass das Verschwindenlassen ein Verbrechen war, war nun auch vom obersten Organ der Weltorganisation festgestellt worden, wobei sich die Generalversammlung in der Resolution zur rechtlichen Bewertung auf die Artikel 3, 5, 9, 10 und 11 der Universellen Menschenrechtserklärung,

10 Informe preliminar del Grupo de Trabajo ad hoc establecido en virtud de la resolución 8 (XXXI) de la Comisión de Derechos Humanos para investigar la situación actual de los derechos humanos en Chile (A/10285, 7. Oktober 1975).

11 Vgl. Guest 1990; zu van Bovens Abberufung und den Hintergründen siehe vor allem Kap. 24 und Appendix 1.

12 Vgl. die auf früheren Berichten fußende Zusammenstellung von Amnesty International: *Disappearances. A Workbook* (1981), deutsch erschienen als: *Nicht die Erde hat sie verschluckt. „Verschwundene“ – Opfer politischer Verfolgung* (1982).

13 Zur Entstehung und Entwicklung der WGEID siehe Frouville 2017, Rudolf 2000: 55-132.

14 Res. 33/173 Disappeared Persons, 90th plenary meeting, 20. Dezember 1978.

also die Rechte auf Leben, Freiheit, Sicherheit der Person, Freiheit von Folter, willkürlicher Verhaftung und das Recht auf einen fairen Prozess stützte, sowie auf die entsprechenden Artikel des zwei Jahre zuvor in Kraft getretenen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.¹⁵

Das Recht, nicht gewaltsam zu verschwinden, war also in dieser Resolution gewissermaßen ein patchwork-Recht, zusammengesetzt aus einer ganzen Reihe von verletzten Rechten, deren Summe zwar bereits einen Namen hatte, aber noch nicht als eigenständiges Recht formuliert war. Daran änderte zunächst auch die 1980 erfolgte Gründung der WGEID nichts, obgleich in ihrem Namen nun schon die Formel des „gewaltsamen Verschwindenlassens“ enthalten war, die zum Standardbegriff des internationalen Rechts für dieses Verbrechen werden sollte.¹⁶

Vor der gleichen Situation stand 1988 auch der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof (IAMRG), als er – es war nach fast zehn Jahren seines Bestehens überhaupt sein erster Fall – als erstes Gericht der Welt ein Urteil über gewaltsames Verschwindenlassen fällte, im Fall *Velásquez Rodríguez gegen Honduras*.¹⁷ In diesem in die Rechtsgeschichte eingegangenen wegweisenden Urteil befand das Gericht, „das Phänomen des Verschwindenlassens“ sei eine komplexe Form von Menschenrechtsverletzungen, die daher in integraler Form angegangen werden müsse. Weiter heißt es in dem Urteil, „das gewaltsame Verschwindenlassen von Menschen“ stelle eine „mehrfache und andauernde Verletzung zahlreicher in der [Amerikanischen] Menschenrechtskonvention“ anerkannter Menschenrechte dar, die „die Mitgliedsstaaten zu achten und zu garantieren verpflichtet“ seien. Der IAMRG führte in diesem Urteil also den Begriff des „gewaltsamen Verschwindenlassens“ als Menschenrechtsverletzung ein, obwohl es in seinem Bereich diesen Begriff noch in keinem Rechtstext gab. Er tat dies einerseits aufgrund seiner Analyse des vorliegenden Falls, aber auch unter explizitem Bezug auf die Arbeit der 1980 von der UNO eingesetzten WGEID und generell auf die Vorarbeiten durch verschiedene Resolutionen und Berichte im Rahmen der UNO und des interamerikanischen Systems.¹⁸

Endgültig kodifiziert wurde das Verbrechen des gewaltsamen Verschwindenlassens dann in den frühen 1990er Jahren in einem Prozess, der parallel und unter wechsel-

15 Chile hatte den Pakt noch unter Präsident Salvador Allende ratifiziert, Argentinien tat dies erst 1986, war also formell noch nicht durch ihn gebunden.

16 Im UN-Bereich hat sich der Begriff „Enforced Disappearance“ eingebürgert, im interamerikanischen Bereich der treffendere Begriff „Forced Disappearance“, wie z. B. im Namen der Inter-Amerikanischen Konvention gegen das Verschwindenlassen von 1994; siehe Huhle (2021b).

17 *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

18 Ebd.: Abs. 149-158.

seitiger Befruchtung im internationalen und im interamerikanischen Schutzsystem erfolgte (vgl. Brody/González 1992, Brody 1990). Zunächst verabschiedete 1992 die UN-Generalversammlung die „Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“.¹⁹ Im Gegensatz zu der knappen politischen Resolution von 1978 ist die Erklärung ein rechtsförmiger Text mit einer Präambel und 21 Artikeln, die das Verbrechen definieren, es verbieten, den Staaten klare Verpflichtungen für seine Verhütung und Bestrafung auferlegen und auch die Rechte der Opfer auf Entschädigung und Rehabilitation festlegen. 1994 verabschiedete die Generalversammlung der OAS die Inter-Amerikanische Konvention über Gewaltames Verschwindenlassen von Personen.²⁰ Diese stellt zwar den ersten rechtsverbindlichen Vertragstext über das Verschwindenlassen dar, doch blieb ihr Einfluss begrenzt, da sie in einigen Aspekten hinter der UN-Erklärung zurückblieb (vgl. Huhle 2021b) und auch die Jurisprudenz des IAMRG bereits in wichtigen Details weiter fortgeschritten war²¹.

Trotz dieser bedeutenden Fortschritte in der rechtlichen Identifizierung und Ächtung des Verbrechens des Verschwindenlassens wollten viele Angehörige von gewaltsam Verschwundenen und ihre Verbündeten in den Menschenrechtsorganisationen mehr: ein internationales Menschenrechtsabkommen, analog der damals entstehenden Anti-Folter-Konvention, das alle Aspekte des Verschwindenlassens erfasste und alle damit verbundenen staatlichen Praktiken benannte und sanktionierte. Diese Forderung wurde sogar schon sehr früh artikuliert. Anfang 1981 fand in Paris in den Räumen des Parlaments ein mehrtägiges international prominent besetztes Kolloquium statt (*Le refus de l'oubli* 1982), auf dem bekannte MenschenrechtsaktivistInnen und -juristInnen, AkademikerInnen, Theologen, sowie eine Reihe von Opfer/ZeugInnen und auch Abgesandte der UNO das gewaltsame Verschwindenlassen diskutierten. Auf dem Kongress wurden insgesamt drei Vorschläge für eine internationale Konvention gegen das Verschwindenlassen vorgelegt, darunter ein sehr ausführlicher des Menschenrechtsinstituts der Anwaltskammer von Paris, der nicht nur die wesentlichen Elemente des Verschwindenlassens und die daraus abzuleitenden Staatenpflichten präzise formuliert, sondern auch sehr detailliert die Funktionsweise eines künftigen Ausschusses zur Überwachung dieser

¹⁹ General Assembly resolution 47/133 of 18 December 1992.

²⁰ Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons (IACFDPP), in Kraft getreten (nach lediglich zwei Ratifizierungen) am 28. März 1996, 33 ILM 1529.

²¹ Zur umfassenden Rechtsprechung des IAMRG in Sachen Verschwindenlassen siehe u. a. Scovazzi/Citroni 2007, Schniederjahn 2017 sowie die Zusammenstellung des Gerichtshofs selbst: Corte Interamericana de Derechos Humanos (o.J.).

Konvention und zur Untersuchung von Verschwindenlassen beschreibt (ebd.: 313 ff.). Unter den Teilnehmenden waren Abgesandte der Mütter der Plaza de Mayo und zwei weitere prominente Argentinier: Adolfo Pérez Esquivel, der kurz zuvor den Friedensnobelpreis erhalten hatte, und der Schriftsteller Julio Cortázar. Aus Frankreich nahm u. a. der Richter Philippe Texier teil, der eine zentrale Rolle bei den Russell-Tribunalen innehatte, und Louis Joinet, ebenfalls Richter, der als Berichterstatter des Kongresses fungierte und später die nach ihm benannten „Joinet-Prinzipien“²² über den Kampf gegen die Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen schreiben sollte. Joinet war es auch, der mit einigen Kollegen das Projekt der Konvention in die Subkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten (der Vorläufer der heutigen Subkommission für Menschenrechte) einbrachte und dort den ersten offiziellen Entwurf für die Konvention erarbeitete, der dann der Menschenrechtskommission übergeben wurde.²³

Nach dem Ende der Diktatur in Argentinien waren es dann wieder Frankreich und die neue argentinische Regierung, die im Rahmen der UNO die diplomatischen Bemühungen um eine Konvention gegen das Verschwindenlassen vorantrieben. 2003 setzte die Menschenrechtskommission eine ständige Kommission (Inter-sessional Open-ended Working Group) zur Erarbeitung einer solchen Konvention ein, die dank der von allen Seiten anerkannten Arbeit ihres Vorsitzenden, des französischen UN-Botschafters Bernard Kessedjian nach nur drei Jahren einen abgestimmten Konventionstext vorlegte. Dieser wurde 2006 angenommen und trat nach den ersten 20 Ratifizierungen 2010 in Kraft.²⁴ Dreißig Jahre anhaltender Anstrengungen von Organisationen der Familienangehörigen von Verschwundenen, von Menschenrechtsorganisationen, engagierten JuristInnen, aber auch PolitikerInnen und DiplomatInnen hatten ihr Ziel erreicht.²⁵

22 Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Civil and Political), Final Report Prepared by Mr. Joinet Pursuant to Sub-Commission Decision 1996/119 (E/CN.4/SUB.2/1997/20).

23 Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Draft international convention on the protection of all persons from forced disappearance (E/CN.4/Sub.2/1998/19); näher zur Vorgeschichte der Konvention siehe Joinet 2009, Andreu-Guzmán 2001.

24 Deutscher Text: Internationales Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, BT-Drs. 16/12592 vom 8. April 2009.

25 In den Worten von Patricio Rice (2018), dem charismatischen irisch-argentinischen Überlebenden und langjährigen Vertreter von FEDEFAM, dem lateinamerikanischen Verband der Familienangehörigen von Verschwundenen: „Es brauchte eine Generation lang Überreden, Locken und Schmeicheln von Diplomaten, Anwälten und internationalen Funktionären, um sie von der Notwendigkeit einer solchen Konvention zu überzeugen.“

3. Die Konvention gegen das Verschwindenlassen von 2006/2010

Das Ergebnis dieser Bemühungen konnte sich in der Tat sehen lassen. Das „Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“ entspricht in großen Teilen den wesentlichen Forderungen der Opferverbände und der Menschenrechtsorganisationen und ist in etlichen Punkten deutlich fortschrittlicher, im Sinn der Garantie der Opferrechte, als die vorangegangenen Kernabkommen über Menschenrechte. Ohne an dieser Stelle tiefer in die Details gehen zu können, seien wenigstens die wesentlichen Elemente der Konvention stichpunktartig genannt.²⁶

Das Verbot des Verschwindenlassens ist absolut, d.h. notstandsfest und auch zu Zeiten bewaffneter Konflikte gültig (Art. 1).

Die Konvention gibt eine präzise und umfassende Definition des Verschwindenlassens, die alle Aspekte erfasst, die das komplexe Verbrechen konstituieren (Art. 2 und 6), einschließlich seines Charakters als andauerndes Verbrechen, solange die verschwundene Person nicht gefunden wird (Art. 8). Sie verlangt von den Staaten, dass das Verbrechen des Verschwindenlassens nach dieser Definition auch in die nationalen Strafgesetzbücher eingeführt und entsprechend umfassend verfolgt wird (Art. 4 und 3) – was z. B. Deutschland trotz mehrfacher Aufforderung des zuständigen Vertragsausschusses bisher jedoch nicht getan hat.

Mit Blick auf die Tatsache, dass immer häufiger auch nichtstaatliche Akteure, wie Gruppen der organisierten Kriminalität, Menschen verschwinden lassen, verpflichtet die Konvention die Staaten auch in diesen Fällen zur Ermittlung und Bestrafung der Schuldigen (Art. 3).²⁷

Umfassend ausgearbeitet sind die staatlichen Pflichten zur effektiven und raschen Aufklärung bei Anzeige von Verschwindenlassen, und zwar unter Beteiligung der Opfer (Art. 12 und 15), sowie von Garantien der Transparenz bei Festnahmen und Haft, einschließlich einer ausführlichen Ausgestaltung der Rechte auf Information (Art. 17-23). Die Konvention regelt auch umfassend die internationalen Verfolgungspflichten, Auslieferungsregelungen und Mindestnormen der Verjährung (Art. 7-11, 13-16).

Nicht ganz den Erwartungen der Menschenrechtsorganisationen entspricht das Fehlen eines Amnestieverbots, obgleich dieses bereits in der UN-„Erklärung“ von 1992

²⁶ Für eine detaillierte Darstellung der Bestimmungen der Konvention siehe Scovazzi/Citroni 2007, Ott 2011, Vermeulen 2012.

²⁷ Zu den damit verbundenen Problemen siehe Huhle 2013.

enthalten war, sowie das nur indirekte²⁸ Verbot, dass gewaltsames Verschwindenlassen vor die Militärgerichtsbarkeit gebracht wird, was ebenfalls in der Erklärung von 1992 sowie in der Inter-Amerikanischen Konvention gegen das Verschwindenlassen bereits explizit geregelt war.²⁹ Doch die oft bereits weitergehenden Bestimmungen des Völkerrechts, die nach Art. 37 der Konvention Vorrang haben, sowie die Interpretation des Ausschusses gegen das Verschwindenlassen haben diese Lücken des Vertragstextes behoben.

Besonders weiten Raum nimmt in der Konvention die Ausgestaltung der Rechte von Opfern des gewaltsamen Verschwindenlassens ein. Komplex ist bereits die Definition der Opfer, die nicht nur die verschwundenen Personen umfasst, sondern auch „jede natürliche Person, die als unmittelbare Folge eines Verschwindenlassens geschädigt worden ist“ (Art. 24.1). Diesem relativ weit gezogenen Personenkreis gewährt die Konvention Rechte, die teils deutlich über den Rahmen der bereits im menschenrechtlichen Völkerrecht etablierten Rechte hinausgehen.

Ausdrücklich aufgeführt werden die Rechte auf Wahrheit, auf Unterstützung bei der Suche nach den Verschwundenen, auf integrale Wiedergutmachung (d.h. materielle und moralische Wiedergutmachung) sowie auf Garantien der Nichtwiederholung (Art. 24). Zu Letzteren kann man auch das ausdrücklich erwähnte, in keiner anderen Konvention kodifizierte Recht der Betroffenen zählen, eigene Organisationen zur Aufklärung des Verschwindenlassens und zur Unterstützung der Opfer zu gründen, deren Arbeit von den Staaten garantiert werden muss (Art. 24.7).

In besonderer Weise sollen die Staaten schließlich nach Artikel 25 den Schutz von Kindern vor dem Verschwindenlassen gewährleisten. Wie die ausführlichen Bestimmungen zum Adoptionsrecht und zur Identitätsfeststellung zeigen, spiegelt die Konvention hier die leidvollen Erfahrungen unter anderem von Argentinien wider.

Generell lässt sich feststellen (wie es auch die *Travaux préparatoires*³⁰ der Konvention bestätigen), dass der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Ausgestaltung dieser Konvention ungewöhnlich groß war. Fortschrittlich ist sie in diesem Sinn nicht nur wegen der Berücksichtigung der materiellen Rechte der Opfer, sondern auch in pro-

28 Der Ausschuss gegen das Verschwindenlassen hat den Art. 11.3 der Konvention, der jeder Person ein „gerechtes Verfahren vor einem zuständigen, unabhängigen und unparteiischen auf Gesetz beruhenden Gericht“ garantiert, so interpretiert, dass de facto die Militärgerichtsbarkeit ausgeschlossen ist.

29 Genaueres zu diesen und anderen Varianten der verschiedenen Rechtsgrundlagen siehe Huhle 2020.

30 Mehrere der beteiligten Juristen haben die Vorarbeiten für die Konvention im Rahmen der Menschenrechtskommission (2003-2006) geschildert. Sehr präzise: de Frouville 2006. Die offiziellen jährlichen Berichte der Verhandlungen sind auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/Background-Convention.aspx> einsehbar.

zeduraler Hinsicht. Ausdrücklich wird den Opfern das Recht eingeräumt, nicht nur über die Umstände des Verschwindenlassens informiert zu werden, sondern auch über den Fortschritt und die Ergebnisse der Ermittlungen (Art. 24.2).

4. Offene Baustellen und die Erweiterung der Kampfzone

Die UN-Konvention und die zehnjährige Arbeit des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen, der als zuständiges Vertragsorgan über die Einhaltung des Abkommens wacht, haben große Fortschritte gebracht. Das Verbrechen des gewaltsamen Verschwindenlassens ist weltweit sichtbarer geworden, in vielen Staaten sind die nationalen Gesetze und Institutionen zur Verhütung und Bestrafung des Verschwindenlassens gestärkt worden, und nicht zuletzt haben die Opfer und Menschenrechtsorganisationen mehr Rückhalt und neue Ansatzpunkte in ihrem Kampf erhalten. Doch nicht alle Probleme hat die Konvention gelöst, und auch nicht alle Wege, die sie eröffnet hat, sind schon ausreichend begangen. Einige wichtige Baustellen sollen abschließend vorgestellt werden.

4.1 DAS RECHT AUF WAHRHEIT

Das Recht auf Wahrheit, das heute als Menschenrecht weithin anerkannt ist,³¹ ist kein abstraktes Recht. Seine Wurzeln waren von Anfang an eng mit den Rechten der Angehörigen von gewaltsam Verschwundenen auf Aufklärung der Umstände des Verschwindenlassens verbunden. Die Konvention bekräftigt schon in ihrer Präambel das Recht „jedes Opfers, die Wahrheit über die Umstände eines Verschwindenlassens und das Schicksal der verschwundenen Person zu erfahren, sowie des Rechtes auf die Freiheit, zu diesem Zweck Informationen einzuholen, zu erhalten und zu verbreiten.“ Die Wahrheit über das Schicksal der Verschwundenen und über ihren Verbleib zu erfahren, durchzieht die Geschichte des Kampfs gegen das Verschwindenlassen von ihren Anfängen bis heute (vgl. Huhle i.E.). Die WGEID hat dieses Recht von Beginn an ins Zentrum ihrer Arbeit gestellt und bereits 2010, also noch vor Verabschiedung der Konvention, in einer Allgemeinen Bemerkung festgehalten.³² Schon hier wie auch in der Konvention und den früheren Kodifizierungen des Verschwindenlassens bedeutet

31 Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity (E/CN.4/2005/102/Add.1) (“Joinet Principles”); Right to the truth, Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013 (A/RES/68/165); Naftali (2016).

32 General Comment on the Right to the Truth in Relation to Enforced Disappearances (A/HRC/16/48, 2010).

dieses Recht, die Wahrheit über den Verbleib der verschwundenen Person und über die Umstände seines „Verschwindens“ zu erfahren, dass die Staaten eine Pflicht sowohl zur Suche nach der Person als auch zur Untersuchung der verantwortlichen Täter haben. In der Praxis der meisten Staaten wird beides vernachlässigt, aber für die strafrechtlichen Ermittlungen besteht immerhin der nötige institutionelle Rahmen in Justiz und Polizei. Sofern „gewaltsames Verschwindenlassen“ ein Straftatbestand ist, aber auch wenn nur andere, unzureichende Straftatbestände wie Entführung, Freiheitsberaubung o. Ä. vorhanden sind, kann das Verbrechen angezeigt werden und besteht die Pflicht zur Ermittlung.

Weniger eindeutig ist in der Regel die Pflicht zur Suche nach den Verschwundenen geklärt. Zwar gehört auch diese zu den Pflichten der Ermittlungsbehörden, in der Praxis wird sie jedoch meist hintangestellt. Wenn das Ermittlungsverfahren gegen die Täter endet, sei es, weil diese gefasst sind, weil die Behörden es wegen Aussichtslosigkeit einstellen oder weil der Täter verstorben ist, wird für gewöhnlich auch die Suche nach den Verschwundenen eingestellt.

4.2 DAS RECHT ZU SUCHEN UND DAS RECHT, GESUCHT ZU WERDEN

Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hat schon lange eine Staatenpflicht zur Suche nach den verschwundenen Personen in seiner Jurisprudenz etabliert.³³ Aufgrund des dramatischen Versagens der Behörden vieler Länder bei der Suche nach Verschwundenen haben auch die beiden zuständigen Fachorgane der Vereinten Nationen diese Staatenpflicht und die korrespondierenden Opferrechte präzisiert. Der UN-Ausschuss über das Verschwindenlassen hat auf Basis der Analyse vieler Hundert ihm zugegangener Dringlichkeitsaktionen zur Suche nach Verschwundenen, die häufig auf ein Versagen oder den Unwillen der staatlichen Behörden bei der Suche hinwiesen, 2019 die „Leitprinzipien für die Suche nach verschwundenen Personen“ verabschiedet.³⁴ Diese 16 Leitprinzipien fassen die in der Konvention und sonstigen internationalen Rechtsnormen verankerten Rechte der Opfer bei der Suche nach den Verschwundenen zusammen. Fast gleichzeitig hat auch die WGEID „Standards and public policies for an effective investigation of enforced disappearances“³⁵ erarbeitet.

33 Desaparición forzada. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 6. San José de Costa Rica.

34 Dokument CED/C/7 vom 8. Mai 2019.

35 Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances on standards and public policies for an effective investigation of enforced disappearances (A/HRC/45/13/Add.3, 7. August 2020).

Beide Dokumente betonen, dass die Ermittlung der Verantwortlichen und der Umstände des Verschwindenlassens Hand in Hand mit der Suche nach den Verschwundenen gehen muss und dass beide Bereiche staatlichen Handelns eine Reihe von Rechten der Opfer zu berücksichtigen haben.

Angesichts des fast vollständigen Versagens der Ermittlungsbehörden bei der Suche nach den Verschwundenen haben die betroffenen Familien in einigen Ländern mit besonders hohen Zahlen von Verschwundenen zur Selbsthilfe gegriffen und sich in „Suchkollektiven“ organisiert, die anfangs völlig auf sich selbst gestellt, später dann mit Unterstützung von forensisch geschulten Nichtregierungsorganisationen an den Orten nach den verschwundenen Angehörigen suchten, wo sie diese aufgrund von Hinweisen oder eigenen Nachforschungen vermuteten.³⁶ In einigen Ländern haben sie dadurch erreicht, dass der Staat nun seinerseits offizielle Suchkommissionen errichtet hat, die unabhängig von der Justiz und ohne Mandat für die strafrechtliche Ermittlung sich ausschließlich der Suche widmen.³⁷ Diese neuartigen Kommissionen sind zwar eine Antwort auf den immer lauter artikulierten Protest der Angehörigen gegen die staatliche Untätigkeit, ihre Wirkungsmöglichkeiten hängen jedoch stark von ihren Beziehungen zu den etablierten staatlichen Institutionen ab, insbesondere wiederum von der Zusammenarbeit mit der Justiz, also gerade denjenigen Institutionen, deren Versagen eine wesentliche Ursache für die Errichtung der Suchkommissionen war.

Sowohl die von den Angehörigen selbst organisierten, oft unter sehr prekären Bedingungen arbeitenden Suchkommissionen als auch die Entstehung der staatlichen Suchkommissionen haben das Bewusstsein für die Rechte der Opfer auf Aufklärung des Verschwindenlassens und auf eine effektive Suche nach den verschwundenen Menschen sowohl in den betroffenen Ländern wie international deutlicher ins Bewusstsein gerückt. Die erwähnten von den beiden zuständigen UN-Organen vorgelegten Rechtsinterpretationen und Empfehlungen haben die Legitimität dieser Institutionen gestärkt und auch auf die Gesetzgebung und die Jurisprudenz nationaler Gerichte positiven Einfluss ausgeübt. So hat der Oberste Gerichtshof Mexikos im Juni 2021 in einem wegweisenden Urteil die Rechte der Opfer auf Wahrheit, auf Suche und auf ihre Beteiligung an diesen Prozessen ausführlich begründet und dabei unter anderem entschieden, dass die vom UN-Ausschuss im Rahmen der Dringlichkeitsak-

³⁶ Für ein begrenztes, aber signifikantes Beispiel siehe Sánchez Valdéz et al. 2018.

³⁷ Die beiden größten sind die Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), die 2018 in Mexiko zusammen mit 32 einzelstaatlichen Kommissionen auf der Basis des Allgemeinen Gesetzes über das Verschwindenlassen von Personen errichtet wurde, und die Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD), die in Kolumbien auf der Basis des Friedensvertrags von 2016 geschaffen wurde. Zu Genese, Struktur und Problematik dieser Suchkommissionen siehe Hinestroza/Huhle/Jave 2021.

tionen zur Suche gemachten Empfehlungen für alle zuständigen staatlichen Behörden verpflichtend sind und ihre Umsetzung daher auch gerichtlich überprüfbar sein muss.³⁸ Damit haben die Angehörigen, vorerst nur in Mexiko, ein wirksames Instrument in der Hand, um auf dem Weg über den UN-Ausschuss die eigenen Behörden zum Handeln bei der Suche nach den Verschwundenen zu veranlassen. Der Ausschuss hat mittlerweile über 1000 solche Dringlichkeitsaktionen³⁹ veranlasst, die zwar in keinem Verhältnis zur Gesamtzahl von verschwundenen Personen stehen, gleichwohl einen tiefen Blick auf die Dramatik jedes einzelnen Falls ermöglichen.

5. Gewaltames Verschwindenlassen – ein Verbrechen in neuen Maskierungen

Ehe die UN-Menschenrechtskommission ihre Arbeitsgruppe zur Redaktion der Konvention gegen das Verschwindenlassen einsetzte, gab sie dem langjährigen UN-Experten Manfred Nowak den Auftrag, zu prüfen, ob eine solche Konvention überhaupt sinnvoll und notwendig sei. Nowak begründete in seinem Gutachten⁴⁰ nicht nur ausführlich die Notwendigkeit der Konvention, bei der Analyse der bestehenden Schutzlücken setzte er sich auch eingehend mit den Erscheinungsformen des Verschwindenlassens auseinander. Er stellte fest, dass gewaltsames Verschwindenlassen in vielen Ländern nicht nur von staatlichen Sicherheitskräften, sondern auch von bewaffneten Akteuren in Verbindung mit dem Staat, sogenannte Selbstverteidigungsgruppen, Guerillaorganisationen sowie auch von Gruppen der organisierten Kriminalität, wie Rauschgiftbanden u. a. begangen wird (Par. 73). Gerade die Natur des Verschwindenlassens, die auf das Verheimlichen der Tat zielt, so Nowak weiter, mache es immer schwieriger zu entscheiden, welche Rolle staatliche Organe bei diesen Erscheinungsformen des Verbrechens spielten. Um einen umfassenden Schutz für alle Opfer zu gewährleisten, schlug Nowak deshalb vor, dass die Konvention, zumindest im Hinblick auf das nationale Strafrecht, das Verschwindenlassen für staatliche und nichtstaatliche Akteure gleich behandeln solle (ebd.). Er konnte sich dabei auf Vorschläge stützen, die bereits auf der genannten Pariser Konferenz von 1981 gemacht wurden. Die da-

38 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1077/2019, 16. Juni 2021.

39 Näher zur Grundlage und Wirkungsweise dieser im Rahmen des menschenrechtlichen Vertragsrechts innovativen Prozedur siehe Huhle 2021a.

40 Report submitted by Mr. Manfred Nowak, independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances, pursuant to paragraph 11 of Commission resolution 2001/46 (E/CN.4/2002/71, 8. Januar 2002).

maligen Vorstöße wie auch Nowaks Vorschlag stießen auf ein geteiltes Echo und lösen unter MenschenrechtsverteidigerInnen bis heute heftige Debatten aus, rüttelten sie doch an einem Grundverständnis der klassischen Menschenrechtsdoktrin, dass Verletzungen von Menschenrechten per se nur vom Staat begangen werden können⁴¹, während für die Taten nicht-staatlicher Akteure ausschließlich das Strafrecht anwendbar sei. Der Konventionstext stellte dann einen Kompromiss her, indem er den Begriff des gewaltsamen Verschwindenlassens auf staatliches Handeln beschränkt (Art. 2) und gleichzeitig die Staaten verpflichtet, analoge Handlungen seitens nichtstaatlicher Akteure ebenfalls zu untersuchen und zu verfolgen (Art. 3).

Die von Nowak angesprochenen Beobachtungen von Verschwindenlassen durch nichtstaatliche Gruppen haben seither weltweit zugenommen. Immer weniger Fälle von Verschwindenlassen entsprechen dem Muster der Entstehungszeit des Konzepts des Verschwindenlassens in den südamerikanischen Diktaturen des letzten Jahrhunderts mit ihrer klaren Zuweisung der Verantwortung für das Verbrechen an die staatlichen Sicherheitskräfte. In Ländern wie dem Irak, Syrien oder dem Libanon liegt die Verantwortung oft bei „Milizen“, deren Beziehung zum Staat häufigen Wechsels unterworfen ist und deren Verhältnis zu Menschenhändlern aus dem Bereich der organisierten Kriminalität ebenfalls oft im Dunkeln liegt (vgl. The Center for Victims of Torture 2016, Elghossain 2020). In Mexiko und Kolumbien sind die Grenzen zwischen staatlichen Sicherheitskräften und der organisierten Kriminalität derart undurchsichtig geworden, dass die Familien der Verschwundenen nur noch selten in der Lage sind, genauere Vermutungen über die Verantwortlichen des Verbrechens zu formulieren.⁴² Angesichts dieser Entwicklungen und entsprechend des Bemühens um eine „Opfer-Perspektive“ in seiner Arbeit (vgl. van Boven 2013, DIMR/NMRZ 2014) fordert der UN-Ausschuss über das Verschwindenlassen bei der Entscheidung über die Zulässigkeit einer Dringlichkeitsaktion keinen Nachweis oder begründete Vermutung mehr, dass der Staat für das Verschwinden verantwortlich sei.⁴³

Unabhängig von der juristischen und menschenrechtstheoretischen Debatte über die Anwendbarkeit des menschenrechtlichen Völkerrechts auf nichtstaatliche Akteure,

41 Für eine entschiedene Position gegen die Ausweitung des Begriffs des gewaltsamen Verschwindenlassens auf nichtstaatliche Akteure siehe de Frouville (i.E.). Vorabveröffentlichung auf https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3798450.

42 Zur Diskussion der neueren Formen des Verschwindenlassens in Lateinamerika siehe u. a. Ansolabehere/Payne/Frey 2021.

43 Auch der Wortlaut des Art. 30 der Konvention, in dem die Dringlichkeitsaktionen geregelt sind, legt eine breite Zulässigkeit nahe, da hier nur von „verschwundenen Personen“ ohne Bezug auf die staatsbezogene Definition die Rede ist.

die ja weit über das Thema des Verschwindenlassens hinausgeht, bleibt die Tatsache, dass das durch das Verschwinden einer Person für die Angehörigen und sonstigen ihr Nahestehenden hervorgerufene Leid nicht geringer ist, wenn die Verantwortlichen keine staatlichen, sondern nichtstaatliche Personen oder Gruppen sind. Gerade bei dem ersten und dringlichsten Anliegen der Angehörigen, die verschwundene Person zu finden, sind unterschiedliche Vorgehensweisen in Abhängigkeit von der vermuteten Täterschaft daher auch nicht zu rechtfertigen. Das maßgebliche Dokument dazu, die Leitprinzipien für die Suche nach verschwundenen Personen der UNO, spricht daher auch konsequent von der Suche nach „verschwundenen Personen“, ohne auf die rechtlichen Unterscheidungen in Bezug auf die Verantwortlichkeiten einzugehen.

Die besondere Dramatik des Verschwindenlassens, die durch die systematisch erzeugte Ungewissheit hervorgerufen wird, stand am Anfang des Bemühens, diesem Verbrechen auch im juristischen Bereich eine angemessene Definition zu geben und angemessene Formen seiner Bekämpfung und Prävention zu finden. Von Beginn an haben sich neben den JuristInnen und MenschenrechtspolitikerInnen auch PsychologInnen und andere SozialwissenschaftlerInnen mit dem Verschwindenlassen und seinen Folgen für die Opfer und die Gesellschaft insgesamt auseinandergesetzt. Die Folgen des Verschwindenlassens für die nahen Angehörigen sind nicht homogen, und wie die erlittenen Traumata verarbeitet werden können, kann durchaus auch mit der Täterschaft zusammenhängen (vgl. Rojas Baeza 1996). Dennoch überwiegen die durch die unerklärte Abwesenheit als solche geprägten Folgen. In dieser Perspektive nähern sich auch wieder die durch das juristische Konzept des „gewaltsamen Verschwindenlassens“ seinerzeit vom Begriff der „Vermissten“ (missing persons) aus dem humanitären Völkerrecht strikt unterschiedenen Opfergruppen wieder an.

Eine schnell gewachsene Gruppe von „Verschwundenen“ markiert die Notwendigkeit, die Suche auch unabhängig von einzelstaatlichen Verantwortlichkeiten zu organisieren, auf besonders dramatische Weise: MigrantInnen und Geflüchtete. Auf dem Weg nach Europa „verschwinden“ jedes Jahr Tausende von Menschen, die oft nicht, jedenfalls nicht sofort, von anderen gesucht werden, und deren Identität oft unbekannt ist. Ähnlich ist es auf den Migrationswegen von Süd- und Zentralamerika über Mexiko in die USA, die inzwischen ebenso globalisiert sind wie die Mittelmeerroute.⁴⁴ Es wird sich in der großen Mehrzahl der Fälle nicht um ein „gewaltsames Verschwindenlassen“ im Sinn der Konvention handeln; Verpflichtungen zur Ermittlung der Um-

44 From the Hills of Nepal to the Colombian Jungle: A Migrant's Story, by Deepak Adhikari, <https://www.occpr.org/en/cruel-road-north/from-the-hills-of-nepal-to-the-colombian-jungle-a-migrants-story> 9. Juli 2020.

stände und zur Suche haben dennoch alle betroffenen Staaten, vom Herkunftsland über die Transitländer bis zu den Zielstaaten.⁴⁵ Die Suche muss dabei oft, statt mit einer Anzeige von Verwandten, bei Berichten zufälliger WeggefährtenInnen oder bei aufgefundenen Leichen beginnen, wie in der exemplarischen Arbeit der italienischen forensischen Medizinerin Cristina Cattaneo, die unter Hunderten von aus dem Mittelmeer geborgenen Leichen nach monatelanger Arbeit ihres Teams und in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee von Roten Kreuz 28 Familien ihre toten Angehörigen zurückgeben konnte (Cattaneo 2020). Auf der Insel Lesbos trafen sich 2018 AktivistInnen und ExpertInnen aus der ganzen Welt und verabschiedeten einen knappen Katalog der minimalen Rechte von Angehörigen auf dem Weg der Migration Verschwundener und der damit verbundenen Staatenpflichten.⁴⁶ In Zentralamerika und Mexiko gibt es, bisher einzigartig weltweit, eine vertragliche zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Suche nach Verschwundenen auf den Migrationsrouten und zur Verfolgung von gewaltsamem Verschwindenlassen in diesem Kontext.⁴⁷

Nimmt man weitere menschenrechtliche Problemfelder hinzu, bei denen auch gewaltsames Verschwindenlassen eine Rolle spielen kann, wie etwa Menschenhandel, Zwangsprostitution, Sklavenarbeit u. Ä., wird verständlich, warum in jüngerer Zeit sozialwissenschaftlich orientierte ForscherInnen den Kreis der Betroffenen und damit auch das Konzept der „Verschwundenen“ erheblich ausgeweitet haben, ohne dabei noch Bezug auf die juristischen Definitionen zu nehmen. Dies kann an dieser Stelle nicht ausgeführt werden. Wenigstens verwiesen sei aber abschließend auf den Forschungskreis um den uruguayischen Soziologen Gabriel Gatti, der an der Universität des Baskenlands (Universidad del País Vasco) in Bilbao das Forschungsprogramm „Mundo(s) de víctimas“⁴⁸ (Welt(en) der Opfer) leitet. Aus Gattis Familie wurden während der Diktaturen in Uruguay und Argentinien vier engste Verwandte, darunter sein Vater, „verschwunden“. Gatti verleugnet nicht diese persönliche Beziehung zu dem, was er die Katastrophe des Verschwindenlassens nennt. Aber weil, wie er sagt, diese Katastrophe alle sprachliche Gewissheit und damit alle Bemühungen um die

45 Leitprinzipien... Prinzip 9; siehe auch Baranowska 2020.

46 Dignified Treatment of all Missing and Deceased Persons and their Families as a Consequence of Migrant Journeys (The Mytilini Declaration), http://lastrights.net/LR_resources/html/LR_mytilini.html (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2021).

47 ACUERDO A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización (DOF: 18/12/2015); die mexikanischen Behörden haben sich auch verpflichtet, bei der Suche und der Strafverfolgung mit Menschenrechtsorganisationen und den zentralamerikanischen Ländern zusammenzuarbeiten.

48 <https://identidadcolectiva.es/victimas-desapariciones/> (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2021).

eigene Identität zerstört, wird sie ihm zum Ausgangspunkt für eine lange Reise als Wissenschaftler und Dozent durch den „sumpfigen Boden“ (Gatti 2014: 3, 12) eines Phänomens, das trotz seiner vielen Namen letztlich unbeschreibbar bleibt, angesiedelt in einer Welt, die nicht begreifbar ist. Die Beschreibung des gewaltsamen Verschwindenlassens aus der Erfahrung der Diktaturen Südamerikas, die auch seine eigene ist, und das von daher ausgebildete Urbild der „Verschwundenen“ erscheint ihm als soziale Konstruktion wie als juristische Kategorie unbefriedigend, weil die sprachlichen Mittel dafür nicht geeignet seien (vgl. Gatti 2017). Aus dieser Aporie heraus, so scheint es mir jedenfalls, zieht er den Kreis derer, die er als Verschwundene sieht, immer weiter. In einer großen Geste der Inklusion schließen Gatti und sein Forschungskreis unter dem Sammelbegriff der „sozial Verschwundenen“ immer mehr Exkludierte der modernen Gesellschaften ein, wie etwa das Inhaltsverzeichnis des gleichnamigen Sammelbandes deutlich macht (Schindel/Gatti 2020). Diese Ausweitung des Begriffs der „Verschwundenen“ verschmilzt immer mehr mit der Kategorie der „Marginalisierten“: „Die Verhaftet-Verschwundenen sind eine Metapher für die Erklärung der besonderen sozialen Bedingungen der Arbeitslosen, der Marginalisierten, der Obdachlosen, der Wurzellosen, der Exilierten ... Sie alle gelten als „verschwunden“, denn wie die Verschwundenen sind sie unbequem, unsichtbar, abwesend ohne abwesend zu sein, fehl am Platz, unordentlich, anwesend ohne anwesend zu sein ...“ (Gatti 2014: 167 f.).

Ein solcher Begriff von Verschwundenen beraubt das Drama der Verschwundenen seiner Einzigartigkeit. Für Gatti scheint es der Weg, sich von der unerbetenen Rolle des Opfers eines spezifischen katastrophalen Verbrechens und seiner verführerischen Attraktion (vgl. Gatti 2016) durch den Blick auf die vielen anderen, weniger sichtbar gemachten Katastrophen dieser Welt zu lösen. Es wundert nicht, dass dieser Weg vielen Opfern des Verschwindenlassens im ursprünglichen Sinn als Provokation erscheint, und er ist es ohne Zweifel. Wir müssen ihm nicht folgen, aber er zwingt uns, unsere Kategorien zu überdenken und uns der Grenzen des rechtlichen Werkzeugkastens bewusst zu bleiben.

Literatur

- Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile (1977): *Un camino de imágenes. 20 años de historia de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile que revelan y se rebelan contra una historia no contada*. Santiago de Chile.
- Amnesty International (1982): *Nicht die Erde hat sie verschluckt. „Verschwundene“ – Opfer politischer Verfolgung*. Frankfurt/M.: Fischer.

- Ansolabehere, Karina/Pyne, Leigh/Frey, Barbara (eds.) (2021): *Disappearances in the Post-transition Era*. Proceedings of the British Academy. Oxford University Press.
- Andreu-Guzmán, Federico (2001): The Draft International Convention on the Protection of All Persons from Forced Disappearance. In: *The Review of the ICJ – Impunity, crimes against humanity and forced disappearance* (Geneva), No. 62-63.
- Baranowska, Grażyna (2020): *Disappeared Migrants and Refugees. The Relevance of the International Convention on Enforced Disappearance in their search and protection*. Berlin: DIMR.
- Brody, Reed (1990): Commentary on the Draft UN Declaration on the Protection of All Persons from Enforced or Involuntary Disappearances. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 8, No. 4, 381-394.
- Brody, Reed/González, Felipe (1992): Desarrollo de derechos humanos en la Asamblea General de la OEA. In: *La Revista. Comisión Internacional de Juristas*, No. 48, Junio, 68-72.
- Cattaneo, Cristina (2020): *Namen statt Nummern. Auf der Suche nach den Opfern des Mittelmeers*. Zürich: Rotpunktverlag.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018): *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá.
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (1984): *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la desaparición de personas en la Argentina*. Buenos Aires.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (o.J.): *Desaparición forzada*. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 6. San José de Costa Rica.
- de Frouville, Olivier (2006): La Convention des Nations Unies pour la Protection de Toutes les Personnes contre les Disparitions Forcées: Les Enjeux Juridiques d'une Négociation Exempleire – Première partie : les dispositions substantielles. In: *Droits fondamentaux*, No. 6, 1-92.
- de Frouville, Olivier (2017): Working Out a Working Group: A View from a Former Working Group Member. In: Nolan, Aoife/Freedman, Rosa/Murphy, Thérèse (eds.): *The United Nations Special Procedures System*. Leiden: Brill, 223-260.
- de Frouville, Olivier (i.E.): Criminalizing or Trivializing Enforced Disappearances? The Issue of 'Non-state Actors'. In: de Frouville, Olivier/Sturma, Pavel: *La pénalisation des droits de l'homme*. Paris, Pedone, coll. „Publications du C.R.D.H.“
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)/ Nürnberger Menschenrechtszentrum (NMRZ) 2014: The Meaning and Implementation of Victim Orientation in the Treaty Bodies of the United Nations, Expert Conference Berlin, 29-30 September 2014; <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/the-meaning-and-implementation-of-victim-orientation-in-the-treaty-bodies-of-the-united-nations>.
- Elghossain, Anthony (2020): Finding Lebanon: Hope, dignity, and the right to know; <https://www.mei.edu/publications/finding-lebanon-hope-dignity-and-right-know>.
- Gatti, Gabriel (2011): El lenguaje de las víctimas: silencios (ruidosos) y parodias (serias) para hablar (sin hacerlo) de la desaparición forzada de personas. In: *universitas humanistica* (Bogotá), No. 72, 89-109.
- Gatti, Gabriel (2014): *Surviving Forced Disappearance in Argentina and Uruguay. Identity and Meaning*. New York: Palgrave.
- Gatti, Gabriel (2016): El misterioso encanto de las víctimas. In: *Revista de Estudios Sociales* (Bogotá), 56; <http://journals.openedition.org/revestudsoc/9893>.
- Gatti, Gabriel (2017): Prolegómeno. Para un concepto científico de desaparición. In: ders. (ed.): *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre/ Universidad de los Andes, 13 ff.

- Gómez Mango, Edmundo (2004): *El llamado de los desaparecidos. Sobre la poesía de Juan Gelman*. Montevideo: Cal y Canto.
- Gorini, Ulises (2015): *La rebelión de las Madres, Historia de las Madres de Plaza de Mayo*, tomo 1. Buenos Aires: ediciones Biblioteca Nacional.
- Guest, Iain (1990): *Behind the Disappearances. Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hinestroza, Verónica/Huhle, Rainer/Jave, Iris (2021): *Comisiones de búsqueda en América Latina. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones*, México: GIZ.
- Huhle, Rainer (2013): Non-State Actors of Enforced Disappearance and the UN Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. In: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften/Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, 1/2013, 21-26.
- Huhle Rainer (2014): „Nacht und Nebel“ – Mythos und Bedeutung“. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 8, H. 1, 120-135.
- Huhle, Rainer (2017): The triad lost. Rival concepts for protecting human rights in the early United Nations. In: *Mélanges en l'honneur du professeur Emmanuel Decaux*. Paris: Éditions A. Pedone, 203-220.
- Huhle, Rainer (2020): La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la normativa y jurisprudencia interamericanas. In: Ibáñez Rivas, Juana María/Flores Pantoja, Rogelio/Padilla Cordero, Jorge (coord.): *Desaparición forzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 373-402.
- Huhle, Rainer (2021a): 'Urgent Actions' for the Search for Disappeared Persons in the Specialised Bodies of the United Nations. In: Ansolabehere, Karina/Payne, Leigh/Frey, Barbara (eds.): *Disappearances in the Post-transition Era*. Proceedings of the British Academy, Oxford University Press, 234-241.
- Huhle, Rainer (2021b): Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons (IACFPD). In: *Elgar Encyclopedia of Human Rights*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing (im Erscheinen).
- Huhle, Rainer (i.E. b): Fate and whereabouts: the two elements that make up the right to know about the victims of forced disappearance. In: Mandolessi, Silvana/Olalde Rico, Katia (eds.): *Disappearances in Mexico: From the „Dirty War“ to the „War on Drugs“*. New York: Routledge (im Erscheinen).
- Joinet, Louis (2009): De la déclaration de 1992 à la convention de 2006. In: Decaux, Emmanuel/de Frouville, Olivier (éds.): *La Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Actes de la journée d'études du 11 mai 2007 organisée par le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (C.R.D.H.) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*: Brüssel. Nemesis/Bruylant; 29-36.
- La Gran Mentira. El caso de las „Listas de los 119“ – Aproximaciones a la Guerra Psicológica de la Dictadura Chilena 1973-1990*. Serie Verdad y Justicia, Vol. 4. Santiago de Chile: CODEPU – DIT-T (1994).
- Le refus de l'oubli. La politique de disparition forcée de personnes*. Colloque de Paris janvier-février 1981 Paris: Berger-Levrault(1982).
- López Cárdenas, Carlos Mauricio (2017): *La desaparición forzada de personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. estudio de su evolución, concepto y reparación a las víctimas*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Naftali, Patricia (2016): Crafting a 'Right to Truth' in International Law: Converging Mobilizations, Diverging Agendas? In: *Champ pénal/ Penal field*, Vol. XIII, 2016, DOI: 10.4000/champpe-nal.9245.
- Ott, Lisa (2011): *Enforced Disappearance in International Law*. Cambridge: Intersentia.
- Rice, Patricio (2018): Survivors and the Origin of the Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. In: Moore, Alexandra S./Swanson, Elizabeth (eds.): *Witnessing Torture. Perspectives of Torture Survivors and Human Rights Workers*. Cham: Palgrave, 157-168.
- Rojas, Baeza, Paz (1996): Die Fortsetzung der Qualen mit anderen Mitteln. Ein Blick aus psychiatrischer Sicht auf die Folgen der Straflosigkeit von Menschenrechtsverbrechen für die Opfer. In: Nürnberger Menschenrechtszentrum (Hg.): *Von Nürnberg nach Den Haag. Menschenrechtsverbrechen vor Gericht – Zur Aktualität des Nürnberger Prozesses*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt, 159-177.
- Rojas Baeza, Paz (2009): *La interminable ausencia. Estudio médico, psicológico y político de la desaparición forzada de personas*. Santiago de Chile: LOM.
- Rudolf, Beate (2000): *Die thematischen Berichtersteller und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission*. Berlin u. a.: Springer.
- Sánchez Valdés, Víctor Manuel/Pérez Aguirre, Manuel/Verástegui González, Jorge (2018): *Formación y desarrollo de los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en Coahuila: lecciones para el futuro*, México: El Colegio de México.
- Schindel, Estela/Gatti, Gabriel (eds.) (2020): *Social Disappearance. Explorations Between Latin America and Eastern Europe*. Berlin: Forum Transregionale Studien.
- Schniederjahn, Nina (2017): *Das Verschwindenlassen von Personen in der Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsgerichtsböfe*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Scovazzi, Tullio/Citroni, Gabriella (2007): *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff.
- Stora, Benjamin (2001): *La guerre invisible – Algérie années 90*. Paris: Presse de Sciences Po.
- The Center for Victims of Torture (2016): Enforced Disappearances: Ambiguity Haunts the Families of Iraq's Missing. Washington; http://www.cvt.org/sites/default/files/attachments/u93/downloads/2016_disappearances_paper.pdf.
- van Boven, Theo (2013): Victim-Oriented Perspectives: Rights and Realities. In: Bonacker, Thorsten/Safferling, Christoph (eds.): *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*. Den Haag: Asser press, 17-27.
- Vermeulen, Marthe Lot (2012): *Enforced Disappearance*. Cambridge: Intersentia.

Letzter Zugriff auf alle angeführten Internetquellen am 21. Juli 2021.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2235>

Annette Förster

Über den (Un)Sinn von ticking bomb-Szenarien in der Folterdebatte¹

Zusammenfassung

*Befürworter*innen staatlicher Folter als letztes Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für unschuldige Menschenleben entwickeln ihre Argumentation in der Regel auf Basis eines prominenten Gedankenexperimentes: dem ‚ticking bomb‘ (tb) Szenario. Bieten tb-Szenarien eine schlüssige und überzeugende Antwort auf die Frage, ob Folter ein legitimes Mittel staatlicher Gewaltausübung innerhalb eines demokratischen Rechtsstaats sein kann? Tb-Szenarien werden zu vereinfacht konstruiert und verwendet. Sie überdecken empirische Erfahrungen über Folter als staatliche Praxis, Unwahrscheinlichkeiten und Ungewissheiten sowie Gefahren, die in der Wirklichkeit berücksichtigt werden müssten. Dadurch geht die auf tb-Szenarien basierende Argumentation weitgehend sowohl an realen Entscheidungssituationen als auch an der Realität der Folter vorbei.*

Abstract

Proponents of torture as a state's last resort to avert a current threat to the lives of innocent human beings often develop their argument on the basis of a prominent thought experiment: the 'ticking bomb' (tb) scenario. Do those scenarios provide a convincing answer to the question whether torture can be a legitimate state practice within a democratic legal system? Tb-scenarios are oversimplified with regard to their construction as well as application. They ignore historical lessons on the practice of torture, improbabilities, uncertainties as well as dangers that need to be taken into account. Thus, approaches based on tb-scenarios disregard the reality of torture and the real world situations with regard to which the question of torture should be discussed.

EINLEITUNG

Ein*e Terrorist*in bedroht eine Anzahl unschuldiger Menschenleben mit einer Bombe mit Zeitzünder, die in Kürze detonieren wird. Die Person wird festgenommen und verweigert die Aussage; auch nach Einsatz aller (anderen) zur Verfügung stehenden Zwangsmittel gibt sie das ‚Rettungswissen‘ (das zur Lebensrettung notwendige Wissen,

1 Mein Dank gilt Wulf Kellerwessel, Michael Krennerich sowie den Teilnehmenden des Mittagsforums am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen für ihre Unterstützung, hilfreiche Rückmeldungen und Anregungen.

hier die Position der Bombe) nicht preis. Als letztes Mittel um die Menschenleben zu retten bliebe der Polizei lediglich die Folterung der Person.²

„The question of whether torture is ever justified [...] is generally posed in the form of the ticking bomb scenario, the contemporary framework for thinking about torture“ (Farrell 2013: 7, siehe auch Luban 2014: 56). Das ‚ticking bomb‘ (fortan: tb)-Szenario ist ein zentraler Baustein der gegenwärtigen Folterdebatte in Demokratien wie Deutschland und den USA. Die Debatte entbrannte infolge diverser Terroranschläge, vor allem denen vom 11. September 2001 in den USA, sowie in Deutschland infolge der Androhung der Folter gegenüber dem Kindesentführer (und wie sich herausstellte Mörder) Magnus Gäfgen (2002). Das tb-Szenario geht diesen Debatten voraus. Darius Rejali (2009: 545 f.) verweist als möglichen Ursprung auf den 1960 erschienenen Roman ‚Les Centurions‘ des französischen Fallschirmjägers und Kriegsjournalisten Jean Lartéguy, in dem die Hauptfigur einen Bombenleger foltert und so die Detonation von 15 tickenden Bomben verhindern kann. Es entsteht demnach im Kontext des Algerienkrieges (1954-1962), in dem die französische Polizei und Armee systematisch Folter einsetzten (Branche 2007: 555 f.). In der Folge avancierte das tb-Szenario zu einem Standardbeispiel in der Philosophie (Shue 1978: 141). Staatliche Akteur*innen nutzen das tb-Szenario, um Folter zu legitimieren³ – wenn auch unter anderem Namen, wie *enhanced interrogation* (USA) oder *moderate physical pressure* (Israel). Die Folterdebatte ist daher nicht nur eine akademische Diskussion über die Frage nach absolut geltenden Normen oder dem Geltungsanspruch moralischer Grundsätze in Extremsituationen. Die Frage nach einer möglichen Rechtfertigung staatlicher Folter hat eine sehr konkrete, praktisch-politische Dimension.

Welchen Beitrag leisten tb-Szenarien zur Beantwortung der Frage, ob staatliche Folter in Ausnahmesituationen als ‚Rettungsfolter‘⁴ legitim sein kann und gegebenen-

2 Der Zeitraum variiert von innerhalb einer Stunde (Elshtain 2004: 78) bis zu 24 Stunden (Walzer 1973: 167) oder bleibt ungenau (zu wenig Zeit, um zu evakuieren; Shue 1978: 141). Das Ziel und die potentielle Anzahl der Opfer reichen von öffentlichen Gebäuden (Elshtain 2004: 84) bis zu einer Stadt (Brugger 1996: 69).

3 David Luban (2014: 45, 56) verweist etwa auf US-Senator Charles Schumer (der 2004 bei einer Anhörung aussagte, dass die meisten Senator*innen Folter in einem tb-Fall unterstützen würden), den Israelischen Obersten Gerichtshof sowie den Schlesinger Bericht zu Abu Ghraib.

4 ‚Rettungsfolter‘ dient nicht der Strafverfolgung, Bestrafung oder anderer Ziele, sondern als letztes Mittel der Gefahrenabwehr der Rettung unschuldiger, akut bedrohter Menschenleben. Die Benennung erfolgt in Anlehnung an den ‚finalen Rettungsschuss‘, der Polizeibediensteten einen voraussichtlich tödlichen Schuss erlaubt, „wenn er das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder der gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit ist“ (§ 54 II bwPolG). Der Begriff wird unter anderen von Brugger verwendet und wird im Folgenden übernommen.

falls legalisiert werden sollte? Sind tb-Szenarien eine gelungene Anwendung von Gedankenexperimenten, d.h. bieten sie eine schlüssige und gegenüber möglichen Alternativen überzeugende Antwort auf diese Frage? Bezugnehmend auf Szenarien aus der deutschen und der US-amerikanischen Debatte argumentiere ich, dass tb-Szenarien nicht geeignet sind, um die Frage nach der Rechtfertigung staatlicher Folter in realen Gefahrensituationen zu beantworten. Denn: 1. Die Szenarien vereinfachen nur nicht, sondern werden auch vereinfacht angewendet. 2. Tb-Szenarien lenken die Debatte von der zu treffenden (politischen) Entscheidung ab und gehen 3. an der Realität der Folter vorbei. Hierzu prüfe ich die Konsistenz der Konstruktion, die Logik des Szenarios und die Plausibilität der daraus gezogenen Schlüsse. Dabei referiere ich in einem ersten Teil die Ziele und zentralen Merkmale von Gedankenexperimenten und beziehe diese auf tb-Szenarien. Dass die Szenarien vereinfacht angewendet werden, plausibilisiere ich unter 3. hinsichtlich der wenig beachteten Variablen ‚Zeit‘ und ‚Mensch‘ sowie schlecht begründeter Einschränkungen hinsichtlich der Opfer- und Methodenwahl. In einem weiteren Schritt prüfe ich die aus dem tb-Szenario gezogenen Schlüsse vor dem Hintergrund empirischer Befunde zur Folter in Demokratien. Abschließend diskutiere ich mögliche Konsequenzen der Verwendung von tb-Szenarien in der Folterdebatte.

1. Gedankenexperimente und tb-Szenarien

Gedankenexperimente sind „an exercise in rational reflection – in assessing the contextual plausibility of reaching a certain conclusion in the circumstances created by stipulative conditions“ (Rescher 2005: 8). Sie beruhen auf hypothetischen Annahmen („was wäre wenn“), die vorübergehend akzeptiert werden, um ein komplexeres Problem rational zu durchdenken. Eine Fragestellung soll mittels der Konstruktion bearbeitbar und greifbar gemacht werden, indem die „messiness of the real world“ (Mayerfeld 2008: 113) ausgeklammert wird. Theoretisch gibt es für die Annahmen keine Grenzen; auch unmögliche Annahmen sind möglich (Rescher 2005: 3-5). Gedankenexperimente werden nicht ergebnisoffen konstruiert. Sie sollen etwas Konkretes plausibilisieren; „thought experiments are identical with arguments“ (Brown/Fehige 2017).

Tb-Szenarien dienen der Plausibilisierung der Rettungsfolter in Abgrenzung zu der weiterhin absolut verbotenen Folter, die mit den Normen und Prinzipien eines freiheitlich demokratischen Rechtsstaates unvereinbar bleibt. Kann gezeigt werden, dass Rettungsfolter im tb-Szenario moralisch gerechtfertigt sein kann, gar geboten ist, kann es kein absolutes Folterverbot geben. Folglich gilt es die genauen Bedingungen zu bestimmen, Kriterien festzulegen, die erfüllt sein müssen, damit Folter gerechtfertigt

sein kann (in Anlehnung an die *ad bellum* und *in bello* Unterscheidung der Theorien des gerechten Krieges im Folgenden als *ad tormentum* bezeichnet) und Bedingungen, die während der Folter beachtet werden müssen (*in tormento*). Bedingung *ad tormentum* könnte etwa die ‚Folter als letztes Mittel‘ sein, *in tormento* der Einsatz der mildesten notwendigen Foltermethode. Die Frage ist demnach nicht nur „Darf der Staat ausnahmsweise foltern?“, sondern „Unter welchen Voraussetzungen darf der Staat ausnahmsweise foltern? Und welche Bedingungen muss er dabei beachten?“ Das Szenario ist so konstruiert, dass es diese erfüllt.

Die Reduzierung der zu beachtenden Variablen erfolgt im tb-Szenario durch Idealisierung und Abstraktion: Zu den Idealisierungen gehört, dass die inhaftierte Person mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit über das Rettungswissen verfügt (in der Regel hat sie die Bombe platziert). Zudem liegen umfassende, wahrheitsgemäße Informationen über die Art der Bedrohung vor (eine aktivierte Bombe, die eine Anzahl von Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt töten wird). Es wird weiter angenommen, dass die Bedrohung durch die Folter abgewendet werden kann (d.h., dass das Rettungswissen rechtzeitig erlangt und die Bombe entschärft werden kann). Abstrahiert wird in der Regel der institutionelle Kontext, in dem die Folterentscheidung getroffen und die Folter durchgeführt werden muss (keine Teambesprechung, keine Befehlskette). Bedingungen für die Folterpraxis werden ausgeklammert (etwa, ob geeignetes Personal sowie benötigte Hilfsmittel verfügbar sind). Abstrahiert werden ferner alternative Wege zum Rettungswissen bzw. zur Gefahrenabwehr. Ausgeklammert wird auch die Möglichkeit, dass Mittäter*innen den Standort der Bombe oder Detonationszeitpunkt ändern könnten etc. (siehe hierzu Shue 2006: 233-237).

Im Rahmen der angenommenen Bedingungen ergeben sich alternative Schlüsse und Handlungsoptionen, unter denen die optimale Folgerung objektiv identifiziert werden muss. Dabei können Gedankenexperimente keine Fakten oder Wahrheit hervorbringen. Sie sind Methoden, um die Kohärenz und Konsistenz von Argumenten und Positionen mittels rationaler Reflexion und Logik zu prüfen bzw. einsichtig zu machen (Rescher 2005: 8, 12, 14-15, 18-19, Brown/Fehige 2017).

Im tb-Szenario bleiben dem Staat zwei Möglichkeiten: zu foltern oder nicht zu foltern. Im letzteren Fall wird die Bombe (mit hoher Wahrscheinlichkeit) explodieren. Im ersten Fall besteht die Möglichkeit, die Gefahr abzuwenden.⁵ Akzeptiert man die

5 In diesem Fall ergeben sich wiederum unterschiedliche Optionen, wie etwa Dershowitz erläutert: zu foltern und 1. eine Grauzone jenseits des Rechts zu schaffen, 2. die Folter zu leugnen und über ihre Praxis hinwegzusehen oder 3. Folter zu verrechtlichen. Dershowitz (2002: 150-153) votiert für 3., da 1. und 2. die Transparenz und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns kompromittierten.

Bedingungen des Szenarios, dann erscheint die objektiv beste Handlungsoption klar: Kann es geboten sein „eher Tausende im Inferno einer Nuklearexplosion“ verbrennen zu lassen, „als den an derartigen Opfernotlagen Schuldigen und sich der Kooperation an deren Beseitigung verweigernden (Mit)tätern auch nur ein Haar gekrümmt werden dürfte“ (Trapp 2006: 104 f.)? Wenn hinzu noch *in tormento* Bedingungen berücksichtigt werden (nur eine schuldige Person darf unter Einsatz nicht zu schwerwiegender Methoden gefoltert werden) scheint die Entscheidung zu foltern eindeutig.

Die Verwendung zielführender, überzeugender Szenarien stellt in vielerlei Hinsicht eine Herausforderung dar. Der Kontext kann mit Blick auf das Ziel des Experiments unzureichend sein, um zu einer aussagekräftigen Folgerung zu gelangen. Es können wichtige Informationen ausgelassen werden; ein größerer Kontext könnte relevant sein, der im Rahmen des Gedankenexperiments nicht einsichtig ist. Zu viele Informationen können das Experiment überladen und den Kern des Problems verdecken. Informationen können das Szenario inkonsistent machen. Das Experiment kann den Bezug zur zu beantwortenden Frage verlieren. Unzureichende Spezifikation können zu einem unklaren Ergebnis führen. In komplexen Situationen können sich unterschiedliche Tendenzen zeigen (Rescher 2005: 9-10, 21-25, Brown/Fehige 2017). Eine besondere Schwierigkeit stellt auch dar, dass die Auswirkungen kontextueller Informationen nicht eingeschätzt werden können. Die prospektive Frage, „was würdest du tun, wenn X passiert?“, kann gegebenenfalls nur unzureichend beantwortet werden, da Personen nicht immer wahrhaft einschätzen, was sie tatsächlich tun würden, etwa, wenn ihr Haus brennt. Die Antwort kann ganz anders ausfallen, wenn man die Flammen, den Brandgeruch, die Hitze und die Gefahr wahrnimmt, als wenn man am Schreibtisch sitzt. Und es mag zusätzliche Informationen brauchen, etwa zur Intensität des Brandes oder wer und was sich noch im Haus befindet (Rescher 2005: 23).

Überzeugt ein Gedankenexperiment nicht, kann man das Szenario an sich zurückweisen, auf Inkonsistenzen im Aufbau oder der Schlussfolgerungen verweisen, oder das Szenario variieren bzw. alternative Szenarien entwerfen. Auch kann das Ergebnis des Szenarios durch empirische Befunde hinterfragt werden (Brown/Fehige 2017). Gelingt es dem tb-Szenario diesen Anforderungen gerecht zu werden? Im Folgenden arbeite ich Konstruktions- und Konsistenzprobleme heraus und gleiche die gezogenen Schlüsse mit empirischen Befunden ab.

2. Konstruktionsprobleme

Das tb-Szenario vereinfacht nicht nur durch das Ausklammern von Variablen; es wird auch vereinfacht genutzt. In der Diskussion wird das zu Entscheidende weitgehend auf ein utilitaristisches Abwägen heruntergebrochen: die (moderate) Folterung eines Terroristen gegen die Leben unschuldiger Terroropfer. Dabei werden Faktoren außer Acht gelassen, die für die Reflektion der Problemstellung notwendig sind. Dies verdeutliche ich anhand der zwei vernachlässigten Faktoren ‚Zeit‘ und ‚Mensch‘. In einem weiteren Schritt hinterfrage ich die Rationalität von eingezogene Beschränkungen hinsichtlich der Auswahl der Folteropfer und Foltermethoden.

2.1 DIE VARIABLE ‚ZEIT‘

In den tb-Szenarien liegt die Zeitspanne zwischen der Entscheidungssituation und der (angenommenen) Detonation der Bombe zwischen „within the hour“ (Elshtain 2004: 78) und 24 Stunden (Walzer 1973: 166 f.), meist im niedrigen Stundenbereich. Dabei wird im Gedankenexperiment nicht durchgespielt, was genau innerhalb dieser Zeitspanne passieren sollte und müsste, damit Rettungsfolter zur Gefahrenabwehr führen kann. Anders als im bekannten Trolley-Beispiel,⁶ in dem mit einem Hebel eine Weiche umgestellt werden kann, ist eine Handlungsabfolge nötig: 1. Die Entscheidung zur Folter muss getroffen werden, etwa von einer Amtsperson, die ‚das Richtige tun will‘; im (abstrahierten) institutionellen Kontext müsste vermutlich ein Ermittlungsteam, Vorgesetzte oder Richter*innen eine informierte Entscheidung treffen. Dann müssten 2. die Bedingungen für die Folter bestimmt werden (welche Methoden, in welcher Reihenfolge? Ärztliche Aufsicht? Aufzeichnung der Folter? etc.) sowie 3. geschaffen werden (Personal, Räumlichkeiten und Equipment). 4. Die Folter muss möglichst effektiv umgesetzt werden unter Einsatz möglichst milder, nicht nachhaltig schädigender oder lebensgefährdender Methoden.⁷ 5. Die gefolterte Person muss aussagen und 6. diese Aussage sollte – im Rahmen der Möglichkeiten – geprüft werden. 7. Qualifizierte Einsatzkräfte müssen den Standort der Bombe erreichen und diese entschärfen bzw. das betroffene Gebiet muss evakuiert werden. Bei einem Zeitfenster von wenigen Stunden scheint die Aussicht auf Erfolg bestenfalls gering: keine Zeit, kein spezialisiertes Personal und begrenzte Mittel. Je weniger Zeit, desto geringere Chancen, dass die Folter effektiv ist und eine Entschärfung der Bom-

6 Ein Zug fährt auf eine Gruppe Menschen zu. Man steht an einer Weiche und kann den Zug auf ein Gleis umleiten, auf dem eine Person arbeitet. Was ist das Richtige zu tun (Rescher 2005: 4)?

7 Trapp (2006: 106) schreibt etwa von „moderaten Zwangsanwendungen, die bei dem Verhörten keinerlei nachhaltige Folgen hinterlassen“ die er von „Formen grausamster exzessiver Gewalt“ unterscheidet.

be rechtzeitig geschehen kann. Ein größeres Zeitfenster wiederum macht den Ausschluss alternativer Handlungsoptionen schwerer nachvollziehbar. Einige dieser Probleme sind zu umgehen, indem entsprechende Strukturen vorab für den Fall der Fälle geschaffen werden, z. B. indem Entscheidungskompetenzen gesetzlich geregelt werden.

Die Variable ‚Zeit‘ findet in der Diskussion kaum Beachtung. Für das Kernproblem, für die Auflösung des moralischen (und rechtlichen) Dilemmas, scheint sie auch nicht relevant. Entscheidend ist: Es bleibt keine Zeit für Alternativen zur Folter. Für reale Entscheidungssituationen und für die aus dem Ergebnis des Szenarios zu ziehenden Konsequenzen kann Zeit aber ins Gewicht fallen: Zu den Bedingungen *ad tormentum* sollte auch die Aussicht auf Erfolg zählen. Diese erscheint in der Debatte unwesentlich: Folter funktioniere manchmal. Keine Verbrechensbekämpfungstechnik sei immer erfolgreich. Der Einwand, dass Folter nicht funktioniere, sei der verzweifelte Versuch „to avoid the choice of evils by driving the hypothetical railroad train off the track. [...] There are numerous instances in which torture has produced self-proving, truthful information that was necessary to prevent harm to civilians“ (Dershowitz 2002: 137). Die Frage nach der Effektivität der Folter kann an dieser Stelle nicht geklärt werden (auch wenn Expert*innen sich weitgehend einig sind, dass Folter kein effektives Mittel zur Informationsgewinnung ist; Brecher 2007: 24). Unter 3. wird gezeigt, dass Dershowitz‘ reales Erfolgsbeispiel, der Fall Abdul Hakim Murat, die von ihm benannten Merkmale nicht erfüllt und entsprechend als Versuch gesehen werden könnte, von der Tatsache abzulenken, dass es keine nachgewiesenen realen tb-Fälle gibt.

Ein weiteres wenig berücksichtigtes, vereinfacht dargestelltes Element des tb-Szenarios ist die Variable ‚Mensch‘. Potentielle Terroropfer werden zu einer (beliebigen) Zahl in einer Kosten-Nutzen-Abwägung. Ähnlich ergeht es den an der Folter direkt beteiligten Personen: den Folternden (die nur das Richtige tun wollen) und den zu Folternden (fanatische, rücksichtslose Terrorist*innen).

2.2 DIE VARIABLE ‚MENSCH‘

Die Stadt S wird von Ihnen mit einer chemischen Bombe bedroht und erpresst. Die Bombe ist aktiviert und detoniert in drei Stunden. Sie könnte alle Bewohner*innen der Stadt qualvoll töten. Bei der Geldübergabe werden Sie von der Polizei gefasst. Sie fordern eine hohe Geldsumme, die Freilassung (rechtskräftig verurteilter) politischer Kampfgenoss*innen sowie ein Fluchtflugzeug mit Besatzung; als Sicherheit sollen namentlich benannte Politiker*innen Sie auf der Flucht begleiten. Die Polizei geht auf

Ihre Forderungen nicht ein. Sie geben trotz Androhung aller zulässigen Zwangsmittel den Standort der Bombe nicht preis. Die Polizei erwägt, Sie zu foltern. Was tun Sie?⁸ Dem Szenario folgend sind Sie entschlossen, ihr Wissen zurückzuhalten; Sie sind „a fanatic, perfectly willing to die rather than collaborate“, wie Henry Shue (1978: 141) das Standard-tb-Beispiel ausführt.

Mögliche Strategien wären Unwissenheit vorzugeben, Dritte zu beschuldigen oder falsche Angaben zu machen, deren Überprüfung möglichst viel Zeit beansprucht. Die Folter würde solange vermutlich unterbrochen. Sie könnten den falschen Standort gar so wählen, dass Entschärfungsspezialist*innen, Evakuierungskräfte, potentielle Ersthelfer*innen und Polizei von dem wirklichen Bombenversteck weggelockt werden, und so versuchen, die Folgen des Anschlags zu verschärfen.

Ist Ihre Strategie für das Szenario und die dahinterliegende Fragestellung relevant? Im tb-Szenario werden Leser*innen in die Position der Folternden oder potentieller Terroropfer versetzt (Was würden Sie tun? Was sollte die Polizei tun?), nicht aber in die der Täter*in. Michelle Farrell (2013: 241) argumentiert, dass hierdurch im Szenario auch die Menschlichkeit des Folteropfers abstrahiert wird, wodurch in der Folge auch die der Folter inhärente Entmenschlichung ihrer Opfer abstrahiert wird. Das mögliche Folteropfer wird Objekt. Dieser Aspekt der Folter liegt im Kern des moralischen und rechtlichen Konfliktes.

Während das tb-Szenario die Menschlichkeit der Terrorverdächtigen aus dem Auge verliert, ändert sich auch der Blick auf die Folternden: Sie sind nicht grausam und unmenschlich, sondern heldenhafte Lebensretter*innen (Luban 2014: 57), Menschen, die bereit sind, das Richtige zu tun und dabei gegebenenfalls negative Konsequenzen in Kauf zu nehmen. Das Mitgefühl ist nicht beim Folteropfer, sondern bei den Folternden und den potentiellen Terroropfern.

Wäre ein*e Polizist*in fähig, unter Berücksichtigung der Vorgaben und Möglichkeiten effektiv innerhalb kurzer Zeit zu foltern? Das Szenario kann diese Frage nicht beantworten; die Situation ist in Gänze kaum vorstellbar; „we cannot put ourselves in the position of a torturer“ (Brecher 2007: 23). Das Szenario beinhaltet, wie unter 2.1 gezeigt, eine Abfolge von Handlungsentscheidungen an der voraussichtlich eine Reihe von Personen beteiligt wäre (Entscheidungssträger*innen, Folternde, medizinisches Personal, gegebenenfalls Übersetzer*innen), die im Szenario kaum berücksichtigt wird. Ausgeklammert wird, dass neben dem Gefolterten auch andere an der Folter Beteilig-

8 Schilderung eines tb-Szenarios in Anlehnung an Brugger (1996: 69) aus der Perspektive der/des Terrorist*in.

te psychisch oder physisch geschädigt werden können.⁹ Im Szenario wird keine der Perspektiven der an der Folter beteiligten Personen ernsthaft eingenommen. Die Personen im Szenario werden abstrakt dargestellt, weitere wahrscheinliche Akteur*innen werden abstrahiert.

2.3 EINGRENZUNGEN MIT BLICK AUF FOLTERMETHODEN UND -OPFERWAHL

In den Szenarien ist es in der Regel ‚der Terrorist‘, der gefoltert werden soll – meist der Bombenleger, seltener ein (führendes) Mitglied einer Terrororganisation.¹⁰ Ausgeschlossen wird die Folter von Dritten, etwa nahen Verwandten, um das Rettungswissen zu erlangen. Entscheidend *ad tormentum* ist also die Schuldigkeit. Der Argumentation der Folterbefürworter*innen folgend geht es bei der Rettungsfolter nicht um Bestrafung oder Strafverfolgung, sondern um Gefahrenabwehr. Entscheidend sollte demnach sein, ob eine Person über das Rettungswissen verfügt und dieses zurückhält, wozu sie nicht zwingend tatbeteiligt sein muss, sondern lediglich etwas gehört oder gesehen haben könnte. Wenn die Alternative der qualvolle Tod tausender Menschen ist, müsste eine utilitaristische Kosten-Nutzen-Abwägung in dem begrenzten Szenario mit klar umrissenen Handlungsoptionen und Handlungsfolgen auch die Folter einer unschuldigen, möglicherweise wissenden Person als letztes Mittel nicht ausschließen, wenn die Folter des Terroristen ergebnislos bleibt.

In der Regel werden auch die *in tormento* erlaubten Foltermethoden begrenzt. Jean Bethke Elshtain schlägt hierzu eine Differenzierung zwischen schweren (*Torture 1*) und mildereren (*Torture 2* oder *torture lite*) Foltermethoden vor. *Torture 1* umfasst Behandlungen, die mit dem Adjektiv ‚severe‘ versehen werden könnten und die zivilisierte Menschen überall verurteilten, etwa Verstümmelungen, schwere Prügel, Vergewaltigung, die Schädigung von Angehörigen. *Torture 2* umfasst Methoden, die keine permanenten Schädigungen hinterlassen, wie Schlafentzug, Menschen extremer Hitze oder Kälte auszusetzen, die Verabreichung von Drogen, oder Stresspositionen (Bowden 2003: 53, Elshtain 2004: 85). Für diese Methoden „we surely need a different name, like coercive interrogation“ (Elshtain 2004: 78). Und diese dürften – folgt man Elshtain – in tb-Szenarien angewendet werden.

9 Folternde können in Folge ihrer Tätigkeit etwa unter extremer Reizbarkeit, Angstzuständen oder Depressionen leiden (Rejali 2009: 524 f.).

10 Bei Brugger etwa ist es der „Terrorist [...], der eine tödliche chemische Bombe versteckt hat“ (2000: 165), bei Jean Bethke Elshtain „a known member of a terrorist criminal gang [...] that [...] has specific knowledge of which school contains the deadly bomb“ (2004: 78), oder bei Michael Walzer „a captured rebel leader who knows or probably knows the location of bombs hidden in apartment buildings“ (1973: 167).

Einige dieser Methoden setzen voraus, was im tb-Szenario schwer umsetzbar ist: Zeit (wie Schlafentzug oder Stresspositionen), geeignete Räume oder Ausrüstung (extreme Kälte oder Hitze) oder medizinisches Personal und Equipment (Verabreichung von Drogen). Die Ausführungen zeigen, dass die Argumentation hier nicht auf tb-Szenarien bezogen ist und der Vorschlag der Unterscheidung zwischen *torture* und *coercive interrogation* losgelöst vom Szenario gedacht ist. Es bestehen Parallelen zu den von den USA unter dem Label ‚*enhanced interrogation techniques*‘ gefassten Foltermethoden.

Der Ausschluss schwerwiegenderer Foltermethoden dürfte die Wahrscheinlichkeit des Foltererfolges minimieren. In tb-Szenarios ist unklar, warum nicht auch dauerhafte Schädigungen in Kauf genommen werden sollten (die ohnehin nicht auszuschließen sind); eine eventuell andauernde körperliche oder psychische Versehrtheit des Folteropfers sollte in einer Kosten-Nutzen-Abwägung nicht so sehr ins Gewicht fallen. Hier muss also, wie bei der Bestimmung der Folteropfer, auch ein anderes Kriterium entscheidend sein. Die Beschränkung auf schuldige Folteropfer und ‚leichtere‘ Foltermethoden setzt der Rettungsfolter Grenzen, die sie von der barbarischen Folter der Inquisition, des NS-Regimes und anderer totalitärer und autokratischer Regime abgrenzt und eine Vereinbarkeit mit zivilisierten, rechtsstaatlichen Demokratien schaffen könnte. Innerhalb des Gedankenexperimentes ist es vorstellbar – wenn eine Rettungsfoltersituation vorgestellt werden kann –, dass Folternde, wenn die ‚*torture lite*‘-Methoden nicht zum Erfolg führen, nicht über diese hinausgehen würden. Die im nächsten Abschnitt präsentierten historischen Fälle, in denen Folter als staatliches Gewaltmittel durch Demokratien praktiziert wurde, zeigen jedoch, dass eine Entgrenzung hinsichtlich der Opferausswahl und der Methoden zu erwarten ist, eine Tatsache, die das Szenario nicht abbilden kann.

3. Empirische Befunde zu staatlicher Folter in Demokratien

Es gibt keinen nachgewiesenen Fall, der die Bedingungen des Szenarios erfüllt. Es gibt keine realen tb-Szenarien (Shue 2006: 234). Empirische Referenzfälle, auf die Wissenschaftler*innen, Medien und staatliche Akteur*innen verweisen, entpuppen sich als Falschpositive. Als Beispiel dient hier der Fall Abdul Hakim Murat (1995), auf den nach den Anschlägen vom 11. September 2001 US-Medien und Wissenschaftler*innen als Positivbeispiel Bezug nahmen (Luban 2014: 57). Dershowitz etwa verwendet den Fall als tb-Beispiel: 1995 hätten philippinische Behörden einen Terroristen über zwei

Monate verhört und gefoltert (darunter schwere Schläge, Wasserfolter, das Ausdrücken von Zigaretten auf seinen Genitalien), der Informationen zu geplanten Anschlägen auf den Papst, auf elf Flugzeuge sowie auf das CIA-Hauptquartier preisgab. „After successfully employing this procedure they turned him over to American authorities, along with the lifesaving information they had beaten out of him“ (Dershowitz 2002: 137). Dershowitz verweist auf einen Washington Post-Artikel. Er lässt dabei aus, dass die Ermittelnden in Murats Wohnung neben Material zum Bombenbau auch Fotos, Aliases, die Namen der Airlines, Flugnummern, den Zeitpunkt der geplanten Detonationen fanden sowie Telefonnummern, anhand derer weitere Terrorist*innen identifiziert werden konnten. Eine Geldspur führte in das Umfeld Osama bin Ladens (Brzezinski 2001). Der Fall eignet sich schwerlich als Beispiel für ein tb-Szenario: Folter war nicht das letzte Mittel und nicht notwendig, um eine Gefahr abzuwenden; die Auswertung der Funde und damit Standardermittlungsmethoden erbrachten das notwendige Wissen (Farrell 2013: 137 f.). Auch gab es keine ‚tickende Bombe‘; die dreiköpfige Terrorzelle plante potentielle Anschläge.

Diesen Befund stützt der Bericht des Senate Select Committee on Intelligence zur Untersuchung des CIA Inhaftierungs- und Verhörprogramms im ‚War on Terror‘:

„The Committee reviewed 20 of the most frequent and prominent examples of purported counterterrorism successes that the CIA has attributed to the use of its enhanced interrogation techniques, and found them to be wrong in fundamental respects. In some cases, there was no relationship between the cited counterterrorism success and any information provided by detainees during or after the use of the CIA’s enhanced interrogation techniques. In the remaining cases, the CIA inaccurately claimed that specific, otherwise unavailable information was acquired from a CIA detainee ‘as a result’ of the CIA’s enhanced interrogation techniques, when in fact the information was either: (1) corroborative of information already available [...]; or (2) acquired from the CIA detainee prior to the use of the CIA’s enhanced interrogation techniques“ (2014: 4).

Die Zahl der Fälle, in denen Folter notwendig war, um lebensrettende Informationen zu erlangen, liegt demnach bei null.

Werden die Bedingungen des tb-Szenarios auf reale Fälle übertragen, läuft dies entweder ins Leere – es gibt keine Fälle, was nicht überraschen dürfte, da es sich um ein idealisiertes Szenario handelt – oder die Kriterien müssen aufgeweicht werden: Wie sicher muss die Polizei sein, dass eine Bombe tickt? Wie sicher, dass die Person das Rettungswissen hat? Muss überhaupt eine Bombe ticken, oder ist nicht jedes Mitglied einer Terrororganisation eine ‚tickende Bombe‘, wie George W. Bush 2002

suggerierte?¹¹ Dies geschieht bereits bei Verweisen auf Beispiele wie den Fall Murat oder bei der Berücksichtigung von Foltermethoden, deren Anwendung im tb-Szenario nicht zielführend sind. Was ist mit Drogendealer*innen, deren Ware Menschen tötet, oder Menschenhändler*innen, die Menschen unter lebensgefährdenden Bedingungen transportieren oder gefangen halten? Gleiches gilt *in tormento*: Welche Methoden dürfen unter welchen Bedingungen und in welcher Reihenfolge oder Kombination eingesetzt werden?

In der Debatte werden diese notwendigen Aufweichungen als Gefahr der ‚schiefen Ebene‘ (*slippery slope*) oder auf Deutsch prominenter eines ‚Dammsbruchs‘ gefasst. Die Kernaussage ist, dass eine Aufweichung des absoluten Folterverbotes zu weiterreichenden Aufweichungen führen kann bzw. wird, die letztlich zu einem Bruch des aus legalen und gesellschaftlich geteilten Normen bestehenden Damms gegen die Folter und andere Misshandlungsformen errichtet wurde, bzw. auf eine schiefe Ebene führt, mit der steten Gefahr ‚abzurutschen‘.

„Die Logik der Argumentation mit Grenzsituationen führt zwangsläufig dazu, die im Blick auf einen bestimmten vorstellbaren Grenzfall eröffneten Sonderbefugnisse auf immer wieder neue – gleichsam benachbarte – Grenzfälle auszuweiten. Aus dem einen Grenzfall wird auf diese Weise schließlich ein ganzer Grenzbereich, in dem Folter um der Gefahrenabwehr willen zulässig sein soll. In der Sonderregelung für einen Ausnahmefall ist insofern angelegt, dass eine Zone des Sonderrechts entsteht, in dem das Folterverbot außer Kraft gesetzt ist“ (Bielefeldt 2006: 61f).

In der Realität wird bei der auf Gefahrenabwehr zielenden Folter ein ‚Fangnetz‘ genutzt, in dem viele Menschen gefangen und gefoltert werden, die vielleicht etwas über terroristische Aktivitäten oder eine Terrororganisation wissen *könnten* (Mayerfeld 2008: 117). Folter geht einher mit Verschleppungen, willkürlicher Inhaftierung, der Verweigerung einer angemessenen Haftprüfung oder eines fairen Verfahrens, und sie endet teils tödlich. Entsprechend ist anzunehmen, dass selbst in ganz bestimmten, eng begrenzten Situationen legalisierte Folter ausgeweitet würde.

Dies zeigen die Erfahrungen aus dem Algerienkrieg, aus Israel und am präsentesten aus dem ‚War on Terror‘. In den ‚Folter-Memos‘¹² werden drei Kategorien von *counter-resistance techniques* unterschieden, die je nach Wichtigkeit der zu erlangenden

11 „Thousands of dangerous killers[...] are now spread throughout the world like ticking time bombs, set to go off without warning“ (Bush 2002).

12 Hierbei handelt es sich um Memoranda und andere Dokumente der US-Administration sowie ihrer Rechtsberater*innen, u. a. zur Frage, was Folter ist und welche Verhörmethoden rechtlich eingesetzt werden könnten; siehe hierzu Danner 2004.

Information eingesetzt werden können und auch unterschiedliche Autorisierungsgrade bedürfen. In Kategorie 1 sind Anschreien und Täuschungen, in Kategorie 2 Stresspositionen, Isolation, Entzug von Sinneswahrnehmungen oder Schlafentzug und in Kategorie 3 Kälte aussetzen, Scheinertränkungen (z.B. *water boarding*) verortet (Beaver 2002). Die Folterpraxis auf Guantánamo oder Abu Ghraib lag weit jenseits dieser Vorgaben.

Auch der israelische Inlandsgeheimdienst General Security Service (GSS) nutzte in Verhören mutmaßlicher Terrorist*innen ‚*moderate physical pressure*‘,¹³ „to gather information regarding terrorists and their organizing methods for the purpose of thwarting and preventing them from carrying out these terrorist attacks“ (Israelischer Oberster Gerichtshof 1999: 1). 1987 hatte die israelische Regierung die Landau Kommission eingesetzt, u. a. um die Methoden und Prozedere der GSS im Umgang mit Terrorverdächtigen zu untersuchen. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass – in bestimmten Fällen – „the exertion of a moderate measure of physical pressure cannot be avoided“ (State of Israel 1987: 80). Während die Kommission annahm, dass die Folter durch Richtlinien reguliert werden und Exzesse vermieden werden könnten, entwickelte sich Folter zu einer Routineverhörmethode des GSS mit bis zu 1.000 Fällen jährlich (Farrell 2013: 112). Die „extraordinarily rare situation of the hypothetical ticking bomb terrorist“ wurde als „moral, intellectual, and legal justification for a pervasive *system* of coercive interrogation“ (Dershowitz 2002: 140) genutzt. 1999 verbot der Israelische Oberste Gerichtshof den Einsatz von ‚*moderate physical pressure*‘. Das Gericht sieht den „clash of values and the balancing of conflicting values“, folgert aber: „there is no room for balancing“ (Israelischer Oberster Gerichtshof 1999: 23).

Auch im Algerienkrieg begründete das französische Militär eine sich ausweitende Folterpraxis mit dem Ziel der Lebensrettung. Die Rechtfertigung für Folter „was based primarily on clear-cut cases in which the person tortured was undeniably guilty – a confessed killer belonging to a ‘gang’, [...] a terrorist who knew where the next bomb was“ (Branche 2007: 549 f.). In seinen Memoiren rechtfertigt Paul Aussaresses, einer der Generäle, die Folter anordneten und praktizierten, diese: „torture was legitimate in cases when it was urgent to obtain information. If a lead was given in time scores of human lives could be saved“ (2005: 17). Dabei wurde die Folter zu einer zentralen Methode im kolonialen Krieg; „it came to be an ordinary, everyday form of violence

13 Darunter fallen etwa ‚shaking‘, (ein wiederholtes Schütteln des Oberkörpers, was zu schwerwiegenden Verletzungen an Gehirn und/oder Wirbelsäule führen kann), die ‚Shabach‘ Position (eine Stressposition, in der Gefolterte für längere Zeit auf einen nach vorne geneigten Stuhl mit den Händen hinter dem Rücken fixiert werden), oder Schlafentzug; vgl. Israelischer Oberster Gerichtshof 1999.

used indiscriminately“ (Branche 2007: 556). Die Beispiele zeigen, dass Folter in der Praxis nicht als letztes Mittel zur Lebensrettung dient, sondern eine sich ausweitende und kaum regulierbare staatliche Praxis darstellt, die auch mit dem Verweis auf die tb-Szenarien gerechtfertigt wird.

Empirische Befunde zeigen: Es gibt kein Positivbeispiel für ein tb-Szenario. Die Szenarien werden zur Rechtfertigung der Rettungsfolter verwendet, wobei Wissenschaft, Medien und staatliche Akteur*innen teils auf Falschpositiv-Fälle verweisen. Folter ist nicht das letzte Mittel, eine (streng regulierte) Ausnahme in einer akuten Bedrohungslage, sondern eine sich ausweitende, unregulierte und unkontrollierte staatliche Praxis. Diese historischen – und in der Debatte mit Blick auf die USA teils gegenwärtigen – Erfahrungen staatlicher Folter in demokratischen Rechtsstaaten werden durch tb-Szenarien ausgeblendet und überdeckt, was die Diskussion fehlleitet und von der Realität der Folter ablenkt. Das hat zentrale Auswirkungen auf die Debatte um die mögliche Rechtfertigung von Folter.

4. Auswirkungen des tb-Szenarios auf die Folterdebatte

Das tb-Szenario ist darauf ausgerichtet zu zeigen, dass eine Situation denkbar ist, in der Rettungsfolter als staatliche Praxis gerechtfertigt werden kann. Es basiert auf einer konkreten hypothetischen Situation mit klar umrissenen Handlungs- bzw. Unterlassungsfolgen. Wird eine Rechtfertigung der Rettungsfolter im Szenario akzeptiert, kann weiterführend geklärt werden, unter welchen Bedingungen *ad tormentum* und *in tormento* staatliche Folter praktiziert werden sollte. Die hinter dem Szenario stehende Frage ist nicht die nach individuellem Handeln bei einer Wahl zwischen zwei Übeln, sondern die nach den Grenzen legitimer und legaler staatlicher Gewaltausübung bzw. ob es solche absoluten Grenzen in akuten Bedrohungslagen überhaupt geben kann und soll. Hier geht es um Folter als staatliche Praxis, um Standards, die möglichst innerhalb staatlicher Institutionen anwendbar, regulierbar und kontrollierbar sein sollten.

Hierzu werden teils recht konkrete Vorschläge unterbreitet, wie von Dershowitz die Einführung richterlicher ‚*torture warrants*‘ oder von Brugger eine entsprechende Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention.¹⁴ Diese Vorschläge würden

¹⁴ Brugger formuliert in Fn. 50 eine Ausnahme vom Folterverbot des Art. 3 der EMRK, für den Fall, in dem Folter „sich aus einer unbedingt notwendigen Gewaltanwendung ergibt, um die Verteidigung eines Menschen gegenüber rechtswidriger Gewaltanwendung sicherzustellen“, entsprechend der Ausnahme vom Tötungsverbot in Art. 2 Abs. 2 S. 1. Diese Formulierung könne man als „folgenden Satz 2 in Art. 3 EMRK hinzufügen oder hinzudenken“ (Brugger 1996: 84).

bedeuten, einen politischen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess zur Legalisierung der Folter anzustoßen, ohne Referenzfall, auf Basis eines unrealistischen Szenarios, das bei genauerer Betrachtung vereinfacht, unplausibel und realitätsfern ist. Dabei verschwimmen die Grenzen zwischen der Argumentation im Szenario und realen politischen Entscheidungssituationen. Die Argumentation geht über das Szenario hinaus, ohne die durch Abstraktion und Idealisierung ausgegrenzten Variablen, Unwahrscheinlichkeiten und Ungewissheiten angemessen zu berücksichtigen.

Jamie Mayerfeld weist auf eine Reihe von Auswirkungen der Konzentration der Folterdebatte auf tb-Szenarien hin. Konsequentialistische Gefahren, die das tb-Szenario aufgrund von Abstraktionen und Idealisierungen nicht abbildet, werden in der Debatte unterschätzt, etwa die Gefahr, dass Unschuldige gefoltert werden, oder Folter exzessiv genutzt würde. Überschätzt wird hingegen die Effektivität der Folter, weil im Szenario, wie auch in Romanen oder Filmen, Sicherheiten mit Blick auf das Wissen um die Bedrohung bestehen und der Erfolg der Folter gegeben erscheint. Dabei ist Folter in der Praxis, wie im 3. Kapitel verdeutlicht, ungeeignet zur Gewinnung belastbarer Informationen, die darüber hinaus in der Regel auch auf anderem Wege erlangt werden können. Die Diskussion der Folter im Rahmen des Szenarios desensibilisiert. Folter wird diskutabler, denkbarer, vertretbar, nicht nur im hypothetischen Szenario, sondern als reale Staatspraxis (Mayerfeld 2008: 111 f.). Über die wiederholte Verwendung der Szenarien wird die Aufmerksamkeit von der Folter in der wirklichen Welt abgelenkt hin zu konstruierten Phantasiefällen.

Das macht das tb-Szenario auf der einen Seite attraktiv für Folterbefürworter*innen, auf der anderen Seite aber ungeeignet für die Diskussion um die Folter als staatliche Praxis. Es gelingt über das Szenario nicht, die entscheidenden Elemente zu identifizieren – es verdeckt diese. Jede Idealisierung, jede Abstraktion schließt in der Realität zu beachtende Elemente aus und mindert die Aussagekraft des Szenarios; „idealizations that cause the epidemic nature of torture to evaporate from view are [...] not true rarely, but false“ (Shue 2006: 234). Die Argumentation im Szenario verdeckt so gut wie alles, was man empirisch über Folter weiß, außer, dass sie manchmal funktioniert. Die Diskussion geht so an der Realität vorbei.

Die Verwendung von tb-Szenarien verdeckt, dass Folter eine kaum regulierbare und kontrollierbare Ausübung absoluter staatlicher Gewalt bedeutet, ebenso wie die Entmenschlichung des Opfers dieser Gewalt. Die Rechtfertigung der Folter über unrealistische Szenarien verzerrt den Diskurs. Das Szenario blendet Ungewissheiten und Unwahrscheinlichkeiten aus, die es in realen Situationen immer geben muss, und es blendet aus, was historisch geschieht, wenn Staaten foltern. Blicke die Frage

auf die Rechtfertigung der Folter in tb-Szenarien reduziert, liefe die Diskussion ins Leere: Wenn Folter nur in unrealistischen konstruierten Szenarien unter sehr begrenzten Bedingungen gerechtfertigt werden kann, dann kann sie es in der Realität niemals.

Literatur

- Aussaresses, Paul (2005): *The Battle of the Casbah. Terrorism and counter-terrorism in Algeria 1955-1957*. New York: Enigma.
- Beaver, Diane (2002): Legal Brief on Proposed Counter-Resistance Strategies. US Department of Defense. In: Danner, Mark (2004): *Torture and truth. America, Abu Ghraib, and the war on terror*. New York: New York Review Books, 171-177.
- Bielefeldt, Heiner (2006): Die Absolutheit des Folterverbots. über die Unabwägbarkeit der Menschenwürde. In: *Jahrbuch Menschenrechte* 2006, 59-65.
- Bowden, Mark (2003): The Dark Art of Interrogation. In: *Atlantic Monthly*, 01.10.2003, 51-76.
- Branche, Raphaëlle (2007): Torture of terrorists? Use of torture in a „against terrorism“: justifications, methods and effects: the case of France in Algeria, 1954–1962. In: *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, No. 867, 543-560.
- Brecher, Robert (2007): *Torture and the ticking bomb*. Malden, MA, Oxford: Blackwell Pub.
- Brown, James Robert/Fehige, Yiftach (2017): Thought Experiments. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2017 Edition); <https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/thought-experiment> (Zugriff: 12.05.2020).
- Brugger, Winfried (1996): Darf der Staat ausnahmsweise foltern. In: *Der Staat*, Jg. 35 Nr. 1, 67-97.
- Brzezinski, Matthew (2001): BUST AND BOOM. In: *Washington Post*, 30.12.2001; www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/magazine/2001/12/30/bust-and-boom/1109903e-3762-4b78-90a6-d191efd39920 (Zugriff: 23.08.2020).
- Bush, George W. (2002): State of the Union Address. 29. Januar; <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (Zugriff: 14.09.2021).
- Danner, Mark (2004): *Torture and truth. America, Abu Ghraib, and the war on terror*. New York: New York Review Books.
- Dershowitz, Alan M. (2002): *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven: Yale University Press.
- Elshtain, Jean Bethke (2004): Reflection on the Problem of 'Dirty Hands'. In: Levinson, Sanford (ed.): *Torture. A collection*. Oxford, New York: Oxford University Press, 77-89.
- Farrell, Michelle (2013): *The prohibition of torture in exceptional circumstances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Israelischer Oberster Gerichtshof (1999): Urteil vom 06.09.1999, Aktenzeichen HCJ 5100/94.
- Luban, David (2014): *Torture, power, and law* (2. überarbeitete Auflage). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayerfeld, Jamie (2008): In Defense of the Absolute Prohibition of Torture. In: *Public Affairs Quarterly*, Vol. 22, No. 2, 109-128.
- Rejali, Darius M. (2009): *Torture and democracy*. Princeton, N.J, Woodstock: Princeton University Press.

- Rescher, Nicholas (2005): *What if? Thought experimentation in philosophy*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Scheppele, Kim Lane (2005): Hypothetical Torture in the 'War on Terrorism'. In: *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 2, No. 1, 285-339.
- Senate Select Committee on Intelligence (2014): *Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program*. Brooklyn NY: Melville House.
- Shue, Henry (1978): Torture. In: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 7, No. 2, 124-143.
- Shue, Henry (2006): Torture in Dreamland: Disposing of the Ticking Bomb. In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 37, No. 2/3, 231-240.
- State of Israel (1987): *Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity Report*. Jerusalem.
- Trapp, Rainer (2006): Wirklich „Folter“? In: Lenzen, Wolfgang (Hg.): *Ist Folter erlaubt? Juristische und philosophische Aspekte*. Paderborn: Mentis, 95-134.
- Walzer, Michael (1973): Political Action: The Problem of Dirty Hands. In: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 2, No. 2, 160-180.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2236>

Gaby Zipfel
Regina Mühlhäuser
Kirsten Campbell (Hg.)

VOR
Sexuelle Gewalt
ALLER
in bewaffneten
AUGEN
Konflikten

Hamburger Edition

Geb., 576 S., 45,-€
978-3-86854-357-5
auch als E-Book

Leseprobe und Bestellung:
hamburger-edition.de

»Dieses Buch präsentiert ein Kaleidoskop konzeptio-
neller und methodischer Ansätze zum Thema sexuelle
Gewalt in Konflikten, wie sie sich zu verschiedenen
Zeiten und an verschiedenen Orten ereignet hat und wie
sie in der Kultur dargestellt oder am eigenen Leib
erfahren wurde. Für Leserinnen und Leser eine wahrlich
lohnende Lektüre.«

Human Rights Quarterly, Mindy Roseman (Yale Law School)

Hamburger Edition
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung

Natálie Maráková

Pressefreiheit in Polen im Kontext der Pressentwicklung in Ungarn

Zusammenfassung

Die Medienfreiheit garantiert eine freie und offene Debatte und ist damit eine der wichtigsten Stützen der Rechtsstaatlichkeit in der EU. Ein genauerer Blick auf die aktuellen Entwicklungen mit Bezug auf die Pressefreiheit in der mitteleuropäischen Region, besonders in Polen und Ungarn, gibt jedoch eher Anlass zu Sorgen. Der vorliegende Beitrag wird die wichtigsten Veränderungen auf dem polnischen Medienmarkt nach 2015 erläutern, als die national-konservative Regierung der Recht und Gerechtigkeit an die Macht kam. Zunächst geht es um die heftig kritisierte Umgestaltung der öffentlich-rechtlichen Medien kurz nach den Parlamentswahlen 2015. Zweitens werden die jüngsten Entwicklungen im Bereich der privaten Medien beleuchtet. Im letzten Kapitel werden die Entwicklungen auf dem polnischen Medienmarkt mit dem ungarischen Modell der Medientransformation verglichen, um herauszufinden, inwieweit Polen dem ungarischen Beispiel folgt.

Abstract

The media freedom guarantees free and open debate and is thus one of the most important pillars of the rule of law in the EU. However, a closer look at current developments with regard to press freedom in the Central European region, especially in Poland and Hungary, is rather giving cause for concern. This article will explain the main changes in the Polish media market after 2015, when the national-conservative Government of Law and Justice came to power. First, it will focus on the heavily criticized transformation of the public media shortly after the 2015 parliamentary elections. Second, it will look at recent developments in the private media sector. In the final chapter, developments in the Polish media market will be compared with the Hungarian model of media transformation in order to find out to what extent Poland is following the Hungarian example.

1. Einleitung

Die Medienfreiheit ist eine der wichtigsten Säulen der Demokratie, ohne die auch alle anderen Menschenrechte gefährdet sind. Die Europäische Union erkennt Medienfreiheit und Pluralismus als wesentliche Voraussetzungen für das Funktionieren einer Demokratie an und verpflichtet sich im Artikel 11 der EU-Grundrechtecharta zur Wahrung dieses Rechtes. Allerdings bestätigt der von der Nichtregierungsorganisation „Reporter ohne Grenzen“ jährlich veröffentlichte Weltpressefreiheitsindex, dass sich

die Lage der Medienfreiheit innerhalb der EU immer heterogener darstellt. Während die nordischen Länder im Jahre 2021 ihre führende Position unter den 180 weltweit bewerteten Ländern beibehalten, rangieren die mitteleuropäischen Staaten deutlich weiter hinten. Vor allem Ungarn (92) und Polen (64) sind im Jahre 2021 auf ihre bisher niedrigsten Positionen gefallen (vgl. Reporters without Borders 2021).

Ein genauerer Blick auf den aktuellen Zustand einiger der wichtigsten demokratischen Institutionen in der mitteleuropäischen Region, einschließlich der Medienfreiheit, gibt in der Tat Anlass zu Sorgen. Insbesondere in Polen und Ungarn kann man in den letzten Jahren einen besorgniserregenden Aufstieg antiliberaler Tendenzen und eines autoritären Regierungsstils beobachten, der manche Errungenschaften der vergangenen Jahrzehnte deutlich untergraben hat. Zwar leitete die EU-Kommission gegen die beiden Länder vor einigen Jahren die Verfahren nach Artikel 7 der EU-Verträge aufgrund mutmaßlicher Verletzung von Grundwerten ein, jedoch wird die Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit seither eher noch intensiver vorangetrieben. In diesem Kontext der Aushöhlung von Rechtsstaatlichkeit wird nun den national-konservativen Regierungen in den beiden Ländern zunehmend vorgeworfen, die Unabhängigkeit der Medien unter Druck zu setzen und damit den Medienpluralismus beschränken zu wollen.

In Ungarn hat die Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán und seiner Fidesz-Partei bereits seit 2010, als sie an die Macht kam, die Kontrolle über die Medien systematisch gefestigt und konsolidiert. Polen hatte hingegen noch im Jahre 2015 den 18. Platz in dem Ranking zur Pressefreiheit belegt und damit sein bestes Ergebnis erreicht (Reporters without Borders 2015). Nach ihrem Amtsantritt Ende 2015 hat jedoch die neu gewählte national-konservative Regierung unter der nationalistischen PiS-Partei (Recht und Gerechtigkeit) eine Reihe umstrittener Mediengesetze initiiert, was dazu geführt hat, dass sich Polens Position im Ranking ständig verschlechterte.

In ihrem jährlichen Bericht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union, der zum zweiten Mal im Juli dieses Jahres veröffentlicht wurde, machte die Europäische Kommission nochmals auf die beunruhigenden Entwicklungen in der polnischen Medienlandschaft aufmerksam. Dem Bericht zufolge steht der Medienpluralismus in Polen unter schwerem Druck, wobei die Kommission konkret die jüngste Übernahme der Regionalzeitungsgruppe *Polska Press*, die zuvor der deutschen Verlagsgruppe Passau (VGP) gehört hatte, durch den staatlich kontrollierten polnischen Mineralölkonzern Orlen kritisierte. Die Kommission hat auch Bedenken bezüglich geplanter Gesetzesänderungen geäußert, die sich, den Kritikern zufolge, besonders gegen regierungskritische Mediengruppen richten (European Commission 2021).

Erst die Medienfreiheit garantiert indes eine freie und offene Debatte. Damit ist sie eine der wichtigsten Stützen der Rechtsstaatlichkeit in der EU. Es ist daher von elementarer Bedeutung, diese besorgniserregenden Entwicklungen in Mitteleuropa im Auge zu behalten. Im Folgenden werden die wichtigsten Veränderungen auf dem polnischen Medienmarkt nach 2015, als die PiS an die Macht kam, erläutert. Zunächst geht es um die heftig kritisierte Umgestaltung der öffentlich-rechtlichen Medien kurz nach den Parlamentswahlen 2015, die offiziell als Versuch einer „Neuausrichtung“ der Medienlandschaft im Namen eines größeren Pluralismus gerechtfertigt wurde. Zweitens werden die jüngsten Entwicklungen im Bereich der privaten Medien beleuchtet, die den Weg für die so genannte „Repolonisierung“ des polnischen Medienmarktes ebnen. Im letzten Kapitel werden die Entwicklungen auf dem polnischen Medienmarkt mit dem ungarischen Modell der Medientransformation verglichen, um herauszufinden, inwieweit Polen dem ungarischen Beispiel folgt. Die Kritiker der polnischen Regierung argumentieren häufig, dass der ungarische Premierminister Viktor Orbán mit seinem Vorgehen, mit dem er die unabhängigen Medien in Ungarn in den letzten Jahren zerstörte, eine Blaupause für das jetzige Vorgehen der polnischen Regierung geschaffen hat.

2. Die Verwandlung der öffentlich-rechtlichen Medien in Polen nach 2015

Nach ihrem Sieg in den polnischen Parlamentswahlen im November 2015 nahm die national-konservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS), die gemeinsam mit zwei kleineren Koalitionspartnern über eine Mehrheit im polnischen Sejm bis August 2021 verfügte,¹ innerhalb weniger Wochen grundlegende Änderungen an den wichtigsten demokratischen Strukturen Polens vor. In nur zwei Monaten beschloss die Koalition der Vereinigten Rechte zunächst eine höchst umstrittene Reform des Verfassungsgerichts und veränderte anschließend im Eilverfahren auch das bisherige Mediengesetz. Durch die Reform wurde die Position der Regierung bei der Ernennung der Vorstände des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Kosten des Landesrates für Rundfunk und Fernsehen (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT) erheblich verstärkt.

1 Im August 2021 zerbrach die von der PiS angeführte Regierungskoalition in Polen, nachdem einer der beiden Juniorpartner, Verständigung, seinen Rückzug aus dem Bündnis verkündet hatte. Die Partei reagierte damit auf die Entscheidung von Ministerpräsident Mateusz Morawiecki, deren Vorsitzenden und gleichzeitigen Entwicklungsminister Jaroslaw Gowin als Vize-Regierungschef abzuverufen. Siehe z. B.: <https://www.dw.com/de/regierungskoalition-in-polen-zerbricht/a-58823704>. Derzeit hat die regierende PiS-Partei eine wackelige Mehrheit im Sejm, da sie eine Zusammenarbeit mit der Republikanischen Partei und OdNowa, den Splitterparteien aus Gowins Verständigung, und einer Anti-Establishment-Bewegung Kukiz'15 vereinbart hat.

Katarina Bader und Tomasz Zapart betonen in ihrem Artikel „Polarisiert, politisiert und vielfältig: Polens Medien 27 Jahre nach dem Systemwechsel“, dass diese Reihenfolge nicht zufällig war. Das polnische Verfassungsgericht hatte bei den Versuchen der früheren Regierungen, neue Mediengesetze durchzusetzen, die die Unabhängigkeit der Medien gefährden könnten, immer eingegriffen. Nun wurde das Gericht jedoch lahmgelegt und konnte daher die Angriffe gegen die öffentlichen Medien nicht weiter blockieren (Bader/Zapart 2016: 131).

2.1 (ENT)POLITISIERUNG DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN MEDIEN IN POLEN?

Mit diesen Schritten verfolgte die PiS ihr lang erklärtes Ziel, den polnischen Medienmarkt umzustrukturieren, um, so die offizielle Darstellung, eine ausgewogene Berichterstattung und einen größeren Medienpluralismus zu gewährleisten. Nach Ansicht der aktuellen Regierung trage der polnische Medienmarkt „die Spuren der kommunistischen Herrschaft“, die lange Zeit zur Ausschließung von rechtsorientierten Stimmen und Meinungen führten (Wiseman 2021a: 7). Ende 2015 rechtfertigte Elzbieta Kruk, PiS-Abgeordnete und ehemalige Vorsitzende des KRRiT, die Änderungen des Mediengesetzes mit den folgenden Worten: „Das im Christentum und in den polnischen Traditionen verwurzelte Ethos der Freiheit und Unabhängigkeit wird an den Rand gedrängt oder diskreditiert, während eine ideologische und moralische Mode, die für die Mehrheit der Bevölkerung nicht akzeptabel ist, geadelt wird“ (Maurice 2015). Zwar begründete die PiS ihre Reformen mit den Bemühungen, die Medien zu entpolitisieren, tatsächlich wurden aber die öffentlich-rechtliche Medien in Polen seit 2016 der Regierung praktisch unterstellt.

Durch die Novelle des Mediengesetzes vom Ende 2015 verlor zuerst der KRRiT seine Befugnisse, die Mitglieder der Vorstands- und Aufsichtsgremien zu ernennen. Diese Aufgabe übernahm ein Regierungsmitglied, der Minister für Staatsvermögen. Anfang 2016, kurz nach Inkrafttreten des sogenannten „kleinen Mediengesetzes“, das das Rundfunkgesetz von 1992 änderte, besetzte der damalige Schatzminister die Spitzenpositionen in der Tat völlig neu. Jacek Kurski, ein Politiker und Journalist, der im Jahre 2005 die Präsidentschaftswahlkampagne von Lech Kaczyński, Bruder vom PiS-Parteichef Jarosław Kaczyński, geleitet hatte, wurde zum neuen Chef des Polnischen Fernsehens (Telewizja Polska, TVP) ernannt (Kublik/Sobotta 2016: 154).

Kurski, der sich selbst einmal als „Bullterrier der Kaczyńskis“ bezeichnete (Schuller 2016), war früher ein Abgeordneter im Sejm sowie ein Europaabgeordneter für PiS gewesen. Bei seiner Amtseinführung erklärte Kurski, dass er „die Unabhängigkeit und

Freiheit des öffentlichen Fernsehens vor Einmischung der Politik“ bewahren wolle (Hassel 2016). Tatsächlich ist jedoch das öffentliche TVP, der größte Fernsehsender in Polen mit dem größten Zuschaueranteil², unter seiner Führung eher zu einem Propaganda-Instrument der Regierung geworden. In kürzester Zeit wurden auch die Direktoren der Nachrichtensender ersetzt. Generell besetzte Kurski das TVP mit PiS-nahen Journalisten aus parteinahen Privatsendern (Kublik/Sobotta 2016: 155). Bereits in den ersten Wochen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wurden 60 Journalisten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgetauscht (Bader/Zapart 2016: 132).

Die Ernennung der Spitzenpositionen in den öffentlich-rechtlichen Medien durch den Schatzminister wurde aber seitens der PiS eher als eine Übergangslösung angesehen. Nur wenige Monate nach Inkrafttreten des kleinen Mediengesetzes, im Juni 2016, setzte die parlamentarische Mehrheit ein neues „Gesetz über den Nationalen Medienrat“ durch, durch das ein kollektives Gremium geschaffen wurde. Dessen Aufgabe ist es, die Vorstände und Aufsichtsräte von TVP, des Polnischen Rundfunks und der Polnischen Presseagentur (Polska Agencja Prasowa, PAP) zu ernennen. Der Nationale Rat (Rada Mediów Narodowych, RMN) besteht aus fünf Mitglieder, wobei drei Mitglieder direkt vom Sejm und zwei vom Präsidenten auf Vorschlag der Opposition gewählt werden. Damit ermöglicht der Rat den Regierungsbehörden de facto die volle politische Kontrolle über die polnischen öffentlichen Medien (Lenkowski 2020: 19).

Die Reform wirkte sich unmittelbar negativ auf die Medienfreiheit in Polen aus. Nach Angaben der Polnischen Gesellschaft der Journalisten (Towarzystwo Dziennikarskie) verloren zwischen Januar 2016 und Juli 2017 insgesamt 228 Journalisten des öffentlichen Rundfunks und Fernsehens aufgrund der von PiS initiierten Änderungen ihren Arbeitsplatz. Einige wurden entlassen, andere haben von sich aus die Redaktionen verlassen (Muiżnieks 2017).

Vor der Reform der Medien wurden die Schlüsselpositionen in den öffentlich-rechtlichen Medien seitens des KRRiT, einem Organ, das die Pressefreiheit, das Recht auf Informationen und das öffentliche Interesse an Radio- und Fernsehsendungen zu wahren hat, ernannt. Der polnische Politologe und Publizist Błażej Lenkowski betont in seinem Artikel „The Importance of a Well-Functioning. Public Media: The Case of Poland“, dass es allerdings auch verfehlt wäre, KRRiT als völlig unabhängiges und unparteiliches Organ zu bezeichnen. Der Rat besteht aus fünf Mitgliedern: zwei werden vom Sejm, zwei vom Präsidenten und eines vom Senat gewählt. Falls also eine Partei eine stabile Mehrheit im Sejm hat und zugleich auch den Posten des Präsidenten-

² Siehe: <https://www.statista.com/statistics/999340/poland-most-viewed-tv-channels/>.

ten besitzt, was noch vor Kurzem in Polen meist der Fall war, steht der Rat praktisch unter Kontrolle dieser Partei (Lenkowski 2020: 20).

2.2 WELCHE REFORM IST NOTWENDIG?

Laut dem polnischen Journalisten Krzysztof Dzięciołowski waren die Beziehungen zwischen dem Staat und den öffentlich-rechtlichen Medien in Polen schon immer politisch geprägt (Dzięciołowski 2017: 25) und eine rechtliche und institutionelle Trennung zwischen Journalisten und Politikern bestand nicht (ebd.: 29). Das Auswahlverfahren für Spitzenpositionen bei TVP beruhte auch in der Vergangenheit meist auf politischen Kontakten und der Nähe zur politischen Führung des Landes – und zwar unter allen Regierungen in der Geschichte Polens nach 1989 (ebd.: 29). Im Laufe der Zeit hatten zudem die ständigen Personalwechsel von oben nach unten ein erhebliches Misstrauen zwischen den Journalisten und Fachleuten zur Folge (ebd.: 27).

Milosz Hodun, internationaler Berater der polnischen liberalen Partei Nowoczesna, stimmt zu, dass die öffentlich-rechtlichen Medien in Polen nie ganz frei vom politischen Druck der Regierungsparteien waren, betont jedoch, dass sie vor 2015/2016 nie von der Regierung direkt abhängig waren. „Die polnischen öffentlich-rechtlichen Medien nach 1989 waren weit von den BBC-Standards entfernt, und das wurde auch als ein Mangel hervorgehoben. Ist aber die Situation in manchen anderen europäischen Ländern wirklich anders?“ fragt Hodun in einem Interview für diesen Artikel (Hodun 2021).

Es stimmt, dass auch frühere Regierungen versucht haben, mehr Kontrolle über die öffentlichen Medien zu gewinnen. Ihr Einfluss war jedoch aufgrund bestimmter Schutzmaßnahmen für die Wahrung der politischen Unabhängigkeit begrenzt, die nun von der neuen Regierung abgeschafft wurden. Unter der aktuellen Regierung erreichte dadurch die Politisierung der öffentlich-rechtlichen Medien einen neuen Höhepunkt. Laut der jüngsten Ausgabe der internationalen Studie „Digital News Report“ genießen die Nachrichten von Polens öffentlich-rechtlichem TVP das geringste Vertrauen unter den wichtigsten Nachrichtensendern des Landes. Die Ergebnisse für Polen zeigen, dass nur 36 % der Polen TVP-Nachrichten vertrauen, während 46 % ihnen misstrauen (Newman et al. 2021: 94 f.). „Die Daten zeigen, dass die Beliebtheit der TVP-Nachrichten und -Meinungssendungen abnimmt. Immer weniger Menschen folgen Wiadomości, der Hauptnachrichtensendung um 19:30 Uhr auf TVP1. Zwischen Juli 2020 und Juli 2021 hat die Sendung mehr als 460.000 Zuschauer verloren. Es scheint daher, dass TVP seine Popularität hauptsächlich den Unterhaltungspro-

grammen zu verdanken hat, die es auf seinen Kanälen anbietet,“ sagt Hodun (Hodun 2021).

In Polen herrschte seit Langem weitgehend Einigkeit darüber, dass eine Reform der polnischen öffentlich-rechtlichen Medien notwendig sei. Eine solche Reform muss jedoch auf einer grundlegenden Debatte unter Einbeziehung von Journalisten und Medienfachleuten beruhen. Die von der PiS-Regierung initiierten Mediengesetze wurden nur nach sehr begrenzten Konsultationen durchgesetzt, von denen die breite Öffentlichkeit ganz ausgeschlossen wurde. Die Reform der öffentlich-rechtlichen Medien in Polen hat dadurch deren Unparteilichkeit und Pluralismus nicht gestärkt, sondern stattdessen zu deren vollständigen Abhängigkeit von der Regierung geführt. Die öffentlich-rechtlichen Medien wurden zu einem Instrument der politischen Debatte und sind daher nicht mehr in der Lage, ihre Rolle als „öffentlicher Wächter“ zu erfüllen.

„Das Problem mit der PiS ist, dass sie die öffentlich-rechtlichen Medien vollständig kontrolliert. Sie kontrolliert den Inhalt und sie kontrolliert die Botschaft. Es gibt keinen Raum für Nuancen, für Diskussionen, für Widerspruch. TVP ist ein Propagandasender, der Hassreden gegen die Gegner der PiS und gegen Gruppen, die von der PiS als Feinde bezeichnet werden, fördert. TVP erinnert heute eher an TVP aus den 1980er Jahren,“ schließt Hodun (2021).

2.3 DIE ROLLE ÖFFENTLICH-RECHTLICHER MEDIEN BEI DEN PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN 2020

Dass der öffentlich-rechtlicher Fernsehsender TVP seine Aufgabe, eine unparteiliche, ausgewogene und unabhängige Berichterstattung zu gewährleisten, nicht verfolgt, hat sich deutlich während der Kampagne zur Wiederwahl des amtierenden und der PiS nahestehenden Präsidenten, Andrzej Duda, im Frühling und Sommer 2020 herausgestellt. Einem Bericht des Press-Service Monitoring Medien zufolge, der die wichtigsten abendlichen Nachrichtensendungen von TVP während des Wahlkampfes analysierte, war die Berichterstattung über den Oppositionskandidaten, den Warschauer Bürgermeister Rafał Trzaskowski, zu 87 % negativ, während 97 % der Berichterstattung über den amtierenden Präsidenten Duda positiv ausfiel (Stawiany 2020). Die TVP hatte in der Tat Trzaskowski, der für seine eher liberalen Ansichten in einem streng katholischen Land bekannt ist, als eine Bedrohung für die polnischen traditionellen Werte und nationalen Interessen dargestellt. Im Rahmen einer energischen Antikampagne versuchte Duda mehrmals, Trzaskowski aufgrund seines Einsatzes für eine größere Toleranz gegenüber sexuellen Minderheiten an den Rand zu drängen.

Die TVP versuchte auch wiederholt, Trzaskowski mit dem amerikanischen Milliardär, Philanthrop und Gründer der Open Society Foundations, George Soros, der ein Ziel zahlreicher Verschwörungstheorien und Desinformationskampagnen ist, in Verbindung zu bringen und behauptete, dass der Oppositionskandidat im Auftrag einer mächtigen ausländischen Lobby arbeiten würde, die für die muslimische Einwanderung nach Europa verantwortlich wäre (Tilles 2020). In einer Abendsendung deutete das TVP auch an, dass Trzaskowski als Präsident Polens Sozialprogramme kürzen würde, um jüdische Eigentumsansprüche zu bezahlen (Kublik 2020). Trzaskowski hat TVP wegen Verleumdung verklagt und noch während der Kampagne versprochen, im Falle seines Sieges den Nachrichtensender zu schließen und einen neuen öffentlichen Fernsehsender zu gründen.

Laut dem Bericht des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kam „die TVP seiner gesetzlichen Verpflichtung zu einer ausgewogenen und unparteiischen Berichterstattung“ nicht nach und fungierte eher „als Wahlkampfhilfe für den Amtsinhaber“. Die Wahlbeobachter der OSZE fügten hinzu, dass die Berichterstattung obendrein teilweise durch „fremdenfeindliche und antisemitische Untertönen“ gekennzeichnet war (ODIHR 2020: 20).

Die Beziehung zwischen dem öffentlich-rechtlichen Fernsehsender und dem größten Herausforderer von Duda war höchst polarisiert und Trzaskowski lehnte es schließlich ab, an einer Präsidentschaftsdebatte vor der Stichwahl teilzunehmen, die von der TVP organisiert werden sollte. Ihm zufolge wäre die Debatte aufgrund der Voreingenommenheit des Senders zugunsten des amtierenden Präsidenten inszeniert. Duda wiederum hatte sich geweigert, an einer vom privaten Fernsehsender, TVN, organisierten Debatte teilzunehmen.³ Zum ersten Mal in der Geschichte des demokratischen Polens gab es also vor dem zweiten Wahlgang keine Wahldebatte zwischen den zwei stärksten Kandidaten (Lenkowski 2020: 15).

Lenkowski betont, dass besonders die Menschen auf dem Land dem offiziellen Narrativ der Regierungspartei, der durch die monopolisierten nationalen Medien verbreitet wird, ausgesetzt sind, da die privaten Medien die ländlichen Gebiete häufig nicht erreichen. Polen gehört zu den am wenigsten verstädterten Ländern in der Europäischen Union: 40 % der Bevölkerung leben immer noch auf dem Land (Lenkowski: 15). In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass während

3 Die PiS argumentiert häufig, dass die Privatsender wie TVN und Onet seitens ihrer ausländischen Eigentümer benutzt werden, um die Regierung durch eine kritische und irreführende Berichterstattung anzugreifen.

Trzaskowski die meiste Unterstützung in den Städten erhielt, Duda, der die Stichwahl mit 51,21 % der Stimmen knapp gewonnen hat, in den polnischen Dörfern weit vorne lag.

3. Private Medien unter Druck

Die Politiker des PiS-geführten Regierungslagers beschuldigen häufig die Privatmedien in Polen, die sich im ausländischen Besitz befinden und oft als regierungskritisch gelten, der redaktionellen Voreingenommenheit und einer bössartigen Einmischung in die polnische Demokratie. Der Regierung zufolge benutzen die ausländischen Eigentümer ihre Medien dazu, die Regierung durch eine irreführende Berichterstattung anzugreifen und ihre Popularität auszuhöhlen. Der kritische Journalismus und die investigative Berichterstattung werden daher oft als „oppositionell“ und nicht als Teil eines demokratischen Systems von *checks and balances* angesehen (Wiseman 2021a: 8).

Der amtierende Präsident Duda und seine Anhänger kritisierten zum Beispiel stark die Rolle, die polnische Medien im ausländischen Besitz während der Präsidentschaftswahlkampagne 2020 spielten. In das Fadenkreuz der Kritik gerieten damals besonders die Medien in deutschem Besitz.⁴ Nachdem das polnische Boulevardblatt Fakt, das dem schweizerisch-deutschen Medienkonzern Ringier Axel Springer gehört, über eine von Duda ausgesprochene Begnadigung in einem Pädophilie-Fall berichtet hatte, stellte sogar Duda die Frage, ob die Deutschen den nächsten Präsidenten in Polen bestimmen wollen (Yücel 2020).

Die sogenannte „Repolonisierung“ der polnischen Medien, die die ausländische Beteiligung an polnischen Medien reduzieren oder beseitigen würde, steht also seit Langem im Mittelpunkt der Pläne des aktuellen Regierungslagers für eine Medienreform. Allerdings hat die polnische Regierung erst in letzter Zeit konkrete Schritte in diese Richtung unternommen, wie der folgende Text weiter beschreibt. In der Zwischenzeit wurde die Lebensfähigkeit der unabhängigen Medien hauptsächlich dadurch bedroht, dass die PiS-Regierung die Staatsmittel einsetzt, um regierungskritischen Stimmen, entweder im ausländischen oder auch im polnischen Besitz, die öffentlichen Werbeeinnahmen zu entziehen.

⁴ Siehe z. B.: https://www.deutschlandfunk.de/kampagne-gegen-deutsche-medien-dudas-zweifelhafte.2907.de.html?dram:article_id=480079.

3.1 POLITIK DER „WIRTSCHAFTLICHEN STRANGULIERUNG“⁵

Polnische Politiker haben ein mächtiges finanzielles Mittel in der Hand, um die Medien im Land zu disziplinieren: die staatliche Werbung. Seit 2015 werden die regierungskritischen Medien in Polen systematisch von Kürzungen der staatlichen Werbung betroffen und verlieren damit einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen. Auf der anderen Seite erreichten seither die regierungsnahen rechtskonservativen Zeitungen eine Steigerung der Gesamtwerbeeinnahmen (European Commission 2021: 22).

Den Daten des Marktforschungsinstituts Kantar zufolge unterstützten viele staatlich kontrollierte Firmen und Institutionen regierungsfreundliche Zeitungen, als im letzten Jahr in Folge der Pandemie der Werbemarkt einbrach. Die größten Gesellschaften, die durch das Ministerium für Staatsvermögen kontrolliert werden, finanzierten in sechs Wochenzeitungen Werbung in Höhe von 41,45 Mio. Zloty (etwa 9,1 Mio. EUR), wobei die Pro-Regierungs-Wochenzeitung *Gazeta Polska* in diesem Bereich den größten Einnahmenanstieg im Frühling 2020 verzeichnete. Die regierungsnahen Magazine *Sieci* und *Do Rzeczy* verdienten dank dieser Werbeeinnahmen im gleichen Zeitraum am meisten (Łada 2021).

„Die Politisierung der staatlichen Werbung ist in Polen nichts Neues. Unter der PiS hat sie jedoch ein neues Niveau erreicht. Liberale Titel wie *Polityka* und *Newsweek Polska* wurden komplett boykottiert, und die Einnahmen aus staatlicher Werbung sind seit 2015 um 98-100 % gesunken,“ heißt es in dem jüngsten Bericht „Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland“ von International Press Institute (Wiseman 2021a: 14). Seit 2015 wurden die regierungskritischen Medien ebenfalls durch einen Rückgang der Abonnements durch Ministerien und andere Staatsinstitutionen stark betroffen. Dieses systematische Austrocknen einer wichtigen Finanzierungsquelle wird in dem Bericht als Politik der „wirtschaftlichen Strangulierung“ bezeichnet (ebd.: 14).

Bereits Ende 2016 kündigte der Verlag Agora, der die einflussreichste oppositionelle Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* herausgibt, den Abbau von fast 10 % seines Personals sowie die Schließung aller Auslandskorrespondentenstellen und mehrerer Regionalabteilungen an (Dzięciołowski 2017: 24). Der Chefredakteur von *Gazeta Wyborcza* und ehemalige antikommunistische Dissident, Adam Michnik, führt die finanziellen Schwierigkeiten direkt auf die Maßnahmen der PiS-Regierung zurück (ebd.: 24). Durch die Politisierung bei Ressourcenverteilung war *Gazeta Wyborcza* das einzige große Medienunternehmen in Polen, das vollständig von einer von der Regie-

5 Dieser Abschnitt enthält Passagen aus Doering/Maráková 2021.

rung geförderten Aufklärungskampagne über COVID-19 ausgeschlossen wurde (Wiseman 2021a: 14).

Die Sorge über das Schicksal des Medienpluralismus in Polen wuchs, als im Februar dieses Jahres die PiS-Regierung vorschlug, eine Steuer auf die Werbeeinnahmen von Medienunternehmen einzuführen. Dem Vorschlag zufolge würden auch Kinos und Anbieter von Großflächen für Außenwerbung zur Kasse gebeten. Abhängig von den Unternehmenserträgen sowie der Art der Werbung sollte der Steuersatz zwei bis 15 Prozent der Werbeeinnahmen betragen (Klauzinski 2021). Die Regierung bezeichnete die Steuer als eine „Solidaritätsabgabe“, die zur Finanzierung der Ausgaben für das Gesundheitswesen und dem Kultursektor beitragen sollte, welche aufgrund der Corona-Pandemie gestiegen seien.

Der Gesetzentwurf erregte heftige Kritik und eine landesweite Protestaktion der privaten Medien.⁶ In einem offenen Brief an die Regierung stellten mehr als 40 unabhängige Fernseh- und Radiosender, Internetportale und Printmedien fest, dass die Einführung der Steuer zur Schwächung oder sogar Auflösung einiger unabhängiger Medien führen würde, die ihre Einnahmen vor allem durch Anzeigen generieren. Sie kritisierten ebenso die Instrumentalisierung der Pandemie als Vorwand für einen Angriff auf die polnische Medienlandschaft, die ohnehin durch die Covid-19-Krise schwer getroffen worden war (ebd.).

Die PiS-Regierung rechtfertigte die Steuer als Teil einer umfassenderen europäischen Strategie, digitale Großunternehmen wie Facebook oder Google zu besteuern. Nach Einschätzungen von Experten würde die neue Steuer jedoch besonders die regierungskritischen Medienunternehmen betreffen, allen voran die Mediengruppe Agora, die die Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* herausgibt; die polnische Tochtergesellschaft des deutsch-schweizerischen Konzerns Axel Springer AG, welche die polnischen Zeitungen *Fakt* und *Newsweek Polska* herausgibt und die Mehrheit der Anteile des größten polnischen Internetportals *Onet.pl* hält, sowie den amerikanischen Sender *TVN* (Wilczek 2021).

Nach der heftigen Kritik in Polen, aber auch im Ausland⁷, wurde die Werbesteuer nicht eingeführt (Gall 2021). Kritischen Stimmen zufolge muss man jedoch die Initiative der polnischen Regierung im größeren Kontext ihrer Bemühungen sehen, die polnischen Medien zu „repolonisieren“ und damit die Kontrolle über die Medien im

6 Siehe z. B.: <https://www.dw.com/de/polnische-medien-mauern-gegen-geplante-reklamesteuer/a-56527227>.

7 Siehe: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-10/blank-tv-screens-and-portals-protest-poland-s-plan-to-tax-media>.

Land auszuweiten: Die Steuer sollte ein weiterer Schritt der Regierung zur Schwächung der oppositionellen Medien und der Beschränkung der Pressefreiheit in Polen sein.

3.2 „REPOLONISIERUNG“ DER MEDIEN IN POLEN

Seit der Regierungsübernahme im Jahre 2015 vertrat die Koalition der Vereinigten Rechten die Ansicht, dass sich zu viele Medien in Polen in ausländischen Händen befänden. Dem Regierungsverständnis zufolge vertreten diese Medien die Interessen ihrer jeweiligen Länder, die oft im Konflikt mit dem „polnischen Interesse“ stünden und mit ihrer Agenda die polnischen Rezipienten beeinflussen würden.

Seit Jahren erklärt daher die von PiS geführte Regierung ihr Ziel, Verlage aus ausländischem Besitz in regierungsnaher oder regierungseigener polnischer Hände zu überführen und damit die Medienunternehmen mit ausländischem Kapital aus dem Markt zu drängen. Die Frage war aber immer, wie dies durchgeführt werden könnte, ohne einen heftigen Streit mit der EU über die Unvereinbarkeit mit EU-Rechtsstandards zu verursachen. Die polnische Außenpolitik beruht zudem traditionell auf einem starken Bündnis mit den Vereinigten Staaten. Einer der wichtigsten privaten Fernsehsender, TVN, der aus der Perspektive der Regierung als deutlich oppositionell gilt, gehört gerade der amerikanischen Mediengruppe Discovery. All das gestaltete die Politik der „Repolonisierung“ der Medienlandschaft zunächst einmal schwierig für die Regierung.

Die ersten konkreten Schritte in die Richtung „Repolonisierung“ unternahm die Regierung erst Ende 2020. Der oben erwähnte Bericht „Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland“ vom International Press Institute stellt dies in den möglichen Zusammenhang mit dem knappen Ausgang der Präsidentschaftswahlen 2020, bei der der von PiS unterstützte Kandidat Duda mit einer Mehrheit von 51,21% der Stimmen nur knapp gewann: „Die PiS, die von dem knappen Ergebnis schockiert war, hat seitdem versucht, ihre Wählerunterstützung in Vorbereitung auf künftige Wahlen zu stärken, indem sie rechtsorientierte Meinungen in den Medien stärkte“ (Wiseman 2021a: 9).

3.2.1 Übernahme der Mediengruppe Polska Press durch PKN Orlen

Im Dezember 2020 wurde bekanntgegeben, dass der staatlich kontrollierte Energiekonzern PKN Orlen die Mediengruppe Polska Press von der deutschen Verlagsgruppe Passau (VGP) abkauft. Polska Press gibt 20 von insgesamt 24 der führenden Regionalzeitungen Polens und 120 Wochenzeitschriften heraus. Dazu gehören auch 500 Online-Portale im ganzen Land (European Commission 2021: 21). Laut dem Vor-

standsvorsitzenden von PKN Orlen und ehemaligem PiS Politiker Daniel Obajtek, handelte es sich dabei um eine reine wirtschaftliche Transaktion⁸ ohne jegliche politische Motive. Kritisch eingestellte Medien und die Opposition sind jedoch anderer Meinung und sehen den Aufkauf von Polska Press im weiteren Kontext der Bemühungen der Regierung, die polnischen Medien zu „repolonisieren“.

In ihrem jährlichen Bericht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, die im Juli dieses Jahres veröffentlicht wurde, hat sich die Europäische Kommission über die Übernahme von Polska Press durch PKN Orlen besorgt gezeigt: „Die potenzielle Übernahme der in deutschem Besitz befindlichen Polska Press durch die staatlich kontrollierte Ölgesellschaft PKN Orlen hat ebenfalls Besorgnis ausgelöst, da sie eine potenzielle Bedrohung für den Pluralismus auf dem Medienmarkt darstellt“ (European Commission 2021: 21). Der Bericht erinnert daran, dass die Transaktion zwar von der polnischen Wettbewerbsbehörde (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, UOKiK) genehmigt wurde, die Genehmigung wurde jedoch anschließend von dem ehemaligen polnischen Ombudsman Adam Bodnar beim Gericht für Wettbewerb und Verbraucherschutz im März dieses Jahres angefochten, da die Transaktion laut Bodnar viele Zweifel im Hinblick auf die Medienfreiheit und den Medienmarkt in Polen aufwerfe. Bis zur Prüfung der Beschwerde ordnete das Gericht an, die Genehmigung der Wettbewerbsbehörde (UOKiK) für die Übernahme des Medienkonzerns auszusetzen (ebd.). Obwohl dies die Übernahme nicht ungültig macht, bedeutet es für Orlen zunächst einmal ein Verbot, seine Eigentümerrolle auszuüben.

Trotz der Aussetzung der Übernahme kam es bei Polska Press in den letzten Monaten zu verschiedenen Managemententscheidungen, darunter auch zur Wahl eines neuen Präsidenten. Laut Orlen habe die Gerichtsentscheidung, die Genehmigung der Wettbewerbsbehörde UOKiK für die Übernahme von Polska Press auszusetzen, keine Auswirkungen, da die Transaktion bereits vor der Gerichtsentscheidung abgeschlossen war (Reuters 2021).

Nachdem Orlen Polska Press aufgekauft hat, hätten mehrere Journalisten der Mediengruppe freiwillig ihre Arbeit niedergelegt. Am 30. April berichteten die polnischen Medien, dass bisher die Chefredakteure von vier großen regionalen Tageszeitungen entlassen und durch regierungsnahe Personen ersetzt worden seien (European Commission 2021: 22).

⁸ Siehe: <https://www.ornlen.pl/EN/PressOffice/Pages/PKN-ORLEN-to-take-over-Polska-Press.aspx>.

3.2.2 Lex TVN

Die erklärte Absicht, möglichst viele Medien in Polen in heimische Hände zu überführen, spiegelte sich zuletzt deutlich in einem Gesetzentwurf wider, den eine Gruppe von Abgeordneten der Regierungspartei PiS dem Parlament am Anfang Juli vorlegte. Dem Entwurf zufolge könnten Konzessionen an Unternehmen mit ausländischem Kapital nur dann vergeben werden, wenn der Anteil des ausländischen Kapitals 49 Prozent nicht übersteige oder die Firma ihren Sitz in einem Mitgliedsstaat des Europäischen Wirtschaftsraums habe. Zugleich dürfte die Firma jedoch nicht von einer ausländischen Person abhängig sein, deren Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums liege (Marcisz 2021).

In ihrer offiziellen Begründung erklärte die Regierung, sie wolle mit der Novelle den polnischen Medienbereich vor Übernahmen durch feindliche ausländische Mächte, wie Russland oder China, schützen. Die Kritiker, darunter auch die polnische Opposition, sind jedoch der Ansicht, dass das Gesetz sich in Wirklichkeit gegen den im amerikanischen Eigentum befindlichen Sender TVN richtet, der von der Regierung als oppositionsfreundlich angesehen wird. In den vergangenen Jahren setzte sich die amerikanische Botschaft in Warschau mehrfach für TVN ein, wenn der Sender von Regierungspolitikern oder ihnen nahestehenden Personen wegen seiner angeblich voreingenommenen Berichterstattung kritisiert wurde.⁹ Die Behauptung, dass das Gesetz ganz konkret auf TVN abziele, wird auch durch die Tatsache gestützt, dass es unter den gegenwärtigen Bedingungen des polnischen Medienmarktes hauptsächlich TVN betreffen würde (Rožánek 2021).

Die sogenannte „Lex TVN“ würde nun das amerikanische Unternehmen Discovery, Inc., das über eine in den Niederlanden ansässige Tochtergesellschaft Eigentümer von TVN ist, zwingen, nicht nur einen der größten unabhängigen Nachrichtensender in Polen, sondern auch die größte amerikanische Investition im Land zu verkaufen (Fried 2021). Die TVN/Discovery-Gruppe betreibt unter anderem auch den Nachrichtensender TVN24, ein 24-Stunden-Programm, das der Regierung seit Langem ein Dorn im Auge ist. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Medien vermeidet TVN24 nicht die kritische Berichterstattung über die Regierung und bietet auch Raum für Oppositionspolitiker.

⁹ Im letzten Jahr bezeichnete der öffentlich-rechtliche Fernsehsender TVP den amerikanischen Sender TVN als „Fake News Factory“, nachdem TVN die Regierungspartei kritisiert hatte. In Reaktion verteidigte die damalige amerikanische Botschafterin in Polen, Georgette Mosbacher, TVN und bezeichnete die Vorwürfe gegen den Sender als grundsätzlich falsch. Siehe: <https://notesfrompoland.com/2020/04/20/american-ambassador-defends-us-owned-station-attacked-as-fake-news-factory-by-polish-state-tv/>.

Trotz heftiger Opposition und Kritik aus dem In- und Ausland wurde das Gesetz am 11. August vom Unterhaus des polnischen Parlaments (Sejm) in einer umstrittenen Abstimmung¹⁰ verabschiedet. Im September lehnte jedoch der Senat, in dem die Opposition die Mehrheit hat, die Novelle ab. Der Sejm kann nun den Senat mit einer absoluten Mehrheit der Stimmen übereinstimmen. Aktuell ist es schwer einzuschätzen, ob die Regierung eine genügende Unterstützung im Sejm finden wird. Die Discovery-Gruppe kündigte bereits an, rechtliche Schritte gegen Polen aufgrund einer Verletzung des bilateralen amerikanisch-polnischen Investitionsabkommens einzuleiten, sollte keine positive Lösung der Situation gefunden werden.

TVN hatte dazu in den letzten Monaten Probleme mit der Erneuerung der Lizenz für den Nachrichtensender TVN24. Eine Erneuerung der Lizenz, die am 26. September 2021 auslaufen sollte, hatte die Gesellschaft bereits im Februar 2020 beantragt. Der oben erwähnte Landesrat für Rundfunk und Fernsehen (KRRiT) beschloss erst am 22. September 2021, die Lizenz um weitere zehn Jahre zu verlängern. Der Rat verabschiedete jedoch zugleich eine EntschlieÙung, die besagt, dass ein Fernsehsender mit einer Muttergesellschaft von auÙerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, die einen Kapitalanteil von über 49 Prozent besitzt, angesichts des heute geltenden Rechts keine Lizenz erhalten sollte. Laut dem KRRiT verstoÙe damit TVN gegen Artikel 35 des Rundfunkgesetzes. Die TVN sollte nun aufgefordert werden, ihre Kapitalstruktur anzupassen. KRRiT beabsichtigt auÙerdem, den Premierminister Mateusz Morawiecki aufzufordern, die notwendigen gesetzlichen MaÙnahmen zu ergreifen, um die Vorschriften in Ordnung zu bringen und beim polnischen Verfassungstribunal die VerfassungsmäÙigkeit der Bestimmungen von Artikel 35 des Rundfunkgesetzes zu prüfen. TVN besteht darauf, dass sie alle im Rundfunkgesetz festgelegten Anforderungen erfüllt. Sie weist gleichzeitig darauf hin, dass „KRRiT eine zweite EntschlieÙung angenommen hat, die darauf abzielt, die Bestimmungen von „Lex TVN“ umzusetzen, allerdings unter Umgehung des Gesetzgebungsverfahrens und des vom

10 Kurz vor der Abstimmung am 11. August wurde der stellvertretende Ministerpräsident Jaroslaw Gowin von seiner Funktion als Vize-Regierungschef abberufen. Gowin hatte gemeinsam mit seinen Kollegen aus der Verständigung-Partei einen Antrag der Opposition auf Vertagung der Sitzung auf September unterstützt, der dann eine Mehrheit im Sejm erhielt. Die Sejm-Marschallin Elzbieta Witek (PiS) ließ jedoch die Abstimmung aufgrund angeblicher Formfehler wiederholen. Mit der anschließend von der PiS gewonnenen zweiten Abstimmung, bei der einige Abgeordnete ihre Meinung änderten, machte sie den Weg für die Billigung der „Lex TVN“ mit den Stimmen der Regierung, Kukiz '15 (eine Anti-Establishment-Bewegung) und einem Teil der bisherigen Gowin-Abgeordneten frei. Die Opposition hat jedoch die wiederholte Abstimmung und dadurch auch den Beschluss des Gesetzes als ungültig bezeichnet. Siehe: <https://notesfrompoland.com/2021/08/11/polish-parliament-passes-media-ownership-restrictions-amid-angry-scenes/>.

Präsidenten der Republik Polen angekündigten Vetos“ (Kublik 2021). Die Zukunft von TVN ist also nach wie vor ungewiss.

Die von der Regierung gewünschte Änderung des Mediengesetzes hat nicht nur zum Scheitern des Regierungsbündnisses beigetragen, sondern auch die Beziehungen zwischen Warschau und Washington erheblich verschlechtert. Gerade das US-Bündnis war seit 1989 das Rückgrat der polnischen Außenbeziehungen. Am Anfang August schickte eine Gruppe von amerikanischen Senatoren von Demokraten und Republikanern eine gemeinsame Erklärung an die polnische Regierung, in der sie erklärten, dass die Verabschiedung des Gesetzes zu einer Diskriminierung von Nicht-EU-Unternehmen führen würde. Laut der Erklärung entferne sich die polnische Regierung mit der Verabschiedung der Novelle immer weiter von demokratischen Standards. Die Senatoren betonten auch, dass jede Entscheidung zur Umsetzung dieses Gesetzes negative Folgen für die Verteidigungs-, Wirtschafts- und Handelsbeziehungen haben könnte (TVN24 2021). Nach der scharfen Kritik vom amerikanischen Außenminister Antony Blinken gibt es nun Anzeichen dafür, dass der Präsident Andrzej Duda sein Veto gegen das Gesetz in seiner jetzigen Form einlegen könnte (ČT24 2021).

Die polnische Regierung besteht darauf, dass der Gesetzentwurf gegen keinen konkreten Sender gerichtet sei und sein einziges Ziel sei, den polnischen Medienbereich zu schützen. Die Gegner sehen jedoch in der Novelle einen weiteren Versuch, die kritischen Stimmen im Land zum Schweigen zu bringen, und deuten das Gesetz als einen klaren Verstoß gegen die Werte, die die Grundlage der polnischen Demokratie seit den 1990er Jahren ausmachen.

In einer Resolution, die am 16. September mit 502 Ja-Stimmen, 149 Nein-Stimmen und 36 Enthaltungen angenommen wurde, verurteilte das Europäische Parlament die anhaltende Verschlechterung der Medienfreiheit und der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Die „Lex TVN“ bezeichneten die europäischen Abgeordneten als „direkten Angriff auf den Medienpluralismus“, der gegen EU- und internationales Recht verstoße (European Parliament Press Release 2021). Die EU-Kommissarin für Werte und Transparenz, Věra Jourová, äußerte sich ebenfalls besorgt über die Zukunft der Medienfreiheit in Polen: „Medienpluralismus und Meinungsvielfalt sind das, was starke Demokratien begrüßen und nicht bekämpfen. Der Entwurf des polnischen Rundfunkgesetzes sendet ein negatives Signal,“ twitterte¹¹ sie, nachdem das Gesetz in der wiederholten Abstimmung im Sejm durchgesetzt worden war.

¹¹ Siehe: <https://twitter.com/VeraJourova/status/1425754084557139977>.

4. Wird Polen Orbáns Beispiel folgen?¹²

Die derzeitige Ausrichtung Polens im Feld der Medienfreiheit wird häufig im weiteren Kontext der Entwicklungen des Medienbereichs in Mitteleuropa betrachtet. Kritiker der polnischen Regierung vergleichen die Situation in Polen oft mit der Lage in Ungarn, wo die rechtskonservative Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán und seiner Fidesz-Partei in den letzten elf Jahren nach und nach die Kontrolle über die unabhängigen Medien im Land übernahm. Im Jahre 2010, als Orbán an die Macht kam, belegte Ungarn den 23. Platz im internationalen Ranking zur Pressefreiheit, die von der Nichtregierungsorganisation „Reporter ohne Grenzen“ jährlich veröffentlicht wird (Reporters without Borders 2010). Heute steht Ungarn auf Platz 92 von 180. Von den EU-Ländern rangiert nur Bulgarien niedriger, das den 112. Platz belegt (Reporters without Borders 2021). Viele Beobachter der Szenen meinen, dass Orbán mit seinem Vorgehen gegen Medienfreiheit und -pluralismus eine Blaupause für das jetzige Vorgehen der polnischen Regierung geschaffen hat.

Sowohl Fidesz als auch PiS konzentrierten sich unmittelbar nach ihrer Machtübernahme darauf, die Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Medien zu erlangen. In beiden Ländern wurden schnell umstrittene Änderungen der Mediengesetze durchgesetzt, die den Einfluss der regierenden Politiker bei der Ernennung von Mitgliedern der wichtigen Aufsichtsgremien stärkten. In Ungarn richtete die Regierung wenige Monate nach ihrer Wahl ein neues Regulierungsorgan, den Medienrat, ein, dessen Aufgabe es ist, die „Ausgewogenheit“ der Berichterstattung zu überwachen. Die fünf Mitglieder des Medienrats werden mit einer Zweidrittelparlamentsmehrheit für eine verlängerbare Amtszeit von neun Jahren gewählt (Pirro/Stanley 2021: 7). Genau wie im Falle des polnischen Nationalen Rats hat also auch hier die Regierungsmehrheit im Parlament einen entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der Schlüsselpositionen in den wichtigen Aufsichtsgremien. Diesen Einfluss haben die Regierungen in beiden Ländern auch bald dazu genutzt, um Schlüsselpersonen in den Führungsstrukturen mit parteitreuen Vertretern zu besetzen und dadurch die redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Sender zu untergraben. Der politische Druck auf die öffentlich-rechtlichen Medien ist zwar auch in anderen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten, in Ungarn und Polen wurden die öffentlichen Sender jedoch recht eindeutig in den vergangenen Jahren in eine Propagandamaschine der Regierung verwandelt.

Die Besetzung der Führungspositionen innerhalb des Staatsapparats und der Regulierungsbehörden mit regierungsnahen Personen ermöglicht es der Regierung auch,

¹² Dieser Abschnitt enthält Passagen aus Doering/Maráková 2021.

einen wesentlichen administrativen Druck auf die kritischen Medien auszuüben. Dazu gehören Antimonopoluntersuchungen, das Sperren und Verweigern von Sendelizenzen sowie Steuerstrafen (Wiseman 2021a: 13). So hat der polnische Nachrichtensender TVN24 im Besitz der amerikanischen Discovery 19 Monate auf die Verlängerung seiner Lizenz gewartet, wie in diesem Text bereits beschrieben wurde. In Ungarn verlor einer der letzten unabhängigen Radiosender, Klubrádió, aufgrund angeblichen „Regulierungsverstöße“ im Februar dieses Jahres die Sendelizenz. Ähnliche Fehler haben dabei bei anderen Sendern nicht zum Entzug ihrer Lizenzen geführt. „Es ist für jeden offensichtlich, dass dies keine juristische Entscheidung war, sondern eine politische Entscheidung, die aus der Mitte der Regierung kam,“ kommentierte der Geschäftsführer von Klubradio András Arató den Lizenzentzug (Hopkins 2021).

Polen folgte dem ungarischen Beispiel, vor allem auch, wenn es um die selektive Vergabe von staatlichen Werbeanzeigen an regierungsfreundliche Medien geht. Zselyke Csaky, die Forschungsdirektorin für Europa und Eurasien bei Freedom House, erinnert daran, dass die ungarische Regierung als erste begann, Werbegelder in regierungsfreundliche Medien zu stecken, um sie in der schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Lage, in der sich die ungarischen und auch die weltweiten Medien in den 2010er Jahren befanden, zu unterstützen (Csaky 2020). Mit der Zeit wurde die staatliche Werbung immer häufiger verwendet, um bestimmte Medien zu stützen, die sonst auf dem Markt nicht überleben würden. Csaky nennt dabei das Beispiel von zwei regierungstreuen Zeitungen, Figyelo und Magyar Idok, bei denen die staatlichen Werbeeinnahmen im Jahre 2018 insgesamt 80 bis 90 Prozent der gesamten Anzeigeneinnahmen ausmachten (ebd.). Der oben genannte Sender Klubrádió verlor zwischen 2010 und 2011 sogar 90 Prozent seiner Werbeeinnahmen, nachdem Regierungsbehörden Anzeigen von unabhängigen und oppositionellen Medien zurückgezogen hatten (Hopkins 2021). Obwohl sowohl Ungarn als auch Polen den Entzug der Werbeeinnahmen zur Bestrafung kritischer Medien verwenden, weist der Bericht „Democracy Declining: Erosion of Media Freedom in Poland“ vom International Press Institute auf einen wesentlichen Unterschied hin: Anders als in Ungarn wurde der Privatsektor in Polen nie dazu gedrängt, die Werbung einzustellen, obwohl auch die PiS in der Vergangenheit private Unternehmen entmutigt hat, Anzeigen an bestimmte Medien zu vergeben (Wiseman 2021a: 15).

Polen scheint auch die scharfe Rhetorik gegenüber den unabhängigen, besonders im ausländischen Besitz befundenen Medien, von Ungarn zu übernehmen. In beiden Ländern werden die liberalen Medien häufig als ausländische Agenten, die den Interessen ihrer Heimatländer dienen, dargestellt. In Ungarn wurden häufig regierungs-

kritische Medien seitens Fidesz mit dem Milliardär und Philanthropen George Soros in Verbindung gebracht, um sie zu diskreditieren. Soros ist in den vergangenen Jahren zu einem Feindbild der Fidesz-Regierung und zum Ziel zahlreicher Verschwörungstheorien geworden, da manche von ihm mitfinanzierten Organisationen dem illiberalen Kurs der Orbán-Regierung kritisch gegenüberstehen (Govedarica 2020). In Polen nutzte die PiS-Regierung die historischen Ängste vor ausländischer Einmischung aus, um Medien in ausländischem Besitz als „antipolnisch“ zu bezeichnen (Wiseman 2021b). So wird das öffentliche Misstrauen gegenüber diesen Medien geweckt und die Maßnahmen zu ihrer Schwächung werden einfacher rechtfertigt.

In Ungarn wurden die meisten regierungskritischen Medien in den letzten elf Jahren entweder eingestellt oder von Verbündeten der Regierung aufgekauft. So wurde Origo.hu, eines der führenden unabhängigen Nachrichtenmagazine in Ungarn, nach seinem Verkauf durch die Magyar Telekom, die sich mehrheitlich im Besitz der Deutschen Telekom befindet, im Jahre 2015 auf Regierungslinie gebracht. Der neue Eigentümer, New Wave Media-Gruppe, hat dabei nachweislich Verbindungen zur regierenden Fidesz-Partei (Dunai 2016). Nach der Entlassung des Chefredakteurs von Ungarns meistgelesener liberaler Nachrichtenwebseite Index.hu, Szabolcs Dull, im Sommer 2020, reichten fast 90 Mitarbeiter ihre Kündigung ein. Dull protestierte gegen die geplante Umstrukturierung des Verlags, nachdem sich ein Orbán nahestehender Investor in das Unternehmen eingekauft hatte (Kahlweit 2020).

In Ungarn wurden letztlich die ausländischen, vor allem deutschen und schweizerischen, Medieneigentümer oft durch regierungsfreundliche Oligarchen ersetzt (Wiseman 2021a: 12). Viele Fidesz-nahe Medieneigentümer spendeten dazu ihre Anteile an das regierungsnahen Medienkonglomerat KESMA, das 2018 gegründet wurde (Csaky 2020). Infolge der spezifischen Transformation in den 1990er Jahren gibt es in Polen jedoch die starken oligarchischen Strukturen, die die Kontrolle über Schlüsselindustrien im Land, einschließlich der Medien, übernehmen könnten, nicht. Es scheint daher, dass die PiS-Regierung sich stattdessen dafür entschieden hat, die Privatmedien durch staatlich kontrollierte Unternehmen, wie Orlen, zu beherrschen (Wiseman 2021a: 12). Vor Kurzem hat die regierende PiS-Partei dazu auch die ersten Schritte in die Richtung zur „Repolonisierung“ und „Dekonzentration“ des Medienmarktes unternommen, womit der Umfang des ausländischen Kapitals, das auf dem heimischen Markt investiert wird, begrenzt werden soll.

Die recht ähnlichen Strategien der ungarischen und polnischen Regierungen folgen dabei weitgehend einem „Drehbuch“, das der amerikanische Publizist Fareed Zakaria als „illiberale Demokratie“ bezeichnet hat. Formell gelten in einer „illiberalen

Demokratie“ zwar demokratische Mechanismen, deren konstituierenden Wertepfeiler wie Pluralismus oder Meinungsfreiheit werden jedoch schleichend außer Kraft gesetzt. Es gibt somit auch in Ungarn oder Polen keine direkten Angriffe auf die Pressefreiheit im Sinne von Zensur, Enteignung von Privatmedien oder systematischen Verhaftungen von Journalisten. Stattdessen stehen die kritischen Medien unter einem finanziellen und administrativen Druck oder sie werden durch verschiedene Aufkaufangebote auf Regierungslinie gebracht. Solche Methoden sind juristisch schwerer zu ahnden als direkte Angriffe auf die Medienfreiheit.

In ihrem Buch „Das Licht, das erlosch: Eine Abrechnung“ bezeichnen die Autoren Ivan Krastev und Stephen Holmes die Strategie des ungarischen Ministerpräsidenten Orbán als eine „selektive Nachahmung“ westlicher liberaler Institutionen. Sobald die EU Ungarn wegen der illiberalen Reformen der Fidesz-Regierung kritisierte, reagierte Orbán stets mit der Behauptung, dass das betreffende Rechtsinstitut oder die betreffende Vorschrift aus dem Rechtssystem eines anderen EU-Mitgliedstaats übernommen wurde. Laut Krastev und Holmes ist es Orbán auf diese Weise gelungen, aus den liberalen Teilen eine illiberale Einheit zusammensetzen und gleichzeitig EU-Strafen für Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Untergrabung der Pressefreiheit, zu vermeiden (Krastev/Holmes 2020: 95). Genauso rechtfertigt zurzeit der polnische Premier Mateusz Morawiecki die vorgeschlagene Novelle „Lex TVN“, indem er betont, dass ähnliche Vorschriften, die das ausländische Kapital auf dem Medienmarkt begrenzen, in Frankreich, den USA und Österreich ebenfalls angewendet würden (de Nisau 2021).

In seinem im April 2021 veröffentlichten Jahresbericht „Nations in Transit“ stellt Freedom House fest, dass Polen und Ungarn sich durch einen beispiellosen Verfall der Demokratie in den letzten zehn Jahren auszeichnen: „Ungarn hat den stärksten Rückgang erlebt, der jemals bei „Nations in Transit“ gemessen wurde, und fiel um zwei Kategorien und wurde letztes Jahr als ein Übergangs-/Hybridregime eingestuft. Polen wird zwar immer noch als halbkonsolidierte Demokratie eingestuft, doch war sein Rückgang in den letzten fünf Jahren stärker als der von Ungarn“, heißt es im Bericht (Aaron/Meijer/O’Toole/Roylance 2021: 2). Die Entwicklungen in beiden Ländern sind bedenklich. Doch in Sachen Pressefreiheit steht die polnische Medienlandschaft immer noch besser da als die ungarische. Sie ist vielfältiger und die Zahl der Abonnenten ist höher (Csaky 2020). „Die polnische Regierung wird alles tun, um die Medienfreiheit in Polen einzuschränken, genau wie es die ungarische Regierung getan hat. Das ist aber in Polen schwieriger, da die Opposition und die Zivilgesellschaft stärker sind als in Ungarn, ebenso wie die privaten, unabhängigen Medien. Dazu sind

der größte private Fernsehsender und der größte Nachrichtensender im Besitz amerikanischer Unternehmen, und die US-Regierung weiß, wie sie ihre Interessen zu schützt,“ erklärt Hodun (2021).

Auch ist die Position der regierenden PiS-Partei in Polen schwächer als die der Fidesz-Partei in Ungarn. Im Gegensatz zu Kaczyński hat Orbán eine Zweidrittelmehrheit im Parlament und kann dadurch über das gesamte Rechtssystem entscheiden. In Polen bremst oft das Oberhaus des Parlaments – der Senat, in dem die Opposition eine knappe Mehrheit hat – die umstrittenen Initiativen der Regierung. In Ungarn gibt es nur ein Einkammerparlament.

Freie und unabhängige Medien und rechtsstaatliche Prinzipien sind die Grundpfeiler der Demokratie und die beunruhigenden Entwicklungen in Polen und Ungarn müssen daher sorgfältig beobachtet werden. „Was Polen immer noch von Viktor Orbáns Ungarn unterscheidet, ist unter anderem die Tatsache, dass es in Polen immer noch bedeutende und mächtige unabhängige Medien gibt, während dies in Ungarn nicht der Fall ist. Doch was jetzt geschieht, ist direkt Orbáns Drehbuch entnommen: Orbalisierung à la polonaise. Die aktuellen Angriffe auf die Medien und die frühere Übernahme von Polska Press durch Orlen sind Teil dieser Entwicklung,“ sagt der Professor für Europastudien an der Universität Oxford, Timothy Garton Ash. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Novelle zur Begrenzung vom ausländischen Kapital auf dem polnischen Medienmarkt fügt er hinzu: „Ich möchte betonen, dass dies nichts weniger als ein Kampf um den Kern der Demokratie ist. Man wird keine freien und fairen Wahlen durchführen können, wenn man nicht über starke unabhängige Medien verfügt“ (Wądołowska 2021).

Literatur

- Aaron, Elisha/Meijer, David/O'Toole, Shannon/Roylance, Tyler (2021): *Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn*. Washington: Freedom House; https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf
- Bader, Katarina/Zapart, Tomasz (2016): Polarisiert, politisiert und vielfältig: Polens Medien 27 Jahre nach dem Systemwechsel. In: *Osteuropa*, Jg. 66, Nr. 1/2, 131-148.
- ČT24 (2021): Polský Senát zamítl novelu mediálního zákona, která znepokojila Spojené státy. In: ČT24, 9. September; <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3367624-polsky-senat-zamitl-novelu-medialniho-zakona-ktera-znepokojila-spojene-staty>
- Csaky, Zselyke (2020): Hungary's captured media: What can Poland learn to defend freedom of press? In: *Rule of Law in Poland*, 31. Januar 2021; <https://ruleoflaw.pl/hungarys-captured-media-what-can-poland-learn-to-defend-freedom-of-press/>
- de Nisau, Adam (2021): „Polexit, eine Wiederholung des Brexit?“. In: *PolskieRadio.pl*, 21. Juli 2021; <https://www.polskieradio.pl/400/7986/Artykul/2776458,Polexit-eine-Wiederholung-des-Brexit>

- Doering, Detmar/Maráková, Natálie (2021): Der Medienpluralismus in Osteuropa steht unter Druck. In: *freiheit.org*, 17. Februar; <https://www.freiheit.org/de/mitteleuropa-und-baltische-staaten/der-medienpluralismus-osteuropa-steht-unter-druck>
- Dunai, Marton (2016): Hungarian media group fueled with central bank cash. In: *Reuters*, 23. Mai; <https://www.reuters.com/article/us-hungary-cenbank-media-insight-idUSKCN0YE11B>
- Dzięciołowski, Krzysztof (2017): *Is there a chance for non-partisan media in Poland?* Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism; <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/there-chance-non-partisan-media-poland>
- European Commission (2021): Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_poland_en.pdf
- European Parliament Press Release (2021): Poland: attacks on media freedom and the EU legal order need to stop, 16. September; <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210910IPR11928/poland-attacks-on-media-freedom-and-the-eu-legal-order-need-to-stop>
- Fried, Daniel (2021): *Experts react: How far will Poland push away its friends?* In: *Atlantic Council*, 12. August; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react-how-far-will-poland-push-away-its-friends/>
- Gall, Lydia (2021): *Poland Targets TV Channel, Limits Press Freedom and Pluralism*. Human Rights Watch, 12. August; <https://www.hrw.org/news/2021/08/12/poland-targets-tv-channel-limits-press-freedom-and-pluralism>
- Govedarica, Srdjan (2020): Verschwörungsmymen statt Glückwünsche. In: *Tagesschau*, 12. August; <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/soros-ungarn-orban-101.html>
- Hassel, Florian (2016): Er soll das polnische Fernsehen auf Linie bringen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 11. Januar; <https://www.sueddeutsche.de/politik/jacek-kurski-er-soll-das-polnische-fernsehen-auf-linie-bringen-1.2811818>
- Hodun, Milosz (2021): Interview by Natálie Maráková, 13. September 2021.
- Hopkins, Valerie (2021): Hungary media freedom fears mount as broadcaster goes off air. In: *Financial Times*, 13. Februar; https://www.ft.com/content/3f01c295-ae4e-42f4-8b81-8279ba90cd82?fbclid=IwAR1ydamZ6GK0u4ugswVB56nsuRc28YklShjU_SA75O5-SjffjoMZlMqCn4
- Kahlweit, Cathrin (2020): Die Vertreibung der Pressefreiheit. In: *Süddeutsche Zeitung*, 27. August; <https://www.sueddeutsche.de/medien/ungarn-pressefreiheit-fidesz-orban-index-1.5012500>
- Klauzinski, Sebastian (2021): Media in Poland protest against the planned ‘advertising tax’. This means bankruptcy for many media and limits to pluralism. In: *Rule of Law in Poland*, 11. Februar; <https://ruleoflaw.pl/media-in-poland-protest-against-advertising-tax/>
- Krastev, Ivan/Holmes, Stephen (2020): *Světlo, které pohaslo. Vyúčtování*. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- Kublik, Agnieszka/Jerzy Sobotta (2016): Auf Linie gebracht: Polens öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter PiS-Kuratel. In: *Osteuropa*, Jg. 66, Nr. 1/2, 153-159.
- Kublik, Agnieszka (2020): Leading opposition candidate in presidential election is using the Polish public broadcaster over antisemitic slander. In: *Wyborcza.pl*, 17. Juni; <https://wyborcza.pl/7,173236,26041792,leading-opposition-candidate-in-presidential-election-is-suing.html?disableRedirects=true>
- Kublik, Agnieszka (2021): Polish Media Regulator Renews Broadcast License for US-Owned TVN24. But There’s a Catch. In: *Wyborcza.pl*, 23. September; <https://wyborcza.pl/7,173236,27607414,polish-media-regulator-renews-broadcast-license-for-us-owned.html>

- Łada, Agnieszka (2021): *Analyse: Der Pressemarkt in Polen 2020/21: Zahlen, Strukturen, Veränderungen*. Bundeszentrale für politische Bildung; <https://www.bpb.de/internationales/europa/polen/analysen/327037/analyse-der-pressemarkt-in-polen>
- Lenkowski, Błażej (2020): The Importance of a Well-Functioning Public Media: The Case of Poland. In: Mikecz, Dániel (ed.): *The State of the Media in the Visegrad Countries*. Republikon Institute, 13-23; <http://en.republikon.hu/media/97346/Media-in-the-Visegrad.pdf>
- Maurice, Eric (2015): Polish government takes on public media. In: *EUobserver*, 30. Dezember; <https://euobserver.com/political/131689>
- Marcisz, Pawel (2021): The Lex TVN and the End of Free Media in Poland. In: *Verfassungsblog*, 15. August; <https://verfassungsblog.de/the-lex-tvn-and-the-end-of-free-media-in-poland/>
- Muiżnieks, Nils (2017): Public service broadcasting under threat in Europe. Council of Europe, Human Rights Comment, 2. Mai; <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>
- Newman, Nick/Fletcher, Richard/Schulz, Anne/Andi, Simge/Robertson, Craig T./Kleis Nielsen, Rasmus (2021): *Reuters Institute Digital News Report 2021*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism; https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf
- ODIHR Special Election Assessment Mission (2020): *Poland, Presidential Election, 28 June and 12 July 2020*. Final Report, Warsaw, 23. September; <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/464601>
- Pirro, Andrea L. P./Stanley, Ben (2021): Forging, Bending, and Breaking: Enacting the 'Illiberal Playbook' in Hungary and Poland. In: *Perspectives on Politics*. Cambridge University Press, 1-16; <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/forging-bending-and-breaking-enacting-the-illiberal-playbook-in-hungary-and-poland/3DD83EDB9BA4D3DA72DC4F77A8F0686A>
- Reporters Without Borders (2010): World Press Freedom Index; <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index-2010>
- Reporters Without Borders (2015): World Press Freedom Index; <https://rsf.org/en/ranking/2015>
- Reporters Without Borders (2021): World Press Freedom Index; https://rsf.org/en/ranking_table
- Reuters (2021): Poland's PKN Orlen says media takeover unchanged by court decision. In: *Reuters*, 13. April; <https://www.reuters.com/article/us-polskappress-m-a-pkn-orklen-idUSKBN2C01DL>
- Rožánek, Filip (2021): Discovery versus polská vláda. Co kdyby TVN24 požádala o licenci v Česku? In: *Lupa.cz*, 12. August; <https://www.lupa.cz/clanky/discovery-versus-polska-vlada-co-kdyby-tvn24-pozadala-o-licenci-v-cesku/>
- Schuller, Konrad (2016): Der Bullterrier Kaczynskis. In: *FAZ.NET*, 13. Januar; <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/jacek-kurski-der-bullterrier-kaczynskis-14010525.html>
- Stawiany, Jacek (2020): „Wiadomości“ o Trzaskowskim źle albo wcale. In: *Press.pl*, 19. Juni; https://www.press.pl/tresc/62151_wiadomosci_tvp-o-rafale-trzaskowskim-tylko-negatywnie
- Tilles, Daniel (2020): Opposition candidate sues state TV for „false“ news reports attacking him ahead of election. In: *Notes from Poland*, 18. Juni; <https://notesfrompoland.com/2020/06/18/opposition-candidate-sues-state-tv-for-false-news-reports-attacking-him-ahead-of-election/>
- TVN24 (2021): Bipartisan group of U.S. senators warns Polish gov't against planned media law reform. In: *TVN24*, 4. August; <https://tvn24.pl/tvn24-news-in-english/bipartisan-group-of-us-senators-says-polands-draft-law-targets-free-media-5165811>

- Wądołowska, Agnieszka (2021): „This is now the frontline of defending Polish democracy”: five expert views on Poland media protest. In: *Notes from Poland*, 12. Februar; <https://notesfrompoland.com/2021/02/12/this-is-now-the-frontline-of-defending-polish-democracy-five-expert-views-on-poland-media-protest/>
- Wilczek, Maria (2021): Polish PM says new advertising tax will help „develop free media“ but private outlets fear „attack”. In: *Notes from Poland*, 4. Februar; <https://notesfrompoland.com/2021/02/04/polish-government-says-planned-advert-tax-will-help-free-media-but-private-outlets-fear-attack/>
- Wiseman Jamie (2021a): *Democracy declining: erosion of media freedom in Poland, Press Freedom Mission to Poland (November-December 2020) report*. International Press Institute, 11. Februar; https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/02/20210211_Poland_PF_Mission_Report_ENG_final.pdf
- Wiseman, Jamie (2021b): *‘The Hungary model’: How Poland copied illiberal tactics for weakening independent media*. International Press Institute, 8. März; <https://ipi.media/the-hungary-model-how-poland-copied-illiberal-tactics-for-weakening-independent-media/>
- Yücel, Deniz (2020): Polens Präsident Duda erhebt Vorwürfe gegen Axel Springer. In: *Welt*, 5. Juli; <https://www.welt.de/politik/ausland/article211061865/Polen-Praesident-Duda-erhebt-Vorwu-erfe-gegen-Axel-Springer.html>

Letzter Zugriff auf alle angeführten Internetquellen am 26. September 2021. Übersetzung fremdsprachiger Zitate im Text durch die Autorin.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2237>

Eva Pils

Chinas Einfluss auf die Menschenrechte

Zusammenfassung

Im Zuge der Globalisierung ist es auch zur Ausweitung transnationaler Menschenrechtsverletzungen gekommen. Als aufsteigende autokratische Großmacht versucht die Volksrepublik China außerdem, auf das Normengefüge des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes einzuwirken. Neuere Versuche, diese Tendenzen zu analysieren und zu bewerten, werden hier kritisch diskutiert. Während wir die spezifischen Bedrohungen der globalen Menschenrechte durch Autokratien erkennen und ernstnehmen müssen, muss eine Analyse dieser Bedrohungen auch die sehr realen Herausforderungen eines demokratischen Niedergangs berücksichtigen, der zur Untergrabung von Menschenrechtsnormen und internationaler Rechtsstaatlichkeit beiträgt.

Abstract

Globalization has been accompanied by an increase of transnational human rights violations. As a rising autocratic superpower, the People's Republic of China is also trying to influence the norms of international human rights law. Recent attempts to analyse and assess these tendencies are critically discussed here. While we must recognise and take seriously the specific threats to global human rights emanating from autocracies, an analysis of these threats must also consider the very real challenges of democratic decline contributing to the corrosion of human rights norms and international rule of law.

1. Einleitung

Seit seiner teilweisen Anerkennung völkerrechtlicher Menschenrechtsnormen in der post-Mao Ära, und verstärkt unter Parteigeneralsekretär und Präsident Xi Jinping, hat sich der Parteistaat der Volksrepublik China auf nationale Besonderheiten als Teil der ‚Menschenrechte chinesischer Prägung‘ (Xu 2018, Worden 2018) berufen, um sowohl die massiven Menschenrechtsverletzungen im chinesischen Inland als auch Chinas neu definierte globale Rolle als zunehmend einflussreicher Akteur in einer ‚Schicksalsgemeinschaft der Menschheit‘ (China State Council Information Office 2021: 3) zu verteidigen. Die chinesische Führung hat Kritik an mangelnder Umsetzung der Menschenrechte als ausländische Versuche dargestellt, das chinesische System zu infiltrieren und zerstören. Dabei wurde einerseits für Verständnis und Unterstützung dieser Position in internationalen Gremien wie zum Beispiel im Menschenrechtsrat der UN geworben, andererseits aber auch versucht, seine systematischen Menschenrechtsver-

letzungen transnational auszuweiten und Kritik im und vom Ausland aus zu unterbinden.

Wie sind solche Entwicklungen zu verstehen, und wie wirken sie sich auf die völkerrechtlichen Menschenrechtsverankerungen aus? Sind sie Ausdruck einer neuen, weder ‚weichen‘ noch ‚harten‘ Form der Machtausübung im Sinne der ‚Sharp Power‘-These Walkers (2018)? Weisen sie auf das Entstehen eines neuen, ‚autoritären Völkerrechtes‘ (Ginsburg 2020) hin, das geopolitische Trends, darunter eine von manchen beobachtete dritte Autokratisierungswelle (Lührmann/Lindberg 2019) und einen Abstieg liberaler Demokratien, widerspiegelt (Ginsburg/Huq 2018)? Die hier vorgelegte Analyse beleuchtet diese viel diskutierten Thesen kritisch und versucht sie in bereits länger geführte Debatten über den Status des Völkerrechts, insbesondere der völkerrechtlich verankerten Menschenrechte, einzuordnen.

2. Die Bedeutung der teilweisen Anerkennung völkerrechtlicher Menschenrechtsnormen

In formaler Hinsicht hat China sich seit Beginn der Reformära nach Mao weitgehend in die Völkerrechtsordnung integriert, wenn auch sein Beitritt zu vielen wichtigen völkerrechtlichen Menschenrechtsabkommen leider nicht zu einem umfassenden, effektiven Rechtsschutz, geschweige denn zu einer größeren Toleranz gegenüber Menschenrechtsaktivist*innen geführt hat. Nachdem die Republik China bereits 1948 für die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 gestimmt hatte, trat China 1998 dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) bei; der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) wurde unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. Seit den 1980er Jahren ist China auch ein aktiveres Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und hat einige der Arbeitsrechtskonventionen der ILO akzeptiert (International Labour Standards Country Profile: China). Darüber hinaus ist China Vertragspartei des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (CEDAW), des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (CAT), des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC) sowie des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD). Der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und der Internationalen Konvention zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ist China nicht

beigetreten; es hat außerdem Verfahren zu Individualbeschwerden in allen Fällen ausgeschlossen und darüber hinaus diverse Vorbehalte eingelegt. Obwohl also das Bild in der Hinsicht gemischt bleibt, kann man Chinas Beitritt zur Mehrzahl der Menschenrechtskernabkommen der UN als eine Verbesserung gegenüber der Situation bis in die späten 1980er Jahre ansehen.

Manche Menschenrechte sind von der Volksrepublik China darüber hinaus nicht nur im Prinzip auf völkerrechtlicher Ebene anerkannt worden, sondern haben auch zu Veränderungen in der Gesetzgebung und den Institutionen des Rechtssystems geführt. Ganz besonders gilt dies für die im Strafprozess (im weiteren Sinne) unmittelbar relevanten Rechte: das Recht auf ein faires Verfahren und auf die Freiheit der Person, das Folterverbot, usw. – Rechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und teilweise in der Anti-Folterkonvention verankert sind und deren Realisierung in den Jahrzehnten seit der Unterzeichnung des Zivilpakts 1998 als unerlässlich für dessen Ratifizierung angesehen wurde und daher in vieler Hinsicht strafprozessrechtliche Reformdiskurse dominierte (Lewis 2020). Die Anerkennung dieser Menschenrechte bedeutet keineswegs, dass ihre systematische Verletzung, zum Beispiel im Strafprozess, aber auch in anderen institutionalisierten Prozessen der staatlichen Überwachung und Kontrolle der Bürger*innen, aufgehört hätte – und dennoch hat sie Bürger*innen neue Möglichkeiten verschafft, sich gegen Verletzungen zu wehren. Systemkritiker*innen wie der Verfassungsrechtler Teng Biao haben argumentiert, dass es dadurch zu einer inländischen chinesischen Menschenrechtsbewegung, getragen von Anwalt*innen, Journalist*innen, Akademiker*innen und vielen anderen Menschenrechtsverteidiger*innen, kommen konnte (Teng 2019: 605-630).

Der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte, der autokratische Regierungssysteme unmittelbar herausfordert, wurde allerdings zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte der Volksrepublik China anerkannt. Die Nichtratifizierung der ICCPR ist auch in dieser Hinsicht bedeutsam: Die Prinzipien der Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind mit einem autokratischen Regierungssystem nicht vereinbar, das unter anderem auf dem Prinzip der ‚demokratischen Volksdiktatur‘ beruht, also auf der von Mao 1949 entwickelten Idee, dass es Demokratie für ‚das Volk‘ und Diktatur für die Feinde des Volkes geben müsse (Mao 1949). Diese Vorstellung wird seit 2018 erneut betont und mit dem Prinzip der Parteiführung aller Lebensbereiche assoziiert (Merics 2018). Die Verfassung erwähnt zwar die Meinungsfreiheit und damit assoziierte Rechte (Art. 35), aber sie verankert auch eine Pflicht aller Bürger*innen, ‚die Sicherheit, die Ehre und die Interessen des Mutterlandes (*sic*) zu schützen‘ und ‚bei der Ausübung ihrer Freiheiten und Rechte weder die Interessen

des Staates (*sic*), der Gesellschaft oder des Kollektivs noch die rechtmäßigen Freiheiten und Rechte anderer Bürger zu verletzen.' (Art. 54, 56).

Die Wirklichkeit des Lebens in China ist durch umfassende Zensur geprägt. Zum einen wird politische Dissidenz strafrechtlich verfolgt. Zum anderen verfügt der Parteistaat selbst im Zeitalter der sozialen Medien über weitreichende Möglichkeiten, öffentliche Diskussionen zu kontrollieren und zu manipulieren. Letzteres geschieht unter anderem im Rahmen der sogenannten ‚Lenkung der öffentlichen Meinung‘ durch gezielt eingesetzte Algorithmen. Anders als in der totalitären Ära des 20. Jahrhunderts gibt es trotz dieser Kontrolle und Steuerungsversuche *de facto* Freiräume auch für die digitale Kommunikation; teilweise kann es aber gerade aufgrund der Vielfalt der sozialen Medien und Kommunikationstechnologien schwierig sein, sich über Zensur und Kontrolle öffentlicher Diskussionen klar zu werden (Pils 2018, Kapitel 4)

Nicht zuletzt aufgrund seiner weitreichenden Kontrolle öffentlicher Diskussionen gelang es dem Parteistaat während der post-Mao Reformära weitgehend, sich bedeutende Erfolge in der progressiven Verwirklichung der Menschenrechte zuzuschreiben. Am wichtigsten in dieser Hinsicht ist nach wie vor die Behauptung, dass ‚China Millionen aus der Armut befreit‘ habe. Die in der Tat beachtlichen Erfolge bei der Steigerung des allgemeinen Wohlstands und der Reduzierung der Armut wurden jedoch teilweise durch Maßnahmen und Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, typischerweise als Steigerung des Bruttonationalproduktes gemessen, ermöglicht, in deren Zuge sozioökonomische Rechte wie die Rechte der Arbeiter und Rechte gegen Zwangsausräumung über Jahrzehnte hinweg massiv und systematisch und ohne Zugang zu effektivem Rechtsschutz verletzt worden sind (Pils 2018: Kapitel 5).

Unter der Führung Xi Jinpings, also seit Ende 2012, sind die Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik China schwerwiegender und systematischer denn je zuvor in der Reformära geworden. Dafür gibt es viele Beispiele. Das derzeit eklatanteste und gravierendste ist die Masseninternierung von ethnoreligiösen Minderheiten zugehörigen Personen in der Autonomen Uigurischen Region Xinjiang seit etwa 2016, die mit schwerwiegenden weiteren Menschenrechtsverletzungen in den Lagern (einschließlich Folter, sexueller Gewalt und unaufgeklärten Todesfällen) sowie extensiven weiteren Rechtsverletzungen, zum Beispiel durch umfassende digitale Überwachung, Unterdrückung der Religionsausübung, etc., einhergeht (HRW 2021).

Weitere Entwicklungen signalisieren auch eine sich landesweit auf die Strafrechtspraxis des Parteistaates auswirkende, normative Abwendung von in der Reformära noch einflussreichen Menschenrechtsnormen, zum Beispiel die Reform der Strafprozessordnung 2018 und die Schaffung neuer institutionalisierter Mechanismen zur

‚Untersuchung‘ von Verstößen gegen die Parteidisziplin, ebenfalls seit 2018.¹ Zu nennen wäre auch das Bemühen des Parteistaates, die Zivilgesellschaft zu delegitimieren und ihre Organisationen und prominenten Mitglieder entweder ‚gleichzuschalten‘ oder zu unterdrücken, während gleichzeitig der Parteistaat weiter für sich in Anspruch nimmt, zum Wohle des Volkes und im Interesse kontinuierlicher wirtschaftlicher Entwicklung zu regieren. Zutreffend hat Richardson (2021) diese Position als ein Eintreten für eine ‚rechtstfreie Entwicklung‘ (*rights-free development*) beschrieben.

In ihrer Gesamtheit betrachtet, wirken sich derartige Entwicklungen negativ auf die Glaubwürdigkeit der offiziellen Menschenrechtsdiskurse der Reformära aus: Während es zu Beginn der Reformära in den 1980ern möglich schien, die Behauptung zu akzeptieren, dass China bürgerliche und politische Rechte erst nach der Realisierung sozioökonomischer Erfolge würde schützen können, kann die These von ‚Wandel durch Handel‘ und von einer vermeintlichen Priorisierung sozioökonomischer Rechte in einem Zeitalter des wirtschaftlichen Erstarkens bei gleichzeitigem politischem Rückschritt zu mehr Machtkonzentration und mehr Repression schon lange nicht mehr überzeugen. Die Regierung argumentiert nach wie vor, dass der Schutz der Menschenrechte mit der Armutsbekämpfung ‚beginnen‘ müsse (Global Times 2021) und bezeichnet zum Beispiel in ihrem neuesten Menschenrechtsaktionsplan das ‚Recht auf ein glückliches Leben‘ als ‚das wichtigste Menschenrecht‘ (China State Council Information Office 2021: 5).

3. Chinas Menschenrechtsverletzungen in transnationaler Perspektive

Chinas Menschenrechtsverletzungen wirken sich inzwischen in vieler Hinsicht auch über die Grenzen des Landes hinaus aus. Im Bereich der Freiheit der Person und der Menschenrechte im Strafprozess zum Beispiel ist es offensichtlich, dass menschenrechtswidrige Auslieferungen, die Praxis des ‚Überredens‘ von Zielpersonen, um sie zur ‚freiwilligen‘ Heimkehr zu bewegen, sowie diverse Formen der Einschüchterung von Beschuldigten, Zeug*innen und Opfern von Straftaten dann transnational wirken, wenn die betroffenen Personen sich im Ausland befinden (Choo 2018, Cohen 2021, Hilgers 2021). Im Bereich des Rechts auf Privatsphäre und der digi-

¹ Typische Beispiele dafür sind die Revision der StPO und die ‚Legalisierung‘ von *de facto*-Isolationshaft in außerordentlichen Gefängnissen sowie das neue Überwachungsgesetz von 2018, das innerhalb seines Anwendungsbereiches effektiv die Unschuldsvermutung abschafft, deren Bedeutung zuvor zumindest implizit unbeschränkt anerkannt worden war.

talen Selbstbestimmung ist die gesteuerte Überwachung zum Beispiel der Kommunikation in sozialen Medien bzw. im Internet ein Problem, das zum Export von Menschenrechtsverletzungen durch die Kommunistische Partei Chinas (KP C) führen kann (Qiao 2019, HRW 2020a, 2020b, 2021). Verstärkt wird das Problem durch den Export von Überwachungstechnologien aus China (Chan 2021). Versuche, politische Prozesse in anderen Staaten zu manipulieren, können möglicherweise Verletzungen des dortigen Rechts auf politische Beteiligung darstellen (Walker 2018). Von der KP angeordnete Entlassungen von Arbeitnehmer*innen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Religionsgruppen verletzen unter anderem das Diskriminierungsverbot (Redden 2019). Der Export von Waren, die mit Zwangsarbeit hergestellt worden sind, macht diverse Akteure außerhalb Chinas zu möglichen Komplizen dieser Menschenrechtsverletzungen; damit wächst der Druck auf andere Staaten, gerechtere Gesetze über die Lieferketten zu schaffen (Krajewski 2018, UK Parliament 2021).

Die Ausstrahlung von Programmen des chinesischen Staatsfernsehens, in denen Opfer von Folter und zwangsweiser ‚Medikamentierung‘ vor laufender Kamera erzwungene, falsche ‚Geständnisse‘ über Straftaten in China ablegen, ist nicht nur für sich genommen eine Vertiefung des schweren Unrechts, das den Opfern – zum Beispiel den von einer Verfolgungswelle 2015 erfassten Menschenrechtsanwälten (Pils 2018) – zugefügt worden ist. Derartige Ausstrahlungen können auch die dem öffentlichen Rundfunk in demokratischen Systemen auferlegten rechtlichen Verpflichtungen verletzen und damit für die für die Einhaltung dieser Regeln verantwortlichen Behörden Handlungsdruck schaffen (Safeguard Defenders 2021).

Diese Liste wäre leicht zu erweitern. Ihre Länge beruht unter anderem darauf, dass unsere Beziehungen mit China, seiner Regierung, seiner Wirtschaft, seinen (zivil-)gesellschaftlichen Institutionen und vielen individuellen Akteuren über die letzten Jahrzehnte intensiver und komplexer geworden sind. In vielen Hinsichten ist der chinesische Parteistaat uns im 21. Jahrhundert sehr viel näher gerückt, und dieses Näherrücken hat auch zu vermehrter Reflexion über die in China selbst stattfindenden Menschenrechtsverletzungen geführt. Aus der Perspektive von Rechten, die allen Menschen *qua* Menschsein zustehen, ist die Staatsangehörigkeit der Opfer nur bedingt von Bedeutung, aber die politische Diskussion der von der chinesischen Führung ausgehenden Menschenrechtsverletzungen ist durch deren zunehmend globale, transnationale Dimensionen intensiviert worden.

Die in formaler Hinsicht weitreichende Integration in die Völkerrechtsordnung wirkt sich in komplexer Weise auf das transnationale Handeln des chinesischen Par-

teistaates aus, einschließlich seines Umgangs mit öffentlicher Kritik an Menschenrechtsverletzungen. Im Hinblick auf die Errichtung von Internierungslagern in der Autonomen Uigurischen Region Xinjiang beruft sich die chinesische Führung nicht etwa auf eine rechtliche Befugnis, Hunderttausende von Menschen einzusperren – eine derartige Befugnis müsste zumindest oberflächlich als mit völkerrechtlich geschützten Menschenrechten kompatibel dargestellt werden. Stattdessen behauptet die Partei, dass die Insass*innen sich freiwillig in die Lager haben schicken lassen und sich dort dankbar der wohlwollend für sie organisierten Berufsausbildung, einem Sprachunterricht und der ideologischen Indoktrination unterziehen (Burnay/Pils 2019). Diese Behauptungen sind zwar unglaublich, haben aber für die Zurückweisung von Kritik aus dem Ausland einen gewissen Nutzen und können auch intern in den Dienst der parteistaatlichen Machtausübung gestellt werden. Sie tragen zur Konstruktion eines Narrativs bei, dessen Infragestellung zumindest in China gefährlich ist – wie innerhalb der Machtsphäre des Parteistaats alle wissen: Öffentliche Diskurse über die Situation in Xinjiang sind in China schwer zugänglich und sehr stark zensiert (Byler 2021).

Es kann daher auch nicht überraschen, dass der Parteistaat in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen unternommen hat, öffentliche Diskurse über Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen des chinesischen Staates über die Landesgrenzen hinaus zu beeinflussen und zu kontrollieren. Seit Langem gibt es institutionalisierte Programme und Regelwerke, deren Hauptzweck die Beeinflussung der Diskurse über China im Ausland ist; so wird zum Beispiel Forscher*innen und Austauschstudierenden die Verpflichtung aufgebürdet, ‚Chinas Geschichte richtig zu erzählen‘ (Merics 2021). Weitere Beispiele in Bezug auf die autonome Uigurische Region Xinjiang sind die konzertierten Kampagnen, die andere Autokratien dazu bewegen sollen, die Maßnahmen der chinesischen Regierung in der Region zu loben. Erinnerung sei auch an die ‚Sanktionen‘, die die Regierung ohne Nennung einer Rechtsgrundlage im März 2021 gegen drei Forscher*innen verhängte, die durch ihre Arbeit besonders wichtige Beiträge zum Verständnis der systematischen Menschenrechtsverletzungen bzw. Völkerstrafrechtsverstöße in Xinjiang geleistet hatten (Björn Jerdén, Joanne Smith Finley und Adrian Zenz), sowie gegen das deutsche Mercator Institute for China Studies (MERICS) und die für das zitierte Gutachten verantwortlichen Rechtsanwälte (China Mission 2021a, 2021b). Obwohl die Kontrolle der eigenen Bürger*innen im Ausland (Glasius 2018) bedeutsamer ist, zeigen diese individuellen Sanktionen gegen Nichtchinesen, dass auch für diese inzwischen so manche China-Kritik mit einem erheblichen ‚Preis‘ verbunden sein kann.

Während die Kontrolle öffentlicher Diskurse durch systematische Verletzung der Meinungsfreiheit zu den inhärenten und typischen Formen der Machtausübung innerhalb eines autokratischen Herrschaftssystems gehört, sehen sich Autokratien wie die Chinas allerdings vor neue Herausforderungen gestellt, wenn sie versuchen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die mit ihm eng zusammenhängenden Rechte auf Informationsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und politische Beteiligung transnational zu unterdrücken – ein Ziel, das sich dadurch erklärt, dass die externe Kritik an Menschenrechtsverletzungen im Zeitalter der Globalisierung durchaus auch kritische Bürger*innen im Inland erreicht und sich als Hindernis gegenüber der globalen Machtausweitung des chinesischen Parteistaats erweisen kann. Umfassende Zensur der außerhalb Chinas stattfindenden Kritik ist natürlich nicht möglich, und selbst die soeben beschriebenen vereinzelt Maßnahmen (Beeinflussung des öffentlichen Diskurses, Einschüchterung individueller Kritiker, etc.) stoßen typischerweise auf massive Kritik.

So ist es aus dieser Perspektive durchaus konsequent, dass kurz nach Amtsantritt Xis, schon 2013, der Parteistaat einen propagandistischen Angriff auf die ‚sogenannte [sic] Zivilgesellschaft‘ und die nun dezidiert als westlich zurückgewiesenen ‚sogenannten universellen Werte‘ lancierte. 2017 stellte die sogenannte ‚Pekinger Deklaration‘ zu Menschenrechten diesen Standpunkt weiter klar, als sie die Meinungsfreiheit unerwähnt ließ und ein ‚unveräußerliches Recht aller Staaten, ihr eigenes politisches System auszuwählen,‘ postulierte, ohne auf demokratische Legitimitätskriterien einer solchen ‚Wahl‘ einzugehen. Ganz ähnlich lässt auch der Menschenrechts-Aktionsplan 2021-2025 ein Prinzip allgemeiner Meinungsfreiheit unerwähnt – er beschränkt sich auf die Erwähnung eines Rechts, Beschwerden und Vorschläge vorzulegen (China State Council Information Office 2021: 22) –, während in den offiziellen Medien die Meinungsfreiheit immer wieder als Teil eines amerikanischen Stils (*meishi*) abgelehnt (Teng 2021) bzw. der Fokus auf bürgerliche und politische Rechte pauschal als Ausdruck eines ‚westlichen‘ Menschenrechtsbegriffes dargestellt wird (Guo 2021). Gleichzeitig wird dabei die Entschlossenheit der chinesischen Regierung betont, auf die internationale Menschenrechts-Governance der UN durch ‚konstruktive Dialoge‘ Einfluss zu nehmen (China State Council Information Office 2021: 42).

4. ‚Sharp Power‘?

Die Machtausübung und der Einfluss, die von Akteuren des chinesischen Parteistaates produziert werden, sind in vielen Fällen komplex, wie einige der soeben erwähn-

ten Beispiele gezeigt haben. Es gibt die durch finanzielle Anreize oder Abhängigkeit induzierte Selbstzensur, aber auch Drohungen gegenüber Kolleg*innen und Austauschpartner*innen. Anreize und Nötigung können nicht nur zu starken Motiven, sondern je nach der Lage des Einzelfalls auch zu moralischen Rechtfertigungen für Verhaltensweisen werden, die vom repressiven Parteistaat erwünscht sind.

Politikwissenschaftliche Studien über diesen Problembereich haben sich bisher hauptsächlich auf die Frage konzentriert, wie sich die Machtausübung des Parteistaats über seine Grenzen hinaus faktisch auf das Innenleben von liberalen Demokratien auswirken kann. Begriffe wie ‚Sharp Power‘ sind geprägt worden, um herauszuarbeiten, dass die Einflussnahme auf liberale Demokratien in vielen Fällen nicht als Versuch, sich attraktiv zu machen (*making others want what we want* – Nye 2018), zu verstehen ist. Vielmehr handelt es sich um den Versuch, Angriffsmöglichkeiten und Abhängigkeitspotenziale des anderen Systems zu nutzen (Walker 2018). Ausgangspunkt für diese Analysen ist die Überzeugung, dass Chinas Machtausübung anders als der Einsatz von Soft Power darauf abzielt, das eigene System für das Ausland attraktiv zu machen. Stattdessen argumentieren Ludwig und Walker, dass China und weitere Autokratien andere Systeme sabotieren und es diesen Systemen unmöglich machen, die Werte der liberalen Demokratie zu realisieren (Nye 2018). Laut Ludwig und Walker nutzt China „scharfe Macht“, indem es die Asymmetrie zwischen offenen liberal-demokratischen Systemen und geschlossenen autoritären Systemen ausnutzt und die „Kultur-, Wissenschafts-, Medien- und Verlagssphären“ von Demokratien angreifbarer macht, zum Beispiel durch den Erwerb von finanziellem Einfluss auf und Kontrolle über Publikationen, Forschungseinrichtungen usw. In dem, was sie als ‚neuen Wettbewerb‘ zwischen Autokratien und Demokratien betrachten, sollten die Techniken der ‚Sharp Power‘ der Autokratien ‚als die Spitze des [Autokratien]-Dolchs angesehen werden – oder sogar als ihre Spritzennadel‘ (Ludwig/Walker 2018: 6).

Heute prägen autoritäre Mächte die Weltpolitik ... Autoritäre Ideen, die die angeblichen Vorteile einer völlig dominanten Rolle des Staates im politischen Leben betonen, gewinnen an Attraktivität und Dynamik. In wichtigen Ländern auf der ganzen Welt gewinnen autoritäre Führer an Macht oder stärken ihren Einfluss. Von Ungarn über die Türkei bis zu den Philippinen ... wird dieser Trend immer deutlicher. Noch auffälliger ist die Widerstandsfähigkeit und Dynamik der einflussreichsten autoritären Staaten. Angeführt von China und Russland zeigen sich diese nichtdemokratischen Regime zu Hause fest verwurzelt, auch wenn sie Einfluss über ihre Grenzen hinaus auf eine Weise ausstrahlen, die Demokratie und Freiheit schadet. Da sie im Inland repressiver geworden sind, sind diese autoritären Regierungen in-

ternational selbstsicherer und ambitionierter geworden, was besorgniserregende Auswirkungen auf demokratische Institutionen auf der ganzen Welt hat. (Walker 2018:10, Übersetzung der Verfasserin)

In solchen Deutungen erscheinen liberaldemokratisch gesonnene Akteure in (möglicherweise schon vom Verfall betroffenen) Demokratien typischerweise als passive Opfer einer neuen, perfiden Form der transnationalen autokratischen Machtausübung. Wenn man an bestimmte Beispiele denkt, wie etwa die Einschüchterung individueller Kritiker*innen durch Androhung von Gewalt, ist dies durchaus überzeugend. Doch genau der Gebrauch der Dolch-Metapher macht solche Deutungen in anderen Fällen problematisch: Schließlich tragen demokratische Akteure oft durch ihre Entscheidungen und ihr Handeln erheblich zur Untergrabung liberal-demokratischer Werte und Prinzipien bei. Zum Beispiel wirkt sich das Unrecht der Zwangsarbeit über die chinesischen Landesgrenzen hinaus aus, weil und soweit es Akteure gibt, die mit Zwangsarbeit hergestellte Güter importieren und konsumieren bzw. diese Importe zulassen. Die Metapher des scharfen, sich bewegenden Objekts, das (aktiv) verwendet wird, um das (belebte, aber passive und statische) Gewebe des liberal-demokratischen Systems zu durchdringen, zu beschädigen, zu verwunden, zu zerstören oder zu töten, kann hier irreführen. Sie scheint auch verkürzt, soweit sie auf eine rechtliche Bewertung der von ihr in Betracht gezogenen Handlungsweisen verzichtet.

Da sie darauf beruht, autokratische mit demokratischen Systemen zu vergleichen, könnte die ‚Sharp Power‘-Metapher auch zu einer übertriebenen Fokussierung auf Regimetypen führen. Eine solche Analyse könnte fälschlich suggerieren, dass liberale Demokratien per Definition Soft Power verwenden, während Autokratien sich Sharp Power bedienen. Doch wie Glasius und andere gezeigt haben, und wie Walker im Falle von Demokratien wie Ungarn ja auch anerkennt, können populistische Akteure in liberalen Demokratien selbst autoritäre und illiberale Praktiken anwenden oder autoritäre Regierungsformen propagieren (Glasius 2018, Tsimonis/Rogelja 2019, Walker 2018). Beispielsweise kann eine demokratisch gewählte Regierung aktiv daran arbeiten, die demokratischen Prinzipien zu untergraben, die sie hervorgebracht haben (Huq/Ginsburg 2018), oder die Zerstörung einer Demokratie im Ausland betreiben. Solche Akteure werden nicht vollständig durch das politische System definiert, dem sie angehören. Und so wie autokratisch gesinnte Akteure in Demokratien möglicherweise Mechanismen der ‚Sharp Power‘ anwenden, muss man umgekehrt auch die Komplexität der Akteure innerhalb autokratischer Systeme anerkennen.

Obwohl die These der ‚Sharp Power‘ daher einen sehr wichtigen Beitrag zu unserem Verständnis der globalen Reichweite von Autokratien geleistet hat, sollten wir das damit verbundene implizite Aktiv-Passiv-Paradigma in Frage stellen und anerkennen, dass Governance-Formen sich entlang eines autokratisch-demokratischen Spektrums verschieben und verändern können.

5. ‚Autoritäres Völkerrecht‘?

Aus anderer Perspektive analysiert die These vom autoritären Völkerrecht die Art und Weise, wie der chinesische Parteistaat auf globaler Ebene an Macht gewinnt. In einem viel diskutierten, 2020 veröffentlichten Aufsatz beschäftigt sich Ginsburg (2020) mit der möglichen radikalen Veränderung der Inhalte des Völkerrechts:

Wir sollten die Möglichkeit eines spezifisch autoritären Völkerrechts antizipieren, das als Rechtsrhetorik, Praktiken und Regeln definiert ist, die speziell darauf ausgelegt sind, das Überleben und die Reichweite autoritärer Herrschaft räumlich und/oder zeitlich auszudehnen (Ginsburg 2020: 228, Übersetzung der Verfasserin).

Ginsburg argumentiert, dass Autokratien nicht nur das Prinzip der Souveränität unabhängiger Staaten betonen und dabei manchmal, zum Beispiel auf UN-Ebene, miteinander kooperieren, während sie gleichzeitig bilaterale Verhandlungsmechanismen den institutionalisierten Mechanismen der internationalen Streitbeilegung bevorzugen. Autoritäre Systeme wie jenes in China würden versuchen,

normative Entwicklungen zu fördern, die z. B. ... die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg erleichtert, um Regimegegner zu unterdrücken ..., die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit zu schwächen ... [und] das allgemeine Völkerrecht autoritärer zu machen. (Ginsburg 2020: 231, Übersetzung der Verfasserin)

Ginsburg baut sein Argument auf die Prämisse auf, dass der Begriff des Völkerrechts zumindest nach der wissenschaftlichen Mehrheitsmeinung ein ‚ideologisch pluralistisches‘ Konstrukt sei:

Die Charta der Vereinten Nationen spricht zwar vom Schutz grundlegender Menschenrechte, sieht aber auch Selbstbestimmung vor und hindert die Vereinten Nationen daran, in Angelegenheiten einzugreifen, die „im Wesentlichen innerhalb der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit eines Staates“ liegen. Diese beiden konkurrierenden Imperative schaffen interne Spannungen in der Charta, aber die Grundidee ist, dass, solange bestimmte minimale und

lose definierte Standards eingehalten werden, das Völkerrecht Agnostizismus über den Regimety verlangt. Der zentrale Zweck des internationalen Rechts ist nicht die Verbreitung einer bestimmten Regierungsform, sondern die Erleichterung des Zusammenwirkens von Regierungen sehr unterschiedlicher Art. Aus dieser Sicht „hat das Völkerrecht kein Eigenleben, keine besondere normative Autorität; es ist lediglich die Ausarbeitung von Beziehungen zwischen Staaten, die sich mit relativ klar umrissenen Problemen der internationalen Zusammenarbeit befassen.“ Das Völkerrecht ist im Wesentlichen weder demokratisch noch autoritär, moralisch noch unmoralisch, gut oder schlecht. (Ginsburg 2020: 225f., Übersetzung der Verfasserin)

Wenn Ginsburg recht hat, dann ist damit der Ausschluss bestimmter Grundrechte bzw. Menschenrechte, die für eine demokratische Verfassungsordnung unerlässlich sind, wie insbesondere die Meinungsfreiheit und das Recht auf politische Beteiligung, aus den Regelwerken einer stärker durch die Autokratien beeinflussten Staatengemeinschaft plausibel. Denn solche Individualrechte sind im Prinzip ‚innere Angelegenheiten‘ eines Staates; sie unterliegen dem staatlichen Selbstbestimmungsrecht, und wenn das Völkerrecht ‚Regimety-agnostisch‘ ist, dann können wir den Völkerrechtsbegriff nicht mit substantiellen Inhalten aufladen, die seinen ideologischen Pluralismus bzw. seine inhaltliche Neutralität (‚weder demokratisch noch autoritär‘) infrage stellen würden.

In vieler Hinsicht trifft es zu, dass eine herrschende Meinung einen pluralistischen bzw. neutralen Völkerrechtsbegriff bevorzugt: nicht nur in rechtswissenschaftlichen Kreisen, sondern auch im Bereich der Diplomatie, die die Redewendung ‚*rules-based international order*‘ ambitionierteren Formulierungen wie ‚*international rule of law*‘ (Sandholtz 2019) bevorzugt und damit den Inhalt der Regeln, auf die man sich geeinigt hat, weitgehend offen lässt (Scott 2021): Nur das Prinzip einer formalen Gleichheit der Regel-Anwendung weist auf einen normativen Kerngehalt hin, aber ansonsten können die Regeln des Rechts – und eben auch des Völkerrechts – im Sinne von Ginsburg ‚demokratisch oder autoritär, moralisch oder unmoralisch, gut oder schlecht‘ sein.

Wieso sollten sich in einer derzeit von einer ‚dritten Autokratisierungswelle‘ betroffenen Welt Mitglieder der Staatengemeinschaft nicht auf tendenziell eher autoritäre Vertragsinhalte einigen können? Die schon erwähnten Bemühungen der Volksrepublik China, völkerrechtlich verankerte Menschenrechte als eine die internationale bzw. transnationale Zivilgesellschaft ausschließende, ausschließlich von souveränen Staaten bzw. Regierungen aufrechterhaltene Praxis der internationalen Beziehungen umzudeuten und dabei geflissentlich Bezugnahmen auf Meinungsfreiheit und damit verbundener bürgerlicher und politischer Rechte zu unterdrücken, ist aus dieser Perspektive eine plausible und gewissermaßen zeitgemäße Entwicklung des ideologisch

neutralen Völkerrechts in einer globalen Ära der ‚Wiederkehr des Autoritarismus‘ (Cooley 2015).

In der von Ginsburg erstellten tabellarischen Übersicht über den Inhalt des Völkerrechts in seinen demokratischen und autokratischen Varianten wird deutlich, dass nach seiner Auffassung die von Ginsburg mit dem liberal-demokratischen Völkerrecht assoziierten ‚Individualrechte‘ [*individual rights*] aus dem autokratischen Begriff des Völkerrechts ausgeklammert, untergraben, oder zumindest weitgehend eingeschränkt werden können (Ginsburg 2020: 233).² Wenn wir uns auf die eingangs erwähnten inländischen und transnationalen Menschenrechtsverletzungen der Volksrepublik China besinnen, können wir uns im Rahmen eines Gedankenexperimentes fragen, wie sich eine totale autoritäre Umwandlung des Völkerrechts auswirken würde. Aus der Perspektive eines ‚autoritären Völkerrechts‘ im Sinne Ginsburgs wären möglicherweise weder die systematischen und flächendeckenden schweren Verletzungen in Teilen des Inlandes, wie insbesondere Xinjiang, noch die transnationalen Übergriffe – wie zum Beispiel die Einschüchterung von Kritiker*innen, das Verlangen der Auslieferung von Strafverdächtigen trotz der Gefahr schwerwiegender Misshandlungen im chinesischen Strafprozess sowie der Export von mit Zwangsarbeit hergestellten Gütern aus völkerrechtlicher Perspektive – als Verstöße gegen das Völkerrecht zu kritisieren. Inländische oder regionale Rechtsmaßstäbe, zum Beispiel in europäischen Ländern, könnten freilich aus dieser Perspektive zu einem Gebot der Verweigerung der Kooperation mit transnationalen Menschenrechtsverletzungen führen– zum Beispiel bei Auslieferungersuchen, die nur unter Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. von verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten genehmigt werden könnten. Die Idee, dass man die Inhalte des Rechtes strikt von seiner Form trennen könnte, bleibt umstritten. Als Gedankenexperiment zwingt uns die Analyse Ginsburgs, uns mit den Problemen des positivistischen Rechtsbegriffs bzw. eines konsensualistischen Völkerrechtsbegriffs auseinanderzusetzen. Beide werden schon lange kritisiert – zum Beispiel argumentiert Dworkin (2013), dass die von Autokratien glorifizierte Idee der nationalen Souveränität nur im Kontext der rechtlichen Bedingtheit von staatlicher Souveränität Sinn macht.

[D]ie moderne Frage – was rechtfertigt politische Macht zum Zwang [coercive power]? – entsteht nicht nur in jedem der souveränen Staaten, die Mitglieder des westfälischen Systems, sondern auch in Bezug auf das System selbst, d.h. über die Entscheidung jedes Staates, die Prinzipien

2 Ginsburg schreibt: ‘When it comes to national constitutions, the scholarship indicates that that democracies innovate and authoritarians mimic and repurpose.’ (Ginsburg 2020: 241)

dieses Systems zu respektieren ... Daraus folgt, dass die allgemeine Verpflichtung jedes Staates, seine politische Legitimität zu verbessern, die Verpflichtung beinhaltet, zu versuchen, das internationale Gesamtsystem zu verbessern ... [Diese Verpflichtung] verlangt von keinem Staat, die Aufteilung der Welt in verschiedene Staaten zu ignorieren und anzunehmen, dass er gegenüber den Bürgern anderer Nationen die gleichen Verantwortlichkeiten hat wie gegenüber seinen eigenen. Aber sie erfordert, dass ein Staat machbare und geteilte Beschränkungen seiner eigenen Macht akzeptiert. Dieses Erfordernis bildet meines Erachtens die wahre moralische Grundlage des Völkerrechts.‘ (Dworkin 2013: 16f., Übersetzung der Verfasserin, Betonung hinzugefügt)

Darüber hinaus lässt sich auch schwer vorstellen, dass eine umfassende Transformation des auf internationalen Verträgen beruhenden Völkerrechts etwa durch ein Umschreiben der Verträge stattfinden könnte. Dokumente wie die sogenannte ‚Beijinger Erklärung zu den Menschenrechten‘ von 2017 und die von China betriebenen ‚win-win‘-Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates stellen bestenfalls begrenzte Versuche in dieser Richtung dar (Richardson 2021).

Aber es ist wichtig, sich mit der These und – wie Ginsburg es selbst ausdrückt – der abstrakten Möglichkeit einer solchen Entwicklung auseinanderzusetzen, nicht zuletzt, weil eine abgeschwächte Version dieser Möglichkeit realistischer erscheint: nämlich die Korrosion der völkerrechtlich geschützten Menschenrechte, einerseits durch Untergraben der Institutionen, die zu ihrem Schutz geschaffen worden sind. Wie bereits angemerkt haben diverse Autor*innen auf Versuche Chinas hingewiesen, das effektive Funktionieren bestimmter UN-Menschenrechtsorgane zu unterbinden (Richardson 2021, Worden 2020). Andererseits hat manchen Autoren, wie zum Beispiel Sandholtz (2019), zufolge auch die Verletzung von Menschenrechtsnormen auf nationaler Ebene Folgen für das Völkerrecht. Soweit ‚rechtebasierte Beschränkungen staatlicher Macht ... zuerst und in erster Linie wirksam werden durch inländische Institutionen und Rechtsordnungen,‘ trage auch die systematische Verletzung von Menschenrechten innerhalb eines Mitglieds der Staatengemeinschaft zur Korrosion des Völkerrechts bei. Aus dieser Perspektive bringt ‚der Verfall der auf Rechten basierenden Rechtsstaatlichkeit im Inland direkt einen Rückgang der auf Rechten basierenden internationalen Rechtsstaatlichkeit mit sich.‘ (Sandholtz 2019)

6. Problematische Reduktionen des Völkerrechtsbegriffs

Wie von Ginsburg überzeugend dargestellt, beruht die These einer möglichen autoritären Völkerrechtsordnung auf der Annahme eines ideologischen Pluralismus des

Völkerrechtsbegriffs – der Annahme, dass das Völkerrecht als solches weder demokratisch noch autokratisch, weder gut noch schlecht sei, und dass es daher mit verschiedenen Inhalten ausgefüllt werden könnte. Selbst wenn man diese These, wie hier vorgeschlagen, zurückweist, bleibt die Frage, inwieweit das Völkerrecht mit nicht-demokratischen Rechtsordnungen kompatibel ist. In dieser Hinsicht ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass diese Möglichkeit schon in den 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts, nach Ende des Kalten Krieges, durch einen einflussreichen akademischen Diskurs begründet worden ist. John Rawls entwickelte die Idee der nicht-liberalen, aber dennoch wohlgeordneten und ‚achtbaren‘ (*decent*) politischen Systeme in *The Law of Peoples* (in deutscher Übersetzung: *Das Recht der Völker*, 2002):

[Menschenrechte] beruhen nicht auf irgendeiner besonderen umfassenden religiösen Lehre oder philosophischen Lehre der menschlichen Natur. Das Recht der Völker sagt zum Beispiel nicht, dass menschliche Wesen [...] bestimmte moralische oder intellektuelle Vermögen haben, die ihnen einen Anspruch auf diese Rechte verleihen. So zu argumentieren, würde religiöse oder philosophische Lehren ins Spiel bringen, die viele achtbare hierarchische Völker als etwas zurückweisen könnten, das liberal oder demokratisch oder in irgendeiner spezifischen Weise der westlichen politischen Tradition verhaftet und anderen Kulturen gegenüber voreingenommen ist. (Rawls 2002: 83f.)

Menschenrechte sind aus dieser Perspektive besonders dringliche Rechte, wie zum Beispiel das Recht, nicht gefoltert zu werden. Menschenrechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, welches mit nicht-liberalen politischen Ordnungen aus konzeptionellen Gründen offensichtlich unvereinbar ist, sind hingegen nicht dringlich. Rawls zufolge müsste ein achtbares, aber nicht-liberales System lediglich ein ‚ausreichendes Maß an Gewissensfreiheit zur Gewährleistung der Religions- und Gedankenfreiheit‘ gewährleisten (Rawls 2002: 80). Eine solche politisch-systemisch ‚unparteiische‘ Auffassung von Menschenrechten (Beitz 2001: 270) hat sich auch auf die Diskussion über den Status Chinas ausgewirkt. Auf dieser Basis hat zum Beispiel der Rechtssinologe Randall Peerenboom (2005: 151) vor der ‚Voreingenommenheit gegenüber Nichtdemokratien‘ (*bias against nondemocracies*) gewarnt.

Rawls war sicher nicht der Ansicht, dass achtbare und liberale Systeme gleich gut (und schon gar nicht, dass sie weder gut noch schlecht) wären. Wie viele andere Denker*innen und Beobachter*innen schien er aber anzunehmen, dass autoritäre Systeme zur demokratischen Wandlung fähig seien (Rawls 1999: 74). Wie Angle (2005) aus dieser Perspektive argumentierte, könnte ein autoritäres China auf den Rawlsschen ‚Anstandsstandard‘ hinstreben – zum Beispiel mit einem Programm von Wandel durch

Handel – eine Entwicklung die, wie oben dargelegt, angesichts der tatsächlichen Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen Demokratien und Autokratien zumindest in Bezug auf China wenig wahrscheinlich ist.

Die Rawlssche Argumentationsstrategie ist anders als die Ginsburgs, der ja betont, dass der Völkerrechtsbegriff als solcher wertfrei bzw. ideologisch pluralistisch sei. Rawls ist demgegenüber offensichtlich an der Formulierung eines normativ aufgeladenen, aber die Nicht-Demokratien nicht ausgrenzenden Völkerrechts interessiert. Dennoch kann man Rawls' Deliberalisierung des *Law of Peoples* und die damit einhergehende Reduktion der Menschenrechte auf eine sehr bescheidene, sehr kurze Liste als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu Redewendungen wie die der ‚auf Regeln beruhenden internationalen Ordnung‘ sehen. Aus heutiger Perspektive kann die vermeintliche ‚Toleranz‘ gegenüber den Nicht-Demokratien nicht nur als naiver Ausdruck einer verfehlten Zuversicht und Erwartung der globalen Konvergenz hin zu einem liberaldemokratischen Modell (Pils/Weber 2021: 187) angesehen werden. Sie ist auch verfehlt, weil Autokratien wie jene Chinas offensichtlich sehr bewusst für den permanenten Ausschluss des Rechts auf freie Meinungsäußerung und damit verbundener weiterer bürgerlicher und politischer Rechte drängen.

Aus dieser Perspektive ist es nicht nur wichtig, sich auf die normative Verknüpfung von staatlicher Souveränität und Menschenrechten als Grundprinzipien der Völkerrechtsordnung bzw. der ‚internationalen Rechtsstaatlichkeit‘ (Sandholtz 2019) zu besinnen. Die Erfahrungen, die wir aus dem Umgang Chinas mit dem Völkerrecht, den völkerrechtlich geschützten Menschenrechten und in UN-Institutionen sammeln können, machen auch klar, dass an der Meinungsfreiheit und anderen eng mit demokratischen Prinzipien verbundenen Freiheiten als unerlässlicher Teil einer Menschenrechtsordnung festgehalten werden muss.

7. Schlussbemerkung

Die hier kurz erörterte These einer neuen Form autoritärer Machtausübung als ‚Sharp Power‘ und die These eines möglichen Wandels hin zu einem autoritären Völkerrecht bieten wichtige Ansatzpunkte für die Auseinandersetzung mit transnationalen Menschenrechtsverletzungen und dem Erstarken der Autokratien – nicht zuletzt von China – in einer zunehmend globalisierten Welt sowie mit der Frage, in welcher Weise die Völkerrechtsordnung von diesen Trends betroffen ist. Die hier vorgelegte Analyse argumentiert einerseits, dass der ‚Sharp Power‘-Begriff den Blick auf die Komplexität demokratischer und autokratischer Systeme versperrt. Andererseits wäre

ein autoritäres Verständnis des Völkerrechts nur auf Grundlage eines – nach der hier vertretenen Ansicht unhaltbaren – ‚neutralen‘ Völkerrechtsbegriffs möglich. Ginsburg fasst wichtige aktuelle Entwicklungen im Völkerrecht und insbesondere in den Beziehungen zwischen Autokratie und Demokratien zusammen, aber die Annahme der inhaltlichen Neutralität bzw. des bloß instrumentellen Charakters von Völkerrecht schwächt seine Analyse dieser Entwicklungen.

Eine alternative, anspruchsvollere, rechtsstaatliche Konzeption des Völkerrechts muss allerdings weitreichende Verantwortungen aller Mitglieder der Völkergemeinschaft für den globalen Schutz der Menschenrechte anerkennen, gerade weil demokratische und autokratische Systeme einander immer stärker beeinflussen und weil Menschenrechtsverletzungen immer stärker ausgeprägt transnationale Dimensionen aufweisen. Für demokratische Systeme ist es wichtig, die Verstrickung in transnationale Menschenrechtsverletzungen – zum Beispiel durch den Export der Zwangsarbeit aufgrund von Lieferketten, die uns direkt mit den Internierungslagern in Xinjiang verbinden – wahrzunehmen. In Abgrenzung von der ‚Sharp Power‘-These sollten wir uns dabei nicht vorspiegeln, dass es um die Verteidigung einer ‚freien‘ gegen eine ‚unfreie Welt‘ geht, sondern anerkennen, dass in einem von Populismus und Autokratisierung gleichermaßen geprägten Zeitalter Bedrohungen der Menschenrechte sowohl von demokratischen Gesellschaften als auch von autokratischen Regierungen ausgehen. Umso wichtiger ist es daher, am Prinzip der Meinungsfreiheit als einer unerlässlichen Vorbedingung für den effektiven Schutz aller Menschenrechte, und damit auch an der Unteilbarkeit der Menschenrechte festzuhalten

Literatur

- Angle, Steven C. (2005): Decent Democratic Centralism. In: *Political Theory*, Vol. 33, No. 4, 518-546.
- ASIL1906 (2020): *When Authoritarians Make International Law*; <https://www.youtube.com/watch?v=iEN8B9JO1bQ>
- Beitz, Charles (2011): Human rights as a common concern. In: *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 2, 269-282.
- Burnay, Matthieu/Pils, Eva (2020): Weaponizing Citizenship in China: Domestic Exclusion and Transnational Expansion. In: *State Crime Journal*, Vol. 9, No. 1; <https://doi.org/10.13169/state-crime.9.1.0004>
- Byler, Darran (2021): „Truth and Reconciliation“: Excerpts from the Xinjiang Clubhouse – SupChina; <https://supchina.com/2021/03/03/truth-and-reconciliation-excerpts-from-the-xinjiang-clubhouse/>
- Chan, John (2021): China Exports Surveillance Systems for „Smart/Safe Cities“, Imports DNA Equipment Despite Export Controls. In: *China Digital Times* (CDT), 16 June. <https://chinadi->

- gitaltimes.net/2021/06/china-exports-surveillance-systems-for-smart-safe-cities-imports-dna-equipment-despite-export-controls/
- China State Council Information Office (2021): Full Text: Human Rights Action Plan of China (2021-2025); http://english.www.gov.cn/news/topnews/202109/09/content_WS6139a111c6d0df57f98dfec.html
- China Mission (2021a): Foreign Ministry Spokesperson Announces Sanctions on Relevant EU Entities and Personnel; <http://www.chinamission.be/eng/fyrjh/t1863128.htm>
- China Mission (2021b): Foreign Ministry Spokesperson Announces Sanctions on Relevant UK Individuals and Entities'; <http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/zywl/t1864369.htm>
- Choo, Sabrina (2018): Circumventing the China Extradition Conundrum: Relying on Deportation to Return Chinese Fugitives. In: *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 50, 1361-1415.
- Cohen, Jerome A. (2021): Should Murder Go Unpunished? China and Extradition; <https://thediplomat.com/2021/06/should-murder-go-unpunished-china-and-extradition-part-1/>
- Cooley, Alexander (2015): Countering Democratic Norms. In: *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 3, 49-63; <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0049>
- Dworkin, Ronald (2013): A New Philosophy for International Law. In: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 41, No. 1, 2-30; <https://doi.org/10.1111/papa.12008>
- Ginsburg, Tom (2020): Authoritarian International Law? In: *American Journal of International Law*, Vol. 114, No. 2, 221-260; <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.3>
- Guo Suping (2021): 全面建成小康社会见证中国人权事业伟大成就 der umfassende Aufbau einer mäßig wohlhabenden Gesellschaft ist ein großartiges Zeugnis der chinesischen Menschenrechtsarbeit], *Zhongxinwang /中国网*; http://www.china.com.cn/opinion2020/2021-08/22/content_77706998.shtml
- Hart, H.L.A. (2012): *The Concept of Law*, 3rd edition. Oxford University Press.
- Hilgers, Lauren (2021): „We Are so Divided Now”: How China Controls Thought and Speech beyond Its Borders. In: *The Guardian*, 26 October, sec. News. <https://www.theguardian.com/news/2021/oct/26/we-are-so-divided-now-how-china-controls-thought-and-speech-beyond-its-borders>.
- Hu, Xijin (2021): Free Speech Cannot Be Allowed to Jeopardize China's Governance – Global Times; <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1215454.shtml>
- Human Rights Watch (2020a): China: Big Data Program Targets Xinjiang's Muslims, 9 December; <https://www.hrw.org/news/2020/12/09/china-big-data-program-targets-xinjiangs-muslims>
- Human Rights Watch (2020b): China: Fighting COVID-19 With Automated Tyranny, 1 April; <https://www.hrw.org/news/2020/04/01/china-fighting-covid-19-automated-tyranny>
- Human Rights Watch (2021): China's Techno-Authoritarianism Has Gone Global, 8 April; <https://www.hrw.org/news/2021/04/08/chinas-techno-authoritarianism-has-gone-global>
- Huq, Aziz Z./Ginsburg, Tom (2017): How to Lose a Constitutional Democracy. *SSRN Electronic Journal*; <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.
- International Labour Standards Country Profile: China; https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:103404.
- Krajewski, Markus (2018) (Hg.): *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten*. FAU Studien in Menschenrechten, Band 2. Erlangen: FAU University Press; <https://doi.org/10.25593/978-3-96147-124-9>

- Lewis, Margaret K. (2020): Why China Should Unsign the International Covenant on Civil & Political Rights. In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 18 March; <https://www.transnat.org/post/why-china-should-unsigned-the-international-covenant-on-civil-political-rights>
- Lührmann, Anna/Lindberg, Staffan (2019): A third wave of autocratization is here: what is new about it? In: *Democratization*, Vol. 26, No. 7, 1095-1113; <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Merics (2019): The Party Leads on Everything, 24 September; <https://merics.org/en/report/party-leads-everything>
- Merics (2021): Chinas Geschichte „richtig“ erzählen – Beijings Versuche, die Medien in Afrika und Europa zu beherrschen; <https://merics.org/de/veranstaltungen/chinas-geschichte-richtig-erzaehlen-beijings-versuche-die-medien-afrika-und-europa>.
- Nye, Joseph S. (2021): How Sharp Power Threatens Soft Power, 18 October; <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>.
- Peerenboom Randall (2005): Assessing Human Rights in China: Why the Double Standard. In: *Cornell International Law Journal*, Vol. 38, No. 1, 151-172.
- Pils, Eva (2018): China's turn to public repression: the case of the 709 Crackdown on human rights lawyers. In: *China Law and Society Review* 3, 1-47.
- Pils, Eva (2018): *Human rights in China: a social practice in the shadows of authoritarianism*. Cambridge: Polity.
- Pils Eva/Weber, Ralph (2021): Chinas alternative Weltordnung: Neue Entwicklungen und alte Fragestellungen zum politischen Wesen der Menschenrechte. In: *Zeitschrift für Europarecht*, Vol. 23, 182-195.
- Qiang, Xiao (2019): The Road to Digital Unfreedom: President Xi's Surveillance State. In: *Journal of Democracy*, Vol. 30, No. 1, 53-67; <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0004>
- Rawls, John (2002): *Das Recht der Völker*, übersetzt von Wilfried Hinsch. Berlin.
- Redden, Elisabeth (2019): Colleges Move to Close Chinese Government-Funded Confucius Institutes amid Increasing Scrutiny; <https://www.insidehighered.com/news/2019/01/09/colleges-move-close-chinese-government-funded-confucius-institutes-amid-increasing>
- Richardson, Sophie/Human Rights Watch (2020): China's Influence on the Global Human Rights System', 14 September; <https://www.hrw.org/news/2020/09/14/chinas-influence-global-human-rights-system>
- Ruser, Nathan (2020): Exploring Xinjiang's Detention System; <https://xjdp.aspi.org.au/explainers/exploring-xinjiangs-detention-facilities/>
- Safeguard Defenders (2021): Victims of CGTN's Televised Confessions Call on Action from TV Providers Globally, 13 April; <https://safeguarddefenders.com/en/blog/victims-cgtns-televised-confessions-call-action-tv-providers-globally>
- Sandholtz, Wayne (2019): Resurgent Authoritarianism and the International Rule of Law. In: *SSRN Electronic Journal*, September; <https://doi.org/10.2139/ssrn.3444799>
- Scott, Ben (2021): Rules-Based Order: What's in a Name? June 2021; <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rules-based-order-whats-in-a-name>
- Teng, Yue (2021): 美式言论自由就是“请你闭嘴”？ [Bedeuter Meinungsfreiheit nach amerikanischer Art einfach, dass 'du bitte den Mund halten sollst?'], *Zhongxinwang/中新网*; <http://www.chinanews.com/ll/2021/06-18/9501897.shtml>
- Teng, Biao (2019): Rights Defense and New Citizen's Movement. In: Biddulph, Sarah/Rosenzweig,

- Joshua (eds.): *Handbook on Human Rights in China*. Edward Elgar Publishing, 605-630; <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786433671/9781786433671.00040.xml>
- UK Parliament (2021): Uyghur Forced Labour in Xinjiang and UK Value Chains – Business, Energy and Industrial Strategy Committee – House of Commons; <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmbeis/1272/127202.htm>
- Walker, Chris (2018): What Is „Sharp Power“? In: *Journal of Democracy*; Vol. 29, No. 3, 9-23; <https://www.journalofdemocracy.org/articles/what-is-sharp-power/>
- Worden, Andrea (2018): China Deals Another Blow to the International Human Rights Framework at Its UN Universal Periodic Review. In: *China Change*, 26 November; <https://chinachange.org/2018/11/25/china-deals-another-blow-to-the-international-human-rights-framework-at-its-un-universal-periodic-review/>
- Xu, Jinquan (2018): Human Rights Development Path with Chinese Characteristics Completely Correct: Chinese Official – Xinhua | English.Nws.Cn; http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/10/c_137597213_2.htm

Letzter Zugriff auf alle angeführten Internetquellen im September oder Oktober 2021. Übersetzung fremdsprachiger Zitate im Text durch die Autorin.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2238>

AUS ALLER WELT

Christina Binder und Verena Jackson

Eine völker- und menschenrechtliche Perspektive auf Post-Konfliktgesellschaften und Transitional Justice am Beispiel Kolumbiens

Zusammenfassung

Die verschiedenen Instrumente der Transitional Justice (TJ) dienen dazu, Unrecht (z.B. nach gewaltsamen Konflikten) gesellschaftlich aufzuarbeiten und präventiv Wiederholungen entgegenzuwirken. Der Beitrag zeigt, dass das Völkerrecht, konkret Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht und internationales Strafrecht, zunehmend klare Vorgaben für TJ-Prozesse machen; sie leiten innerstaatliche Übergangsprozesse und vermögen insofern zu ihrem Gelingen beizutragen. Allerdings können auch vorbildlich angelegte TJ-Prozesse aufgrund realpolitischer Gegebenheiten an ihre Grenzen stoßen, wie das Beispiel Kolumbien zeigt.

Abstract

The various instruments of transitional justice (TJ) serve to atone injustice (e.g. after violent conflicts) in society and to prevent repetition. This paper argues that international law, specifically human rights law, international humanitarian law and international criminal law, provide increasingly clear guidelines for TJ processes; they guide domestic transitional processes and are thus able to contribute to their success. However, even the best-designed TJ processes may be hampered by political circumstances, as the example of Colombia shows.

1. Einleitung

Die Frage der Transitional Justice (TJ) bei gesellschaftlichen Übergangsprozessen nach Konflikten stellt sich mit großer Dringlichkeit. Interne bewaffnete Konflikte haben an Zahl und Brutalität zugenommen (Schwank 2018), mit 54 bewaffneten Konflikten innerhalb von Staaten und zivilen Unruhen in 35 Ländern (Palik/Rustad/Methi 2020: 7).¹ Wird dann der innerstaatliche Konflikt beendet und ein Friedensabkommen geschlossen, wie beispielsweise in Kolumbien im Jahr 2016, muss mit den begangenen

1 2014 war mit 126.000 Toten das opferreichste Jahr seit 1994 (Völkermord Ruanda); 82,4 Millionen Menschen befanden sich 2020 weltweit auf der Flucht.

Menschenrechtsverletzungen umgegangen werden. Konkret: wie können teils schwerste Menschenrechtsverletzungen auf eine Weise bewältigt werden, dass eine Gesellschaft nicht an ihnen zerbricht, sondern eine friedvolle Zukunft möglich wird?

Einem Verständnis von TJ folgend als „the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation“², liegen diesem Beitrag zwei Thesen zugrunde. 1. Der gelungene Einsatz des Instrumentariums der TJ stärkt die Möglichkeit von Gesellschaften, mit Herausforderungen wie schwersten Menschenrechtsverletzungen umzugehen. 2. Das Völkerrecht, konkret Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht und internationales Strafrecht, machen zunehmend klare Vorgaben für TJ-Prozesse; sie leiten innerstaatliche Übergangsprozesse und vermögen insofern zu ihrem Gelingen beizutragen. Allerdings können, wie insbesondere das kolumbianische Beispiel zeigt, auch Übergangsprozesse, die aus einer TJ-Perspektive gut angelegt sind, an realpolitische Grenzen stoßen.

Im Folgenden werden zunächst die Instrumente der TJ dargestellt und die Möglichkeiten für den Umgang mit schwersten Menschenrechtsverletzungen in gesellschaftlichen Übergangsprozessen gezeigt (Teil 2). Allerdings stellen sich auch einige Herausforderungen wie die Vielzahl nationaler Situationen, Hindernisse der Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene und die Frage von Amnestien (Teil 3). Völker- und menschenrechtlichen Vorgaben bieten hier Parameter (Teil 4) und helfen so im Umgang mit den genannten Herausforderungen, indem nationale wie internationale Akteure geleitet (und begrenzt) werden (Teil 5). Denn auch der Einsatz von internationalen Akteuren ist angesichts der enormen Herausforderungen gefragt (Teil 6). Abschließend wird am Beispiel Kolumbien gezeigt, an welche realpolitischen Grenzen auch gut konzipierte Übergangsprozesse stoßen (Teil 7).

2. Instrumente der *Transitional Justice*: ein Überblick

Das Instrumentarium der TJ ist vielgestaltig. In dem Zusammenhang wohl am bekanntesten ist die Strafverfolgung der für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen. Strafverfolgung ist im Prinzip relativ einfach, denn sie verwirklicht die Idee des Schuldausgleichs, indem die für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen bestraft und diese (in der Regel durch Inhaftierung) auch „aus dem Verkehr gezogen“ werden. Herausforderungen stellen mögliche Spannungskonstellationen im

2 UN Sicherheitsrat, Report des Generalsekretärs, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, S/2004/616, 23.8.2004, para 8. Vgl auch die Definition von Seibert-Fohr 2019: Rn. 1.

Zusammenhang mit allfälligen Amnestieregelungen (wenn etwa Amnestien notwendig erscheinen, um Frieden und einen Waffenstillstand zu erreichen oder die strafrechtliche Verfolgung den Übergangsprozess zur Demokratie gefährdet) bzw. auch praktisch Hindernisse dar, wenn die Strafverfolgung einer Vielzahl von Personen die Kapazitäten nationaler Gerichte übersteigt oder wenn das staatliche Gerichtssystem gänzlich zusammengebrochen ist. Teils ist bei der Strafverfolgung deswegen auch internationale Unterstützung gefragt.

Amnestien – also Nichtverfolgung und Straffreiheit – sind der Strafverfolgung entgegengesetzt. Vor allem historisch wurden Amnestien als Teil von TJ- Prozessen gesehen. Sie können auch Voraussetzung für den Abschluss eines Friedensabkommens sein. Aus der Perspektive der Opfergerechtigkeit erscheinen Amnestien allerdings problematisch und müssen jedenfalls mit anderen Instrumenten wie Wahrheitskommissionen kombiniert werden.³

Wahrheitskommissionen bzw. Wahrheits- und Versöhnungskommissionen (Truth and Reconciliation Commissions, TRCs) sollen schwerste Menschenrechtsverletzungen nachvollziehen und dokumentieren und so zu ihrer Aufarbeitung beitragen. Erreicht wird dies in der Regel durch Opfer- und Zeugenaussagen, öffentlichen Anhörungen oder die Öffnung von Archiven. Durch ihren Fokus auf dem individuellen Opfer dienen Wahrheitskommissionen vor allem der Wiedergutmachung, insbesondere wenn zusätzlich finanzielle Entschädigung geleistet wird, ebenso wie dem Schuldgleich (bei Nennung – *naming and shaming* – der Täter).⁴ Wahrheitskommissionen können auch mit strafrechtlicher Verfolgung kombiniert werden.

Reparationen für die Opfer können dazu beitragen, den materiellen und moralischen Schaden der vergangenen Verletzungen abzumildern und so weit als möglich auszugleichen und wieder gut zu machen (etwa durch finanzielle Entschädigung, die Rückgabe von Eigentum, eine offizielle Entschuldigung, psychologische Unterstützung oder durch Memorialisierung).⁵ Sich nur auf eine monetäre Entschädigung der Opfer zu beschränken, birgt allerdings die Gefahr, dass Entschädigungszahlungen zum „Schweigegehd“ werden.

3 Siehe dazu bzw. inwiefern und unter welchen Voraussetzungen Amnestien überhaupt menschenrechtlichen Vorgaben entsprechen, detailliert Teil 5.2.

4 Insgesamt wurden weltweit um die 40 Wahrheitskommissionen errichtet; die wohl bekannteste ist die 1995 errichtete *Truth and Reconciliation Commission in South Africa*. Weitere wichtige Beispiele sind Argentinien, Chile, El Salvador, Ghana, Guatemala, Liberia, Marokko, Panama, Peru, Philippinen, Sierra Leone, Süd-Korea und Ost-Timor.

5 Solche Programme gab es etwa in Chile, Argentinien, Brasilien und Kolumbien. Ebenso entschuldigte sich die kanadische Regierung in einem „*Statement of Reconciliation*“ bei den indigenen Familien in Kanada für Kindesentzug, verbunden mit monetärer Kompensation.

Vor allem aktuelle TJ-Prozesse nehmen oft eine breitere Perspektive ein, die auf einen Umbau der gesellschaftlichen Strukturen gerichtet ist. Instrumente können institutionelle Reformen (einschließlich solche des Sicherheitssektors), Verfassungsänderungen und Reintegrationsprogramme auf nationaler Ebene sein. Ist Entwaffnung und Demobilisierung vorangestellt, werden solche Programme unter dem Schlagwort *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR) zusammengefasst. Auch die Entfernung von Anhängern des früheren Regimes, die für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, aus dem Staatsapparat (*Vetting* oder Lustration)⁶ und die Abhaltung freier und fairer Wahlen können Teil des gesellschaftlichen Umbaus sein. Diese Programme und Reformen sollen helfen, durch die Errichtung fairer und gerechter Institutionen zukünftigen Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen, die Unterstützung der Bevölkerung für den TJ-Prozess zu sichern und so einen Neuanfang der Gesellschaft zu ermöglichen. Verstärkt nehmen institutionelle Reformen auch den Aufbau stabiler demokratischer Institutionen in den Blick, was eine begrüßenswerte zukunftsorientierte und auf längerfristige Stabilität angelegte Perspektive in TJ-Prozesse bringt.

Damit wirken die verschiedenen TJ-Instrumente in unterschiedlichen gesellschaftlichen Dimensionen. Welche TJ-Instrumente im Einzelfall am besten geeignet sind, ist situationsspezifisch und anhand der Gegebenheiten vor Ort zu beurteilen.⁷ Häufig ist eine Kombination notwendig, um den gesellschaftlichen Übergangsprozess optimal zu begleiten.⁸ Teils schließen sich die Instrumente aber auch gegenseitig aus, wie etwa jene der Strafverfolgung/des Schuldausgleichs und der Amnestien. Ebenso stellen sich beim Einsatz der betreffenden Instrumente zahlreiche Herausforderungen.

3. Herausforderungen für *Transitional Justice*-Prozesse auf nationaler Ebene

Bei den mannigfachen Herausforderungen, die sich beim Einsatz des TJ-Instrumentariums in gesellschaftlichen Übergangsprozessen nach Konflikten stellen, stechen drei heraus. Sie betreffen die Wahl der „richtigen“ TJ-Instrumente angesichts der teils stark

6 Siehe etwa das *Vetting* vor den Wahlen 2009/2010 in Afghanistan, ausführlich dazu: Ayub/Deledda/Gossman 2009.

7 Dabei kann die TJ auch traditionelle Formen umfassen, wie die *Gacaca*-Tribunale in Ruanda. Für einen generellen Überblick über TJ siehe Sikkink/Walling 2006.

8 Vgl. etwa die Arbeitsteilung zwischen Sondergericht und Wahrheitskommission bei Kindersoldaten in Sierra Leone. Die Verbindung der verschiedenen TJ-Instrumente zeigt sich auch im kolumbianischen Friedensprozess, wo ein Sondertribunal, das *Tribunal para la Paz*, und eine Wahrheitskommission im Rahmen einer der Säulen des Friedensabkommens von 2016 eingerichtet wurden. Siehe unten, Teil 7.

divergierenden Voraussetzungen auf nationaler Ebene; allfällige innerstaatliche Hindernisse, die gelungene Übergangsprozesse erschweren; und die schwierige Frage, wie mit nationalen Amnestieregelungen umzugehen ist.

3.1 VIELZAHL UNTERSCHIEDLICHER SITUATIONEN UND NOTWENDIGKEIT DER DIFFERENZIERUNG

Zunächst ist die Wahl des am besten geeigneten Instrumentariums angesichts der großen Bandbreite an sozialen, institutionellen, politischen etc. Gegebenheiten auf nationaler Ebene oft schwierig. Die innerstaatlichen Situationen unterscheiden sich regelmäßig stark, was etwa Ausmaß und Umfang der Menschenrechtsverletzungen; die Zahl der Täter; die Robustheit der institutionellen Strukturen auf nationaler Ebene (vor allem der Gerichte); die finanziellen Möglichkeiten eines Staates; die innerstaatliche Position der für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen in der staatlichen Hierarchie (insbesondere, ob sie in Machtpositionen verbleiben); und das Ausmaß der Involvierung der internationalen Gemeinschaft in den TJ-Prozess anbelangt. Dementsprechend gibt keine *one fits all*-Strategie. Das „ideale“ TJ-Instrumentarium ist für jeden Übergangsprozess neu zu wählen, um die für eine konkrete Postkonfliktsituation möglichst maßgeschneiderte Lösung zu finden. Hier stellen sich teils schwierige Abwägungsfragen.

3.2 (FINANZIELLE, POLITISCHE, INSTITUTIONELLE) HINDERNISSE UND BESCHRÄNKUNGEN

Darüber hinaus erschweren allfällige innerstaatliche (finanzielle, politische, institutionelle) Hindernisse häufig den zielgerichteten Einsatz von TJ-Instrumenten. Diese können ganz unterschiedlich gelagert sein. Beispiele umfassen die „Unmöglichkeit“ einer Strafverfolgung auf nationaler Ebene, wenn etwa diejenigen, die schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen haben, in einflussreichen Positionen bleiben und den gesellschaftlichen Übergangsprozess behindern;⁹ das nationale Gerichtssystem zusammengebrochen ist/im Konflikt zerstört wurde; oder wenn keine unparteiische Strafverfolgung sichergestellt werden kann.¹⁰ Auch unzureichende finanzielle, institutionelle und/oder personelle Ressourcen bereiten regelmäßig Schwierigkeiten: Schwache justizielle Strukturen auf nationaler Ebene laufen etwa Gefahr überlastet zu werden,

⁹ Vor allem in einigen lateinamerikanischen Staaten wie Argentinien stellte dies Probleme dar, da die Dimension des Schuldausgleichs zumindest, während einiger Jahre durch nationale Amnestiegesetze, die Straflosigkeit für schwerste Menschenrechtsverletzungen vorsahen, verhindert wurde.

¹⁰ Siehe z. B. die Situation im ehemaligen Jugoslawien bezgl. Jurisdiktion entlang ethnischer Trennlinien.

wenn zu viele Täter zur Verantwortung gezogen werden müssen. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür ist Ruanda, wo es hunderttausende Verbrechen nach dem Völkermord von 1994 aufzuarbeiten galt. Auch die Wiedergutmachung von Opfern in Form eines finanziellen Ausgleichs kann an ihre Grenzen stoßen oder Mittel von notwendigen zukünftigen Reformen abziehen. Welche Abwägungen sind diesfalls zu treffen? Wann kann bzw. „muss“ die internationale Gemeinschaft, etwa im Rahmen der internationalen Strafgerichtsbarkeit oder durch Hilfe beim Aufbau innerstaatlicher Institutionen, unterstützend eingreifen?

3.3 DER UMGANG MIT AMNESTIEREGELUNGEN

In gewissen Konstellationen stellt sich auch die Frage möglicher Amnestien; vor allem, wenn Schuldausgleich (Strafverfolgung) auf nationaler Ebene destabilisierend wirkt oder den Abschluss eines Friedensabkommens zu verhindern droht. Wie ist mit solchen Konstellationen umzugehen? Wie zwischen unzulässigen und notwendigen/legitimen Amnestien zu differenzieren? Gibt es auch einen Mittelweg mit allfälligen mildernden Strafen?

Generell verweisen die Herausforderungen, mit denen gesellschaftliche Übergangsprozesse nach Konflikten konfrontiert sind, auf die Vielzahl teils schwieriger Abwägungsfragen beim Einsatz des TJ-Instrumentariums. Hier geben völkerrechtliche und insbesondere menschenrechtliche Vorgaben für TJ-Prozesse Entscheidungsparameter an die Hand.

4. Völkerrechtliche Vorgaben für *Transitional Justice*-Prozesse

Das Völkerrecht durchdringt zunehmend TJ-Prozesse. Vor allem Menschenrechte (und das humanitäre Völkerrecht ebenso wie das internationale Strafrecht) machen in den letzten beiden Jahrzehnten immer konkretere Vorgaben für gesellschaftliche Übergangsprozesse und helfen so, mit den genannten Herausforderungen umzugehen.

4.1 GESCHICHTE

Das war nicht immer so. Historisch wurde der Umgang mit schweren Menschenrechtsverletzungen häufig durch Amnestieregelungen gelöst.¹¹ Hugo Grotius, der „Vater“ des Völkerrechts, stellte im 17. Jahrhundert in *De iure belli ac pacis* fest, dass es in einem

¹¹ So war schon im alten Athen, um 400 vor Christus, die Bestrafung von politischen Verbrechen gegen Athener Tyrannen verboten, um das Vergessen zu fördern; vgl. Chaniotis 2013.

auf einen Krieg folgenden Frieden nicht angebracht sei, vergangenes Unrecht zu sühnen. Dementsprechend enthielten ältere Friedensverträge (seit dem Westfälischen Vertrag von 1648 bis ins 19. Jahrhundert) regelmäßig Amnestieregelungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es dann auf internationaler Ebene einen Trend hin zur zunehmenden strafrechtlichen Verfolgung der Täter.¹²

4.2 INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Gleichzeitig werden immer detailliertere menschenrechtliche Vorgaben gemacht. Vor allem im Bereich der Opferrechte hat eine zunehmende Konkretisierung stattgefunden. Neben zahlreichen völker- und menschenrechtlichen Verträgen¹³ trug insbesondere die Rechtsprechung regionaler Menschenrechtsgerichtshöfe – des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und vor allem auch des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAmGMR) – zu dieser Entwicklung der Opferrechte bei. Sie umfassen ein Recht auf Wahrheit, auf Wiedergutmachung ebenso wie die Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung der Täter.

Das Recht auf Wahrheit ist einerseits in Art. 24 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen verankert (CPED). Es beinhaltet die Aufklärung über die Umstände des Verschwindenlassens; den Verlauf und die Ergebnisse der Untersuchung; ebenso wie Information über das Schicksal der verschwundenen Person. Der IAmGMR hat darüber hinaus auch genereller – und nicht nur in Zusammenhang mit erzwungenem Verschwindenlassen – ein „*right to truth*“ für Opfer (bzw. nahe Verwandte) im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen festgestellt.¹⁴ Im Fall *Bámaca Velásquez* aus 2000 verweist der Gerichtshof etwa ausdrücklich auf das „*right to truth*“,¹⁵ das er aus Art. 1, 8, 13 und 25 der AMRK ableitet (*Bámaca Velásquez*, Rn. 197) und in ständiger Rechtsprechung (*Barrios Altos*¹⁶, *La*

12 Vgl. etwa die Kriegsverbrechertribunale von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg; die Errichtung der *Ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda in den 1990er Jahren.

13 Beispiele für Verträge im Bereich der Opferrechte wären das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (VN-Völkermordkonvention), das VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folterkonvention, CAT) oder das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED).

14 Die diesbezügliche Rechtsprechung reicht bis zum ersten vom IntAmMGR entschiedenen Fall zurück: Schon in *Velásquez Rodríguez* aus dem Jahr 1988 verweist der Gerichtshof auf die staatliche Pflicht zur Wahrheitsfindung und zur Durchführung, einer seriösen und objektiven Untersuchung. IAmMGR, *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, Ser. C), No. 4, 29. Juli 1988, Rn. 174, 176 f. Vgl. generell Inter-American Commission on Human Rights 2014, S. 8 Rn. 7.

15 IAmMGR, *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Ser. C) No. 70, 25. November 2000, Abschnitt XVI.

16 IAmMGR, *Barrios Altos v. Peru*, Merits, Ser. C), No. 75, 14. März 2001.

*Cantuta*¹⁷⁾ bestätigt. Ein solch umfassendes Recht auf Wahrheit der Opfer ist auch in TJ-Prozessen zu berücksichtigen; beispielsweise durch die Errichtung von Wahrheitskommissionen, die Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen u. ä.

Ein Recht der Opfer auf Wiedergutmachung/Reparationen ergibt sich – im Fall der regelmäßigen staatlichen Involvierung bzw. Unterlassung der notwendigen Sorgfalts- oder Schutzpflichten – im Prinzip schon aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit: dem staatlichen Einstehen für eine Völkerrechtsverletzung und der daraus resultierenden Pflicht zur Wiedergutmachung (ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit 2001, Arts. 28 ff, insb. Art. 31).¹⁸⁾ In Menschenrechtsverträgen ist ein solches Recht zudem ausdrücklich verankert: etwa in Art. 41 EMRK; Art. 63 AMRK; Art. 24 Abs. 4 CPED. Es umfasst neben einer monetären Entschädigung auch die psychologische oder medizinische Unterstützung für Folteropfer und ähnliches.¹⁹⁾ Die zu leistende Wiedergutmachung ist also umfassend. Ebenso ist das Recht auf wirksame Rechtsmittel (Beschwerden) für Opfer von Menschenrechtsverletzungen in den betreffenden Menschenrechtsverträgen enthalten: beispielsweise in Art. 2 Abs. 3 lit. a) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR); Art. 13 EMRK; Art. 25 AMRK.

Auch ein Recht der Opfer auf strafrechtliche Verfolgung der Täter hat sich zunehmend, vor allem in der Rechtsprechung der regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe zu Amnestiegesetzen, herausgebildet. Zwar ist eine staatliche Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung nicht direkt in den Menschenrechtsverträgen abgebildet. Sie wurde aber von den betreffenden Menschenrechtsüberwachungsorganen aus der Pflicht, Menschenrechte zu schützen und sicherzustellen (*protect and ensure*), abgeleitet.²⁰⁾ Verschiedene universelle und regionale Menschenrechtsüberwachungsinstitutionen (UN-Menschenrechtsausschuss, UN-Ausschuss gegen Folter, UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, (vormalige) UN-Menschenrechtskommission, Interamerikanische Menschenrechtskommission)²¹⁾ machen klare Vorgaben für

17 IAmMGR, *La Cantuta et al.* gg. Peru, Merits, Reparations and Costs, Ser. C), No. 162, 29. November 2006.

18 Opfer haben grundsätzlich ein Recht auf volle Wiedergutmachung, d.h. auf die Herstellung des vorherigen Zustandes, insoweit dies möglich ist.

19 So erklärte der IntAmMGR z. B. in *Barrios Altos* 2001, dass Peru den Opfern im Rahmen der Wiedergutmachung umfassende und kostenlose medizinische Versorgung zukommen lassen muss – von psychologischer Traumabehandlung bis hin zu Operationen oder Entbindungen. Vgl. Fn. 16, Abschnitt IX, Rn. 3.

20 Hierfür war das Urteil *Velasquez Rodríguez* des IAmMGR wegweisend (vgl. Fn. 14).

21 Siehe z. B. die damalige UN-Menschenrechtskommission, Updated Set of Principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, E/CN.4/2005/102/Add.1 vom

nationale Amnestieregelungen. Auch die Judikatur regionaler Menschenrechtsgerichtshöfe ist einschlägig. Der EGMR hat etwa seit den 1990er Jahren eine staatliche Pflicht zur Untersuchung und Strafverfolgung v.a. in Fällen gegen die Türkei und Russland festgestellt. In *Aksoy gg. die Türkei*²² erklärte der Gerichtshof beispielsweise im Zusammenhang mit Foltervorwürfen, dass Vertragsparteien der EMRK die Pflicht haben, eine gründliche und effektive Untersuchung durchzuführen, die auch geeignet ist, die Identifizierung und Bestrafung der Verantwortlichen herbeizuführen. Bezüglich des Rechts auf Leben erkannte der EGMR in *Mahmut Kaya gg. die Türkei*,²³ dass die fehlende Untersuchung unaufgeklärter Tötungen in der Süd-Ost Türkei eine Verletzung der türkischen Pflicht darstellen würde, etwaige Wiederholungen zu verhindern.²⁴ Noch deutlicher wird der IAmGMR, der in ständiger Judikatur – z. B. *Barrios Altos gg. Peru* (2001), *La Cantuta gg. Peru* (2006), *Almonacid gg. Chile* (2006)²⁵, *Gelman gg. Uruguay* (2011)²⁶ – erklärt, dass Amnestiegesetze, die Straflosigkeit im Fall von erzwungenem Verschwindenlassen, Völkermord, Folter oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorsehen, mit Opferrechten unvereinbar sind und gegen die AMRK verstoßen: Der Gerichtshof hat Amnestiegesetze auf dieser Basis für null und nichtig erklärt.²⁷ Damit gibt es klare menschenrechtliche Vorgaben, was die Opferrechte angeht.

Doch auch für die der Menschenrechtsverletzungen Beschuldigten, für die Täter, besteht ein gewisser menschenrechtlicher Schutz. So sind etwa das Rückwirkungsverbot (Art. 9 AMRK) und die Rechte auf ein faires Verfahren (Recht auf rechtliches

8. Februar 2005. Hier werden in 38 Principles neben klaren Vorgaben für Wahrheitskommissionen, Reparationen und anderen TJ-Instrumenten auch der Zugang zur Gerichtsbarkeit und die staatliche Verfolgungspflicht konkretisiert. Insbesondere bzgl. Amnestien gibt die Interamerikanische Menschenrechtskommission konkrete Leitlinien vor, vgl. Compendium of the Inter-American Commission on Human Rights on truth, memory, justice and reparation in transitional contexts, OEA/Ser.L/V/II vom 13. April 2021, Rn. 21 ff. Der VN-Menschenrechtsausschuss hält im General Comment Nr. 20, Rn. 14, 15 (im Falle von Folter) eine Amnestiegewährung für unvereinbar mit der staatlichen Verpflichtung zur Strafverfolgung und Aufklärung.

22 EGMR, *Aksoy gg. Türkei*, No. 21987/93, 18. Dezember 1996.

23 EGMR, *Mahmut Kaya gg. Türkei*, No. 22535/93, 28. März 2000.

24 Die sich aus dem Recht auf Leben ergebende staatliche Pflicht, eine wirksame Untersuchung durchzuführen, um die für rechtswidrige Tötungen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, wurde durch den EGMR bekräftigt. EGMR, *Bazorkina gg. Russland*, No. 69481/01, 11. Dezember 2006.

25 IAmMGR, *Almonacid gg. Chile*, Ser. C) No. 154, 26. September 2006.

26 IAmMGR, *Gelman gg. Uruguay*, Ser. C) No. 221, 24. Februar 2011.

27 Daraus eine generelle Unzulässigkeit von nationalen Amnestieregelungen abzuleiten, ginge allerdings zu weit. Denn der IAmGMR hat vor allem die besonders verwerflichen Selbstamnestien, die z. B. durch das Fujimori Regime in Peru oder durch Pinochet in Chile erlassen worden waren, verurteilt und in anderen Fällen (El Salvador) eine differenziertere Position vertreten. (Vgl. IAmMGR, *El Mozote gg. El Salvador*, Ser. C) No. 264, 25. Oktober 2012.) Siehe dazu im Detail Teil 5.2.

Gehör Art. 8 Abs. 1 AMRK, Unschuldsvermutung Art. 8 Abs. 2 lit. d) AMRK, Gewährung eines Rechtsbestands Art. 8 Abs. 2 AMRK etc.) zu beachten. In Europa und in jenen Staaten, die entsprechende weiterführende Instrumente (das 2. Zusatzprotokoll zum ICCPR; das 6. und 13. Zusatzprotokoll zur EMRK; die interamerikanische Konvention zur Abschaffung der Todesstrafe) ratifiziert haben, gilt zudem das Verbot der Todesstrafe. Auch die internationale Gemeinschaft hat sich zu letzterem bekannt.²⁸ Damit werden menschenrechtliche Grenzen für den Umgang mit Tätern in TJ-Prozessen gezogen.

4.3 HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Weitere Vorgaben für TJ-Prozesse ergeben sich aus dem humanitären Völkerrecht, so etwa im Rahmen der staatlichen Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung der Täter von schwersten Menschenrechtsverletzungen. Die Pflicht des Tatortstaates, schwerste Menschenrechtsverletzungen (Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord) strafrechtlich zu ahnden, ist zunächst völkergewohnheitsrechtlich anerkannt (Ambos 1999).²⁹ Völkervertraglich verankern zudem die vier Genfer Konventionen von 1949 eine Pflicht des Tatortstaates, jene Personen, die Kriegsverbrechen in internationalen Konflikten begehen, zur Verantwortung zu ziehen.³⁰ Das schließt Amnestiebestimmungen in Friedensverträgen für Kriegsverbrechen grundsätzlich aus (Seibert-Foehr 2019: Rn. 11 f.). Die Völkermordkonvention verpflichtet die Vertragsparteien in Art. 1, Völkermord zu bestrafen. Drittstaaten – ohne Anknüpfungspunkt zur Tat – haben zumindest die Befugnis zur strafrechtlichen Verfolgung schwerster Menschenrechtsverletzungen auf Basis des Universalitätsprinzips. Darüber hinaus gehend wird in den Genfer Konventionen eine Pflicht der Drittstaaten zur strafrechtlichen Verfolgung (*aut dedere aut iudicare*) bei Kriegsverbrechen in internationalen bewaffneten Konflikten anerkannt. Bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord ist dies umstritten (Werle/Vormbaum 2018: 44 f.). Auch aus dem humanitären Völkerrecht ist insofern eine gewisse Pflicht zur Bestrafung im Fall von schweren Menschenrechtsverletzungen ableitbar (Ambos 1999: 336).

28 So ist in keinem der Statute der internationalen Strafgerichtstribunale die Todesstrafe vorgesehen.

29 Siehe i.d.Z. auch das IStGH-Statut, subsidiäre Zuständigkeit; dazu gleich unten.

30 Auf Bürgerkriege ist diese Pflicht jedoch nicht anwendbar (vgl. II. Zusatzprotokoll zu nicht-internationalen Konflikten (1977) der Genfer Konventionen).

4.4 INTERNATIONALES STRAFRECHT

Das internationale Strafrecht enthält, insbesondere mit Blick auf die im Statut des internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut)³¹ verankerte Komplementarität, indirekt ähnliche staatliche Pflichten zur Verfolgung schwerster Menschenrechtsverletzungen: Werden in einem Konflikt begangene Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord nicht auf nationaler Ebene verfolgt – kann dies bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen (Zuständigkeit des IStGH etc.) durch den IStGH erfolgen. Der Grundsatz der Komplementarität in Art. 17 IStGH-Statut normiert nämlich die subsidiäre Zuständigkeit des IStGH, wenn ein Staat nicht in der Lage oder nicht willens (*unable* oder *unwilling*) ist, schwerste Verbrechen selbst zu verfolgen. Umgekehrt gibt es auch gewisse Vorgaben betreffend die Ausgestaltung des (vor den internationalen Strafgerichtstribunalen durchgeführten) Verfahrens: etwa, was das Mindestalter für Strafbarkeit (Art. 26 IStGH-Statut), das Rückwirkungsverbot (Art. 24 IStGH-Statut) und ähnliches anbelangt.

4.5 GENERELLE MENSCHENRECHTLICHE VORGABEN FÜR GESELLSCHAFTLICHE ÜBERGANGSPROZESSE

Völkerrecht und Menschenrechte enthalten schließlich auch allgemeinere Parameter für gesellschaftliche Übergangsprozesse nach gewaltsamen Konflikten und für den Umgang von Gesellschaften mit den begangenen Menschenrechtsverletzungen. Primär zu nennen ist der „*human rights based approach*“, der menschenrechtsbasierte Ansatz, dessen Vorgaben auch auf gesellschaftliche Übergangsprozesse anwendbar sind, beispielsweise die Prinzipien der Inklusion, Partizipation und Teilhabe gerichtet auf die notwendige Einbeziehung aller Betroffenen in den Prozess oder das Prinzip der Nichtdiskriminierung (siehe Suntinger 2021). Vor allem mit Blick auf die Einbindung von marginalisierten und besonders verwundbaren Gruppen wie Minderheiten, Frauen oder Kindern ist dies relevant. Generellere staatliche Pflichten vor allem hinsichtlich Frauen und Kindern sind etwa aus der CEDAW und der Kinderrechtskonvention ableitbar.³²

Die zunehmend konkreten Vorgaben des Völkerrechts für TJ-Prozesse, wie mit schwersten Menschenrechtsverletzungen umzugehen ist, vermögen auch dazu beizu-

31 Konkret gilt dies für die aktuell 123 Staaten, die das IStGH-Statut ratifiziert haben.

32 Verschiedene Empfehlungen werden z. B. betreffend die Verhütung von Menschenhandel in post-Konfliktsituationen gemacht. Ebenso soll der Zugang zu Bildung und Gesundheitsvorsorge für Frauen gestärkt und gesichert werden. Vgl. General Recommendation No. 30 on Women in Conflict Prevention, Conflict and Post-Conflict Situations', UN Doc CEDAW/C/GC/30 vom 18. Oktober 2013.

tragen, mit den Herausforderungen von gesellschaftlichen Übergangsprozessen umzugehen.

5. Herausforderungen für *Transitional Justice*-Prozesse im Licht des Völkerrechts

Die erörterten völker- und menschenrechtlichen Vorgaben begrenzen und leiten den Umgang mit gesellschaftlichen Übergangsprozessen. Besonders hilfreich sind sie bei der Auswahl des richtigen TJ-Instrumentariums und der Frage der Zulässigkeit von innerstaatlichen Amnestieregelungen.

5.1 AUSWAHL DES RICHTIGEN INSTRUMENTARIUMS

Völkerrechtliche Vorgaben helfen zunächst bei der Auswahl des richtigen Instrumentariums aus der TJ-*Toolbox*, was vor allem angesichts der Vielzahl unterschiedlicher innerstaatlicher Situationen notwendig scheint. Konkret macht das Recht auf Wahrheit der Opfer (Minimal-)Vorgaben darüber, was die Dokumentation der Verbrechen und die Wahrheit über die Umstände der Verbrechen anbelangt; es muss also in einem TJ-Prozess gewisse Instrumente geben, die der Wahrheitsfindung dienen. Möglich ist dies im Rahmen der Strafverfolgung, durch die Einrichtung eigener Wahrheitskommissionen (dazu Corey/Joireman 2004) oder im Rahmen der traditionellen Gacaca-Tribunale, die nach dem Völkermord in Ruanda eingerichtet wurden. Das Recht der Opfer auf Wiedergutmachung erfordert eine gewisse Form der Entschädigung, auch wenn diese häufig symbolisch ist oder oft erst Jahrzehnte später geleistet wird.³³ Weitere Vorgaben werden u. a. mit dem weitgehenden Verbot der Todesstrafe, dem *ne bis in idem*-Grundsatz und dem Recht auf ein faires Verfahren für den Umgang mit Tätern gemacht. Damit tragen die völker- und menschenrechtlichen Rahmenbedingungen dazu bei, das passende Instrumentarium für die jeweilige nationale Situation zu finden – vor allem, indem die Auswahl entsprechend begrenzt und völker- und menschenrechtlichen Vorgaben unterworfen wird.

5.2 ZULÄSSIGKEIT VON AMNESTIEN?

Menschenrechtliche Vorgaben vereinfachen auch die Beurteilung inwiefern bzw. unter welchen Voraussetzungen Amnestien (bzw. geringere Strafen), die teils zum

33 In Österreich wurde etwa der Nationalfonds für Opfer des Nationalsozialismus erst Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eingerichtet; die jeweilige Entschädigungssumme ist auch eher symbolischer Natur. Mehr dazu <https://www.nationalfonds.org/startseite>

Abschluss eines Friedensabkommens notwendig scheinen, zulässig sind. Genauer: wo die Grenze zwischen zulässigen und problematischen Amnestien zu ziehen ist. Denn trotz der zunehmend engen menschenrechtlichen Vorgaben ist auch die Gewährung von Straffreiheit im Rahmen von Amnestien für gewisse Verbrechen nicht von vornherein ausgeschlossen.

Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit von Amnestien finden sich vor allem in der Rechtsprechung des IAmGMR. Beispielsweise hat der Gerichtshof Selbstamnestien, also Amnestien, bei denen sich das für die Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Regime gleichsam selbst Strafflosigkeit zubilligt, für besonders verwerflich erachtet. Dementsprechend hat der IAmGMR die Selbstamnestien des Fujimori-Regimes in Peru und des Pinochet-Regimes in Chile für null und nichtig erklärt.³⁴ Bei anderen Amnestien war der Gerichtshof vergleichsweise weniger strikt. Die Unterscheidung erfolgte auf Basis sorgsam ausdifferenzierter Kriterien. Wie Richter Garcia Ramirez in *Barrios Altos* in einem zustimmenden Sondervotum erklärte (Sondervotum Garcia Ramirez, Rn. 10), unterscheidet sich das (unzulässige) peruanische Amnestiegesetz – das für unvereinbar mit der AMRK erklärt worden war – von solchen (zulässigen) Amnestien, die das Ergebnis eines Friedensprozesses sind, eine demokratische Grundlage besitzen und die Strafverfolgung von besonders schwerwiegenden Verbrechen zulassen (siehe i.d.S. auch Werle/Vormbaum 2018: 7). Aus der Perspektive des internationalen Strafrechts wäre weiterhin zwischen Generalamnestien und Einzelamnestien zu unterscheiden. Generalamnestien im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen wären eine grundsätzlich unzulässige Maßnahme, bei der der IstGH – bei Erfüllung der anderen Zuständigkeitsvoraussetzungen – tätig werden kann; Einzelamnestien, die auf individuelle Täter abstellen, könnten demgegenüber als Unzulässigkeitsgrund i.S.d. Art. 17.1.b des IstGH-Statuts gewertet werden. Wenn sich also etwa eine Wahrheitskommission mit einem Einzelfall befasst, kann das zur Unzulässigkeit eines Verfahrens vor dem IstGH führen (vgl. Seibert-Fohr 2003, beispielhaft zum Zusammenspiel auch Totten 2009: 17 ff.). Damit bleiben bestimmte Amnestieregelungen zulässig; vor allem, wenn es sich um keine Selbst- oder Generalamnestie handelt; die Amnestie für den Friedensprozess notwendig ist, demokratisch akzeptiert wurde und bei schwersten Menschenrechtsverletzungen strafrechtliche Verfolgung erlaubt. Zudem ist zu beachten, dass das Recht der Opfer auf Wahrheit unberührt bleibt und auf anderem Weg, etwa in Form von Wahrheitskommissionen, realisiert werden muss. Im Einzelfall können also Amnestieregelungen Teil eines Frie-

³⁴ Vgl. Fn. 16, Rn. 41, 44; Fn. 25, Rn. 129, 152.

densvertrags sein. Eine Ausdifferenzierung und Unterscheidung bleiben möglich. All dies gibt Spielraum für nationale Regelungen, wie auch im kolumbianischen Friedensprozess.³⁵

Idealerweise tragen die zahlreichen Vorgaben, die das Völkerrecht und insbesondere die Menschenrechte für TJ-Prozessen machen, zum Gelingen des gesellschaftlichen Übergangsprozesses bei.

6. Die Rolle internationaler Akteure in *Transitional Justice*-Prozessen

Auch für internationale Akteure im Einsatz bei TJ-Prozessen bietet das Völkerrecht Orientierung. Dies ist wichtig, da vor allem die zuvor erwähnten bestehenden Grenzen auf nationaler Ebene die Einbindung internationaler Akteure teils notwendig machen; im Bereich der Strafverfolgung ebenso wie beim Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen. Internationale Akteure befassen sich auch zunehmend intensiver mit TJ-Prozessen: Neben den Vereinten Nationen sind insbesondere die Weltbank³⁶, das *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*³⁷ und internationale NGOs wie z. B. das *International Center for Transitional Justice*³⁸, das *Center for Justice & Accountability* oder die Caritas³⁹ zu nennen.

6.1 FORMEN DER INTERNATIONALEN INVOLVIERUNG

Am sichtbarsten ist die internationale Involvierung in TJ-Prozesse wohl im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit (vgl. Dukic 2007, David 2014). Internationale Tribunale haben das Mandat, unter bestimmten Voraussetzungen die Strafverfolgung von nationalen Gerichten an sich zu ziehen,⁴⁰ wenn etwa, wie im Fall des IStGH, ein Staat „unable“ oder „unwilling“ ist, die Täter strafrechtlich zu verfolgen (vgl. Art. 17 IStGH Statut). Darüber hinaus sind aber noch andere Formen der internationalen Unterstützung von TJ-Prozessen möglich: etwa technische und/oder finanzielle Un-

³⁵ Siehe dazu Teil 7.

³⁶ Die Weltbank verbindet TJ mit Sicherheit und Entwicklung und unterstreicht – auf der Grundlage empirischer Forschung – die Bedeutung von TJ für die Vermeidung von Gewaltzyklen, vgl. World Bank 2011.

³⁷ <https://www.idea.int/>

³⁸ <https://www.ictj.org/>

³⁹ <https://www.caritas.de/projekte/kolumbien-bevoelkerung-schuetzen/793055/>; <https://cja.org/who-we-are/mission-and-history/>

⁴⁰ Der IStGH kann tätig werden, wenn nationale Gerichte *unwilling* oder *unable* sind – also komplementär zu nationalen Gerichten.

terstützung bei Beweiserhebung, Untersuchungen oder Exhumierungen. Hier stellt die internationale Gemeinschaft häufig *know how* bereit.⁴¹

Teilweise spielen internationale Akteure sogar eine führende Rolle in TJ-Prozessen: etwa im Fall der Übergangsverwaltungen im Kosovo (ausführlich Rossbacher 2004) und in Osttimor, wo die VN selbst die Umsetzung übernahmen. Auch friedenserhaltende Operationen haben teils bedeutende Rechtsstaatlichkeitskomponenten (*rule of law* und *justice components*, z. B. Guatemala, El Salvador) (vgl. dazu insgesamt Grover 2019: 364 ff.). Diesfalls sind internationale Akteure vor allem im Bereich des *institution building* und der Wiedergutmachung tätig und bringen sich insofern in den gesellschaftlichen Übergangsprozess mit primär zukunftsorientiertem Fokus ein.⁴² All dies veranschaulicht die Bandbreite internationaler Aktivitäten im Bereich der TJ.

6.2 PARAMETER FÜR DAS TÄTIGWERDEN DER VEREINTEN NATIONEN

Das internationale Engagement ist, positiv, auch immer mehr von menschenrechtlichen Überlegungen geleitet. Die obgenannten menschenrechtlichen Vorgaben werden so zur Referenz für die Aktivitäten und Programme der VN. Die Beispiele sind zahlreich. Zunächst unterstützen die VN keine Friedensverträge, die Amnestien für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen enthalten⁴³ oder nationale TJ-Prozesse, welche die Todesstrafe vorsehen. Ein leitender Grundsatz der VN ist des Weiteren, dass Frauenrechte während gesellschaftlicher Übergangsprozesse beachtet werden: Frauen müssen voll in die Prozesse eingebunden und ihre Perspektiven entsprechend berücksichtigt werden. Das erscheint vor allem angesichts der häufigen *gender based violence* im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen notwendig (UN 2010: 5). Auch ein auf Kinderrechte abstellender Ansatz, ein *child-sensitive approach*, wird von den VN verfolgt.⁴⁴ Generell unterstützen die VN die Rechte der Opfer – sie treten für einen *victims centred approach* ein (UN 2010: 6). Auch die Notwendigkeit, die Ursachen eines Konflikts zu beleuchten, einschließlich etwa Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, wird zunehmend betont (UN 2010: 7). Menschenrechte leiten also den Umgang der VN mit TJ-Prozessen. Darauf basierende Abwägungen fließen positiv in die entsprechenden Positionen der VN ein.

41 Vgl. beispielhaft das Policy Framework der EU.

42 Auch im Rahmen des kolumbianischen Friedensprozesses sind internationale Akteure, konkret die VN, entsprechend aktiv. Siehe dazu gleich unten Teil 7.

43 Vgl. Fn. 2.

44 Dies wäre etwa in Fällen, wo Kindersoldaten involviert sind, wichtig. UN 2010: 5.

Ebenso hält die VN zunehmend situationsspezifische Konzepte – das Gegenteil eines „*one fits all approach*“ – für wichtig. Diese Strategien beruhen auf einer Einbindung der lokalen Bevölkerung und auf Partizipation: Strategiepapiere der VN betonen beispielsweise die Notwendigkeit nationaler Konsultationen (z.B. OHCHR 2009) und der Einbindung innerstaatlicher Akteure. Diese Teilnahme der Betroffenen, insbesondere auch mit Blick auf marginalisierte und verwundbare Bevölkerungsgruppen, entspricht, willkommener Weise, der Partizipationskomponente des *human rights based approach*.⁴⁵ Das hierdurch ermöglichte *local ownership* wird als zentral für das Gelingen von gesellschaftlichen Übergangsprozessen gesehen (von Billerbeck 2015). Darüber hinaus führen die VN *Outreach*-Programme durch, um die Legitimität ihrer TJ-Maßnahmen zu erhöhen und ihren Rückhalt in bzw. die Unterstützung durch die lokalen Bevölkerung zu vergrößern (siehe z. B. das *Outreach*-Programm des Internationalen Tribunals für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Serbien und Montenegro).⁴⁶

Letztlich liegt das Augenmerk der VN und ihrer Begleitung von TJ-Prozessen auf dem Aufbau von innerstaatlichen Strukturen und der Rechtsstaatlichkeit. Dieser erweiterte und umfassendere Ansatz nimmt, nach einem zunächst eher begrenzten Fokus auf der strafrechtlichen Verfolgung der Täter, begrüßenswerter Weise auch die Entwicklung stabiler demokratischer Institutionen in den Blick.⁴⁷

All dies zeigt das Bemühen relevanter Programme der VN, den Herausforderungen von TJ-Programmen auf nationaler Ebene Rechnung zu tragen. Der völker- und menschenrechtliche Rahmen trägt zur Ausbalancierung der mannigfaltigen Dimensionen der TJ bei und leitet auch internationale Akteure. Die Notwendigkeit dieser völker- und menschenrechtlichen Vorgaben zeigt sich auch im kolumbianischen Friedensprozess.

7. Das Beispiel des kolumbianischen Friedensprozesses

7.1 ÜBERBLICK

Kolumbien erscheint als aktuelles und besonders anschauliches Beispiel eines TJ-Prozesses. Das Friedensabkommen, der 2016 zwischen den *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) und der kolumbianischen Regierung geschlossene *Acuerdo*

⁴⁵ Siehe hierzu Teil 4.5.

⁴⁶ <https://www.icty.org/en/outreach/outreach-programme>

⁴⁷ Siehe z. B. die Stärkung der *Rule of Law* im ehemaligen Jugoslawien durch die Rückverweisung der Verfahren an nationale Institutionen und dem damit verbundenen *spill over*-Effekt.

*para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*⁴⁸ (*Acuerdo Final*), verankert verschiedene Instrumente der TJ. Ihr Zusammenspiel ist vor allem angesichts der enormen Herausforderungen des Konflikts von Interesse. So hat der über 50 Jahre dauernde Konflikt in Kolumbien über 200.000 Todesopfer gefordert und fast sechs Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben. Die Vielzahl schwerster Menschenrechtsverletzungen durch die drei hauptsächlich beteiligten Akteure – FARC, Regierung, Paramilitärs (*Autodefensas Unidas de Colombia*, AUC) – betraf einen großen Teil der kolumbianischen Bevölkerung und behinderte auch den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt des Landes (Gehring/Gontermann/Scholliers 2016). Vor diesem Hintergrund ist der Rahmen, der dem gesellschaftlichen Übergangsprozess durch das Friedensabkommen von 2016 gesetzt wird, zentral.

7.2 DAS FRIEDENSABKOMMEN (ACUERDO FINAL) VON 2016 IM LICHT DER *TRANSITIONAL JUSTICE*

Das Übereinkommen umfasst insgesamt sechs Säulen (Landreform; politische Teilhabe; Waffenstillstand und -niederlegung; illegale Drogen; gerichtliche und außergerichtliche Mechanismen zur Realisierung der Opferrechte, Wahrheitsfindung und Sühne; Umsetzung und Überwachung des Umsetzungsprozesses), die unterschiedliche Maßnahmen zur Friedenssicherung und -erhaltung sowie zur Wiedergutmachung und Strafverfolgung umfassen.

Mit Blick auf das Instrumentarium der TJ ist der Kern des Übereinkommens die 5. Säule, die ein „System von gerichtlichen und außergerichtlichen Mechanismen zur Realisierung der Opferrechte, Wahrheitsfindung und Sühne“ errichtet. Zentraler Bestandteil sind ein Sondertribunal (Teil der *Jurisdicción Especial para la Paz*, JEP) und eine Wahrheitskommission (*Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*), die sich gegenseitig ergänzen.

Das Sondertribunal umfasst eine mit 20 Richtern paritätisch besetzte Richterbank, ist auf 15 Jahre eingerichtet und muss über 13.000 Angeklagte befinden. Das Tribunal besteht aus mehreren Organen: das eigentliche Tribunal mit zwei Kammern (1. Instanz und Berufungskammer) und die *Sala de Amnistia o indulto* für Amnestien und Begnadigungen. Die sachliche Zuständigkeit des Tribunals bezieht sich auf die im Friedensabkommen genannten Taten, also vor allem auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts und schwere Verletzungen der Menschenrechte, die in unmittelbarem Zusam-

⁴⁸ Text in Spanisch unter <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

menhang mit dem Konflikt stehen (Rn. 19, S. 147 *Acuerdo Final*).⁴⁹ Zeitlich ist seine Zuständigkeit im Prinzip auf jene Taten, die vor der Errichtung des Sondertribunals begangen wurden, begrenzt; sie kann jedoch ausnahmsweise auf Taten, die in Zusammenhang mit dem Entwaffnungsprozess stehen und den obengenannten Kategorien unterfallen, erweitert werden (Rn. 9, S. 145 *Acuerdo Final*). In persönlicher Hinsicht untersteht grundsätzlich jene Gruppen der Jurisdiktion des Tribunals, die das Friedensabkommen unterzeichnet haben, mithin die Rebellen der FARC.⁵⁰ Täter, die Regierungsbeamte oder Angehörige der kolumbianischen Streitkräfte waren, werden mit den gelisteten Guerilleros/Rebellen entsprechend (Art. trans. 17) behandelt, jedoch mit gewissen Unterschieden (Art. trans. 21 ff.).⁵¹ Dritte, etwa Zivilisten, die keiner der Parteien zuzuordnen sind, die jedoch vergleichbare Verbrechen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Konflikt begangen haben, können sich der Jurisdiktion des Tribunals fakultativ unterwerfen (Art. trans. 16).

Bei der Auswahl geeigneter Strafen nimmt das Abkommen die Opferrechte (vor allem auf Wahrheitsfindung etc.) und eine langfristige Stabilisierung des Friedens in den Blick. Die Strafen sollen restaurativ und wiedergutmachend wirken; der bestrafende/punitive Aspekt ist demgegenüber zweitrangig. Dementsprechend wird zwischen verschiedenen Strafen unterschieden: *sanciones propias*, *alternativas* und *ordinarias* (Art. trans. 13, Rn. 60, S. 164 *Acuerdo Final*)⁵² und auch die Möglichkeit der Amnestie bzw. der Begnadigung ist vorgesehen. Dies gilt jedoch nur für politisch motivierte Taten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Konflikt stehen und keine schwersten Menschenrechts- oder Kriegsverbrechen darstellen (Rn. 38 ff., S. 150 *Acuerdo Final*).

49 Eine katalogartige Aufzählung der genauen Tatbestände erfolgt weder im Friedensabkommen selbst noch in nationalen (Straf-)Gesetzen.

50 Bei den FARC erfolgt die Zuordnung über Leistung durch die jeweilige Rebellengruppe. Ebenso unterstehen bereits im Vorfeld verurteilte Rebellen, deren Taten die genannten Kriterien erfüllen, dem Tribunal, auch wenn sie nicht auf einer der Listen stehen (Art. trans. 5).

51 Auf Paramilitärs findet das System JEP keine Anwendung. Sie werden weder im Friedensabkommen noch im nationalen Umsetzungsgesetz genannt und unterfallen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und dem *Ley de Justicia y Paz* aus dem Jahr 2005, einem eigens für den Umgang mit Paramilitärs unter der Präsidentschaft von Uribe geschaffenen Gesetz. Vgl. <http://www.altocomisionadoparalopez.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/abc-jurisdiccion-especial-paz.html>

52 *Sanciones propias* werden für „geständige“ und „reue“ Angeklagte angewandt. Hierfür müssen diese einen Beitrag zur Wahrheitsfindung geleistet und volle Verantwortung für ihre Taten übernommen haben. In der Regel wird hier keine Gefängnisstrafe verhängt, sondern lediglich Hausarrest, Reiseverbote u. ä. Letztere dauern fünf bis acht Jahre und werden in ihrem genauen Umfang vom Tribunal konkretisiert. *Sanciones alternativas* werden für ebenfalls kooperative Angeklagte verwendet, deren Taten jedoch von besonderer Schwere sind. Diesfalls werden höhere Haftstrafen von bis zu acht Jahren verhängt. *Sanciones ordinarias* werden auf jene angewandt, die sich weigern, der Wahrheitsfindung beizutragen und keine Verantwortung übernehmen. Dies hat Haftstrafen zwischen 15 und 20 Jahren zur Folge.

Die Wahrheitskommission hat demgegenüber keine Rechtssprechungsbefugnis und darf somit für vor ihr gemachte Aussagen keine Strafen verhängen. Sie ist ein zeitlich begrenzt eingerichtetes, außergerichtliches Organ und soll zur Wahrheitsfindung beitragen, indem den Opfern eine Stimme gegeben und schwere Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts aufgeklärt werden. Dies steht im Zeichen der Anerkennung der Opfer und des sozialen Friedens im Land. (Art. trans. 2; S. 130 f.). Die Wahrheitskommission besteht aus 11 Kommissionären (S. 134), bei deren Ernennung auf Diversität geachtet wird. Sie ist unabhängig und mit Selbstverwaltungsautonomie ausgestattet (Art trans. 2). Aussagen vor der Kommission dürfen nicht gerichtlich gegen die Aussagenden verwendet werden (S. 134 *Acuerdo Final*), weder vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit noch vor dem JEP.

Der Umfang des Aufarbeitungsprozesses ist beträchtlich. Mittlerweile (Stand August 2021) haben sich über 13.000 Personen der Gerichtsbarkeit des JEP unterworfen, wobei 75 % (ehemalige) Angehörige der FARC sind. Fast 50.000 gerichtliche Entscheidungen sind bis dato ergangen.⁵³ Im Rahmen von sieben *Macrocasos* wurden in den Jahren 2018 und 2019 zudem verschiedene Themenkomplexe (bspw. *Macrocaso* Nr. 7 Rekrutierung von Minderjährigen) oder territoriale Brennpunkte (bspw. Nr. 4, die Situation in der Region Urabá) zusammengefasst und konnten somit fokussiert bearbeitet werden.⁵⁴

Die anderen Säulen des Friedensabkommens widmen sich unterschiedlichen Bereichen, die zu einem dauerhaften Frieden beitragen sollen. Ergänzend werden im Rahmen der 1. Säule zunächst die Wurzeln des Konflikts adressiert: eine umfangreiche Landreform (*Reforma Rural Integral*) zielt etwa auf den sozio-ökonomischen Ausgleich zwischen urbanen und ländlichen Gebieten ab.⁵⁵ Einer anderen Wurzel des Konflikts ist auch die 4. Säule gewidmet, die sich mit dem Problem der illegalen Drogen befasst. Denn der ideologische Kampf der FARC war seit jeher mit dem Drogenhandel, der einen Großteil der Einnahmen der FARC ausmachte, eng verbunden. So vermengten sich teilweise politisch motivierte Verbrechen mit „normaler“ Drogenkriminalität, was den TJ-Prozess in Kolumbien erschwert.

Der Einbindung möglichst vieler in den Friedensprozess dient die 2. Säule des Abkommens: So wird die politische Teilhabe (*Participación política*) vor allem bisher unterrepräsentierter Gruppen und der Opposition beim gesellschaftlichen Übergang

⁵³ <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20agosto%202020%20de%202021.pdf>

⁵⁴ Ebda.

⁵⁵ Die FARC hatten vor allem in den wirtschaftlich benachteiligten ländlichen Gebieten regen Zulauf.

in eben dieser Säule verankert.⁵⁶ Eine umfassende Partizipation wird so in den Blick genommen. Dies soll idealerweise ein Wiederaufflammen des Konfliktes verhindern.

Zentral für den Friedensprozess selbst ist der Waffenstillstand und die endgültige Waffenniederlegung, die in der 3. Säule des Übereinkommens verankert sind.⁵⁷ Die im Zuge der Waffenniederlegung sichergestellten Waffen sollen den VN übergeben werden (S. 57 *Acuerdo Final*) (s.u.), damit diese mit den Waffen ein Mahnmal (*Memoria*) errichten, was ein erneutes Inverkehrbringen unterbinden und gleichzeitig der Opfer des Konflikts gedenken soll.

Auch der Reintegration der FARC-Rebellen wird Rechnung getragen: Die ehemaligen Rebellen sollen nach der Befriedung durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket sozial, wirtschaftlich und politisch (wieder) in die kolumbianische Gesellschaft eingliedert werden.⁵⁸ Dabei werden Individualrechte ins Zentrum gerückt und auch Genderperspektiven berücksichtigt; konkret hat sich die Umsetzung der Maßnahmen mit besonderem Genderfokus von 1 % im Jahre 2017 auf etwa 10 % Mitte 2020 erhöht (Kroc Institute for International Peace Studies 2020b: 9). Minderjährige Angehörige der FARC bekommen besondere Privilegien durch das Opferschutzgesetz *Ley de Víctimas 1446 de 2011* und werden als Opfer des Konfliktes gesehen.

Der Prozess wird im Zuge eines im Friedensabkommen statuierten Überwachungssystems (*Mecanismo de Monitoreo y Verificación*) durch die Parteien des Abkommens, die kolumbianische Regierung und die FARC, ebenso wie durch die VN als unabhängigen internationalen Akteur kontrolliert und umgesetzt. Dabei enthält insbesondere die 6. und letzte Säule des Abkommens Vorkehrungen zur Umsetzung und Überwachung des Umsetzungsprozesses der genannten Maßnahmen. Vor allem die VN spielen mit einer durch den Sicherheitsrat mandatierten *Verification Mission* eine wichtige Rolle.⁵⁹

56 Konkret sollen beispielsweise vermehrt ID-Karten, die zur Teilnahme an Wahlen obligatorisch sind, ausgegeben werden, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Ergänzend dazu soll eine Expertenkommission Vorschläge für eine Reform des Wahlsystems ausarbeiten, um dieses transparenter zu gestalten.

57 Zeitlich sollte all dies als erster Schritt des TJ-Prozesses innerhalb von 180 Tagen nach der Unterzeichnung des Dokuments abgeschlossen sein. Zur logistischen Erleichterung der Waffenniederlegung und der Durchführung des Waffenstillstandes wird das Staatsgebiet in 20 „Übergangszonen der Normalisierung“ (*Zonas Veredales Transitorias de Normalización*) und sechs „Übergangspunkte der Normalisierung“ (*Puntos Transitorios de Normalización*) aufgeteilt.

58 Ende 2019 waren knapp 25 % der offiziell anerkannten (ehemaligen) FARC Rebellen in Wiedereingliederungsprojekten integriert. Vgl. Kroc Institute for International Peace Studies 2020a.

59 SR/Res/2366 vom 10. Juli 2017.

7.3 BEWERTUNG AUS DER *TRANSITIONAL JUSTICE*-PERSPEKTIVE

Das kolumbianische Friedensabkommen von 2016 verankert zentrale Grundgedanken der TJ, im Einklang mit internationalen Menschenrechten: Rechte der Opfer (Wahrheit, Entschädigung); Rechte der Täter (faïres Verfahren); ebenso wie den angemessenen Umgang mit verwundbaren Gruppen (Frauen und Kindern, besonders schützenswerten Gruppen wie Indigenen oder Homosexuellen). Es unterscheidet auch zwischen unterschiedlichen Konstellationen, was Amnestieregelungen anbelangt. Die Möglichkeit der Amnestie gilt nicht in allen Fällen. Die strafrechtliche Verfolgung schwerster Verbrechen bleibt weiterhin möglich; ausgeschlossen sind etwa auch Amnestien für gewöhnliche Verbrechen. Das entspricht den zuvor erörterten menschenrechtlichen Vorgaben. Gleichfalls erscheint die im Friedensabkommen vorgesehene Einbindung der Betroffenen, die partizipative Komponente, mit Blick auf deren zukünftige gesellschaftliche Beteiligung, zentral. Die Wurzeln des Konflikts, die bestehenden gesellschaftlichen Ungleichheiten, werden vor allem durch die im Abkommen vorgesehene Landreform und auch, mittelbar, durch die angestrebte Entflechtung des Konflikts vom Drogenanbau und -handel adressiert. Die Einhaltung des Abkommens und aller darin enthaltenen Maßnahmen wird national und durch die VN auf internationaler Ebene überwacht; was einerseits die Effektivität sicherstellen und andererseits vertrauensbildend wirken sollte.

Damit verankert das kolumbianische Friedensabkommen wichtige Elemente des TJ-Instrumentariums, im Einklang mit bestehenden völker- und menschenrechtlichen Vorgaben. Verbleibende Herausforderungen betreffen die Unterscheidung zwischen politischen und gewöhnlichen Verbrechen (z.B. im Bereich der Drogenkriminalität, wo die FARC seit jeher eine führende Rolle spielt; vgl. McDermott 2016); bzw. auch die Ressourcenknappheit bei Entschädigungen. Ein weiteres Manko ist natürlich auch die fehlende Berücksichtigung anderer Rebellengruppen, insbesondere des *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), im Friedensabkommen. Trotzdem trägt die Konzeption des Abkommens der Komplexität des kolumbianischen Übergangsprozesses grundsätzlich Rechnung. Rechtlich/theoretisch erscheint der Rahmen des Friedensabkommens aus der Perspektive der TJ also prinzipiell vielversprechend.

Die realpolitische Situation in Kolumbien ist allerdings komplexer. So wurde das Friedensabkommen einem gesamtgesellschaftlichen Referendum unterzogen; die Ergebnisse der Abstimmung im Jahr 2016 fielen mit 50,21 % knapp gegen das Abkommen aus.⁶⁰ Zwar hatte dies keine konkreten rechtlichen Folgen für die Gültigkeit

⁶⁰ https://www.eldiario.es/internacional/colombia-rechaza-referendum-acuerdo-farc_1_3808182.html. Eigentlich hatte das Referendum die demokratische Legitimität des Friedensabkommens erhöhen und den Rückhalt in der Bevölkerung sichern sollen.

und Umsetzung des Abkommens, jedoch zeigt der Ausgang des Referendums die Gespaltenheit der kolumbianischen Bevölkerung gegenüber dem Friedensprozess, ungeachtet all der obgenannten TJ-Komponenten. Die Gegnerschaft zum *Acuerdo Final* erscheint dabei primär politisch motiviert. So versucht vor allem die (rechte) politische Opposition – welche schon 2016 gegen die Unterzeichnung des Friedensabkommens war – stetig, das Abkommen oder wichtige Aspekte der einzelnen Säulen zu torpedieren (Torrado 2020). Seit 2018 der ehemalige Oppositionelle aus dem rechten Lager, *Iván Duque*, kolumbianischer Präsident geworden ist, wird das Friedensabkommen und der gesamte Friedensprozess noch stärker hinterfragt (Schwarz/Huck 2020). Auch die Gewalt nimmt in Kolumbien seit 2019/20 wieder stetig zu. Die Lücken, welche die befriedeten FARC-Guerilleros hinterließen, werden von anderen am Friedensabkommen nicht beteiligten Gruppen wie der ELN gefüllt (vgl. dazu Traeder 2020). All dies gefährdet den kolumbianischen Übergangsprozess. Es zeigt, dass auch ein aus der Perspektive der TJ theoretisch gelungenes Abkommen realpolitisch unter Druck geraten kann, wenn sich die politischen Machtverhältnisse verschieben.

Dies verweist auf die Bedeutung internationaler Akteure bei gesellschaftlichen Übergangsprozessen wie dem kolumbianischen. Gerade in der immer schwieriger werdenden Situation ist die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft und deren Unterstützung besonders wichtig. Teils wird sie schon geleistet. Wie bereits erwähnt, werden Waffen nach der Niederlegung an die VN übergeben, außerdem sind vier internationale Richter/innen im Tribunal und zwei internationale Jurist/innen als *amicus curiae* beigeordnet. Von besonderer Relevanz ist auch die VN Mission zur Überwachung des Friedensprozesses.⁶¹ Diese wurde zunächst für zwölf Monate eingerichtet, später aber (mit Stand August 2021) bis Ende Oktober 2021 verlängert und sogar auf die Überwachung der Einhaltung der Entscheidungen der JEP ausgeweitet.⁶²

Damit veranschaulicht der kolumbianische Friedensprozess die Chancen, aber auch die Schwierigkeiten, die sich bei gesellschaftlichen Übergangsprozessen in Postkonfliktgesellschaften stellen.

8. Abschließende Beurteilung

Die Instrumente der *Transitional Justice* bieten eine Vielzahl von Mechanismen, mit Menschenrechtsverletzungen nach gewaltsamen Konflikten umzugehen: Diese reichen

61 SR/Res /2261 vom 25. Januar 2016.

62 SR/Res/2574 vom 11. Mai 2021.

von der strafrechtlichen Verfolgung der Täter über Wahrheitskommissionen bis hin zur finanziellen Entschädigung der Opfer. Diese Möglichkeiten schließen einander im Prinzip nicht aus, sondern wirken komplementär.

Dabei gibt es keine einheitliche Antwort auf die Frage, welches TJ-Instrumentarium am besten für einen konkreten Übergangsprozess geeignet ist. Angesichts der Vielzahl nationaler Situationen hat die Wahl situationsbezogen zu erfolgen. Hierfür macht das Völkerrecht zunehmend klare Vorgaben. Vor allem internationale Menschenrechtsüberwachungsorgane definieren immer konkretere Kriterien für nationale gesellschaftliche Übergangsprozesse und für die Involvierung internationaler Akteure in diese. Gleichzeitig muss sich das Völkerrecht auf Kernvorgaben beschränken. Es kann nur einen weiten Rahmen ziehen bzw. einen Mindeststandard vorgeben. Darüber hinaus besteht ein Bedürfnis nach Flexibilität. Es gibt kein Patentrezept, keine „*one fits all*“-Strategie bei Übergangsprozessen hin zu friedvollen Gesellschaften.

Ebenso stoßen, wie das Beispiel Kolumbiens zeigt, auch aus einer TJ-Perspektive gut angelegte Übergangsprozesse an realpolitische Grenzen, wenn sich zentrale gesellschaftliche Akteure gegen diese stellen. Der kolumbianische Friedensprozess veranschaulicht so beispielhaft, wie herausfordernd eine erfolgreiche Umsetzung ist. Insbesondere internationale Akteure müssen sich in solchen Fällen ihrer Verantwortung stellen und den Prozess entsprechend begleiten.

Literatur

- Ambos, Kai (1999): *Völkerrechtliche Bestrafungspflichten bei schweren Menschenrechtsverletzungen*. In: Kunig, Philip/Rudolf, Walter/Thürer, Daniel (Hg.): *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 37 Nr. 3/4, Tübingen: Mohr Siebeck, 318-356.
- Ayub, Fatima/Deledda, Antonella/Gossmann, Patricia (2009): *Vetting Lessons for the 2009-10 Elections in Afghanistan*. International Center for Transitional Justice.
- Chanotis, Angelos (2013): Normen stärker als Emotionen? Der kulturhistorische Kontext der griechischen Amnestie. In: Harter-Uibopuu, Kaja/Mitthof, Fritz (Hg.): *Vergeben und Vergessen? Amnestie in der Antike*. Wien: Holzhausen, 47-70.
- Corey, Allison/Joireman, Sandra (2004): Retributive Justice: The Gacaca Courts in Rwanda. In: *African Affairs*, Vol. 103, No. 410, 73-89.
- David, Roman (2014): International Criminal Tribunals and the Perception of Justice: The Effect of the ICTY in Croatia. In: *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 8, 476-495.
- Dukic, Drazen (2007): Transitional justice and the International Criminal Court – in “the interests of justice”? In: *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, No. 867.
- Europäische Union: *The EU's Policy Framework on support to transitional justice*; https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/the_eus_policy_framework_on_support_to_transitional_justice.pdf

- Gehring, Hubert/Gontermann, Syliva/Scholliers, Yvonne (2006): *Informationen zur Geschichte und zu den Akteuren des Konflikts in Kolumbien*. Konrad-Adenauer-Stiftung; https://www.kas.de/cl/document_library/get_file?uuid=403e2f41-f83c-bb3e-3e62-60eb413371c7&groupId=252038
- Grover, Leena (2019): Transitional Justice, International Law and the United Nations. In: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 33, No. 2, 359-397.
- Inter-American Commission on Human Rights (2014): *The Right to Truth in the Americas*. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13. August 2014.
- Kroc Institute for International Peace Studies (2020a): *Report State of Implementation of the Colombian Final Accord, December 2018 to November 2019*; <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link-1.pdf>
- Kroc Institute for International Peace Studies (2020b): *Barometer Initiative, Peace Accords Matrix, „Towards implementation of women's rights in the Colombian Final Peace Accord: Progress, opportunities and challenges.“*; <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/11/Towards-Implementation-of-Womens-Rights-in-the-Colombian-Final-Peace-Accord-2.pdf>
- McDermott, Jeremy (2016): *Las FARC y el narcotráfico: ¿Gemelos siameses?*; <https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/>
- OHCHR (2009): *Rule-of-law tools for post-conflict states, National consultations on transitional justice*; https://www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf
- Palil, Júlia/Rustad, Siri Aas/Methi, Fredrik (2020): *Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2016*. Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- Rossbacher, Diana (2004): *Friedenssicherung – am Beispiel der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK): die Zivilverwaltung als neue Form der Friedenssicherung*. Hamburg: Dr. Kovac.
- Schwank, Nicolas (2018): *Entwicklung innerstaatlicher Kriege und gewaltsamer Konflikte seit dem Ende des Ost-West Konfliktes*; <https://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54520/entwicklung-innerstaatlicher-kriege-seit-dem-ende-des-ost-west-konfliktes>
- Schwarz, Christiane/Huck, Alexandra (2020): *Dossier Innerstaatliche Konflikte – Kolumbien*. Bundeszentrale für politische Bildung; <https://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54621/kolumbien#footnode2-2>
- Seibert-Fohr, Anja (2003): The Relevance of the Rome Statute of the International Criminal Court for Amnesties and Truth Commissions. In: von Bogdandy, Armin/Wolfrum, Rüdiger (eds.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 7, 553-590.
- Seibert-Fohr, Anja (2019): Transitional Justice in Post-Conflict Situations. In: Peters, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Sikkink, Kathryn/Kim Joon, Hun (2013), The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations. In: *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 9, No. 1, 269-285.
- Süntinger, Walter (2021): Human Rights Based Approach. In: Binder, Christina/Nowak, Manfred/Hofbauer, Jane/Janig, Philipp (eds.): *Human Rights Encyclopedia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Totten, Christopher D. (2009): The International Criminal Court and Truth Commissions: A Framework for Cross-Interaction in the Sudan and Beyond. In: *North Western Journal of Human Rights*, Vol. 7, Issue 1, 1-33.
- Torrado, Santiago (2020): Santos afirma que ningún referendo puede echar atrás el acuerdo de paz de Colombia. In: *El País*, 15. November; <https://elpais.com/internacional/2020-11-15/santos-afirma-que-ningun-referendo-puede-echar-atras-el-acuerdo-de-paz-de-colombia.html>

- Traeder, Viola (2020): Colombia: ¿amenaza el creciente negocio del narcotráfico el proceso de paz?. In: *Deutsche Welle*, 18. August; <https://www.dw.com/es/colombia-amenaza-el-creciente-negocio-del-narcotr%C3%A1fico-el-proceso-de-paz/a-54613553>
- United Nations (2010): *Guidance Note of the Secretary-General, United Nations Approach to Transitional Justice*; https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf
- von Billerbeck, Sarah. B. K. (2015): Local Ownership and UN Peacebuilding: Discourse Versus Operationalization. In: *Global Governance*, Vol. 21. No. 2, 299-315.
- Werle, Gerhard/Vormbaum, Moritz (2018): *Transitional Justice*. Berlin: Springer.
- World Bank (2011): *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2239>



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Wissenschaft

Manfred Pirner, Michaela Gläser-Zikuda,
Michael Krennerich (Hg.)

Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen im Kontext Schule

Kinderrechte, also die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen, gehören in deutsche Schulen. Und zwar nicht nur als Unterrichtsgegenstand, sondern auch als Orientierungsmarken für eine kindgerechte Schul- und Unterrichtskultur. Diese Einsicht und Forderung wird in dem neuen Sammelband konzeptionell und anhand konkreter Problemthemen sowie Beispielen guter schulischer Praxis entfaltet. Unter anderem geht es um die Prävention von Diskriminierung und sexualisierter Gewalt, um die Förderung von Bildungsgerechtigkeit und Diversität sowie um eine stärkere Ermöglichung von Partizipation und Mitbestimmung, z. B. beim Thema digitale Medien.



ISBN 978-3-7344-1368-1, 328 S., € 34,90
PDF ISBN 978-3-7344-1368-8, € 33,99



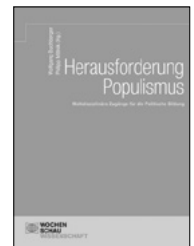
O. Ndjimbi-Tshiende
Wurzeln der Massenfluchtmigration aus dem Kongo
978-3-7344-1366-7



Christian Huber
Der Deutsche Bundestag und das europäische Recht
978-3-7344-0943-1



Anne-Kathrin Meinhardt,
Birgit Redlich (Hg.)
Linke Militanz
978-3-7344-0923-3



Wolfgang Buchberger/
Philipp Mitnik (Hg.)
Herausforderung Populismus
978-3-7344-0840-3

www.wochenschau-verlag.de



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



@wochenschau-ver

AUSSER DER REIHE

Martin Muránsky

Marktliberalismus, Menschenrechte und ökonomische Unfreiheit bei Karl Polanyi und Ernst Tugendhat

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag gilt es zu zeigen, dass die spannungsgeladene Forderung nach der sozial eingebetteten demokratischen Kontrolle der marktwirtschaftlich grenzlosen Kommodifizierungen von Arbeit, Boden und Natur (Polanyi) und der neu zu thematisierenden Einbeziehung der menschlichen Bedürfnisse (Tugendhat) als Ausgangsbasis der Menschenrechte mindestens diejenigen normativen Grundfragen des Verhältnisses von Freiheit, Demokratie und Ökonomie darstellen, in welchen die Thematisierung der Konfliktbeziehung zwischen „dem Recht auf Eigentum“ und „dem Recht auf Leben“ eine neue systematische Aufmerksamkeit verdient.

Abstract

In this article, it is important to point out that the tense request for socially embedded democratic control of the market-economical boundless commodification of work, land and nature (Polanyi) and the new to be formulated inclusion of human needs (Tugendhat) as a starting point for human rights at least represent those basic normative questions of relationships between freedom, democracy and economy, in which the discussion of the conflicting relationship between „the right to property“ and „the right to life“ deserves new systematic approach.

1. Eigentum

Eigentum ist nicht das Erste, was uns primär bei der Reflexion der menschenrechtlichen Agenda in den Sinn kommt, vor allem, wenn wir an die Bedingungen ihrer komplexen Wirkungsgeschichte insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg denken.¹ Im Schatten der tragischen Massenverbrechen erscheinen auch heute Menschenrechte als die letzte rechtlich-normative Instanz des Schutzes und der Förderung von Menschen, die am

1 Ich danke Georg Lohmann für seine langjährige Unterstützung und in diesem Fall nicht zuletzt für seine semantisch wichtige Korrektur sowie Arnd Pollmann für seinen hilfreichen Kommentar zu dem ersten Entwurf dieses Textes. Ein besonderer Dank gilt Michael Krennerich.

meisten bedroht sind. In Zeiten zunehmender Verteilungskonflikte und durch die Corona-Krise gegenwärtig verursachten Verunsicherungen über den Primat des Schutzes des gesundheitlich bedrohten Lebens vor dem Erhalt der funktionierenden Wirtschaft (und vice versa), erhält der Grundkonflikt zwischen dem Recht auf Eigentum und dem Recht auf Leben eine neue Dynamik, in welcher das Verhältnis von Privatnützigkeit und Gemeinwohl einerseits und von Freiheit, Demokratie und Ökonomie andererseits wiederum zum Grundproblem wird.

Karl Polanyi und Ernst Tugendhat sind, obwohl sie zu unterschiedlichen Generationen von Denkern gehören, für die grundlegende Besprechung dieses Problemzusammenhangs gerade deswegen aktuell, weil sie (1) das Verhältnis von Freiheit, Demokratie und Ökonomie sogar für ein entscheidendes Problem der Menschenrechtsagenda halten. (2) Dieses Verhältnis wird durch ihre eigene Thematisierung einer Konfliktbeziehung zwischen dem Recht auf Eigentum und dem Recht auf Leben als Quellen der zwei grundverschiedenen Einstellungen zur Freiheit dargestellt. Während Tugendhat diesen Konflikt explizit analysiert (Tugendhat 1993: 356-363, 1998: 48-61), spricht der größtenteils vor der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte schreibende Polanyi von einem Konflikt des Rechts auf Leben mit der unternehmerischen Freiheit, die er als die exklusive „Befürwortung des freien Unternehmertums“ beschreibt (Polanyi 1978: 359).

Vor diesem Hintergrund der Konfliktbeziehung zwischen der marktliberalen Freiheit und der gesellschaftlichen Freiheit werden (3) das weitere Leitmotiv und gleichzeitig die Möglichkeit ihres Vergleichs zum Thema: ihre grundsätzliche Kritik und Abgrenzung gegenüber dem marktwirtschaftlichen Konzept eines selbstregulierenden Marktes als „natürliche Ordnung“ und die daraus resultierende Reduktion der Freiheit auf ihre negative – nominalistische – Bedeutung, die von ihren unmittelbaren Ideengegnern Ludwig von Mises, Friedrich W. Hayek und dem für Tugendhats kritischen Ansatz besonders wichtigen Autor, Isaiah Berlin, erarbeitet wurden.²

Gemäß der Haupthese, die im diesem Beitrag verfolgt wird, gilt es zu zeigen, dass die Forderung nach der sozial eingebetteten demokratischen Kontrolle der marktwirtschaftlich grenzlosen Kommodifizierungen von Arbeit, Boden und Natur (Polanyi) und der neu zu thematisierenden Einbeziehung der menschlichen Bedürfnisse als

2 Konkrete Begründungen von Menschenrechten, bei Polanyi auf pragmatische Weise und bei Tugendhat hingegen durch sein moralisches Konzept der Ethik der Achtung, sind daher kein Bestandteil der vorliegenden Studie. Zur Kritik am Begründungskonzept bei Tugendhat siehe Pollmann 2012: 427 f., Gosepath 1998: 234 f., Menke 2012: 170-177; zur Kritik an Polanyis Konzept: Hodgson 2016, Humphreys 2017. Der Beitrag wird im Rahmen des Projektes APVV-18-0122 veröffentlicht.

Ausgangsbasis der Menschenrechte (Tugendhat) als mindestens diejenigen normativen Grundfragen behandelt werden müssen, welche eine neue systematische Aufmerksamkeit verdienen.

2. Endlichkeit versus Determinismus

Eine Einleitung zur philosophischen Durchdringung der beiden *kritischen* Denker stellt ihr robuster Begriff der Freiheit dar, der in Konfrontation mit dem *ökonomischen Determinismus* der Moderne formuliert ist. Polanyi und Tugendhat gehen – jeder auf seine Weise – dabei von dem Phänomen der *Endlichkeit* als Grundmerkmal der westlichen Zivilisation oder, wie Polanyi sagt, des „westlichen Menschen“ aus, welche die *Selbstverständlichkeit* in dem durch die Tradition vorgegebenen Sinne verlor. Tugendhat macht in seiner Auslegung Nietzsches epochemachendem Aphorismus „Gott ist tot“ (§ 125 *Fröhliche Wissenschaft*) deutlich, dass es bei der so ausgedrückten Endlichkeit um die komplexe Übernahme der Eigenverantwortung für die geschichtliche, d.h. normativ angelegte Lage der Menschheit geht (Tugendhat 2010: 14 ff.). Für Polanyi bedeutet *Endlichkeit* „das Wissen um den Tod, das Wissen um die Freiheit und das Wissen um die Gesellschaft“ (Polanyi 1978: 342), die als wesentliche Beschränkungsfaktoren der Freiheit die Entdeckung des selbstdestruktiven Potentials der „industriellen Gesellschaft“ mit sich bringen und die als zivilisatorische Alternativen uns vor „das Ende oder die Wiedergeburt der Freiheit“ (ebd.: 343) stellen.

Mit der Übernahme der Verantwortung für die geschichtliche Lage müssen auch Katastrophen mit Millionen Opfern „der Maschinentötung“ des 20. Jahrhunderts aus der Perspektive *der je eigenen Handlungsmöglichkeiten*, d.h. innerhalb des Freiheitshorizonts, geklärt sein. Zugleich muss der „Sinn der Freiheit“ *so offen* entdeckt und kollektiv wirksam verstanden werden, dass das destruktive Potenzial der Zerstörung der Zivilisation und die kritische Erfüllung ihrer anthropologisch angelegten Handlungsmotive als Bedingung der Möglichkeit der Nichtwiederholbarkeit zu ihm dazu gehört.

Gerade diese Idee der Freiheit als Verantwortung für die geschichtliche Lage bezeichnet der Kriegsinvalide Polanyi als neue Offenbarung und die entscheidende Perspektive aus der Sinnkrise nach dem Ersten Weltkrieg: „Eine Welt, die alles verloren hat, hatte im Austausch nur eine Sache erhalten [...] Das, was wir gefühlt haben, war kein Bedürfnis, jemandem die Schuld für diesen Krieg zuzuschreiben. Sondern das, dass wir alle dafür verantwortlich waren“ (zit. in Cangiany/Polanyi-Lewitt/Thomasberger 2005: 39). Aber wie können alle für eine Zivilisationskatastrophe kollektiv verantwortlich sein, die von keinem Einzelnen verursacht wurde?

Diese Frage verbindet Tugendhat eng mit Polanyi nicht zuletzt deswegen, weil sie auf das Leitmotiv seiner ganzen Philosophie aufmerksam macht – die Übernahme der „kritischen Verantwortlichkeit“ für das Leben im Ganzen, in dem der Mensch durch die Haltung der intellektuellen Redlichkeit die „letztbewertende“ Kritik an seinen Lebenszielen und der Normengerechtigkeit in einem übt (Tugendhat 1967: 6/188).³ Davon ausgehend kann die Frage der individuellen Freiheit nur in der viel umfassenderen Perspektive als Teil der neuen Herausforderung mit dem geschichtlich normativen Leben im Ganzen verständlich gemacht werden: In dieser endlichen Perspektive gibt es kein menschliches Handeln, das nicht ohne Folgen für die Anderen wäre, und *vice versa*, gibt es keine gesellschaftlichen Ereignisse, die nicht auf dem Verhalten des einzelnen Menschen beruhen. Tugendhat bringt den ähnlichen kollektiven Zusammenhang mit dem Freiheitsgedanken – mithilfe von Husserls Zitat – so auf den Begriff: Obwohl der Träger der Verantwortung nur „das personale Einzelsubjekt“ ist, handelt es sich immer um „eine Verantwortung für die Gemeinschaft. Jeder ist für jeden [...] obschon in wechselndem Maße, mit verantwortlich“ (Husserl 1927: 152, Tugendhat 1967: 191).

Polanyi sowie Tugendhat knüpfen an den komplexen Freiheitsbegriff im direkten Gegensatz zur Reduktion auf seine negative Auffassung in der liberalen Tradition an. Sie teilen eine gemeinsame existenzielle Lebenshaltung, die sich gerade nicht als die isolierte Freiheit *von* der Verantwortung, sondern durch die Übernahme der Eigenverantwortung für das so oder so funktionierende Normativ der Gemeinschaft verständlich machen lässt. Menschenrechte gehören dann Menschen nicht als vom Gott verliehenen Rechte; sie sind auch nicht ein notwendiges Produkt der apriorischen Vernunft und schließlich gelten sie auch nicht als Gebot des kategorischen Imperativs unabhängig von menschlichen Interessen und Neigungen: Sie können als vom Menschen geschaffene, nur durch menschliches Tun und Lassen aufrechterhaltene und erkämpfte Rechte wirken (vgl. Lohmann/Pollmann 2013: 6).

3. Ökonomischer Nominalismus

Bei diesem Konflikt über den Charakter der Freiheit und der Realität in der sozialen Welt handelt sich um einen methodisch anerkannten Streit von „Realismus“ und

3 Zur „weltlichen“ Grundstruktur gehört gerade die „Selbstverständlichkeit“ („Vergessenheit“) der kulturellen Praktiken, welche der Konstitution (Sozialisation) jeder einzelnen Person vorausgehen und gleichzeitig die Möglichkeit ihrer Aufdeckung durch geschichtliche Erschütterungen so durchsichtig machen, dass sie nur *als von mir selbst übernommene und praktizierte Handlungsmustern funktionieren können* (vgl. Tugendhat 1967: 256-258, 2000: 94-98).

„Nominalismus“ in den Sozialwissenschaften.⁴ Den *locus classicus* stellt ein berühmter, obwohl nicht nur nach Tugendhat eklektischer Essay von Isaiah Berlin *Zwei Freiheitsbegriffe* dar (Berlin 2017: 71-133). Berlin geht so wie Tugendhat und Polanyi von „der ersichtlichen Ambivalenz des Wortes *Freiheit*“ aus, nach dem es sich dabei nicht um „zwei Deutungen ... eines Begriffs“, sondern „um zwei grundverschiedene, unvereinbare Einstellungen zu den Zielen des Lebens“ (ebd.: 126) handelt – „die negative“ und „positive“ Freiheit.

Die negative Freiheit ist auf den ersten Blick klar umschrieben als eine „Freiheit von“, die eine Nichteinschränkung von Wahloptionen besagt (ebd.: 85). Aber gerade an dieser Stelle machte Tugendhat auf die zweideutige Bedeutung der negativen Freiheit bei Berlin aufmerksam und unterscheidet darin: die Freiheit der Wahl von der Freiheit des willentlichen Zwangs. Ausgehend von der Deutung der Unfreiheit bei F.W. Hayek⁵ hält Tugendhat zurecht nur den Zwang als willentlichen Begriff für die semantisch korrekte Beschreibung der negativen Freiheit gerade in Hinblick auf das Konzept der sozialen und ökonomischen Menschenrechte für richtig.

Wenn die Unfreiheit (zunächst als politisch gedachte) nur die Nichthinderung durch andere Menschen bei Verfolgung meines Zieles bedeutet, dann gilt konsequent Berlins Schlussfolgerung; „Wäre meine Armut eine Krankheit, die mich daran hindert, Brot zu kaufen, eine Weltreise zu bezahlen, oder meiner Klage Gehör zu verschaffen [...] dann würde man dieses Unvermögen nicht als Unfreiheit und schon gar nicht als politische Unfreiheit bezeichnen.“ (Berlin 2007: 75) Die *differentia specifica* der marktliberalen Vision der Freiheit im Gebrauch von „modernen Ausdrücken wie *ökonomische Freiheit* oder ihrem Gegenteil *ökonomische Sklaverei*“ (ebd.) liegt demnach in der *Reduktion* der Freiheitsfrage auf *persönliche* Beziehungen und die der Unfreiheit auf den *willentlichen Zwang*.⁶

Dieser nominalistischen Deutung entsprechen zunächst auch Berlins Aussagen über die positive Freiheit: Zum einem wird sie von Berlin nicht als freie Möglichkeit, sondern als ein individuelles Vermögen „ich bin mein eigener Herr“ bezeichnet (Ber-

4 Karl Popper erwähnt das Streitgespräch mit Polanyi über die „nominalistische Haltung“ in den Sozialwissenschaften in seinem Werk *The Open Society and its Enemies*: „Die Theorie, dass sich zwar die physikalischen Wissenschaften auf einen methodologischen Nominalismus gründen, dass aber in den Sozialwissenschaften essentialistische (realistische) Methoden angewandt werden müssen, wurde mir im Jahre 1925 von Karl Polanyi klargemacht“ (Popper 2003: 160) (vgl. Humphreys 1979: 11 f.).

5 „Whether he is free or not does not depend on the range of choice but ... whether somebody else has power so to manipulate the conditions as to make him act according to that person's will rather than his own“ (Hayek 2011: 61). Zur Kritik des Begriffs „Liberty“ bei Hayek vgl. Tugendhat 1988: 253-258.

6 „In this sense *freedom* refers solely to *relation of men to other men* and the only infringement on it is coercion by men“ (Hayek 2011: 60).

lin 1958: 86); zum anderen wird ihre positive Bedeutung mit „Selbst-Beherrschung (*self-mastery*)“ (ebd.) beschrieben und weiter mit der „Selbstverwirklichung“ (ebd.) gleichgesetzt. Das, was Berlins eigene Pointe durchsichtig macht, ist erst die grundsätzliche Verschiebung der *Perspektive vom Individuum zum Kollektiv* vor dem Hintergrund der Streitfrage um die nominalistische oder realistische Herangehensweise bei der Erklärung der Freiheit.

Im Rahmen ihrer negativen Auffassung wird nach der Reichweite der Privatsphäre gefragt und nach den Grenzen der freien Spielräume des vereinzelt handelnden Individuums gesucht. Im Vordergrund von Berlins Interpretation der positiven Freiheit steht hingegen die Deutung der *die persönliche Freiheit bedrohenden kollektiven Machtquellen* und ihrer ideologischen Legitimationen aus dem „metaphysischen Kerns des Rationalismus“ (ebd.:101). Sei das von allem menschlichen Tun und Lassen unabhängige „intelligible Ich“ bei Kant oder Hegels Diktat der vernunftgeleiteten Geschichtlichkeit oder Marx' Verwechslung der Freiheit mit Gleichheit und Brüderlichkeit, in all diesen Fällen wird unterschiedslos der personalen Freiheit am Ende des Tages eine Stilisierung zu der utopisch „wahren“ Freiheit des *Kollektivgeistes* durch ein übergeordnetes größeres „gesellschaftliches Ganzes“ (Berlin 2020: 87) widerfahren, die jedoch nicht der Freiheit, sondern der autoritativen Bevormundung gleich kommt.

Berlin irrt sich sicher nicht darin, wenn er in der Tradition der positiven Freiheit die kollektivistisch-utopische Theorien Rousseauscher Prägung mit dem „Taschenspielertrick“ des Versprechens einer ewig harmonischen „Endlösung“ der Freiheitsfrage als Quelle der vielen fatalen geschichtlichen Irrtümer im 20. Jahrhundert sieht. Das, worin er sich irrt, ist ebenso fundamental die normative Voraussetzung, *jede Form kollektiver Selbstbestimmung* auf den Feind der Freiheit zu reduzieren. Im letzten Teil seines Essays (*Das Eine und die Vielen*) besagt dies keine Metaphysik mehr, denn „die Idee der Freiheit in ihren *positiven* Sinn“ liegt „Forderungen nach nationaler und gesellschaftlicher Selbstbestimmung“ zugrunde (ebd.: 129) Nach Berlin existieren „auf natürliche Weise“ nur singuläre, in ihrem eigenen Interesse handelnde Einzelpersonen mit dem „schmerzhaften Privileg“ der [individuellen] Wahl.

Polanyi hält das Ideal der negativen Freiheit für eine radikale Illusion der Versprechung der prästabilierten Harmonie („Gleichgewicht“) in den individuellen Beziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten aufgrund des Prinzips von Angebot und Nachfrage. „Dieser Ausblick war vom Markt begrenzt“, behauptet Polanyi, da sich das ganze Leben in den Sektoren der Produzenten und Konsumenten „zerteilt“: „der eine bezog sein Einkommen *frei* aus dem Markt, der andere gab es dort *frei* aus“ (Polanyi 1978: 341). Tugendhat spricht im ähnlichen Kontext über den „schlechten

Mythos“ der marktliberalen Tradition, in welcher zu Beginn und am Ende des Tages „alle ... ungefähr gleich stark sind“ (Tugendhat 1988: 57). Dass für die „brutalen Einschränkungen der Freiheit, die sich aus der Arbeitslosigkeit und Elend“ ergeben, weder vereinzelte „Produzenten“ und „Eigentümer“ noch die „Konsumenten“ und „Wähler“ im Einzelnen verantwortlich gemacht werden dürfen, stellt bei Polanyi und Tugendhat den gemeinsamen kritischen Punkt und den Bruch mit der Exklusivität der negativen Freiheit in der marktliberalen Tradition dar, in welcher die sozialen und ökonomischen Menschenrechte ausgeschlossen bleiben.

4. Sozial garantierte Autonomie

Im Sinne seiner immanenten Kritik an dem „Menschenrechtskonzept der liberalen Tradition“ geht Tugendhat dabei von der Zweideutigkeit der Bedeutung der negativen Freiheit aus. Die Anziehungskraft dieses Ideals der negativen Freiheit in Richtung der egalitären Autonomie sieht er darin, dass jeder Erfolg des Menschen zumindest unter den richtigen Bedingungen *als sein eigenes* Werk gelten soll, was sich zugleich als radikal neues Ideal der politischen Freiheit von traditionellen Hierarchien und Kulturmuster *emanzipiert*. Soweit die Wirtschaft als ein Feld des fairen Wettbewerbs, d.h. *frei von vererbten Privilegien oder traditionellen Vorurteilen funktioniert*, ist jeder für sich und sein Schicksal selbst verantwortlich, so wie dies von F.W. Hayeks Schlüsselmetapher des Bergsteigers zum Ausdruck kommt.⁷ In dieser Metapher liegt beschlossen, dass die liberal verstandenen Menschenrechte *im Interesse aller* seien, und zwar unter der implizit egalitaristischen Annahme, dass *alle unter den gleichen Voraussetzungen starten können*.⁸ Und aus demselben Grund sollten die Kinder der Reichen und die Kinder der Armen im Laufe der Zeit in der Lage sein, die Plätze aufgrund *ihrer eigenen Bemühungen und ihrer Talente* zu tauschen. Unter dem gesellschaftlich gerade heute umstrittenen Mantra „*Wer hart arbeitet, kann alles erreichen*“ wendet sich Tugendhats Freiheitslehre gegen diesen marktliberalen Verdienst-Ansatzpunkt mit ähnlicher Begründung wie jüngst Michael Sandels in seinem Buch *The Tyranny of Merit* dieses

7 Dieser, auch wenn er nur einen Weg zum Gipfel hat, ist genauso frei, als wenn er in eine Felsspalte gestürzt wäre und von da unten nicht mehr herauskommen könnte: niemand hinderte ihn daran, nach oben zu streben oder nach unten zu fallen (Hayek 1958: 59); vgl. dazu Tugendhat 1988: 262, 1993: 359.

8 „Die liberalkonservative Ideologie setzt voraus, dass alle unter gleichen Voraussetzungen starten und dass es daher jeder nur sich selbst zuzuschreiben hat, dass er weniger hat“ (Tugendhat 1993: 389). Eine Konsequenz dieser Kritik stellt dann die Verunsicherung dar, die „das Gewissen westlicher Liberaler ... plagt“, nämlich „der Gedanke, dass die Minderheit, die Freiheit besitzt, sie durch Ausbeutung ... jener großen Mehrheit erlangt hat, die diese Freiheit nicht besitzt“ – so selbstkritisch Berlin (2017: 78).

Prinzip zum Hauptthema des Versagens der liberaldemokratischen Politik in Ära von Brexit und Trump macht.⁹

In seinem wichtigen Artikel zu Menschenrechten (1993) unterscheidet Tugendhat die Bedeutung der positiven Freiheit als „Autonomie“ von ihrer – idealistischen – transzendentalen Auffassung Kants, auf welche Berlin die positive Dimension der Freiheit reduziert und dies am Beispiel von Kants Theorie des intelligiblen Ichs wiederholend demonstriert: Das „eigene, *wahre* Selbst“ wird als etwas begriffen, „was größer als das Individuum“, d.h. das „gesellschaftliche Ganze“ besagt, und homogen und essentialistisch unterschiedslos „Stamm, Rasse, Kirche, Staat“, jede „Gemeinschaft der Lebenden, der Toten, und der Ungeborenen“ bedeutet (Berlin 1958: 87).

„Autonomie“ besagt nicht das kantische Prinzip der transzendental idealen Gemeinschaft aller vernünftigen Wesen – so Tugendhat – ebenso wie „das Kriterium für die Person“ nicht „auf die Rationalität“ zurückgeführt werden kann (Tugendhat 1992: 373). Die Autonomie des Menschen muss in einem aristotelisch erweiternden Sinne erfasst werden: Als *jene sozial erworbene Fähigkeit und Haltung in einem*, die jedem Menschen erlaubt „sich selbst *als* Autor des eigenen Lebens zu bestimmen“ (Tugendhat 1992: 373), wobei dieses *Wie* auf die ursprüngliche Frage Platons „Wie ist zu leben?“ verweist. Man kann auf diese *Sinnfrage* entweder *selbstständig eingehen* oder sich in dieser grundlegenden Lebensfrage von bereits vorgegebenen Antworten von Anderen der Tradition gemäß beherrschen lassen.

Der Ausdruck „selbstständig“ besagt hier aber *nicht isoliert* von Anderen, sondern *verantwortlich* in der Beziehung zu anderen Menschen, zu sich selbst und zu Tätigkeiten, die ich als konkrete Person ausübe. Das Prinzip, in welchen die kollektive Normenerwartung mit den individuellen Einstellungen als ein individuelles „Verhalten mit und zu anderen“ in einem funktioniert, nennt Tugendhat im Einklang mit Kant „das Gewissen“ (Tugendhat 2000: 250). Von Kant an wird dieses anthropologische Phänomen des Gewissens durch die Haltung der „Autonomie“ (Selbstständigkeit) oder der autoritativen „Heteronomie“ (Unselbstständigkeit) in der Bestimmung des Willenslebens bezeichnet (Tugendhat 1999: 256).

Es ist die Einbeziehung der Perspektive *der nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Gesellschaft*, die Tugendhat seine eigene Auffassung praktischer Autonomie (und der aus ihr resultierenden „Unfreiheit“) ganz früh herauszuarbeiten ermöglicht (Tugendhat 1979: 216-221). Er macht diesen breiteren Rahmen für die Deutung der positiven

9 Angesicht der neuen entstandenen Ungleichheiten hat der Grundsatz „that everyone has an equal chance to climb the ladder of success [...]“, nichts zu sagen „about how far apart the rungs on the ladder should be...“ (Sandels 2020: 110).

Freiheit auch später in seinem Konzept der Menschenrechte geltend (Tugendhat 1993b: 56 ff., 1988: 263). Die Freiheit der *Selbstbestimmung* definiert er als Gewährleistung ihrer drei Bestandteile – „der Fähigkeit“ Tätigkeiten auszuüben, „der Gelegenheit“, diese anzuwenden, und schließlich „der persönlichen Wahl“ bei der Auswahl und Ausübung einer möglichen Tätigkeit, die primär zum „Lebenserhalt“ dient (Tugendhat 1979: 216). Infolgedessen ändert sich auch die Bedeutung von „Unfreiheit“ im menschlichen Leben, die in sich *eine unpersönliche Macht der sozial asymmetrischen Lebenssituation umfasst*. Tugendhat charakterisiert sie als die *ökonomisch bedingte Unfreiheit* und konkretisiert dies auf zweierlei Art und Weise: durch eine sozial fehlende Option des Erwerbs von „Fähigkeiten“ und durch einen Mangel an sozialen „Gelegenheiten“, in welchen sie betätigt werden können.

Für die beiden Optionen gilt: Von unfreiem Handeln kann nicht nur im Falle des persönlichen Zwangs, sondern auch wenn der Mensch *keine andere Wahl hat* („she has no choice to act differently“) (Tugendhat 1988: 357) die Rede sein. Das stellt die Lebenssituation dar, in welcher weder sozial erworbene Fähigkeiten noch sozial zugängliche Gelegenheiten vorhanden sind. Daher fehlt ihr auch die autonome Perspektive der Bestimmung der Handlung nach eigenen Vorstellungen. Das ist jedoch die gegenteilige Bedeutung von „Wahl“ als das marktliberale „Ideal der Verantwortung“, wie dies auch Polanyis Deutung der Entstehung des Arbeitsmarktes in England als Folge des Verlustes *eines alternativen Lebensunterhalts* für die neuentstandene *pauperisierte Mehrheit* unter Beweis stellt.¹⁰

In diesen verschiedenen Perspektiven der „privilegierten Klasse“ und der „Besitzlosen“, die sich materiell und zugleich in der Anzahl der für sie geöffneten oder geschlossenen Türen miteinander unterscheiden, sollte man nach Tugendhat nicht die Augen davor verschließen, dass die egalitär begründete negative Freiheit „ohne Gewährleistung von materialen Voraussetzungen“ im Interesse weniger (und nicht aller) wirkt, womit die Legitimität der demokratischen Ordnung stark in Frage gestellt werde (Tugendhat 1999: 56).

Tugendhats Unterscheidung der „privilegierten Klasse“ und der „Besitzlosen“ rechtfertigt selbstverständlich nicht das Klassensystem. Aber es beleuchtet ein paradoxes Merkmal einer marktliberalen Gesellschaft: Wenn die Menschen nur nach

10 Der Arbeitsmarkt in Großbritannien entstand erst nach der Aufhebung des Ansiedlungsgesetzes (1795) und nach einer „berühmt-berüchtigten“ Reform des Gesetzes über die Rechte der Armen (1834), mit der die bis dahin paternalistische Unterstützung von Armen aufgehoben wurde. Auch der Arbeitsmarkt entstand also nicht „auf natürliche Weise“, sondern als Bestandteil massiver Regierungsmaßnahmen. „Den Armen blieb nur die Möglichkeit, entweder Hunger oder Arbeit zu wählen. So wurde der nationale und konkurrenzfähige Arbeitsmarkt geschaffen“ (Polanyi 1979: 138). Vgl. dazu Sedová 2018: 321.

persönlichen Fähigkeiten und persönlicher Durchsetzungskraft auf dem Arbeitsmarkt klassifiziert werden, und ihre Stelle in der Gesellschaft in der Tat vom ökonomischen Wert abgeleitet wird, wozu der Marktliberalismus direkt führt, wird auch die *normativ* anti-egalitäre *Kluft* zwischen ihnen größer und wird somit auch das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht auf Eigentum als Ausgangspunkt der negativen Freiheit und dem Recht auf Leben als egalitaristisch erfasste Lebensgrundlage der Demokratie sichtbar.

Dabei lehnt Tugendhat den gewöhnlichen Kritikpunkt der Reduktion des Liberalismus auf die Ideologie derer ab, welche das „uneingeschränkte Recht auf ungleiches Eigentum“ unter gleichzeitiger staatlicher Sicherung dieses Eigentums gegen denjenigen, die keines haben, betrifft (Tugendhat 1998: 54). Und zwar aus dem methodischen Grunde, der auch für Polanyi von entscheidender Bedeutung ist: Von dem Standpunkt der Kritik der ökonomischen Unfreiheit gibt es kein Zurück zum hierarchischen, homogen gemeinschaftsfixierten Verständnis des sozialen Schutzes, der aus gutem Grund der Freiheitsidee in negativer Auffassung widerspricht.

Die normative Quelle der Ungerechtigkeit, auf welche Tugendhat und vor ihm schon Polanyi immer wieder aufmerksam macht, vermeidet das falsche Verständnis der materialen Verteilungsgerechtigkeit ohne Anerkennungspolitik und will auch nicht den Fehler der „liberalen Tradition“ in der Gewährleistung der Freiheitsrechte als Emanzipationsrechte ohne Rücksicht auf die neuen ökonomisch bedingten Machtverhältnisse begehen. Anders gesagt, in Bezug auf die Idee der gleichen Rechte der Menschen ist gleichwertig wichtig, welche materiellen Ressourcen sie haben, und was ihr Reichtum oder ihre Armut für ihr soziales Ansehen und ihr Selbstwertgefühl bedeutet.

5. „Unabhängigkeit des arbeitenden Menschen“

Polanyi vertritt eine ähnlich autonome Auffassung der Freiheit als „Vorstellung des unabhängigen arbeitenden Menschen“, die sich in Konfrontation einerseits mit dem unpersönlichen Charakter der ökonomischen Unfreiheit und andererseits in der Auflösung aller Menschenrechte im *Wesen des Faschismus* (siehe seinen Text mit demselben Titel) als Folge der Wirtschaft und Finanzkrise in den 1930er Jahren befindet.

In diesem Zusammenhang übt Nancy Frazer 2013 in ihrer inspirierenden Interpretation zu *Great Transformation* an Polanyi Kritik, nach welcher insbesondere im letzten Kapitel dieses Werkes unterschiedslos *jeder soziale* Schutz als Abwehrreaktion der Gesellschaft gegen Laissez-faire *automatisch* gerechtfertigt wird. Nach Frazer gilt dies insbesondere dann, wenn sich herausstellt, dass es eine *bevormundende Haltung*

gegenüber Benachteiligten für deren materielle Kompensation, und *nicht deren Emanzipation*, das eigentliche Ziel der Sozialpolitik ist.

Eine wesentlich andere Leseart Polanyis Werkes kann man direkt in *Great Transformation* finden. Polanyi demonstriert ja selbst den Konflikt der autoritativen Bevormundungsstrategien mit der Autonomie der arbeitenden Menschen *im Hinblick auf die befreiende Emanzipation*, und nicht in den Diensten der ökonomisch determinierten Klassenlogik. Es handelt sich dabei um zwei legislative Schutzmaßnahmen der englischen Regierung, die sich als normativ ausschließende Strategien des Schutzes der Gesellschaft vor dem freien Markt erweisen – das „Speenhamland System“ mit der Sicherung des Existenzminimums („Minimaleinkommen“) und Whitbreads Gesetzesvorschlag zur Einführung des festen Minimallohnes.

Das Speenhamland-Gesetz wurde in Teilen von England durch Gerichtsentscheidung eingeführt, um die Auszahlung einer Differenz zwischen Löhnen und dem Existenzminimum, unter welchen die Ärmsten lebten, durch die Kommunen zu sichern, in welchen sie lebten. Diese Sicherung des „Rechts auf Leben“ („right to live“) (Polanyi 1978: 114) als historisches Gegenstück zu den heutigen Grundeinkommensdebatten bedeutet für ihn „ein unfehlbares Instrument zur Demoralisierung der Bevölkerung [...] Nicht nur, dass es Arbeitsscheu und vorgespiegeltes Unvermögen belohnte, es erhöhte auch die Anziehungskraft des Pauperismus gerade in dem Augenblick, in dem ein Mann alles daran setzte, um dem Schicksal der Mittellosigkeit zu entgehen“ (Polanyi 1978: 142).

Für das einfache Volk schränkte die Existenzsicherung die Freiheit ein und zusammen mit der Erhöhung „der Vorherrschaft der Gutsherren und Pastoren“ (ebd.: 138) bedeutete sie schließlich eine „Besiegelung seiner Unmündigkeit“ (ebd.: 127). Denn diese Existenzsicherung ging mit einer fatalen Abhängigkeit an der neuen Lebensweise einher, die das billige Überleben auf der niedrigsten kulturellen Ebene ermöglichte, bis „die Selbstachtung des Menschen so weit sank, dass er lieber die Armenhilfe als einen Arbeitslohn entgegennahm“ (ebd.: 116) (vgl. kritisch dazu Block/Somers 2014: 129 ff.).

Aber auch für Arbeitnehmer erwies sich diese Maßnahme als „ein tatsächlich schädliches Prinzip“, weil es zum Instrument „der Lohnherabsetzung für Arbeitgeber“ geworden sei (ebd.: 83). Die einzige relevante Alternative zum Speenhamland-Gesetz stellte der Gesetzesvorschlag von Whitbread, der sogenannte *Whitbreads Bill*, im selben Jahr dar, den Polanyi allerdings erst im Anhang des Werkes zum Thema macht. Dieser Gesetzesvorschlag enthielt „eine jährliche Festsetzung der Minimallohne“, um den Hunger auf dem Land zu verhindern (ebd.: 284). Im Jahre 1795 hatte man

„zwischen Unterstützung der Arbeitslosen und Lohnzuschüssen für Beschäftigte“ zu wählen (ebd.: 380.), wobei dieser Unterschied der normativ entscheidende Grund dafür ist, warum der Gesetzesvorschlag über den Minimallohn nicht die Oberhand gewann.

Polanyi dokumentiert dies in der Äußerung des Antragstellers des Speenhamland-Gesetzes, der sich im diesem Punkt grundsätzlich für das *laissez-faire* aussprach: „Die Arbeitskraft hat, wie alles andere auf dem Markt, zu allen Zeiten, ihr Niveau ohne Eingreifen des Gesetzes gefunden“ (ebd.: 285). Da aber die Löhne nicht so schnell wie „der Preis des Getreides anstiegen“, ist amtlich der „Maßstab für die Höhe der Armenhilfe“ (ebd.) festzulegen. Darin spiegelt sich nun der neue Zeitgeist der Marktgesellschaft, den schon David Ricardo in seiner Polemik mit dem Sozialisten Owen so auf den Punkt brachte: „Wie alle anderen Verträge sollen auch die Löhne der gerechten und freien Konkurrenz des Marktes überlassen bleiben und niemals durch Eingriffe der Gesetzgebung kontrolliert werden“ (Zitat in: Bart 2016: 38).

Die entscheidende Pointe von Polanyis Vergleichs der beiden legislativen Vorschlägen – man soll den *Preis* für die menschliche Arbeit in *Whitbread's Bill außerhalb des Marktes* festlegen – wird erst aus einem breiteren Zusammenhang sichtbar: Dem Mechanismus von Angebot und Nachfrage, der unterschiedslos jeden Preis auf dem Markt objektiviert, fehlt nämlich das Organ, „um den Bedürfnissen des Menschen als Gesellschaftswesen Ausdruck zu verleihen. Sie lässt nur die Bedürfnisse isolierter Konsumenten gelten“ (Cangiani/Thomasberger 2002: 19). Wenn man nämlich sagt, dass es sich um diejenigen Bedürfnisse handelt, die der „zahlungsfähigen Nachfrage“ (ebd.) entsprechen und, vice versa, dass diese Bedürfnisse aufgrund der Ungleichheiten der Einkommensverteilung nur einseitig befriedigt werden können, dann wird auch Tugendhats Leitmotiv der möglichst symmetrischen Berücksichtigung aller Interessen als sein menschenrechtlicher Ausgangspunkt auf den Punkt gebracht.

Grundlegend für die Frage der Zusprechung der Menschenrechte kann nach Tugendhat dann nicht der *Begriff der Freiheit*, sondern nur der *Begriff des Bedürfnisses* oder Interesses gelten. Demzufolge unterscheidet Tugendhat „Grundrechte“ (*basic rights* im Sinne von Henry Shue) von den restlichen Rechten (Tugendhat 1993: 362). Die Grundrechte sind die Bedingung der Möglichkeit dafür, „damit der Mensch überhaupt irgendeine Rechte einfordern und wahrnehmen kann“ (ebd.: 362, vgl. dazu Lohmann 1999: 65 ff.).

Ausgehend von der Ulpianischen Formel *ius suum cuique tribuere* vertritt Tugendhat die Auffassung, die explizit das Recht auf die Arbeit im einheitlichen Kontext mit der Sicherung des Existenzminimums begründet. Seine Argumentation stützt er auf

die empirischen Interessen und Bedürfnisse der Mitglieder der moralischen Gemeinschaft (vgl. Tugendhat 1997: 60 ff., 1993: 366 ff.). Zugleich versteht er den asymmetrischen Zugang zu den gemeinschaftlich produzierten materiellen und damit öffentlichen Grundgütern als eine elementare Ungerechtigkeit bei der Durchsetzung der intersubjektiv garantierten Freiheitsrechte. Dem Marktliberalismus wirft er (ähnlich wie Polanyi) vor, dass er im grundlegenden Konflikt zwischen der gesellschaftlichen Reproduktion der gleichen Rechte und der ökonomischen Produktion der Ungleichheit das Privileg jener Interessen weniger vertritt, die gegen Risiken der Marktgesellschaft abgesichert sind (Tugendhat 1988: 269).

Vor dem Hintergrund der Sicherung der minimalen materiellen Bedingungen geht es primär nicht um die Armutsbekämpfung, sondern um den Schutz der breiten Menschengruppen, damit ihre praktische Partizipation an der öffentlichen demokratischen Willensbildung gewährleistet wird (vgl. Tugendhat 1988: 362). Aus Ulpianischer Perspektive erscheint deswegen „die Gewinnung von minimalen positiven Freiheitsräumen, in denen alle Menschen befähigt werden, sich selbst um ihr Wohl zu kümmern ein ebenso grundlegendes Recht zu sein, wie das der körperlichen Unversehrtheit und gewisse negative Freiheitsrechte“ (Tugendhat 1993: 360).

Die Voraussetzung von Polanyis suggestiver Konfrontation der beiden *legislativen Vorschläge* ist der Ausfall „des Rechts auf Arbeit“ im Speenhamland-Gesetz. Gerade dieses Recht auf Arbeit schlägt Polanyi im Jahr 1978 vor, in den Katalog der Menschenrechte aufzunehmen. „Zur Liste der Grundrechte müssen die Rechte der Bürger hinzugefügt werden, die wir noch nicht kennen [...] An der Spitze ihrer Aufzählung muss das Recht auf Arbeit stehen“ (Polanyi 1978: 253 f.). Dass es sich um keinen idealistischen Vorschlag handelt, zeigt auch das Ergebnis einer Änderung des symbolischen Gesellschaftsvertrages in der Kriegsökonomie in Großbritannien, im Rahmen dessen Lord Beveridge als Mitgestalter des Konzepts des britischen Nachkriegsstaates seinen neuen Sinn schon mit dem Titel seines Buchs *Full Employment in a Free Society* (1944) äußert.

Hier wird die Einschränkung des Rechts auf Eigentum an Produktionsmitteln gefordert, da *die unfreiwillige Arbeitslosigkeit* als „an economic hardship“ bezeichnet wird, und zwar mit der folgenden Begründung, welche Polanyi Lewitt hervorhebt: „das Recht auf Eigentum an Produktionsmitteln ist nicht „essential citizen liberty“, weil „it is not and never has been enjoyed by more than a very small proportion of the British people“ (Beveridge 1944, Levitt Polanyi 1990: 93).¹¹

11 Ein ähnliches Argument verwendet in Jahre 2012 der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz und Verfasser des Vorwortes zu *Great Transformation* (2001) in seinem bekanntem Essay *The Price of Inequality*.

Jedoch nicht der Verweis auf die Vollbeschäftigung und Beschränkung des Eigentumsrechtes, sondern das Aufzeigen des *Primats der Geschichtlichkeit* im Verständnis der ökonomischen Verhältnisse ist in diesem Kontext entscheidend. Damit wird neben dem nominalistischen Ergreifen der gesellschaftlichen Realität die zweite grundlegende normative Voraussetzung des Marktliberalismus, die These über *ein natürliches und spontan funktionierendes Gleichgewicht des sich selbst regulierenden freien Marktes* artikuliert.

6. Natürliche Ordnung

Es war Adam Smith, der die Idee des freien Marktes als *Produkt des menschlichen Handelns* zu verstehen *ablehnte*; stattdessen hielt er die marktwirtschaftlich organisierte Kooperation für Konsequenz der *natürlichen Ordnung* im Einklang mit dem *Prinzip des Marktgleichgewichts*, welcher aus der ebenso *natürlichen Neigung* von Individuen zum Handel und zum wechselseitigen Austausch von Dingen folgt (vgl. Polanyi 1979: 177 ff., 1978: 330 ff.). Die weiteren Autoren wie Jeremy Bentham oder David Ricardo entdeckten, dass die Gesellschaft ihren unveränderlichen natürlichen Gesetzen gehorcht, d.h. Gesetzen, die nicht vom kollektiv organisierten Menschenwillen – vom Staat oder von der Politik – abhängen, sondern den Staat und das Leben jedes einzelnen Individuums bestimmen. Der Mensch sei ein Tier, determiniert von Gesetzen der Natur, nach welchen er handelt. Not macht produktiv und Angebot und Nachfrage ändern sich von selbst auf ein Gleichgewicht kommend (vgl. Polanyi 1979: 189 ff.).

Somit war das *marktliberale Dogma über die staatliche Gesetzgebung als Hemmung der natürlichen Entwicklung des laissez-faire* geschaffen. Gegen dieses auch heute praktizierte Schema des Gegensatzes der natürlichen Kooperation der Individuen und der feindlichen „kollektivistischen“ Legislative des Staates wendet sich Polanyis bekannte These über die Entstehung der Ökonomie des freien Marktes infolge „der absichtlichen Tätigkeit des Staates“ (ebd.: 142). Die neue institutionelle Sicherstellung des sogenannten „freien Marktes“ bedeutete eine enorme Zunahme des ständigen, zentral organisierten bürokratischen Apparates. Hier ist Polanyis Beschreibung der Entstehung der Schicksalsmacht der Bürokratie treu seinem soziologischen Lehrer Max Weber (vgl. Polanyi 1978: 132) gefolgt.

Polanyi macht dabei auch auf eine foucaultische Dimension der Entstehung des modernen Staatsapparats aufmerksam, nämlich, dass mit dem Vorkommen der neuen, asozial wirkenden Massenarbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und Armut eine enorme

Zunahme des bürokratischen Apparates durch einen erhöhten repressiven Bedarf an „Überwachen und Strafen“ entsteht, womit auch eine enorme Steigerung der Kosten für seine Finanzierung verbunden ist. Mit dem Hinweis auf das kostspielige „Recht auf Sicherheit“, welches gerade heute mehr denn je erhebliche Summen aller Steuerzahler kostet, wendet sich Tugendhat gegen den häufigsten Einwand für die Anerkennung sozialer Rechte, u. a. des Rechts auf Arbeit, nämlich mangelnde Finanzierbarkeit, und findet ihn „schwach“ (Tugendhat 1993: 361, 1988: 368 ff.).

Das Prinzip, welches nach Polanyi (1978: 249) und Tugendhat (1988: 372 ff.) so beschriebene „natürliche“ Ordnung des Marktes als Freiheitszeichen legitimiert, heißt: freiwillig geschlossener Arbeitsvertrag und der auf demselben Prinzip negativer Freiheit beruhenden Möglichkeit seiner Kündigung. In diesem Zusammenhang fragt Tugendhat nach der Bedingung der Möglichkeit der Reduktion der Freiheit auf negative Pflichten und findet sie in der Tradition der Gleichsetzung des Schutzes des Privateigentums mit dem Schutz der Freiheit des Einzelnen bei John Locke und Robert Nozick (vgl. Tugendhat 1993: 312-336). In der *Zweiten Abhandlung über die Regierung* entwickelt Locke seine Theorie des Naturzustands, in welcher er ein ursprüngliches Recht des Menschen auf den Besitz der eigenen Person und der Ergebnisse ihrer eigenen Arbeit als die untrennbare Einheit sichtbar macht – aufgrund der fiktiven Voraussetzung, dass „alle ungefähr von Natur gleich stark sind“.

Da die natürlichen Rechte als „unentziehbar“ und „unveräußerlich“ gelten, hat jede Regierung (als „Nachtwächter“) nur negative Pflichten und muss so vorgehen, „dass sie diese Rechte [nur] schützt“ (ebd.). Der Primat des Naturzustandes in der Konstitution der Menschenrechte, welche schon *vor jeder Gesellschaft* „da“ sind, ermöglicht tatsächlich, das Problem der menschlichen Freiheit *auf die marktwirtschaftlichen Beziehungen zwischen einzelnen Menschen* zu reduzieren. Aus der libertarianischen Konzeption des Naturrechts auf Eigentum als der Garantie menschlicher Freiheit fallen jedoch positive Menschenrechte auch aus einem ganz anderen als dem „natürlichen“ Grund heraus:

Die grundsätzliche Voraussetzung dieses Schemas ist eine ursprünglich theologische Idee, dass „die spontane Hand der Natur“ alles im Überfluss sicherstellt, und zwar nicht nur für einige, sondern für alle als Gottesebenbild geschaffenen Menschen. Die Konsequenz einer solchen Überlegung ist eine grundsätzliche politisch-philosophische Illusion des Naturzustands, in dem alle bereits *Eigentümer von Ressourcen* für den selbstständigen Lebensunterhalt sind, und in diesem selbstständigen Zustand bleiben sie auch als künftige Bürger nach der fiktiven Unterzeichnung des gesellschaftlichen Vertrages. Da jeder im Prinzip fähig ist, im Naturzustand für sich selbst zu sorgen,

sind Ungleichheiten in Reichtum und Armut kein Problem der Regierung, weil jeder bereits ursprünglich „Eigentümer“ gemäß den Ergebnissen „der Arbeit seines Körpers und des Werkes seiner Hände“ ist. Nach diesem Konzept der Freiheit wird „die Unfreiheit“ logisch durch die Einmischung einer anderen Person oder anderer Menschen in sein Leben bestimmt. Alle anderen Hindernisse sind eine Sache der Verantwortung des Individuums für sich selbst.

Deswegen kann Tugendhat bezüglich der kontraktualistischen Tradition des Naturrechts zusammenfassend feststellen:

- 1) Der Libertarianismus ist eine Moral der Starken [...], obwohl die Starken mit den Schwachen eine auf einem [freiwilligen – Anm. von MM] Vertrag beruhende Gesellschaftsordnung bauen (Tugendhat 1993: 275). Die Schwachen oder Benachteiligten haben hier keine Kompensationsrechte. Der Adressat der sich daraus ergebenden „positiven“ sozialen und ökonomischen Rechte könne nur eine irdische Regierung, jedoch nicht ein natürlich isolierter Einzelner sein.
- 2) Aus dieser utopischen Fiktion des Naturzustandes ergeben sich aber harte Implikationen für die geschichtlichen Realität, in welcher für den größten Teil der Gesellschaft es nie eine solche Welt unbesetzter Ressourcen und schon vorhandener Fähigkeiten für jedermann gibt. Tugendhat drückt dies normativ schwerwiegende Problem des Marktliberalismus in einem Satz aus: „Wer mittellos ist, ist normalerweise selbst schuld“ (ebd.: 356). Mit diesem Ansatzpunkt nimmt Tugendhat die heutige Diskussion und Kritik am „luck egalitarianism“ vorweg (vgl. Sandel 2021: 228-230).

7. Fiktive Waren und ihre Herausnahme aus dem Markt

Polanyi betrachtet die Idee des „Naturzustandes“ in der Perspektive der gleich starken Kleinproduzenten als eine gefährliche Illusion des „Gleichgewichts“, die in Wirklichkeit auf einem konfliktgeladenen Verhältnis des individuellen „Rechts auf Eigentum“ zum „Recht auf Leben“ angelegt ist. Sie folgt aus der marktliberalen „Utopie“, so Polanyis Hauptargument, welche meistens anonym funktionierende Mechanismen der „komplexen Gesellschaft“ auf die fiktive Gemeinschaft von Menschen in ihren direkten interpersonellen Beziehungen der Produzenten und Konsumenten auflöst und die Versprechung der spontan guten und konfliktlosen Beziehungen zwischen Menschen und Staaten hervorruft. Dieses konfliktlose „Gleichgewicht“ des ewigen Friedens kann nur so lange bestehen, wie es ein aus Märkten als „natürlichen Institutionen“ zusammengesetzt ist und es ausschließlich „durch Marktpreise“ gesteuertes

Wirtschaftssystem und eine „auf solche Märkte gestützte Gesellschaft“ gibt (Polanyi 1978: 330).

Dementsprechend kann kein Eingreifen aus der „politischen“ Sphäre erlaubt sein, da *jede Form* der „Planung, Regelung Kontrolle“ im Hinblick auf Idee eines sich selbst regulierenden Marktes als „Verleugnung der Freiheit“ angegriffen wird. Polanyi ist dabei realistisch genug, um zu verstehen, dass die Komplexität der Gesellschaft nicht ihre völlige Klarheit und Durchsichtigkeit ermöglicht, indem sie immer wieder die nichtintendierten Folgen erzeugt. Aber in Bezug auf diese Unverfügbarkeit des gesamtgeschichtlichen Geschehens muss als Antwort darauf desto mehr Verantwortung und somit Freiheit für die Folgen des öffentlichen wie eigenen Tuns erreicht werden.

Polanyi verbindet sein Bekenntnis zu Freiheit und gesellschaftlicher Verantwortung mit der weitreichenden methodischen Begründung und Entdeckung, dass die Hauptproduktionsfaktoren „Arbeit, Boden und Geld“ keine Waren an sich sind. Und weil sie nur eine fiktive Warenform annehmen müssen, wirken sie *selbstdestruktiv* für die Reproduktion der Gesellschaft. Er weist auf einen fundamentalen Widerspruch hin: das, was die Bedingung der Möglichkeit des *laissez-faire* ist, nämlich, dass die vom „Rest der Gesellschaft“ „entbettete“ Marktinstitution als „selbstregulierend“ reibungslos *an sich* funktionieren soll, setzt voraus, dass die Preise für Arbeit, Boden und Kreditsysteme von *natürlichen* – von menschlichen Intentionen – *unabhängigen* „Gesetzen von Angebot und Nachfrage“ reguliert werden. Sie müssen „in die Märkte zusammengefasst sein, und diese Märkte bilden einen unerlässlichen Teil des Wirtschaftssystems“ (Polanyi 1978: 107). Sie können nur *als ob Waren* behandelt werden, da sie in der Realität keine sind, und zwar aus folgendem „entscheidenden“ Grund: „Arbeit, Boden und Geld“ sind „ganz offensichtlich *keine* Waren ... [weil] alles, was gekauft und verkauft wird, zum Zwecke des Verkaufs produziert werden musste, ist in Bezug auf diese Faktoren eindeutig falsch“ (ebd.: 109). Zusammenfassend gesagt: 1) Die Arbeit besagt für den Aristoteliker Polanyi (sowie für Tugendhat), dass sie „nur ein anderer Name für die menschliche Tätigkeit ist, welche zum Leben *an sich* gehört“ (ebd.) Vor allem die Notwendigkeit des Lebensunterhalts verschwindet nicht mit der unverkauften Arbeitskraft, da „diese Tätigkeit nicht vom restlichen Leben abgetrennt, aufbewahrt oder flüssig gemacht werden kann“ (ebd.: 107), wie dies bei anderen Waren der Fall ist. Die Freiheitsrechte können, müssen aber nicht, durch „wirtschaftliche Erschütterungen, [...] Währungsschwankungen, Massenarbeitslosigkeit“ und daraus resultierenden „Veränderungen im sozialen Status“, für welche kein einzelner zuständig ist, zunichte gemacht werden (ebd.: 331).

- 2) Dass der „Boden“ keine Ware zum gewinnbringenden Verkauf ist, gehört zur unzweifelhaften Evidenz der fortschreitenden Zerstörung der natürlichen Umwelt und Biosphäre, nicht zuletzt deswegen, weil er „nur die andere Bezeichnung für Natur ist, die nicht vom Menschen produziert wird“ (ebd.). Zur ihrer organisch notwendigen Reproduktion der Lebensbedingungen gehört ein neuer Regulationsrahmen wie z. B. der *Green New Deal* (vgl. Klein 2017).
- 3) Dass das „Geld“ als Ware „zum Zweck des Verkaufs“ an sich selbstdestruktiv werden kann, beweisen zuletzt die neuen Formen der Schuldknechtschaft, die die Finanzkrisen zusammen mit dem demokratischen Defizit für Individuen und Nationen in 30er Jahre des 20. Jahrhunderts sowie heute hervorgebracht haben. Spätestens mit der Krise von 2008 ist deutlich geworden, dass neue, grundlegende Umgestaltungen der Finanz- und Steuersphäre zugunsten der öffentlichen Kontrolle anstehen (vgl. u. a. Stiglitz 2014, Krugman 2008, Habermas 2013). Insbesondere handelt es sich dann um eine Transformation des Finanzwesens der Europäischen Union, die über ihren heutigen Stand im Wesentlichen hinausweisen kann (Habermas 2013, Streeck 2012).

8. Schluss

Polanyi ist sich dabei bewusst, dass die Herausnahme „fiktiver Waren“ aus dem Markt nicht die Vernichtung des *laissez-faire* bedeutet, aber doch wesentlich mit der Einschränkung eines der klassischen negativen Rechte, des Rechts auf Eigentums, untrennbar verbunden ist: „Das Wesen des Eigentums erfährt natürlich als Folge dieser Maßnahmen eine tiefgreifende Veränderung, da dann keine Notwendigkeit mehr bestehen wird, Einkommen aus Besitzrechten unbegrenzt wachsen zu lassen“ (Polanyi 1978: 333). Hier wird nicht nur das Ende des Wachstumszwangs mitgedacht, sondern auch die breitere menschenrechtliche Perspektive eröffnet, in welcher z. B. das Recht auf Gesundheit aus denjenigen Gründen verletzt wird, die das *soziale System an sich* nicht zu verantworten hat.

Ernst Tugendhat spricht in diesem Kontext über die „Initialisierung der Minimalgerechtigkeit“ mit der Forderung, dass das Recht auf Eigentum in dem Maß eingeschränkt wird, in dem es die übrigen Rechte der Bürger verletzt (Tugendhat 1993: 389).

Gerade in den Zeiten der Corona-Krise ist deutlich geworden, wie fundamental diese Fragestellung ist, wenn es nicht mehr ungewöhnlich erscheint, dass das Recht auf Gesundheit wichtiger als „Wirtschaft“ ist, und umgekehrt, dass die „Wirtschaft“ inklusive der Pharmaindustrie (vgl. Stiglitz 2021) den menschlichen Grundbedürfnissen dienen kann, aber nicht unbedingt muss.

Literatur

- Bardt, Hubertus (2016): *Arbeit versus Kapital – Zum Wandel eines klassischen Konflikts: Eine ordnungsökonomische Studie*. Oldenburg: Walter de Gruyter (eBook)
- Berlin, Isaiah (1997): Zwei Freiheitsbegriffe. In: Schink, Philipp (Hg): *Freiheit*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 71-134.
- Block, Fred/Somers, R. Margareth (2016): *The Power of Market Fundamentalism: Karl Polanyi's Critique*. Harvard University Press.
- Fraser, Nancy (2013): A Triple Movement? Parsing the Politics of Crisis after Polanyi. In: *New Left Review*, Vol. 81 (May/June), 119-132.
- Gosepath, Stephan (1998): Zu Begründungen sozialer Menschenrechte. In: Gosepath, Stephan/Lohmann, Georg (Hg.): *Philosophie der Menschenrechte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 147-173.
- Habermas, Jürgen (2013): Demokratie oder Kapitalismus? In: ders.: *Im Sog der Technokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hayek, Friedrich August (2011): *The Constitution of Liberty*. The Collected Works of F. A. Hayek, Vol. XVII, Chicago: The University of Chicago Press.
- Humpreys, C.S. (1979): Geschichte, Volkswirtschaft und Anthropologie. In: Polanyi, Karl: *Ökonomie und Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 7-62.
- Krennerich, Michael (2013): *Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Krennerich, Michael (2021): Kein neoliberales Projekt. Ein Plädoyer für Menschenrechte. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 15, Nr. 1, 214-226.
- Lohmann, Georg: Menschenrechte zwischen Moral und Politik. In: Gosepath, Stephan/Lohmann, Georg (Hg.): *Philosophie der Menschenrechte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 62-95.
- Menke, Christoph/Pollmann, Arnd (2017): *Philosophie der Menschenrechte zur Einführung*. 4. unveränd. Auflage. Hamburg: Junius Verlag.
- Polanyi, Karl (1978): *The Great Transformation*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Polanyi, Karl (1979): Unser obsoletes marktwirtschaftliches Denken. In: ders.: *Ökonomie und Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 129-148.
- Polanyi, Karl (1979): Das Wesen des Faschismus. In: ders.: *Ökonomie und Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 91-126.
- Polanyi-Levitt, Kari (1990): *The Life and Work of Karl Polanyi*. Montreal: Black Rose Books.
- Pollmann, Arnd (2010): Menschenwürde nach der Barbarei. Zu den Folgen eines gewaltsamen Umbruchs in der Geschichte der Menschenrechte. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 4, Nr. 1, 26-45.
- Sandel, J. Michael. (2021). *The Tyranny of Merit*. Farrar, Straus and Giroux New York, Kindle Edition.
- Sedová, Tatiana (2018): Jánusovská tvár ľudských práv: medzi ľudskou dôstojnosťou a právom mať práva. In: *Filozofia*, 73 (4), 318-328.
- Stiglitz, Joseph (2001): Foreword, in: Polanyi, Karl: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: vii-xvi.
- Stiglitz, Joseph (2021): Wird die Gier der Unternehmen die Pandemie verlängern? <https://www.thepioneer.de/originals/thepioneer-expert/articles/wird-die-gier-der-unternehmen-die-pandemie-verlaengern> (letzter Zugriff: 11. Mai 2021).
- Streck, Wolfgang (2012): *Gekaufte Zeit*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

- Thomasberger, Carl (2008): Gesellschaftliche Freiheit und Marktordnung. In: Hieke, Hubert (Hg.): *Kapitalismus: Kritische Betrachtungen und Reformansätze*. Marburg: Metropolis Verlag, 13-38.
- Tugendhat, Ernst (1967): *Der Begriff der Wahrheit bei Husserl und Heidegger*. Oldenburg: Walter de Gruyter.
- Tugendhat, Ernst (1984): Bemerkungen zu einigen methodischen Aspekten von Rawls' Theorie der Gerechtigkeit. In: ders.: *Probleme der Ethik*. Stuttgart: Reclam Verlag, 11-33.
- Tugendhat, Ernst (1988): Liberalism, Liberty and the Issue of Economic Human Rights: In: ders. (1992) (Hg.): *Philosophische Aufsätze*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Tugendhat, Ernst (1993a): Die Hilflosigkeit der Philosophen angesichts der moralischen Schwierigkeiten von heute. In: Gosepath, Stephan/Lohmann, Georg (Hg.): *Philosophie der Menschenrechte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 48-61.
- Tugendhat, Ernst (1993): *Vorlesungen über Ethik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Tugendhat, Ernst (1996): *Dialog in Leticia*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:

DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2240>

Armin Paasch

Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Hintergründe, Bewertung und Perspektiven

Zusammenfassung

Das beschlossene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz leitet in Deutschland den überfälligen Paradigmenwechsel von der rein freiwilligen Corporate Social Responsibility zu verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Unternehmenspflichten ein. Aufgrund starker behördlicher Durchsetzungsinstrumente ist das Gesetz kein zahnlöser Tiger, sondern kann eine erhebliche vorbeugende Wirkung entfalten. Problematisch ist hingegen der Verzicht auf eine zivilrechtliche Haftungsregel, Einschränkungen der Sorgfaltspflichten gegenüber mittelbaren Zulieferern sowie die Begrenzung von Umweltstandards auf drei internationale Abkommen. Der politische Prozess zur Verabschiedung war gekennzeichnet durch eine breite gesellschaftliche Mobilisierung für ein Lieferkettengesetz sowie eine beispiellose Verhinderungskampagne großer deutscher Wirtschaftsverbände. Zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten von der neuen Bundesregierung, dass sie das Gesetz nachbessert, sich für eine ambitionierte EU-Regulierung einsetzt und konstruktiv an den Verhandlungen zu einem VN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten beteiligt.

Abstract

The German Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains has initiated the overdue paradigm shift from purely voluntary Corporate Social Responsibility towards binding human rights and environmental obligations for business enterprises. The act is not toothless as it contains strong administrative enforcement instruments with a significant potential to prevent abuses. It is very problematic, however, that the act lacks a provision on civil liability, limits due diligence obligations with regards to indirect suppliers and limits environmental standards to three international conventions. The political process towards the act was characterized by a broad civil society mobilization for a Supply Chain Act and an unprecedented counter campaign of business associations. Civil society organizations are expecting that the new federal German government improves the Act, that it advocates for an ambitious corresponding EU regulation on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability, and constructively engages in the negotiations on a UN Treaty on Business and Human Rights.

1. Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung deutscher Unternehmen

Besiegelten Tschernobyl und Fukushima letztendlich den deutschen Atomausstieg, so gingen auch dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz mehrere Menschenrechtstragö-

dien voraus. Für Bundesentwicklungsminister Gerd Müller (CSU), der das Lieferkettengesetz gemeinsam mit Bundesarbeitsminister Hubertus Heil (SPD) maßgeblich vorangetrieben hat, war die Katastrophe von Rana Plaza die Initialzündung: „Nie wieder Rana Plaza!': Das hat mir den Mut gegeben und auch die Kraft beim Besuch an den Trümmern in Bangladesch vor sieben Jahren“, erklärte Müller am Tag der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag am 11. Juni 2021. Und weiter: „Wir haben euch nicht vergessen; denn heute kommt das Lieferkettengesetz, ein starkes Signal und ein wichtiger Schritt zur Durchsetzung grundlegender Menschenrechtsstandards in globalen Lieferketten.“ (Müller 2021)

Bei dem Gebäudeeinsturz des Fabrikkomplexes Rana Plaza in Daka (Bangladesch) waren am 24. April 2013 mehr als 1.130 Menschen ums Leben gekommen, darunter mindestens 39 Kinder. Über 2.500 Menschen wurden zum Teil schwer verletzt. Wenige Monate zuvor hatte das deutsche Zertifizierungsunternehmen TÜV Rheinland die Produktionsstätte der Textilfabrik Phantom Apparel Ltd. im Rahmen eines Sozialaudits geprüft. Zwar hatte TÜV Rheinland nicht den Auftrag, die Gebäudestatik zu überprüfen, bezeichnete die Gebäudesicherheit in seinem Bericht aber dennoch als gut (vgl. ECCHR 2018).

Rana Plaza ist kein Einzelfall. Bereits im September 2012 waren in der pakistanischen Textilfabrik Ali Enterprises 258 Arbeiter*innen grausam erstickt und verbrannt, weil Notausgänge versperrt und Fenster vergittert waren (vgl. ECCHR 2020). Hauptkunde der Fabrik war der deutsche Textildiscounter KiK, der 2011 nach eigenen Angaben bis zu drei Viertel der Produktion kaufte. KiK behauptete, die Arbeitssicherheit und Arbeitsbedingungen durch Audits regelmäßig begutachtet zu haben. Mit der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt hätte KiK die gravierenden Mängel im Brandschutz jedoch erkennen und deren Behebung einfordern müssen, was nicht geschah. Vier Betroffene reichten daher im März 2015 vor dem Landgericht Dortmund Zivilklage ein. Gemäß internationalem Privatrecht kam allerdings das Recht des Schadensortes, also Pakistans, zur Anwendung. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sind darin nicht explizit verankert. Vor allem aber sieht das pakistanische Recht überaus kurze Verjährungsfristen vor, weshalb die Klage im Januar 2019 aus formalen Gründen abgewiesen wurde.

Am 25. Januar 2019 folgte mit dem Dambruch eines Rückhaltebeckens der Eisenerzmine von VALE im brasilianischen Brumadinho ein drittes verheerendes Umwelt- und Menschenrechtsverbrechen in nur sieben Jahren (vgl. Friess 2020). Eine giftige Schlammwelle riss in wenigen Minuten 272 Menschen in den Tod, verseuchte Umwelt und Trinkwasser und zerstörte die Lebensgrundlagen für tausende Menschen.

Nur vier Monate zuvor hatte das brasilianische Tochterunternehmen des deutschen TÜV SÜD eine Stabilitätsklärung für den Damm abgegeben, obwohl die Gutachter*innen seit November 2017 wussten, dass der Damm nach den üblichen Berechnungsstandards nicht den notwendigen, international anerkannten Sicherheitsfaktor erreichte. Die Staatsanwaltschaft des Bundesstaats Minas Gerais erhob im Januar 2020 Mordanklage gegen elf Mitarbeiter*innen von VALE und fünf von TÜV Süd. Sie wirft ihnen vor, aus Profitgier Leben aufs Spiel gesetzt zu haben. Bereits am 15. Oktober 2019 hatten MISEREOR und ECCHR gemeinsam mit fünf Hinterbliebenen gegen einen deutschen Mitarbeiter von TÜV Süd in München Strafanzeige wegen fahrlässiger Tötung, Privatbestechung und Herbeiführen einer Überschwemmung gestellt. Das Ermittlungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Die genannten Fälle gingen durch die Weltpresse und trugen entscheidend dazu bei, Öffentlichkeit und Politik für die Problematik und die Notwendigkeit eines Lieferkettengesetzes zu sensibilisieren. Sie sind nur die Spitze des Eisbergs. Ob Kinderarbeit bei der Kakaoernte in Westafrika, Pestizidvergiftungen in Brasilien, Landvertreibungen für eine Bauxitmine in Neu-Guinea oder die Gefährdung von Lebensgrundlagen indigener Gemeinschaften durch ein Zementwerk in Indonesien: In all diesen Fällen spielten auch Importe, Exporte, Investitionen, Kredite oder Dienstleistungen deutscher Unternehmen eine wichtige Rolle (vgl. Initiative Lieferkettengesetz 2020c).

In den Bereichen Energie und Landwirtschaft haben Germanwatch und MISEREOR Menschenrechtsverletzungen unter direkter oder indirekter Beteiligung deutscher Politik und Wirtschaft in den letzten Jahren systematisch dokumentiert und die Verfahren großer deutscher Unternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt analysiert (Heydenreich/Paasch 2017, 2020). Fazit: Kaum ein deutsches Unternehmen erfüllt die Standards der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), die bereits 2011 im UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden. Auch eine Studie des *Business and Human Rights Resource Center* attestiert keinem der 20 größten deutschen Unternehmen eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt (vgl. Winistörfer 2019).

Dabei waren internationale Wirtschaftsverbände nach der Verabschiedung der UNLP voll des Lobes für deren „pragmatischen Ansatz“ gewesen. „Die Wirtschaft ist entschlossen, ihre Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte wahrzunehmen“, versprachen damals die Internationale Handelskammer (ICC) und die Internationale Organisation der Arbeitgeber (IOE), zu der auch die Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) gehört (OUE/ICC/BIAC 2011).

2. Die UN-Leitprinzipien und der deutsche Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Gemäß UNLP stehen zunächst Staaten in der Pflicht, Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft durch „wirksame Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren [...] zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“ (Prinzip 1) (Deutsches Global Compact Netzwerk 2020). Dies gilt zunächst im jeweils eigenen staatlichen Territorium. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 24 (Juni 2018) darüber hinaus die Verpflichtung von Staaten bekräftigt, auch außerhalb des eigenen Territoriums im Wirtschaftsgeschehen seine Einflussmöglichkeiten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte auszuschöpfen (CESCR 2017).

Auch Unternehmen tragen nach den UNLP eine eigene Verantwortung, die Menschenrechte in ihren Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen zu achten. Entsprechend den Prinzipien 11-24 sollen 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. Dazu gehört auch die Verpflichtung, Betroffenen von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, indem sie „rechtliche, praktische und andere relevante Schranken abbauen [...], die zur Verweigerung des Zugangs zu Abhilfe führen könnten“ (Prinzip 26).

Zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien verabschiedete auch die Bundesregierung Ende 2016 einen Nationalen Aktionsplan (NAP) für Wirtschaft und Menschenrechte (Deutsche Bundesregierung 2016). Darin brachte sie zwar ihre „Erwartung“ zum Ausdruck, dass alle deutschen Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umsetzen. In einem gemeinsamen Positionspapier hatten NRO und Gewerkschaften die Bundesregierung im Vorfeld aufgefordert, „Unternehmen zur Einhaltung der gebührenden menschenrechtlichen Sorgfalt im globalen Geschäftsverkehr gesetzlich [zu] verpflichten.“ (CorA/Forum Menschenrechte/VENRO 2015) Die Bundesregierung griff diese Forderung im NAP jedoch nicht auf. Verbindlich vorgeschrieben wurden die Sorgfaltspflichten nicht einmal für Unternehmen in staatlichem Eigentum oder als Voraussetzung für Subventionen, öffentliche Aufträge oder die Außenwirtschaftsförderung des Bundes (vgl. Amnesty International et al. 2017).

Immerhin kündigte die Bundesregierung im NAP an, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch deutsche Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden durch ein Monitoring zu überprüfen. Sofern weniger als die Hälfte der Unternehmen die Erwartung der Bundesregierung erfüllt, werde sie „weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen“ prüfen. Im Koalitionsvertrag von 2018 formulierte die folgende Bundesregierung es verbindlicher: „Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.“ (CDU/ CSU/ SPD 2018: 156).

Im Juli 2020 wurde das Endergebnis des Monitorings bekannt, wonach nur 13 bis 17 Prozent der deutschen Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten freiwillig wahrnehmen (vgl. EY et al. 2020). Dabei wurden auf Druck von Wirtschaftsminister Peter Altmaier und der Wirtschaftslobby nur Unternehmen überprüft, die sich freiwillig an der Befragung beteiligten. Im dritten und letzten Zwischenbericht wurden daher „deutliche Hinweise auf eine Verzerrung“ konstatiert: Während demnach zwei Drittel der antwortenden Unternehmen über eine Grundsatzerklärung zu Menschenrechten verfügen, trifft dies nur auf 48 Prozent der Bruttostichprobe zu (ebd.: 18). Man muss also davon ausgehen, dass der Anteil der tatsächlichen Erfüller bezogen auf die Grundgesamtheit aller Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden noch deutlich geringer ist als unter den Unternehmen, die geantwortet hatten.

Hinzu kommt, dass die Plausibilität der Unternehmensantworten nur oberflächlich überprüft wurde. Auch die Bewertungskriterien entsprachen in weiten Teilen nicht den UNLP (vgl. CorA et al. 2020). Umso eklatanter verdeutlichte das schwache Abschneiden der Unternehmen den Handlungsbedarf, deutsche Unternehmen gesetzlich zur menschenrechtlichen Sorgfalt zu verpflichten. Kanzlerin Angela Merkel, die einem Lieferkettengesetz bis dahin sehr skeptisch gegenübergestanden hatte, beauftragte daraufhin – sowie aufgrund des erheblichen öffentlichen Drucks – die Bundesminister Hubertus Heil, Gerd Müller und Peter Altmaier, die Eckpunkte für ein solches Gesetz zu erarbeiten.

Aufgrund des Widerstands des Bundeswirtschaftsministers gegen die ursprünglichen ambitionierten Pläne von Heil und Müller gestalteten sich die Verhandlungen jedoch äußerst zäh, sodass erst am 3. März 2021 ein Kabinettsbeschluss zustande kam. Und aufgrund des fortgesetzten Widerstands von Wirtschaftsverbänden und dem Wirtschaftsflügel der Union wurde das so genannte Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz erst am 11. Juni 2021 – mit geringfügigen Änderungen gegenüber dem Regierungsentwurf

– im Bundestag verabschiedet; es wird am 1. Januar 2023 in Kraft treten. Das Gesetz stellt in Deutschland einen Paradigmenwechsel vom Prinzip der freiwilligen Unternehmensverantwortung zur Verbindlichkeit dar. Hinter den Forderungen deutscher Entwicklungs-, Menschenrechts-, Umweltorganisationen und Gewerkschaften bleibt es in vielerlei Hinsicht aber weit zurück.

3. Wegbereiter und zivilgesellschaftliche Erwartungen an ein wirksames Lieferkettengesetz

Zurecht haben viele Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen an den 2011 verabschiedeten UNLP bemängelt, dass sie völkerrechtlich unverbindlich sind, hinsichtlich der gebotenen Sorgfalt von Unternehmen und des Zugangs zu gerichtlicher Abhilfe viele unverbindliche Formulierungen enthalten und die extraterritorialen Verpflichtungen konservativ auslegen (vgl. Heydenreich/Paasch 2014: 29-32). Dennoch bekräftigen auch die UNLP die Verpflichtung von Staaten, Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte zu verpflichten und Betroffenen von Unternehmensunrecht Zugang zu gerichtlicher Abhilfe zu gewährleisten.

Dieser Logik sind seither zahlreiche Initiativen auf regionaler und nationaler Ebene gefolgt, die Unternehmen verbindliche Sorgfaltspflichten auferlegen. Dazu gehören unter anderen der britische *Modern Slavery Act* von 2015, die Konfliktmineralien-Verordnung der EU von 2017, die französische *Loi de vigilance* von 2017 und die niederländische *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* von 2019. Diese und andere Initiativen sehen jedoch sehr unterschiedliche Anwendungsbereiche, Reichweiten der Sorgfaltspflicht und Durchsetzungsinstrumente vor (vgl. Grabosch 2020).

Die 2017 verabschiedete *Loi de vigilance* ist – trotz mancher Schwächen – in vielerlei Hinsicht bis heute das weltweit ambitionierteste Sorgfaltspflichtengesetz (vgl. Cossart/Silvestre 2021). Es verpflichtet große französische Unternehmen zunächst, einen Sorgfallsplan (*plan de vigilance*) zu veröffentlichen und umzusetzen, um Risiken für die Menschenrechte, Grundfreiheiten, Gesundheit und Sicherheit sowie die Umwelt zu identifizieren und ihnen vorzubeugen. Diese Sorgfaltspflicht bezieht sich nicht nur auf den eigenen Geschäftsbereich der betroffenen Unternehmen, sondern auch auf die von ihnen kontrollierten Unternehmen sowie Zulieferer und Unterauftragnehmer, mit denen sie eine „etablierte geschäftliche Beziehung“ unterhalten. Über die Präventivwirkung hinaus schafft das Gesetz außerdem einen neuen Verhaltensstandard für Mutterkonzerne, dessen Missachtung zur zivilrechtlichen Haftung führen kann, wenn dadurch Schäden mitverursacht werden (ebd.: 90f.).

In Deutschland starteten – auch vor dem Hintergrund des NAP und des Koalitionsvertrags – 18 zivilgesellschaftliche Organisation – darunter Brot für die Welt, MISEREOR, Germanwatch, Oxfam, BUND, Greenpeace, DGB und Ver.di – im September 2019 die Initiative Lieferkettengesetz, die inzwischen 130 Träger und Unterstützerorganisationen zählt. Von Bundesregierung und Bundestag forderten sie ein Lieferkettengesetz, das in Deutschland alle Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden mit einer Bilanzsumme ab 20 Millionen Euro und/oder mehr als 40 Millionen Jahresumsatz zur angemessenen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt verpflichtet (Initiative Lieferkettengesetz 2019). Auch kleinere Unternehmen sollten erfasst werden, wenn ihre Geschäftstätigkeit besondere Menschenrechts- und Umwelt Risiken birgt.

Die Sorgfaltspflichten sollten für alle Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette gelten. Sie sollten die Unternehmen gemäß UNLP verpflichten, tatsächliche und potenzielle Auswirkungen zu analysieren, geeignete Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen sowie einen Beschwerdemechanismus einzurichten, über den Betroffene ggf. auch Wiedergutmachung erlangen können. Unternehmen sollten zudem verpflichtet werden, ihre Sorgfaltsmaßnahmen unternehmensintern zu dokumentieren und regelmäßig einen Sorgfaltsplan zu veröffentlichen. Eine zu benennende Behörde sollte risikobasierte Prüfungen der Sorgfaltsmaßnahmen vornehmen und dabei auch Hinweise aus der Zivilgesellschaft einholen. Bei Missachtung der Sorgfaltspflichten sollte das betreffende Unternehmen zunächst mit öffentlich-rechtlichen Sanktionen belegt werden, wozu Bußgelder in einer Höhe von bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes, der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren sowie von der Außenwirtschaftsförderung gehören.

Als „Kernstück eines wirksamen Lieferkettengesetzes“ forderte die Initiative darüber hinaus eine Regelung, wonach Unternehmen für Schäden haften, die durch Missachtung ihrer Sorgfaltspflichten entstanden sind. Dies sollte nicht nur für die Rechtsgüter Leib, Leben und Eigentum gelten, die bereits jetzt im deutschen Zivilrecht geschützt sind, sondern auch für kollektive Schäden, die durch Verschmutzung von Land und Gewässern verursacht wurden. Eine teilweise Beweislastumkehr sollte Unternehmen verpflichten, die Einhaltung von Sorgfaltspflichten vor Zivilgerichten selber zu belegen, weil es für Betroffene ohne Einblick in interne Unternehmensunterlagen geradezu unmöglich ist, das Gegenteil zu beweisen. Das Gesetz sollte schließlich als Eingriffsnorm ausgestaltet werden, damit dessen Bestimmungen vor deutschen Zivilgerichten auch dann zur Anwendung kommen, wenn der Schadensfall im Ausland eintritt und nach internationalem Privatrecht ansonsten ausländisches Recht ange-

wendet würde. Juristisch untermauert wurden die Vorschläge der Initiative in einem eigenen Rechtsgutachten (Initiative Lieferkettengesetz 2020a).

Mit ihrer Forderung nach einem wirksamen Lieferkettengesetz konnte das Bündnis auf eine sehr breite gesellschaftliche Unterstützung zählen. Über 222.000 Menschen unterzeichneten bis September 2020 eine entsprechende Petition der Initiative Lieferkettengesetz an Bundeskanzlerin Angela Merkel. In einer repräsentativen Umfrage von infratest dimap sprachen sich im September 2020 drei Viertel der Befragten für ein Lieferkettengesetz aus, wobei die Unterstützung unter Anhänger*innen der CDU und CSU genauso hoch war wie im Bevölkerungsdurchschnitt (Zacharakis 2020). Unterstützung erhielt das Vorhaben auch durch die Evangelische Kirche Deutschlands (EKD) und die Deutsche Bischofskonferenz (DBK). In einer gemeinsamen Erklärung sprachen sich darüber hinaus weltweit 233 katholische Bischöfe aus 43 Ländern – darunter 14 aus Deutschland – für ambitionierte nationale Lieferkettengesetze, eine entsprechende EU-Regulierung sowie ein UN-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte aus (MISEREOR 2020).

Auch 73 Unternehmen unterstützten in einem gemeinsamen Statement ein deutsches Lieferkettengesetz, darunter nicht nur GEPÄ, die GLS Bank, Arnedangels oder Tchibo, sondern auch REWE, Primark, Epson und KiK: „Eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten würde zu Rechtssicherheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen beitragen. Sie würde sicherstellen, dass für alle der gleiche Standard gilt und kein Unternehmen sich ohne Konsequenzen seiner Verantwortung entziehen oder Gewinne auf Kosten von Mensch und Natur machen darf.“ (BHRRRC 2021) Mit ähnlichen Argumenten sprachen sich bis Januar 2021 auch 130 Wirtschaftswissenschaftler*innen für ein ambitioniertes Lieferkettengesetz aus (Initiative Lieferkettengesetz 2021a).

4. Widerstand und Verwässerung durch deutsche Wirtschaftsverbände

Im starken Kontrast zu dieser breiten gesellschaftlichen Unterstützung – auch aus der Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaft – steht der massive Widerstand, den große Wirtschaftsverbände wie die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) gegen das Lieferkettengesetz mobilisierten. Seit 2017 versuchten sie erfolgreich, das Monitoring der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen durch die Bundesregierung zu verzögern sowie die Methodik

und Anforderungen aufzuweichen (vgl. Paasch/Seitz 2020a). Seitdem Mitte Juli 2020 dennoch das negative Abschneiden der Unternehmen beim Monitoring bekannt geworden war und Bundeskanzlerin Merkel sich grundsätzlich für ein Lieferkettengesetz ausgesprochen hatte, konzentrierten sich ihre Anstrengungen auf die Verhinderung oder Aushöhlung eines möglichen Gesetzes (vgl. Paasch/Seitz 2020b).

Im August 2020 schlugen sie der Bundesregierung konkret vor, den Anwendungsbereich auf Unternehmen ab 5.000 Mitarbeitenden und damit auf etwa 280 deutsche Unternehmen zu beschränken (vgl. Dohmen 2020). Entgegen den UNLP sollten die Sorgfaltspflichten nur direkte Zulieferer erfassen, sodass die größten Risikobereiche – etwa Bergbau und Plantagenarbeit – in der Regel ausgeblendet würden. Ebenso wollten sie alle Investitionen und Dienstleistungen – zum Beispiel für Risikoprojekte wie Staudämme, Minen oder Kohlekraftwerke – sowie Exporte, etwa von giftigen Pestiziden oder Müll, von der Sorgfaltspflicht ausschließen. Auch Umweltstandards sollten nach dem Willen der Verbände nicht vorgeschrieben werden.

Über eine so genannte *White List* wollten die Verbände außerdem deutsche Wirtschaftsaktivitäten in Ländern von der Sorgfaltspflicht ausnehmen, in denen angeblich „grundsätzlich keine besondere Risikoanalyse erforderlich“ sei, „weil ein hohes Niveau an gesetzlichen Standards besteht“, so die gemeinsame Forderung von BDI, BDA und DIHK. Dazu sollten neben dem europäischen Wirtschaftsraum, den USA, Kanada und UK „mindestens“ alle Länder gehören, mit denen die EU Freihandelsabkommen abgeschlossen hat: Dazu gehören zum Beispiel Länder wie Algerien, Ägypten, Türkei, Kolumbien, Mexiko, Honduras, Vietnam oder Südkorea mit teils katastrophaler Menschenrechtslage.

Vor allem aber lehnten es die Verbände grundsätzlich ab, dass deutsche Unternehmen für vermeidbare und vorhersehbare Schäden zivilrechtlich haften, die sie durch mangelnde menschenrechtliche Sorgfalt bei ihren Auslandsgeschäften mitverursacht haben. Ordnungsrechtliche Sanktionen über das Vergaberecht lehnten sie ebenfalls ab. Berichtspflichten von Unternehmen sollten zudem auf ein Minimum reduziert werden. Und schließlich sollte das Gesetz erst nach fünf bis sieben Jahren in Kraft treten. Sehr ähnliche Forderungen wie BDI, BDA und DIHK stellten auch der Handelsverband Deutschland (HDE), der Handelsverband Textil (BTE) und der Handelsverband Lebensmittel (BVLH) in einem gemeinsamen Papier. Enge Verbündete fanden die Verbände beim Wirtschaftsflügel der Unionsfraktion im Bundestag und im Wirtschaftsrat der CDU, welcher das Lieferkettengesetz als „linksideologisches“ Projekt bezeichnete (Wirtschaftsrat der CDU e. V. 2021).

Begleitet wurde die Lobbyoffensive von polemischen öffentlichen Äußerungen, die

jeder sachlichen Grundlage entbehrten. So behauptete der damalige BDA-Chef Ingo Kramer im Dezember 2019, mit einem Lieferkettengesetz „stehe ich ja schon mit beiden Beinen im Gefängnis“, obwohl die zu dem Zeitpunkt diskutierten Vorschläge längst keine strafrechtliche Komponente mehr enthielten. BDA-Geschäftsführer Steffen Kampeter behauptete seinerseits im Deutschlandfunk: „Man soll haften, wenn im Rahmen der Lieferkette Dritte irgendwas falsch gemacht haben, also eine verschuldensfreie Haftung de facto.“ (Deutschlandfunk 2020) Dabei sollten Unternehmen nur dann haften, wenn sie durch mangelnde eigene Sorgfalt vorhersehbare und vermeidbare Schäden mit verursacht haben.

Nicht minder polemisch behauptete Lars Feld, damals Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Wirtschaftsweise), ein Lieferkettengesetz lege „die Axt an das bisherige Erfolgsmodell der deutschen Wirtschaft“ und führe zu einer „massiven Belastung“ der deutschen Wirtschaft (Zeit-Online 2020). Dabei schätzte eine Studie im Auftrag der EU-Kommission die Umsetzungskosten menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten für große Unternehmen auf durchschnittlich 0,005 Prozent ihrer Umsätze und für kleine und mittlere Unternehmen auf 0,07 Prozent (Europäische Kommission 2020). Andere renommierte Ökonomen wie Achim Truger und Marcel Fratzscher widersprachen der These von Lars Feld entsprechend deutlich (Frankfurter Rundschau 2020, Saarbrücker Zeitung 2020).

Noch drei Tage vor Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes im Bundestag veröffentlichte die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft gemeinsam mit der BDA, Gesamtmetall, dem Verband der deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA) sowie 17 weiteren Unternehmensverbänden eine ganzseitige Anzeige in der FAZ, dem Handelsblatt und Die Welt, in der sie den Bundestag zur Ablehnung aufriefen (vgl. INSM 2021). Zwar konnten die Verbände das Gesetz am Ende nicht verhindern, erfolglos waren sie gleichwohl nicht. In ihren nicht veröffentlichten, aber im Juni 2020 bekannt gewordenen Eckpunkten für ein Sorgfaltspflichtengesetz vom 10. März 2020 waren Arbeitsminister Heil und Entwicklungsminister Müller den Vorschlägen der Initiative Lieferkettengesetz noch in zentralen Punkten gefolgt.¹ Mithilfe von Wirtschaftsminister Altmaier und Bundeskanzlerin Merkel gelang es den Unternehmensverbänden jedoch, das Gesetz in der Folgezeit deutlich abzuschwächen (vgl. Paasch/Seitz 2021).

1 Vgl. BMAS/ BMZ 2020, Initiative Lieferkettengesetz 2020b.

5. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Einstieg in den Paradigmenwechsel

Die Initiative Lieferkettengesetz hat das am 11. Juni 2021 im Bundestag verabschiedete Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz als einen wichtigen „Etappenerfolg“ bezeichnet. „Im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung in den Lieferketten sind wir noch lange nicht am Ziel, aber mit dem neuen Gesetz sind wir endlich am Start“ (Initiative Lieferkettengesetz 2021b und Initiative Lieferkettengesetz 2021c). Das Gesetz tritt am 1. Januar 2023 in Kraft und gilt zunächst für etwa 900 Unternehmen mit über 3.000 Mitarbeitenden, ab 2024 dann für etwa 4.800 Unternehmen mit jeweils über 1.000 Mitarbeitenden. Darin eingeschlossen sind Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen in Deutschland.

Das Gesetz verpflichtet diese Unternehmen in ihren Lieferketten zur angemessenen Beachtung der in §3 festgelegten menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten, um Risiken vorzubeugen, sie zu mindern oder die Verletzung zu beenden. Zu diesen Sorgfaltspflichten gehört die Einrichtung eines Risikomanagements mit klaren betriebsinternen Zuständigkeiten, die Durchführung von Risikoanalysen, Abgabe einer Grundsatzerklärung, Verankerung von Präventionsmaßnahmen, das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen, die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens sowie die Dokumentation und Berichterstattung über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten.

Der Begriff der Lieferkette wird dabei breit definiert. Sie bezieht sich auf „alle Produkte und Dienstleistungen“ eines Unternehmens und „umfasst alle Schritte im In- und Ausland, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind, angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Lieferung an den Endkunden“. Dabei geht es also nicht nur um Importe, sondern auch Exporte sowie die Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen. In der Gesetzesbegründung zu §2 Abs. 5 wird betont, dass auch der Vertrieb von Produkten sowie Finanzdienstleistungen einschließlich Investitionen und Kredite in den nachgelagerten Stufen der Lieferkette erfasst sind.

Das Gesetz schützt zunächst in einem allgemeinen Sinne die Rechtsgüter, die sich aus neun aufgelisteten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie den beiden internationalen Pakten der Vereinten Nationen über politische und bürgerliche Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ergeben (§2). Allerdings wird der Risikobegriff einschränkend als ein „Zustand [definiert], bei dem aufgrund tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Verstoß gegen eines der folgenden Verbote droht“. Aufgelistet werden nachfolgend

die Verbote von Kinderarbeit, Zwangsarbeit, aller Formen der Sklaverei, der Missachtung nationaler Arbeitsschutzgesetze, der Koalitionsfreiheit, der Ungleichbehandlung und des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns. Verboten werden auch bestimmte Umweltzerstörungen, welche die Produktion von Nahrung, den Zugang zu Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen oder die Gesundheit beeinträchtigen. Hinzu kommen die Verbote widerrechtlicher Zwangsräumung sowie bestimmte Menschenrechtsverletzungen beim Einsatz von Sicherheitskräften.

Die Konkretisierung dieser Risiken ist zwecks Bestimmtheit einerseits zu begrüßen. Andererseits bleiben die konkreten Formulierungen an einigen Stellen hinter internationalen Menschenrechtsstandards zurück. So ist ein angemessener Lohn nach §2 Abs. 8 „mindestens der nach dem anwendbaren Recht festgelegte Mindestlohn“, obwohl national festgelegte Mindestlöhne die Lebenshaltungskosten häufig nicht decken. Auch beim Verbot „widerrechtlicher“ Zwangsräumung und des Entzugs von Land, Wäldern und Gewässern fehlt der Hinweis auf internationale Standards, wie sie in den Menschenrechtspakten, Rechtskommentaren des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie den FAO-Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern definiert werden. Hinzu kommt, dass die explizit genannten Verbote längst nicht alle Rechtsgüter abdecken, die sich aus den genannten internationalen Abkommen ergeben. Über die aufgelisteten Verbote hinaus sind Risiken hinsichtlich aller geschützten Rechtsgüter allerdings auch zu beachten, wenn sie durch Tun oder Unterlassen unmittelbar und „in besonders schwerwiegender Weise“ beeinträchtigt werden (§2, 12).

Positiv ist prinzipiell, dass auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten in das Gesetz aufgenommen wurden und entsprechende Risiken benannt werden. Allerdings werden diese begrenzt auf das Verbot der Herstellung und Verwendung von mit Quecksilber versetzten Produkten (Minamata-Übereinkommen), der Produktion und Verwendung gefährlicher Chemikalien (Stockholmer Übereinkommen) sowie der nicht umweltgerechten Handhabung, Sammlung, Lagerung und Entsorgung von Abfällen (Baseler Übereinkommen). Andere zentrale Umweltabkommen wie das Pariser Klimaabkommen oder die Konvention über biologische Vielfalt werden nicht erfasst.

Ein zentraler Kritikpunkt zivilgesellschaftlicher Organisationen und des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) bezieht sich darauf, dass vollumfängliche Sorgfaltspflichten auf den eigenen Geschäftsbereich und direkte Zulieferer beschränkt werden (DIMR 2021). Zum Geschäftsbereich der Obergesellschaft gehören auch konzernangehörige Gesellschaften im In- und Ausland, wenn die Obergesellschaft auf

diese einen „bestimmenden Einfluss“ ausübt. Mit Blick auf so genannte mittelbare Zulieferer verlangt das Gesetz von deutschen Unternehmen zunächst keine menschenrechtlichen Risikoanalysen, Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen. Dass Daimler oder BMW beim Stahlkonzern Thyssenkrupp in Essen schwere Menschenrechtsverletzungen feststellen werden, ist aber kaum zu erwarten. Ganz anders verhält es sich hingegen beim brasilianischen Bergbaugiganten VALE, aus dessen Bergwerken ein Großteil der von Thyssenkrupp verwendeten Eisenerze stammt. Auch Aldi und Lidl beziehen Bananen in der Regel nicht direkt von den Produzent*innen, sondern von einer Handvoll direkter Zulieferer aus Deutschland. Senken die Supermärkte ihre Einkaufspreise, tragen sie dennoch zur Ausbeutung auf den Bananenplantagen in Ecuador bei.

Unternehmensverbände und der Wirtschaftsflügel der Union hatten wiederholt gefordert, die Sorgfaltspflichten komplett auf das erste Glied der Kette zu beschränken. Der Gesetzentwurf sieht stattdessen vor, dass Unternehmen durchaus Risiken analysieren und Abhilfemaßnahmen ergreifen müssen, wenn sie „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche Menschenrechtsverletzung erlangen, ihnen also „tatsächliche Anhaltspunkte“ vorliegen, die eine menschenrechtliche Verletzung oder einen Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht „möglich erscheinen lassen“ (§9). Dies kann laut Gesetzesbegründung zu §9 über den eigenen Beschwerdemechanismus, die zuständige Kontrollbehörde oder andere Informationsquellen wie zum Beispiel öffentliche Berichte über die schlechte Menschenrechtslage in einer Produktionsregion erfolgen. Wegschauen trotz Warnungen von außen wird damit also durchaus sanktioniert werden. Allerdings fordert das Gesetz mit Blick auf die mittelbaren Zulieferer lediglich anlassbezogene Prüfungen und rückt somit von dem Vorsorgeprinzip ab, das für die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 zentral ist. Dies bemängelte auch John Ruggie, Urheber der UNLP, in einem Brief an die Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Gesetzes: „Indeed, if ‘substantiated knowledge’ of a possible violation is already available, conducting a risk analysis may no longer be necessary; instead, under the UNGPs the company at this point should determine what its remedial obligations are [...]“ (Ruggie 2021)

Zu den Stärken des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes gehören demgegenüber die Bestimmungen zur behördlichen Durchsetzung in Abschnitt 4. Künftig müssen Unternehmen im Anwendungsbereich des Gesetzes mit Zwangs- und Bußgeldern rechnen, wenn sie kein Risikomanagement mit klaren Zuständigkeiten einführen, keine Risikoanalysen durchführen, keine Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen oder keine Beschwerdeverfahren einrichten (§23 f.). Bei großen Unternehmen können die Bußgelder bis zu zwei Prozent des Jahresumsatzes betragen. Bei schweren

Verstößen ab einer Bußgeldhöhe von 175.000 Euro sollen Unternehmen von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden.

Das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) kontrolliert die Berichte von Unternehmen, kann zusätzliche Dokumente einfordern und Geschäftsräume betreten. Die Behörde soll von Amts wegen nach pflichtgemäßem Ermessen risikobasierte Kontrollen durchführen, um Pflichtverletzungen festzustellen, zu beseitigen und zu verhindern. Darüber hinaus wird sie tätig, wenn eine Person „substantiiert geltend macht“, dass sie durch Nichterfüllung der Pflichten in einer geschützten Rechtsposition verletzt wird oder eine Verletzung unmittelbar bevorsteht. Das BAFA kann Unternehmen auch konkrete Handlungen zur Erfüllung seiner Pflichten aufgeben.

Hochproblematisch ist, dass das beschlossene Gesetz auf Druck von Wirtschaftsminister Altmaier im Falle von Menschenrechtsverstößen durch deutsche Unternehmen weder eine Wiedergutmachung gegenüber den Geschädigten noch eine zivilrechtliche Haftungsregel vorsieht. Stattdessen stellt das Gesetz in §3 Abs. 3.3. klar: „Eine Verletzung der Pflichten aus diesem Gesetz begründet keine zivilrechtliche Haftung. Eine unabhängig von diesem Gesetz begründete zivilrechtliche Haftung bleibt unberührt.“ Damit versäumt es der Gesetzgeber, die Rechtsschutzmöglichkeiten für Geschädigte unmissverständlich zu verbessern.

Dennoch ist damit keineswegs ausgeschlossen, dass deutsche Zivilgerichte im Falle von Klagen gegen deutsche Unternehmen die Sorgfaltspflichten aus dem Gesetz als Beurteilungsmaßstab für schuldhaftes Handeln heranziehen. Denn die Formulierung, dass eine Pflichtverletzung aus dem Gesetz – für sich genommen – keine zivilrechtliche Haftung begründet, ist völlig unstrittig. Dazu bedarf es darüber hinaus eines kausalen Beitrags zum Schaden. Hinzu kommt, dass in Abschnitt 3 zu Zivilprozess in § 11 festgehalten wird, dass es in dem Gesetz um „überragend wichtige geschützte Rechtspositionen“ geht. Diese Formulierung lässt sich auch als Begründung einer Eingriffsnorm interpretieren, die eine Anwendung der Sorgfaltspflichten durch deutsche Zivilgerichte auch in Fällen rechtfertigt, in denen der Schaden im Ausland eingetreten ist und damit ansonsten das ausländische Recht Anwendung findet.

6. Ausblick auf die geplante EU-Regulierung und das VN-Abkommen

Welche Wirksamkeit das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz im Sinne der Betroffenen künftig entfaltet, wird maßgeblich von der Anwendung durch das BAFA und ggf.

durch Zivilgerichte sowie von der zivilgesellschaftlichen Nutzung abhängen. Dabei wird es nicht zuletzt darauf ankommen, dass das BAFA unabhängig vom politischen Einfluss des BMWi agiert. Zwar obliegt dem BMWi die Rechts- und Fachaufsicht über das BAFA. In § 13 und § 14 wird allerdings das BMAS als federführendes Ministerium bevollmächtigt, über Rechtsverordnungen die Verfahren zur behördlichen Berichtsprüfung und zum behördlichen Tätigwerden näher zu regeln. Dies muss jedoch im Einvernehmen mit dem BMWi geschehen. Bei der Umsetzung des Gesetzes sollten beide Ministerien den engen Austausch mit Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden suchen, die in der beim BMAS angesiedelten AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums die Umsetzung des NAP begleiten. Dies könnte unter anderem über einen geplanten Beirat geschehen. Die Wirkung des Gesetzes wird außerdem davon abhängen, wie intensiv deutsche Nichtregierungsorganisationen (NRO) und ihre Partnerorganisationen im Globalen Süden von der Möglichkeit Gebrauch machen, deutschen Unternehmen wie auch dem BAFA mögliche Pflichtverletzungen zur Kenntnis zu bringen.

Ungeachtet seiner Stärken und Potenziale weist das Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz jedoch viele Unklarheiten und erhebliche Schwächen auf, die es in der neuen Legislaturperiode zu beseitigen gilt. Bündnis 90/ Die Grünen, Die Linke und die SPD haben in ihren Wahlprogrammen entsprechende Initiativen befürwortet. Eine Nachbesserung des deutschen Gesetzes könnte im Rahmen der Umsetzung einer EU-Regulierung zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht erfolgen. Für den Dezember 2021 haben Justizkommissar Didier Reynders und Binnenmarktkommissar Thierry Breton einen entsprechenden Legislativvorschlag angekündigt.

Das Europäische Parlament hat bereits am 10. März 2021 mit sehr breiter Mehrheit Empfehlungen an die Kommission beschlossen und einen detaillierten Vorschlag für eine EU-Richtlinie vorgelegt (Europäisches Parlament 2021). Darin fordert das Parlament, Unternehmen mit über 250 Mitarbeitenden sowie kleinere und mittlere Unternehmen mit einer „hohen Risikoeinstufung“ einzubeziehen, menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten umfassend zu regeln, Unternehmen zur angemessenen Sorgfalt entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu verpflichten sowie neben einer starken behördlichen Durchsetzung eine zivilrechtliche Haftungsregelung vorzusehen. Sollten Kommission und EU-Rat diesen Vorschlägen folgen, müsste auch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz entsprechend angepasst werden. Die deutsche Bundesregierung sollte diese Verhandlungen konstruktiv und ergebnisoffen mitgestalten, statt das deutsche Gesetz als „Blaupause“ für die EU zu propagieren.

Über die europäische Ebene hinaus sollte die Bundesregierung auch im Rahmen der Vereinten Nationen für ein Level Playing Field eintreten. Bereits 2014 hatte der UN-Menschenrechtsrat das Mandat für eine *Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights* (IGWG) erteilt, in der über ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten verhandelt wird (vgl. Paasch 2018). Die Bundesregierung hat an den meisten Sitzungen zwar teilgenommen, sich dort – im Gegensatz zu anderen Staaten wie Frankreich und Spanien – in der Regel aber nicht zu Wort gemeldet. Die EU wiederum hat den Prozess von Anfang an in Frage gestellt, sich zu den Inhalten grundsätzlich kritisch geäußert und explizit nicht an den Verhandlungen beteiligt. Nachdem Deutschland ein Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verabschiedet und die EU-Kommission eine Regulierung angekündigt hat, sollte einer aktiven und konstruktiven Teilnahme an den UN-Verhandlungen eigentlich nichts mehr im Wege stehen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Menschenrechte und der Umwelt, sondern auch im Interesse deutscher und europäischer Unternehmen an weltweit gleichen Wettbewerbsbedingungen.

Literatur

- Amnesty International Deutschland/Brot für die Welt/Germanwatch/MISEREOR (2017): Kein Mut zu mehr Verbindlichkeit. Kommentar deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung, 6. Februar; https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-06_CorA-ForumMR-VENRO_NAP-Kommentar_%c3%bcberarb.pdf
- Business and Human Rights Resource Center (BHRRCC) (2021): Unternehmens-Statement: Unsere Verantwortung in einer globalisierten Welt, Stand März 2021; <https://www.business-humanrights.org/de/schwerpunkt-themen/mandatory-due-diligence/gesetz/>
- BMAS/BMZ (2020): Entwurf für Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz), 10. März; https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/Lieferkettengesetz-Eckpunkte-10.3.20.pdf
- CDU/CSU/SPD (2018): Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de>
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2017): General Comment 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, E/C.12/GC/24, 23. Juni 2017.
- CorA/Forum Menschenrechte/VENRO (2015): Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Anforderungen an einen deutschen Aktionsplan; <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/positionspapier-aktionsplan-wirtschaft-und-menschenrechte-2015.pdf>

- CorA/DGB/Forum Menschenrechte/Transparency International/VENRO/Verbraucherverband Bundesverband/WWF (2020): Stellungnahme zum dritten Zwischenbericht des Monitorings deutscher Unternehmen zur Erhebungsphase 2020; https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_NAP_Wirtschaft_und_Menschenrechte_2020_WEB.pdf
- Cossart, Sandra/Silvestre, Mathilde (2021): Four Years Later – The Impact and Potential of the French on the Duty of Vigilance. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 15, Nr. 1, 84-101.
- Deutsche Bundesregierung (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020; <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>
- Deutsches Global Compact Netzwerk (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, deutsche Version, 2. Auflage; <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 28. Februar 2021; https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_im_Rahmen_der_Verbaeandeanhoerung_zum_Referentenentwurf_des_BMAS.pdf
- Deutschlandfunk (2020): Streit um das geplante Lieferkettengesetz, Interview mit Steffen Kampeter, 14. Juli; Streit um geplantes Lieferkettengesetz – „Kein Appell der deutschen Wirtschaft gegen Menschenrechte“ (Archiv) ([deutschlandfunk.de](https://www.deutschlandfunk.de))
- Dohmen, Caspar (2020): Wirtschaftsverbände wollen Lieferkettengesetz aushöhlen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 1. September.
- European Center für Constitutional and Human Rights (ECCHR) (2018): OECD-Beschwerde gegen TÜV Rheinland; https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/Fallbeschreibung_RanaPlaza_TueVRheinland_OECD.pdf
- ECCHR (2020): Fabrikbrand in Pakistan: Billige Textilproduktion, lebensgefährliche Arbeit; https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/Fallbeschreibung_KiK_Pakistan_Okt2020.pdf
- Europäische Kommission (2020): *Study on due diligence requirements through the supply chain*. Final Report. Brussels.
- Europäisches Parlament (2021): Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)); https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.pdf
- EY/Adephi/Systain/Focus Right (2020): Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Zwischenbericht Erhebungsphase 2020; abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de>
- Frankfurter Rundschau (2020): „Das verursacht keine gigantischen Kosten“, Interview mit Achim Truger, 18. September; <https://www.fr.de/wirtschaft/das-verursacht-keine-gigantischen-kosten-90047402.html>
- Friess, Susanne (2020): Die Katastrophe von Brumadinho: ein Horrorfilm. In: Fonari, Alexander/

- Führ, Vivien/Stamm, Norbert (Hg.): 14. Runder Tisch Bayern: Sozial- und Umweltstandards bei Unternehmen, 35-45; abrufbar unter: <https://www.eineweltnetzwerkbayern.de>
- Grabosch, Robert (2020): *Internationale Sorgfaltspflichtengesetze. Lessons learnt* für die deutsche Debatte. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/16821.pdf>
- Heydenreich, Cornelia/Paasch, Armin/Kusch, Johanna (2014): *Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand*. Aachen/Berlin: Bischöfliches Hilfswerk Misereor/Germanwatch.
- Heydenreich, Cornelia/Paasch, Armin (2017): *Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand*. Aachen/Berlin: Bischöfliches Hilfswerk Misereor/Germanwatch.
- Heydenreich, Cornelia/Paasch, Armin (2020): *Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte – Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand*. Aachen/Berlin: Bischöfliches Hilfswerk Misereor/Germanwatch.
- Initiative Lieferkettengesetz (2019): Anforderungen an ein wirksames Lieferkettengesetz; https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2019/09/Anforderungen-an-ein-wirksames-Lieferkettengesetz_Februar-2020.pdf
- Initiative Lieferkettengesetz (2020a): Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes. Ein Gutachten der Initiative Lieferkettengesetz mit Unterstützung von Rechtsanwalt Robert Grabosch, Kanzlei Schweizer Legal; https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/02/200527_lk_rechtsgutachten_webversion_ds.pdf
- Initiative Lieferkettengesetz (2020b): Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz. Zivilgesellschaftliche Auswertung, Juli; https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/Initiative-Lieferkettengesetz_Auswertung-Eckpunkte.pdf
- Initiative Lieferkettengesetz (2020c): Von Bananen bis Bauxit: Warum wir ein Lieferkettengesetz brauchen, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz, Dezember; <https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/12/Initiative-Lieferkettengesetz-Von-Bananen-bis-Bauxit.pdf>
- Initiative Lieferkettengesetz 2021a: Aufruf von Ökonom*innen zur Einführung eines Lieferkettengesetzes in Deutschland; <https://lieferkettengesetz.de/oekonominnen-statement/>
- Initiative Lieferkettengesetz 2021b: Was das neue Lieferkettengesetz liefert – und was nicht. Eine Analyse der Initiative Lieferkettengesetz, Juni; https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/06/Initiative-Lieferkettengesetz_Analyse_Was-das-neue-Gesetz-liefert.pdf
- Initiative Lieferkettengesetz 2021c: Fragen und Antworten zum neuen Lieferkettengesetz, Oktober 2021; https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/11/Initiative-Lieferkettengesetz_FAQ-Deutsch.pdf
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM 2021): Anzeige „Mehr schlecht als Menschenrecht“, 8. Juni; <https://www.insm.de/insm/ueber-die-insm/insm-anzeigen/mehr-schlecht-als-menschenrecht>
- MISEREOR (2020): 230 Bischöfe fordern weltweit Lieferkettengesetze, Pressemitteilung, 28. September; <https://www.misereor.de/presse/pressemitteilungen-misereor/ueber-230-bischoefe-fordern-wirksame-lieferkettengesetze>
- Müller, Gerd (2021): Rede von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht in Lieferketten vor dem Deutschen Bundestag, 11. Juni; <https://www.bmz.de/de/aktuelles/reden/minister-mueller/rede-bundestag-lieferkettengesetz-83522>
- OIE/ICC/BIAC (2011): Joint Statement on Business & Human Rights to the United Nations Human Rights Council, Genf, 30. Mai; abrufbar unter: <https://www.ioe-emp.org>

- Paasch, Armin (2018): Menschenrechte vor Profit. Das geplante UN-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte. In: Fonari, Alexander et al.: Zwölfter Runder Tisch Bayern: Sozial- und Umweltstandards bei Unternehmen, Eine Welt Netzwerk Bayern, 15-30; abrufbar unter: <http://www.eineweltnetzwerkbayern.de>
- Paasch, Armin/Seitz, Karolin (2020a): Verwässern – Verzögern – Verhindern: Wirtschaftslobby gegen Menschenrechte und Umweltstandards, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz, Juli; <https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/Initiative-Lieferkettengesetz-Briefing-Wirtschaftslobby-gegen-Menschenrechte.pdf>
- Paasch, Armin/Seitz, Karolin (2020b): Wirtschaftslobby: Mit Falschmeldungen gegen das Lieferkettengesetz, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz, Oktober; https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/10/Initiative-Lieferkettengesetz_Briefing-Okt-2020_Falschmeldungen-Wirtschaftslobby.pdf
- Paasch, Armin/Seitz, Karolin (2021): Lieferkettengesetz: Aufstand der Lobbyisten, MISEREOR, Brot für die Welt, Global Policy Forum, April; <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/briefing-lieferkettengesetz-aufstand-der-lobbyisten-2021.pdf>
- Ruggie, John (2021): Brief an die Bundesregierung, 9. März; https://media.business-humanrights.org/media/documents/Shift_John-Ruggie_Letter_German-DD.pdf
- Saarbrücker Zeitung (2020): DIW-Chef Fratzscher zum geplanten Lieferkettengesetz, Interview, 15. Juli; Interview: DIW-Chef Fratzscher begrüßt geplantes Lieferkettengesetz (saarbruecker-zeitung.de)
- Schuerch, Res/Biggoer, Serge (2021): Neue menschenrechtliche Pflichten für Schweizer Unternehmen trotz Ablehnung der Konzernverantwortungsinitiative. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 15, Nr. 1, 102-116.
- Winistöfer, Herbert (2019): Respect for Human Rights. A Snapshot of the largest German Companies, Business and Human Rights Resource Center und School of Management and Law; https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/Respect_for_Human_Right_Full_Report_PUBLIC.pdf
- Wirtschaftsrat der CDU e. V. (2021): Lieferkettengesetz muss im Bundestag gestoppt werden, Pressemitteilung, 12. Februar; <https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/lieferkettengesetz-muss-im-bundestag-gestoppt-werden-de?open>.
- Zacharakis, Zacharias (2020): Große Mehrheit der Bundesbürger für Lieferkettengesetz. In: *Zeit-Online*, 15. September; <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-09/umfrage-lieferkettengesetz-einhaltung-menschenrechte-unternehmen-cdu-peter-altmaier>
- Zeit-Online (2020): Wirtschaftsweiser: Lieferkettengesetz schadet der Wirtschaft, 26. August: Menschenrechte: Wirtschaftsweiser: Lieferkettengesetz schadet der Wirtschaft.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2241>



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Politische Bildung

Peter Massing

Politische Bildung in der Bundesrepublik Deutschland

Grundlagen – Kontroversen – Perspektiven

Dieser Band verbindet Grundbegriffe, theoretische Grundlagen, Positionen und vor allem Kontroversen, die den wissenschaftlichen Diskurs zur schulischen politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt geprägt haben und noch prägen. Ergänzend und zur Orientierung findet sich neben den notwendigen Begriffsklärungen zu Beginn eine kurze Chronologie der politischen Bildung in der Bundesrepublik. Abschließend richtet sich der Blick auf die Relevanz der einzelnen Entwicklungen für die Fachdiskussion in der aktuellen politischen Bildung und deren Implikationen für die Perspektiven der politischen Bildung in Zukunft.

Das Buch wendet sich an Lehramtsstudierende sowie an Lehrkräfte und Referendarinnen und Referendare der entsprechenden Fächer.



ISBN 978-3-8252-5720-0,
144 S., ₤ 16,90

PDF: ISBN 978-3-8385-5720-5, € 13,99

Der Autor

Dr. Peter Massing war Professor für Sozialkunde und Didaktik der Politik am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen zur Fachdidaktik politischer Bildung und zum Politikunterricht vorgelegt.



FORUM

Ingo Juchler

Aporien des Rechts: Ferdinand von Schirachs Theaterstücke in der politischen Bildung

„Ich bin alles andere als ein Pädagoge. Das ist mir zuwider, auf die wenigsten Fragen weiß ich eine Antwort. Ich kann nur Fragen stellen.“

Ferdinand von Schirach

„Que sais-je?“

„Unsereiner, der seinem Verstand das Recht abspricht, endgültige Urteile zu fällen, schaut sich die andersartigen Meinungen leidenschaftslos an, und wenn er ihnen auch nicht seine Zustimmung gewährt, finden sie bei ihm doch ein geneigtes Ohr.“

Michel de Montaigne

1. Recht und politische Bildung

Ferdinand von Schirachs Theaterstücke „Terror“ und „Gott“ handeln von aktuellen rechtlichen Themen. Diese werden mit grundsätzlichen Fragen der Rechtsphilosophie und Ethik verwoben. Doch obgleich von Schirach „alles andere als ein Pädagoge“ (Schirach 2021b: 34) sein möchte, sind seine Theaterstücke für das Publikum äußerst lehrreich – indem sie sich jeglicher Belehrung enthalten, regen die darin aufgeworfenen und aporetisch dargestellten rechtlich-ethischen Fragen Zuschauerinnen und Zuschauer zur Reflexion, Diskussion und eigenständigen Urteilsbildung an.

Die Urteilsbildung in rechtlichen Belangen stellt gleichfalls eine Aufgabe des Unterrichtsfaches politische Bildung dar. Zwar umfasst dieses als schulisches Integrationsfach die Disziplinen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Recht. Doch gerade rechtliche Inhalte werden in den Curricula der verschiedenen Bundesländer wie folglich auch in der unterrichtlichen Praxis eher stiefmütterlich behandelt. Aus der Perspektive der politischen Bildung erscheint es darum prima facie umso reizvoller, Schirachs Theaterstücke in den Schulunterricht zu integrieren. Sie beziehen sich jeweils auf aktuelle Themen der Gesetzgebung und der Rechtsprechung – „Terror“ auf das

Luftsicherheitsgesetz in der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 und „Gott“ auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des § 217 StGB, der die geschäftsmäßige Förderung der Beihilfe zum Suizid unter Strafe stellte. Dabei führen diese Themen die handelnden Personen in den Stücken immer wieder zur Diskussion fundamentaler rechtlicher wie ethischer Fragen: Was zeichnet die Würde des Menschen aus? Lassen sich Menschenleben in einer Dilemma-Situation miteinander verrechnen? Gibt es Grenzen des Rechts zur Selbstbestimmung? Wie können Autonomie und Würde bis zum Ende des Lebens gewahrt werden? Die in Schirachs Theaterstücken aufgeworfenen rechtlichen Fragen sind stets mit philosophischen verweben.



Abb. 1: Darf man in Notsituationen Menschenleben gegeneinander aufwiegen? Szene aus der Aufführung von „Terror“ am Schauspiel Frankfurt (Foto: Birgit Hupfeld)

Für das Theaterpublikum wie auch für Schülerinnen und Schüler besonders reizvoll ist die antithetische Struktur der Stücke, wodurch die gegensätzlichen Positionen der Akteurinnen und Akteure verdeutlicht werden und zum permanenten Perspektivwechsel einladen. Darüber hinaus wird in „Terror“ und „Gott“ jeweils explizit eine Abstimmung des Publikums eingefordert. Doch diese Urteilsbildung kann nur eine vorläufige sein und soll eher dazu anregen, sich weiter über die in Frage stehenden Aporien Gedanken zu machen und sich mit Anderen darüber auszutauschen. Ferdinand von Schirach hat diesen Prozess bereits in der Dramaturgie seiner Theaterstücke vorgesehen:

So verkündet in „Terror“ der Vorsitzende je nach Abstimmung des Publikums eine Verurteilung oder einen Freispruch des Angeklagten. Nach der Abstimmung des Publikums in „Gott“ über die Frage „Halten Sie es für richtig, dass Herr Gärtner Pentobarbital bekommt, um sich töten zu können?“ und der Verkündung des Ergebnisses durch die Vorsitzende, halten ein Mitglied des Ethikrates und der Rechtsanwalt noch ihre Schlussvorträge – und vertreten darin grundlegend unterschiedliche Positionen. Am Ende der Theateraufführungen muss sich das Publikum also weiter über diese Themen Gedanken machen.

2. Skeptische Methode: Das Argumentieren in *utramque partem*

Der dramaturgische Aufbau von „Terror“ und „Gott“, der nach der Abstimmung des Publikums nochmals zwei konträre Positionen zu Wort kommen lässt, erinnert an die skeptische Methode des Argumentierens nach beiden Seiten. Ferdinand von Schirach lässt in „Terror“ nach den Plädoyers von Staatsanwaltschaft und Verteidigung den Vorsitzenden selbst auf einen berühmten Vertreter dieses Verfahrens hinweisen: Er berichtet vom griechischen Philosophen Karneades, der an zwei aufeinanderfolgenden Tagen in Rom Vorträge hielt, wobei er am ersten Tag vor seiner Zuhörerschaft Rechtsthesen zur Gerechtigkeit verteidigte, die er am nächsten Tag wieder verwarf. Von Schirach spielt hier auf eine athenische Gesandtschaft von Philosophen an, die im Jahre 155 v.u.Z. in Rom auftrat. Sie sollte dafür Sorge tragen, dass die hohen Strafzahlungen, die Athen für die Okkupation der Stadt Oropos von Rom auferlegt worden waren, reduziert werden. Der Gesandtschaft gehörten die Vorsteher von drei athenischen Philosophenschulen an: Diogenes von Babylon vertrat die Stoa, Kritolaos die Peripatetische Schule und Karneades die Neue Akademie. Durch die Wahl der drei Philosophen wollte die Stadt Athen das Renommee derselben für ihre außenpolitischen Zwecke nutzen. Die Zeit des Wartens, bis vor dem römischen Senat die Angelegenheit entschieden wurde, füllten Diogenes von Babylon, Kritolaos und Karneades durch Reden vor der interessierten römischen Öffentlichkeit. Am nachhaltigsten blieben dem Publikum die Vorträge des Karneades im Gedächtnis: Der athenische Philosoph zeigte in seiner ersten Rede die Vorzüge einer gerechten Handlungsweise auf, sowohl was die inneren Angelegenheiten eines politischen Gemeinwesens betrifft als auch in den auswärtigen Angelegenheiten. Am nächsten Tag vertrat er in einer gleichfalls brillanten Rede die konträre Position: Ein politisches Gemeinwesen stütze sich nach innen wie nach außen nicht auf Gerechtigkeit, sondern auf Macht. Wollten die Römer

in ihren auswärtigen Angelegenheiten gerecht handeln, müssten sie ihr Weltreich aufgeben, in ihre Hütten zurückkehren und in Armut leben: „Es gebe kein natürliches Recht; daher verteidigten alle Lebewesen gerade unter Führung der Natur ihre eigenen Vorteile, und deshalb müsse man die Gerechtigkeit, wenn sie für die Interessen Anderer sorgt, die eigenen vernachlässigt, Dummheit nennen. Und wenn alle Staaten, in deren Hand Herrschaft sei, und gerade die Römer, die den ganzen Erdkreis in Besitz genommen hätten, der Gerechtigkeit nachgehen und jedem das Seine zurückerstatten wollten – das sie sich mit Waffengewalt angeeignet haben –, dann müssten sie zu ihren Hütten und ihrer Dürftigkeit zurückkehren. Falls sie das tun, sind sie zwar als gerecht, indes zwangsläufig als töricht zu beurteilen, da sie, um Anderen zu nützen, es darauf anlegen, sich zu schaden.“ (Lactantius 2001: 116)

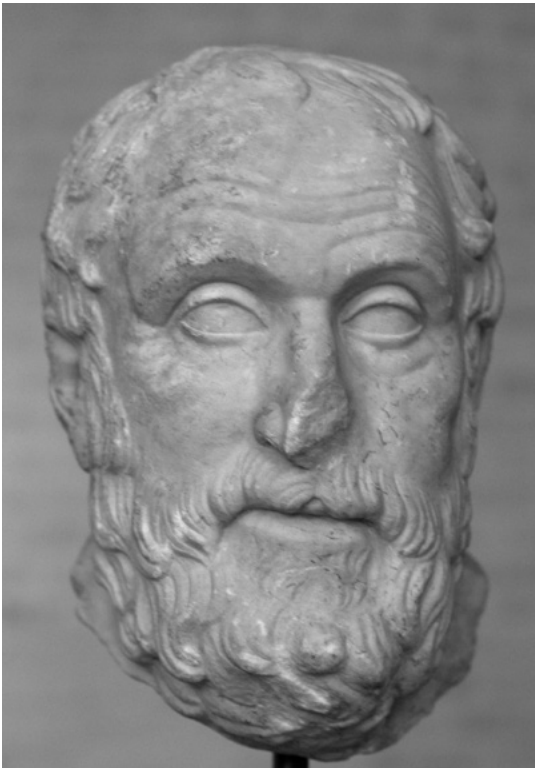


Abb. 2: Prägte die skeptische Methode des Nach-beiden-Seiten-Argumentierens nachhaltig: Carneades von Kyrene (214/213 – 129/128 v.u.Z.). Römische Kopie einer athenischen Sitzstatue, Glyptothek, München (Wikimedia Commons)

Die Reden des Karneades sorgten unter seiner römischen Zuhörerschaft für Furore. Allerdings erkannte Cato der Ältere darin eine Gefährdung der bildungshungrigen Jugend: „Cato aber war von Anfang an unzufrieden damit, als der große Bildungseifer die Stadt ergriff, weil er fürchtete, die jungen Leute möchten, wenn sie ihren Ehrgeiz nach dieser Seite wendeten, alsbald den Ruhm der Beredsamkeit höher schätzen als den der Taten und des Krieges“ (Plutarch 2001: 481) – und forderte deshalb vom Senat die beschleunigte Durchführung des Verfahrens, sodass die athenischen Philosophen rasch ihre Heimreise antreten würden. Gleichwohl konnte er nicht verhindern, dass Karneades durch seine philosophischen Reden „entscheidend zur Einbürgerung der Philosophie in Rom beitrug“. (Görler 1994: 853) Aus Perspektive der Stadt Athen wiederum war die Philosophengesandtschaft überaus erfolgreich, konnte doch die ursprüngliche Strafe von 500 auf 100 Talente gemindert werden.

Für die politische Bildung ist das von Karneades vor der römischen Hörschaft angewandte Verfahren in besonderer Weise von didaktischer Relevanz: Die konträren Reden des Karneades wie die alternativen Urteilsverkündungen in „Terror“ und den nicht vereinbaren Schlussvorträgen in „Gott“ verweisen das Publikum auf seine Aufgabe der weiteren eigenständigen Auseinandersetzung mit den strittigen Inhalten, ob in geistiger Reflexion für sich selbst oder in der Diskussion mit Anderen. Neben den Möglichkeiten der inhaltlichen Beschäftigung mit rechtlichen und ethischen Normen als Grundlagen des menschlichen Zusammenlebens in der Demokratie bieten von Schirachs Theaterstücke die Gelegenheit, ein für die jeweilige Abstimmung getroffenes Urteil durch die Präsentation der konträren Urteile bzw. Schlussvorträge nochmals zu reflektieren. Dadurch kann man sich den vorläufigen Charakter des eigenen Urteils selbst vor Augen führen.

An den in „Terror“ und „Gott“ vorgesehenen Abstimmungen des Publikums entzündete sich allerdings zum Teil heftige Kritik. Für den politischen Unterricht ist es deshalb angezeigt, den Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu bieten, sich mit den dabei vorgebrachten Argumenten kritisch auseinanderzusetzen. Doch ist es Ferdinand von Schirach beim Zuschauerurteil weder um einen populistischen Effekt zu tun noch möchte er sein Publikum im Hinblick auf dessen Urteilsbildung in eine bestimmte Richtung lenken. Vielmehr werden in seinen Theaterstücken ethische Fragen im Bereich des Rechts aufgeworfen, die über das Rechtliche hinausweisen. „Terror“ und „Gott“ handeln von aktuellen Aporien des Rechts, auf die es keine Antworten im Sinne von „richtig“ und „falsch“ gibt. Insofern ist es für die Dramaturgie der Stücke nur konsequent, dass – entsprechend der Vorgehensweise

des Karneades – nach der Entscheidung des Publikums in „Terror“ und „Gott“ abermals zwei konträre Positionen vorgestellt werden, für die jeweils viele Argumente sprechen, die sich aber dennoch inhaltlich gänzlich ausschließen. Gerade durch diese Anlage der Theaterstücke erreicht Ferdinand von Schirach seine Intention, dass nach dem Theaterbesuch das Publikum über die in den Stücken aufgeworfenen existenziellen Fragen weiter reflektiert und diskutiert. Gleiches gilt für die Beschäftigung der Schülerinnen und Schüler mit den Theaterstücken im politischen Unterricht.

Für die schulische politische Bildung sind „Terror“ und „Gott“ neben deren Thematisierung rechtlicher und ethischer Grundfragen gerade auch wegen der darin dargestellten Dilemmata von didaktischer Relevanz: Durch die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Aporien können die Lernenden mit der skeptischen Methode des Nach-beiden-Seiten-Argumentierens vertraut werden und diese im Kontext ihrer eigenen politischen Urteilsbildung nutzen. Karneades hatte als Scholarch der Neuen Akademie, die einen im Vergleich zum Pyrrhonismus gemäßigten Skeptizismus lehrte, vor seinem römischen Auditorium das Argumentieren *in utramque partem* par excellence vorgeführt: Verteidigte der athenische Philosoph zunächst äußerst überzeugend die Gerechtigkeit als Prinzip für die gedeihliche Entwicklung eines politischen Gemeinwesens, so redete er am darauffolgenden Tag in gleicher Weise brillant der Ungerechtigkeit das Wort. Philosophisch wandten sich Karneades und die Neue Akademie gegen jedweden Dogmatismus. Aufgrund der Unzulänglichkeiten des menschlichen Erkenntnisvermögens sei die Erkenntnis absoluter Wahrheiten nicht erreichbar. Doch führt diese skeptische Haltung nicht zum Verlust jeglicher Orientierung für das menschliche Handeln. Vielmehr gilt es, statt letzter Gewissheit das Glaubhafte in Erfahrung zu bringen. Eben dazu diente die erkenntniskritische Methode des *In-utramque-partem-disserere*: Durch das Argumentieren für beide Seiten tritt das jeweils Wahrscheinliche und Glaubhafte hervor, was der praktischen Lebensführung als Maßgabe und Handlungskriterium dienen kann.

Für die politische Bildung erweist sich die Nutzung der skeptischen Methode als Erweiterung des didaktischen Repertoires zur Erreichung des übergeordneten Ziels aller politischen Bildungsbemühungen – der politischen Urteilsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler. Die unterrichtliche Auseinandersetzung mit konträren Positionen schult die Lernenden in der bewussten Abwägung der verschiedenen Auffassungen und ermöglicht ihnen nach gründlicher Reflektion der jeweils vorgebrachten Argumente ein reflektiertes politisches Urteil in der Sache. Zugleich lehrt die

skeptische Methode jedoch auch, das eigene Urteil nicht als letztgültige Gewissheit zu verstehen und gegenüber Anderen dogmatisch zu vertreten. Vielmehr wahrt eine prinzipielle Skepsis auch hinsichtlich des eigenen Urteils eine offene Haltung bezüglich neuer Erkenntnisse und Erfahrungen in der fraglichen politischen Angelegenheit. Dadurch bleibt das einmal getroffene Urteil nicht starr und gewissermaßen in Stein gemeißelt: Die skeptische Methode regt grundsätzlich zum Überdenken des getroffenen Urteils an und ermöglicht so gegebenenfalls auch dessen Revision. Letztlich kann eine skeptische Haltung – auch im Verhältnis zum eigenen Urteil – zu Toleranz gegenüber den Meinungen und Urteilen Anderer beitragen: Die prinzipielle Bereitschaft zur Änderung der eigenen Position aufgrund neuer Argumente führt zu einer Offenheit hinsichtlich der politischen Haltung von anderen Menschen in der pluralistischen Gesellschaft.

3. Menschenwürde und Kontingenz des positiven Rechts

„Terror“ und „Gott“ rühren an rechtlich-ethischen Grundfragen und daran, was das menschliche Leben auszeichnet – seine Würde. So stellt sich in „Terror“ einem Piloten der Luftwaffe die Frage, ob er eine von Terroristen entführte Passagiermaschine abschießen soll, die offensichtlich als Waffe instrumentalisiert in ein vollbesetztes Fußballstadion steuert. Darf er die Leben der 164 Insassen des Flugzeuges gegen die Leben der 70.000 Zuschauer im Stadion abwägen? In „Gott“ wird in einer Sitzung des Ethikrates über die Frage diskutiert, ob ein Arzt beim Suizid eines sterbewilligen Menschen helfen soll. Für den Anwalt des Sterbewilligen stellt dies eine Frage um die Autonomie und Würde des Patienten dar, der zu entsprechen sei. Der theologische Sachverständige argumentiert gleichfalls mit der Würde des Menschen und folgert daraus, dass jedes Leben unentbehrlich sei und wir es aus Prinzip nicht nehmen dürften.

Ferdinand von Schirach wirft in seinen Theaterstücken diese Grundfragen nach der Menschenwürde zwar auf, ihre Beantwortung lässt er jedoch offen und überlässt diese dem Publikum. In „Terror“ müssen folglich die Zuschauerinnen und Zuschauer die utilitaristische Position, wonach durch den Abschuss des entführten Passagierflugzeuges die größere Zahl der Menschenleben im Fußballstadion gerettet werden konnte, mit der von Immanuel Kant begründeten Haltung, der entsprechend der Mensch nie als Mittel zum Zweck verdinglicht werden darf, miteinander abwägen. Rein rechtlich betrachtet wurde diese Frage durch die Entscheidung des Bundesver-

fassungsgerichts vom 15. Februar 2006 geklärt: So missachte der Abschuss einer von Terroristen entführten und zur Waffe umfunktionierten Passagiermaschine deren Insassen „als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten. Sie werden dadurch, dass ihre Tötung als Mittel zur Rettung Anderer benutzt wird, verdinglicht und zugleich entrechtlicht; indem über ihr Leben von Staatswegen einseitig verfügt wird, wird den als Opfern selbst schutzbedürftigen Flugzeuginsassen der Wert abgesprochen, der dem Menschen um seiner selbst willen zukommt.“ (Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2006) Die ethischen und rechtsphilosophischen Herausforderungen, welche die Tat des Kampfpiloten aufwerfen, bleiben während des Stückes gleichwohl präsent. Sowohl Staatsanwaltschaft wie Verteidigung beziehen in ihren Reden konkrete Fallbeispiele von ähnlichen Dilemmata ein und nutzen diese jeweils als Argumente für eine Verurteilung bzw. für den Freispruch des Angeklagten. Als Zuschauerin und Zuschauer ist man hin und her gerissen, welche ethische und rechtliche Haltung man nun für diesen Fall als angemessen erachtet. Der theatrale Raum bietet dem Publikum so die Möglichkeit, unterschiedliche und sich ausschließende ethisch-rechtliche Positionen einzunehmen und geistig durchzuspielen.

In der politischen Bildung könnte zur Vertiefung dieser Thematik das „Brett des Karneades“ herangezogen werden. Der athenische Philosoph veranschaulichte während seiner oben bereits erwähnten Reden über die Gerechtigkeit vor seinem römischen Auditorium die Problematik der Strafbarkeit in einer Notsituation anhand des Beispiels zweier Schiffbrüchiger: Die beiden Matrosen wollen sich an einer rettenden Planke festhalten, die jedoch nur eine Person trägt, sodass der eine Schiffbrüchige den anderen wegstößt und ertrinken lässt. Das „Brett des Karneades“ gibt seitdem bis heute den Anstoß für ethische, rechtsphilosophische und literarische Auseinandersetzungen zur Tötung in Notstandsfällen. Immanuel Kant stellt in diesem Kontext fest: „Wenn aber von einem, welcher einen andern Schiffbrüchigen von seinem Brett stößt, um sein eigenes Leben zu erhalten, gesagt wird: er habe durch seine Not (die physische) ein Recht dazu bekommen: so ist das ganz falsch. Denn, mein Leben zu erhalten, ist nur bedingte Pflicht (wenn es ohne Verbrechen geschehen kann); einem andern aber, der mich nicht beleidigt, ja gar nicht einmal in Gefahr, das meinige zu verlieren, bringt, es nicht zu nehmen, ist unbedingte Pflicht.“ (Kant 1991: 157). Nach Kant kann die Tat des überlebenden Matrosen zwar nicht straflos bleiben, sie sollte jedoch letztlich nicht bestraft werden.



Abb. 3: Dürfen wir autonom über unser Leben und Sterben verfügen? Szene aus der Aufführung von „Gott“ am Berliner Ensemble (Foto: Matthias Horn)

Schließlich können „Terror“ und „Gott“ die Schülerinnen und Schüler dazu anregen, sich mit der Kontingenz und Änderbarkeit des von Menschen gesetzten Rechts auseinanderzusetzen. In beiden Theaterstücken wird eine real vollzogene Revision des positiven Rechts thematisiert, die jedoch die den gesetzlichen Veränderungen zugrunde liegenden ethischen und rechtlichen Fragen jeweils nicht gänzlich beantwortet, sondern Anlass für die dramaturgisch inszenierten Debatten bietet. So beschloss der Deutsche Bundestag vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben (am 11. Januar 2005 erlassen). Doch der entscheidende § 14 über die Einsatzmaßnahmen, wonach in Abs. 3 die „unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt“ für zulässig erklärt wurde, „wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“, wurde wie oben dargelegt, vom Bundesverfassungsgericht etwa ein Jahr später für verfassungswidrig und nichtig erklärt, da er gegen die Würde des Menschen verstoße. Diese Änderung des positiven Rechts durch das höchste deutsche Gericht bildet die juristische Grundlage für den Prozess gegen den Kampfpiloten in „Terror“.

Auch in „Gott“ wird die Kontingenz des Rechts augenfällig vorgeführt: In seinem Urteil vom 26. Februar 2020 erklärte das Bundesverfassungsgericht § 217 StGB für

verfassungswidrig. Dieser war am 6. November 2015 vom Deutschen Bundestag beschlossen worden und hatte die geschäftsmäßige Förderung eines Suizids unter Strafe gestellt. Offen bleibt jedoch auch nach diesem Urteil die Frage, wie die Beihilfe zum Suizid künftig gesetzlich zu regeln ist. In „Gott“ wird diese existentielle Frage aufgeworfen und aus verschiedenen Perspektiven – ethisch, theologisch, juristisch, politisch – diskutiert. Die Antwort darauf – und das ist das Verdienst des Autors – bleibt auf der Theaterbühne offen, auch wenn das Publikum darüber abstimmt. Die Frage schwebt auch nach der Vorstellung des Abstimmungsergebnisses im theatralen Raum und das Argumentieren *in utramque partem* wird durch die Schlussvorträge eines Mitglieds des Ethikrates auf der einen und des Strafverteidigers auf der anderen Seite fortgesetzt. Der Rechtsanwalt vertritt dabei die Position des gemäßigten Skeptikers und formuliert angesichts der Herausforderungen der pluralen Gesellschaft in Tradition von Karneades und Protagoras: „Der Mensch ist ein ambivalentes Wesen, wir alle sind gut und böse zugleich und ergeben trotzdem ein halbwegs plausibles Ganzes. Und mit unserer Gesellschaft ist es nicht anders. Sie ist nicht homogen, sondern gespalten, gegensätzlich, vielschichtig und völlig uneins. Wir glauben heute an Gott, Allah, Buddha, an das fliegende Spaghettimonster oder nur an uns selbst. Aber uns vereint als aufgeklärte Gesellschaft dann doch die eine Sache: Wir können nie letztgültig wissen, was richtig und was falsch ist, absolute Urteile über die Welt gibt es nicht. [...] Wenn wir begreifen, dass wir die absolute Wahrheit nicht kennen und nie kennen werden, dann müssen wir großzügig sein. Der Mensch selbst ist dann das Maß – nicht die Natur, keine Ideologie, keine Religion, keine Kirche, kein Gott.“ (Schirach 2020: 117 f.)

Literatur

- Görler, Woldemar (1994): Älterer Pyrrhonismus – Jüngere Akademie – Antiochos aus Askalon. In: *Grundriss der Geschichte der Philosophie. Begründet von Friedrich Ueberweg. Die Philosophie der Antike, Bd. 4/2: Die hellenistische Philosophie*. Herausgegeben von Hellmut Flashar. Basel: Schwabe, 717-989.
- Kant, Immanuel (1991): Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis. In: Kant, Immanuel: *Werkausgabe, Bd. XI: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1*. Herausgegeben von Wilhelm Weischedel. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 125-172.
- Lactantius (2001): *Göttliche Unterweisungen in Kurzform*. Eingeleitet, übersetzt und erläutert von Eberhard Heck und Gudrun Schickler. München/Leipzig: K.G. Saur.
- Montaigne, Michel de (2016): *Essais*. Erste moderne Gesamtübersetzung von Hans Stilett. Berlin: Eichborn.
- Plutarch (2001): *Fünf Doppelbiographien. 1. Teil: Alexandros und Caesar. Aristeides und Marcus Cato. Perikles und Fabius Maximus*. Düsseldorf/Zürich: Artemis & Winkler.

- Schirach, Ferdinand von (¹⁰2016): *Terror. Ein Theaterstück und eine Rede*. München: btb Verlag.
- Schirach, Ferdinand von (2020): *Gott. Ein Theaterstück*. München: Luchterhand.
- Schirach, Ferdinand von (2020a): Salzburger Rede. In: Schmidt, Bernd (Hg.): *Terror. Das Recht braucht eine Bühne. Essays, Hintergründe, Analysen*. München: btb Verlag, 15-26.
- Schirach, Ferdinand von (2020b): „Als Helden bleiben nur das Recht und die Moral.“ Über das Theater, die Kritik und die Gesellschaft. Ferdinand von Schirach im Gespräch mit Detlev Baur. In: Schmidt, Bernd (Hg.): *Terror. Das Recht braucht eine Bühne. Essays, Hintergründe, Analysen*. München: btb Verlag, 27-36.
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz vom 15. Februar 2006. In: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.pdf?__blob=publicationFile&v=1; Zugriff am 5. August 2021.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2242>

Sören Torrau

Jeder Mensch – ein Impuls für die Menschenrechtsbildung?

ZUR ROLLE JUNGER MENSCHEN ALS GESTALTUNGSTRÄGER

„Eine Verfassung, die wird ja auch immer weiterentwickelt, die wird ja immer wieder überarbeitet, weil sich die Menschen weiterentwickeln und alles drum herum sich weiterentwickelt.“

Diese Aussage stammt nicht von Ferdinand von Schirach. Sie ist auch keiner Kolumne einer großen Tageszeitung entnommen, die sich mit dem kürzlich veröffentlichten und medienwirksamen Diskussionsvorschlag *Jeder Mensch* des deutschen Juristen und Bestsellerautoren auseinandersetzt. Sie kommt von einem siebzehnjährigen Hamburger Stadtteilschüler, der sich im Politikunterricht fragt, wie sich Gesellschaften entwickeln und wie Menschen menschenrechtspolitisch auf gegenwärtige Herausforderungen antworten können. Wie können Gesellschaften lernen mit dem menschengemachten Klimawandel, der zunehmenden Algorithmisierung gesellschaftlicher Verhältnisse oder mit Menschenrechtsverletzungen in globalisierten Produktionsprozessen umzugehen, für die sich keiner verantwortlich zeigt?

Diese Fragen thematisiert auch Ferdinand von Schirach. *Jeder Mensch* ist eine Skizze, mit der aktuelle Problemlagen menschen- und verfassungsrechtlich bearbeitet werden sollen. Dazu stellt er „sechs neue Grundrechte“ zur Abstimmung und lädt seine Leser*innen ein, über die in einer demokratischen Gesellschaft verankerten, dauerhaften, unveräußerlichen und einklagbaren Grundrechte nachzudenken. Der Vorschlag lautet die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1953, die Verfassungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2009 um sechs Artikel zu erweitern: Umwelt, digitale Selbstbestimmung, künstliche Intelligenz, Wahrheit, Globalisierung und Grundrechtsklage.

Schirach diagnostiziert Leerstellen, insbesondere in der EU-Grundrechtecharta, die die genannten Erweiterungsvorschläge nicht direkt benennt. Darüber hinaus

fehle es ihr, so der Autor, ganz im Gegensatz zur *Virginia Declaration of Rights* und der *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* an utopischem Impetus. Als Leser*in wird man zu einem Gedankenexperiment eingeladen: „Stellen Sie sich vor, es gäbe sechs neue Grundrechte. Grundrechte, die einfach sind, naiv, und Ihnen utopisch erscheinen mögen. Aber genau darin könnte ihre Kraft liegen.“ (Schirach 2021: 16f.)

Um Missverständnissen vorzubeugen: Ziel sei nicht eine möglichst detailliert formulierte Tischvorlage für eine verfassungsrechtliche Debatte auf internationalem Terrain. In einem ersten Medienecho lässt sich dieses Missverständnis vielerorts finden. Zu einem Erweiterungsvorschlag, mit dem „jeder Mensch wegen systematischer Verletzungen dieser Charta Grundrechtsklage vor den Europäischen Gerichten erheben“ (ebd.: 19) könnte, wird etwa kritisiert: „Das ist ein Wort. Jeder Mensch auf der weiten Welt kann vor europäischen Gerichten gegen jeden Mitgliedstaat (?) oder gegen die Union (?) eine subjektive Klage erheben?“ (Fischer 2021) Ziel sei es vielmehr, so Schirach in einem jüngst veröffentlichten Podcast selbst, „politischen Druck“ auf die Mitgliedsstaaten der EU aufzubauen, einen europäischen Konvent einzuberufen, um sich mit diesen Fragen detailliert befassen zu können. Der Autor ruft so zur Verfassungsgebung auf europäischer Ebene auf. Nach der Lektüre können Leser*innen auf der dazugehörigen Website eine Unterschrift leisten, um diesen Druck aufbauen zu helfen. Das hat dem selbstgenannten Projekt sowohl viele prominente Unterstützer*innen als auch harsche Kritik an Clicktivismus eingebracht – nicht zuletzt wegen des phasenweise überbordenden sprachlichen Stils, z. B. „den nachfolgenden Generationen etwas Glückliches, etwas Strahlendes zu hinterlassen.“ (Schirach 2021: 25)

Es ist davon auszugehen, dass *Jeder Mensch* in manchem Politikunterricht oder Projekt, das sich mit Menschenrechtsbildung beschäftigt, thematisiert wird. Nicht nur die Reichweite des prominenten Autors, sondern auch die Kürze und sprachliche Prägnanz könnten für Menschenrechtsbildner*innen Anlass sein, mit Kindern und Jugendlichen über Menschenrechte zu sprechen. Das von Schirach eingebrachte Gedankenexperiment lässt sich aus Perspektive der Menschenrechtsbildung mit der eingangs zitierten Schüleräußerung weiterentwickeln: Können die sechs vorgeschlagenen, einfach formulierten Grundrechte helfen, Kindern und Jugendlichen niedrigschwellige Lernwege für, über und durch Menschenrechte zu ebnen? Oder laufen sie Gefahr, menschenrechtspolitische Diskurse zu simplifizieren?

Stellen Sie sich also vor, Sie nähmen als Bildner*in diese „sechs neuen Grundrechte“, um mit Kindern und Jugendlichen über Menschenrechte ins Gespräch zu kommen: Was gilt es aus Perspektive der Menschenrechtsbildung zu berücksichtigen? Ist *Jeder Mensch* eine Chance für die Menschenrechtsbildung?

1. Über die Selbstverständlichkeit von Menschenrechten

Diese Frage lässt sich von zwei Standpunkten ausgehend diskutieren. Fokussieren könnten Menschenrechtsbildner*innen erstens die Sache selbst, also die menschenrechtspolitischen Diskurse zu Menschheitsfragen und der Notwendigkeit „neuer Rechte“. Das lässt sich mit Artikel 1 des Schirachschen Vorschlags exemplarisch verdeutlichen, dem Recht „in einer gesunden und geschützten Umwelt zu leben.“ (Schirach 2021: 18) Das liest sich eindeutig, nicht diskussionsbedürftig, „als selbstverständlich.“ (ebd.: 5) Ein Recht auf Umwelt also, das bislang in Menschenrechtsverträgen nicht explizit kodifiziert wird.

Diese Selbstverständlichkeit zu *fordern*, wie es Schirach formuliert, ist etwas anderes, als Selbstverständlichkeit vorauszusetzen. Sie zeigt auf die politische Dimension der Menschenrechte: kontroverse Auseinandersetzungen politischer Ansprüche zu den Rechten, die „gegenüber der öffentlichen Ordnung“ (Pollmann 2011: 156) und der Einschränkung staatlicher Gewalt eingefordert und realisiert werden müssen. Diese spiegeln sich in rechtlichen Garantien wider und sind einklagbar. Allgemeinverbindliche Entscheidungen sind im Falle der Menschenrechte nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene notwendig, sondern verlangen völkerrechtliche Verfahren, Institutionen und Kodifizierungen, die sich mit universellen Geltungsanspruch normativ begründen lassen.

Ein Recht auf Umwelt mit einer Erweiterung der Menschenrechte zu fordern ist eine politische Handlung, die Nationalstaaten, supranationale Institutionen und die internationale Staatengemeinschaft in die Pflicht nimmt, ihre Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten diesbezüglich zu erweitern. „Alle Menschen bleiben aufgerufen, die Grundwerte ihrer Gesellschaft zu reflektieren“ (Brechtken 2021: 10), was sich in demokratischen Gesellschaften kontrovers gestaltet. Beispiel Umwelt: Vor- und Nachteile eines explizit verankerten Rechts auf Umwelt werden nicht erst mit Schirach oder dem Urteilspruch des Bundesverfassungsgerichts diskutiert, das jüngst Teile des Klimaschutzgesetzes als verfassungswidrig eingestuft und Klima- und Umweltschutz mit Grundrechten verknüpft hat. Diese Diskussion begleitet Menschenrechtsverträge seit jeher, etwa, ob die „weitere ‚Ökologisierung‘ bereits bestehender Menschenrechte“ (Kämpf 2012: 298) wie dem „Recht auf Leben und Freiheit“ (AEMR, Art. 3) oder dem „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ (GG, Art. 2, Abs. 2) für den Umweltschutz ausreichte: Kommen Staaten ihrer Verantwortungspflicht zur Realisierung eines menschenrechtlichen Grundanspruchs auf ein

Recht auf Umwelt erst durch konkrete Einklagemöglichkeiten nach, die explizite Verankerungen verlangen? Reicht es, Umweltschutz als Politikziel auszuweisen (EU-Grundrechtecharta, Art. 37)? Könnte ein Recht auf Umwelt dem Umweltschutz wohlmöglich sogar schaden, weil dadurch anthropozentrische oder spezieisistische Weltbilder gestärkt würden?

In der Menschenrechtsbildung gilt das Zeigen auf diese immer schon vorhandene Kontroversität als elementar. Menschenrechtsbildung versucht bei Kindern und Jugendlichen Wissen, Haltungen und Einsatz für Menschenrechte anzubahnen, um ein Verständnis von Menschenrechten als „struggle concepts“ (Stammers 2009) zu entwickeln: Ein nicht nur „juristischer Kampf“, der erst mit „politischem Druck“ (Kaleck 2018: 114) ein Bewusstsein für die „contradictory nature of human rights and of the centrality of social struggle in forming and advancing them“ (O’Connell 2018: 982) schaffen kann. Präpolitisches Verstehen von Menschenrechten als abstrakte Sätze, die sich nicht mit der eigenen Lebenswelt verknüpfen lassen oder im Fall ihrer praktischen Nicht-Verwirklichung grundsätzlich infrage gestellt werden, sollte durch das Zeigen auf die immer schon vorhandene Kontroversität der Sache selbst junge Menschen in produktive Lernsituationen versetzen.

Es geht um ein Zeigen auf Kontroversen, auf Diskurse, wie es der Schüler aus der Eingangsszene am Beispiel von Klima- und Umweltschutz verdeutlicht. Da sich Menschen und „alles drum herum“ weiterentwickeln, müssen sie sich mit menschenrechtlichen Ambivalenzen und Leerstellen zu sich entwickelnden Menschheitsfragen auseinandersetzen. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, sondern eine politische Forderung nach Selbstverständlichkeit in einer nicht-perfekten Welt. Darauf ließe sich mit den leicht verständlichen, niedragschwelligen Vorschlägen Schirachs zeigen, um sie zu kontextualisieren und exemplarisch vertiefen zu können. Denn sie verweisen in ihren Forderungen nach Selbstverständlichkeit auf Widerspruchsverhältnisse und Ambivalenzen, die nicht nur zwischen Positionen bestehen, sondern in der Sache selbst entdeckt werden können.

Beispiel Umwelt: In welchen Fällen wäre ein Recht auf Umwelt, in welchen Fällen eine Ökologisierung bereits verankerter Grundrechte sinnvoll, um etwa politische Gestaltungsideen sozialer Bewegungen verstärkt im parlamentarischen Prozess mit einbeziehen zu können? Könnte ein einklagbares Recht auf Umwelt Bestrebungen im Klima- und Umweltpolitik fördern oder möglicherweise hemmen? Wie kann eine Verfassung, die „ja auch immer weiterentwickelt“ wird, hinsichtlich der Verankerung konkreter Utopien weiterentwickelt werden?

2. Kinder und Jugendliche als Gestaltungsträger

Menschenrechtsbildung fördert so eine Fragehaltung von Kindern und Jugendlichen, um „Menschenrechtsnihilismus“ (Kaleck 2018: 110) oder ein Fehlverstehen als „Feigenblatt für fundamentale Ungerechtigkeiten“ (Huhle 2018: 10) in Lernprozesse zu überführen, in denen Menschenrechte in ihrer reformerischen politischen Natur als unabgeschlossen und erweiterungsbedürftig entdeckt, aber immer schon als politisches Projekt unter nicht idealen Verhältnissen verstanden werden können. Mit einer Fragehaltung wird eine subjektorientierte Perspektive auf Bildungsprozesse für, über und durch Menschenrechte eingenommen. Sie nimmt Kinder und Jugendliche als Ausgangspunkt, um Lernprozesse zu gestalten. Sie ist dabei mit der Logik des Sachgegenstands Menschenrechte verwoben, da so Fragen nach Metanormen und Staaten als Pflichtenträgern immer auch Individuen in ihren Gestaltungskompetenzen, als Verantwortungs- und *Gestaltungsträger* anspricht. Menschenrechte lassen als „offene Gerechtigkeitsnormen“ (Bielefeldt) dem einzelnen Raum, diese mitzugestalten. Damit wird ein Akteursverständnis fokussiert, das sich soziokulturell als Kommunikations- und Handlungsfähigkeit zwischen Individuen und den sie umgebenden sozialen Kontexten bzw. (staatlichen) Strukturen entwickelt und weiterentwickeln kann. Dieses umfasst spätestens seit der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 auch Kinder und Jugendliche als Akteur*innen anzuerkennen, als „citizens with agency“ mit Gestaltungsideen und -forderungen, die als selbstverständlich gelten sollen.

Als Menschenrechtsbildner*in könnte man so – zweitens – fragen, inwiefern Schirachs Diskussionsvorschlag ein solches Verständnis fördern kann? Mit dieser Frage kann aus Perspektive der Menschenrechtsbildung ein Problem identifiziert werden: Der Aufbau von *Jeder Mensch* folgt der Logik, die Relevanz der Menschenrechte vom Sachgegenstand selbst zu bestimmen, und dabei den einzelnen als Gestaltungsträger darauf zu beschränken, am „Laptop oder im Kaffeehaus auf Ihrem Smartphone für die neuen Rechte zu stimmen.“ (Schirach 2021: 24) Eine Reduktion auf die Rolle eines Ja- oder Nein-Sagers, der keine systematische Möglichkeit bekommt, sich inhaltlich einzubringen – etwa bei der Formulierungsweise oder der Ergänzung weiterer Grundrechte.

Man könnte einwenden, dass Schirach davon selbst ausgehe, wenn er schreibt: „Nichts hat eine solche Kraft wie der gemeinsame Wille der Bürgerinnen und Bürger. Es sind ja unsere Gesellschaft, unsere Welt und unser Leben.“ (ebd.) Der Diskussionsvorschlag könnte gerade durch seine Prägnanz und inhaltliche Geschlossenheit dazu

beitragen, den Diskurs zu beleben. Es gehe dann nicht nur um die Zustimmung zum Vorschlag mit einem Klick, sondern um die Befähigung vieler sich mit den „neuen Grundrechten“ auseinanderzusetzen. Um politischen Druck aufzubauen, so könnte man weiter argumentieren, verlangt dies ein gewisses Maß an inhaltlicher Geschlossenheit, ohne dabei den Einzelnen im weiteren Verlauf inhaltliche Ausgestaltungsideen in Abrede zu stellen.

Diese Argumentation ist so falsch nicht. Aus Perspektive der Menschenrechtsbildung entwickelt sich hierbei – neben einem impliziten Duktus elitärer Diskurskultur – allerdings eine besondere Herausforderung: Um mit Kindern und Jugendlichen über Menschenrechte ins Gespräch zu kommen und sie zu befähigen, Menschenrechte in ihrer inneren Logik als immer schon kontroversen, diskursiven Gegenstand zu verstehen, muss der Weg dorthin ebenfalls dieser Logik folgen. Ein Missverstehen der „neuen Grundrechte“ als Abstimmungsvorlage würde keinen Lernprozess anstoßen, die Relevanz von Menschenrechten in ihrer Verwirklichung bzw. Nicht-Verwirklichung bezüglich globaler Schlüsselprobleme zu entdecken, die sich im sozialen und politischen Miteinander äußert. Unerkannt würde der diskursive Charakter bleiben, um „gesellschaftliche Prozesse der Herstellung von Gewissheit bezüglich der Konstruktion von fraglosen Wirklichkeiten“ (Keller 2021: 216) zu durchdenken. Die fachdidaktische Prüffrage müsste also lauten: Wie können wir jungen Menschen ermöglichen, über die Inhalte *als Gestaltungsträger* mitzudiskutieren? Diese pädagogische Lesart von Menschenrechtsbildung würde Kinder und Jugendliche nicht nur als „citizens with agency“ ernst nehmen. Mit dieser können Menschenrechtsbildner die Aufmerksamkeit außerdem auf den Kern des Sachgegenstands Menschenrechte legen: Menschenrechte sind Gerechtigkeitsnormen, die dadurch „offen“ sind, da sie den Einzelnen als Adressaten von Verantwortung ansprechen, also agency verlangen: „Human rights address human beings in their potential of responsible agency, a potential that at the same time defines the core meaning of human dignity.“ (Bielefeldt 2021: 527) Und weiter: „Humans do not merely benefit passively from possessing certain rights. They can *actively interpret* these rights thereby contributing to defining and redefining their scope and normative significance.“ (ebd.: 528, Hervorhebungen im Original) Dies gilt insbesondere für die Menschenrechtsbildung, um die Menschenrechte in ihrer Bedeutung als Bewertungskriterium nicht-perfekter Gesellschaften zu verdeutlichen und so gemeinsam – lebensweltlich wie institutionell – über rechtliche, moralische oder politische Selbstverständlichkeiten nachzudenken und zu urteilen.

3. „Es liegt bei allen auf dem Tisch.“

Ist der Text von Schirach also eine Chance für Menschenrechtsbildung? Ja und Nein. *Jeder Mensch* ist einerseits ein pointierter, niedrigschwelliger Beitrag zu einem bereits bestehenden Diskurs, der es schaffen könnte, für Kinder und Jugendliche Orientierung zu stiften und sie in medias res an die zentralen Fragen heranzuführen: Brauchen wir neue Grundrechte? Warum werden Menschenrechte als konkrete Utopien bezeichnet? Was haben Menschenrechte mit mir zu tun? Von Schirach dazu selbst: „Die Idee selbst liegt bei allen auf dem Tisch. [...] Das liegt in der Luft. Das ist nichts, was jetzt sozusagen eine ganz große Erfindung ist.“ (Podcast „Hotel Matze“ 2021) Inhaltlich gibt der Text so wichtige Impulse, um über gesellschaftliche Veränderungen nachzudenken und bereits bestehende Diskurse zu bündeln.

Formell aber könnte andererseits ein Fehlschluss aufkommen, dass Kinder und Jugendliche, die „nachfolgenden Generationen“ (Schirach 2021: 25), nicht als Akteur*innen im Aushandlungsprozess angesprochen werden, der Diskurs also ohne ein Zeigen auf den kontroversen Gegenstand stattfindet, in den sie als Gestaltungsträger immer schon eingebunden sind. Deswegen ist es Aufgabe von Menschenrechtsbildung Lernende zu befähigen, das Politische im Buch selbst zu entdecken: Was soll für alle gelten? Diese Frage stellt sich auch der Stadtteilschüler aus dem Eingangszitat, der beim Nachdenken darüber, wie sich „die Menschen und alles drum herum“ weiterentwickeln, in Lernprozessen als Akteur adressiert werden muss, als einer von vielen jungen „active co-agents in the contextual development of their rights through public discourse.“ (Bielefeldt 2021: 528)

Literatur

- Bielefeldt, Heiner (2021): Moving Beyond Anthropocentrism? Human Rights and the Charge of Speciesism. In: *Human Rights Quarterly*, 43(3), 515-537. <https://doi.org/10.1353/hrq.2021.0038>
- Brechtken, Magnus (2021): Warum Demokratie? Über die Kraft, die aus Mündigkeit und Teilhabe kommt. In: *Einsichten und Perspektiven*, (2), 4-11.
- Fischer, Thomas (2021): „Jeder Mensch“ braucht kein Mensch. *Spiegel-Online*. Online: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/ferdinand-von-schirachs-grundrechteinitiative-jeder-mensch-braucht-kein-mensch-kolumne-a-6ff5e3e4-de4e-4595-ac03-55b1f764e6c6> (Zugriff am 03.08.2021).
- Huhle, Rainer (2018): Die Menschenrechte zwischen formalem Fortschritt und realpolitischem Rückzug. In: *Polis*, (3), 8-11.
- Kaleck, Wolfgang (2018): Kämpfe um das Recht: Menschenrechte zwischen Nihilismus und Utopie. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 31(1-2), 110-117.
- Kämpf, Andrea (2012): Umwelt. In: Pollmann, Arnd/Lohmann, Georg (Hg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart/ Weimar: J.B. Metzler, 296-299.

- Keller, Reiner (2021): Ungewissheit. Die Umordnung der Diskurse im Zeitalter der kommunikativen Destruktion von Wirklichkeiten. In: Dimbath, Oliver/Pfadenhauer, Michaela (Hg.): *Gewissheit. Beiträge und Debatten zum 3. Sektionskongress der Wissenssoziologie*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, 215-227.
- O'Connell, Paul (2018): On the Human Rights Question. In: *Human Rights Quarterly*, 40(4), 962-988. <https://doi.org/10.1353/hrq.2018.0051>
- Podcast „Hotel Matze“ (2021): Wie können wir Europa neu denken? Mit Ferdinand von Schirach. Online: <https://www.youtube.com/watch?v=X922nzk4XOQ> (Zugriff am 03.08.2021).
- Pollmann, Arnd (2011): Gleiche Rechte für alle! Aber wer sind „alle“? Menschenrechte. In: Ach, Johann S./Bayertz, Kurt/Siep, Ludwig (Hg.): *Grundkurs Ethik. Band 2*. Paderborn: Mentis, 155-169.
- Schirach, Ferdinand von (2021): *Jeder Mensch*. München: Luchterhand.
- Stammers, Neil (2009): *Human Rights and Social Movements*. London/ New York: Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p70w>

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2243>

Arnd Pollmann

Ein Menschenrecht auf Wahrheit?

FERDINAND VON SCHIRACHS VORSCHLAG „NEUER“ MENSCHENRECHTE IM LICHT VON IMMANUEL KANTS LÜGENVERBOT

1. Syntaktische Zurückhaltung

Trotz aller offenkundigen Unterschiede im Hinblick auf literarische Details und den Kreis der anvisierten Leserinnen und Leser: Es gibt eine aufschlussreiche Gemeinsamkeit zwischen spannenden Kriminalgeschichten und vermeintlich trockenen Gesetzestexten. Die Wirkung beider Textsorten hängen sehr wesentlich von einem stilistischen Kunstgriff ab, den man „rhetorische Verknappung“ nennen kann. Nicht alles, was gesagt werden kann, muss auch gesagt werden. Bisweilen können zu viele Worte einer effektiven Anziehungs- oder auch Durchschlagskraft jener Texte unnötig im Wege stehen. Dies gilt vor allem auch für solche Rechtsdokumente, die einen politisch revolutionären, deklaratorischen, ja, feierlichen Charakter aufweisen – für Verfassungen etwa oder Erklärungen von Grund- und Menschenrechten. Anders, als dies etwa für die Straßenverkehrsordnung oder das Europäische Handelsrecht der Fall sein dürfte, überschreiten diese Dokumente die Genrengrenze hin zur literarischen Prosa bereits anlassbedingt. Nicht selten unmittelbar an der Schwelle historisch epochaler Übergänge formuliert und proklamiert, sollen diese Texte *grundlegend* für politische Orientierung sorgen. Und mit Blick etwa auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 zeigt sich dann sehr deutlich: In der Kürze der jeweils formulierten Einzelrechte liegt die sprichwörtliche Würze ihrer politischen Strahlkraft.¹

Doch im Zuge dieser meist gezielten, künstlichen oder gar künstlerischen Verknappung ergibt sich stets auch eine schwierige Herausforderung, die im Fall von historisch und politisch einschlägigen Grund- und Menschenrechtskatalogen mindestens drei Dimensionen aufweist: Die betreffenden Rechte müssen zunächst derart *allgemein* formuliert werden, dass sie tatsächlich Orientierung stiften und Geltung „für alle“

¹ Nur um dies beispielhaft an Art. 3 zu illustrieren: „Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“ Wer würde das bestreiten? Doch denkt man in diesem Zusammenhang an die derzeit anhaltende Corona-Krise und umstrittene Freiheitsbeschränkungen im Namen der Gesundheit und der Sicherheit, so wird rasch deutlich, welche internen Probleme allein dieses denkbar knapp formulierte Recht im Abwägungsfall verursacht.

beanspruchen können. Zugleich aber hat man die jeweiligen Rechtsansprüche derart *konkret* zu formulieren, dass es sich dabei nicht bloß um „Worthülsen“ handelt, sondern um inhaltlich substantielle Ansprüche, die sich sämtliche Betroffenen dann auch plausibel zu eigen machen können. Überdies muss diese „allgemeine Konkretheit“ doch insofern *offen* gestaltet werden, als stets ein gewisser Freiraum für kontextsensible Ausdeutungen und Anwendungen bleiben muss. Was es jeweils verbindlich und gegebenenfalls dann auch einklagbar bedeutet, z. B. ein Recht auf Religionsfreiheit, ein Recht auf politische Teilhabe oder auch ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zu besitzen, mag je nach Kontext historisch, politisch oder auch kulturell variieren. Oder anders: Der für die Menschenrechte typische Anspruch auf „Universalität“ kann unter teilweise doch sehr heterogenen Lebensumständen nur dann eingelöst werden, und zwar jeweils „vor Ort“, wenn die vorab formulierten Rechte einen gewissen Interpretationsspielraum lassen (Pollmann 2009).

In dieser komplexen rhetorischen Anspruchshaltung – Allgemeinheit, Konkretheit, Offenheit – liegt seit jeher die stilistische, zugleich aber auch die politisch strittige Herausforderung einschlägiger Menschenrechtserklärungen. Denkt man hier etwa an das „Recht auf Arbeit“ nach Art. 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, an das Recht „auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ nach Art. 12 des UN-Sozialpakts von 1966 oder auch an das heute so umstrittene „Asylrecht“ nach Art. 16 des deutschen Grundgesetzes, so lässt sich anhand dieser Rechte sehr rasch demonstrieren, wie viele offene Fragen und interpretatorische Streitigkeiten sich durch eine im rhetorischen Überschwang provokant gewählte Verknappung der Worte ergeben: Kann der Staat ein Recht „auf“ Arbeit garantieren, wenn der Staat nicht schon selbst als Arbeitgeber fungiert, sondern stattdessen die private, kapitalistische Wirtschaft einen „freien“ Arbeitsmarkt organisieren lässt? Kann es angesichts unheilbarer Krankheiten oder angeborener Beeinträchtigungen ein staatlich und mithin völkerrechtlich garantiertes Recht „auf“ Gesundheit geben?² Welche interpretatorischen sowie individuell folgenreichen Probleme ergeben sich, wenn das Asylrecht zwar ausdrücklich vor „politischer Verfolgung“ schützt, nicht aber automatisch auch vor einer Verfolgung aufgrund von religiöser oder sexueller Orientierung oder auch vor existenziellen Bedrohungen durch Kriege oder Hungersnöte?

2 In der juristischen und politischen Realität rechtshermeneutischer Auslegung „übergeht“ man den genauen Wortlaut gern, indem man z. B. auf „historische“ Entstehungskontexte, „systematische“ Rechtszusammenhänge oder „teleologische“ Zweckbestimmungen rekurriert und die betreffenden Ansprüche dann etwa als Rechte auf „staatliche Arbeitsmarktmaßnahmen“ bzw. auf „Arbeitslosenunterstützung“ oder aber auf eine „angemessene Gesundheitsversorgung“ interpretiert. Doch salopp formuliert: Das steht da so nicht!

2. Ferdinand von Schirachs Denkanstoß

Angesichts dieser stilistischen Herausforderung mögen Theoretikerinnen und Theoretiker der Grund- und Menschenrechte aufhorchen, wenn ein Bestsellerautor wie Ferdinand von Schirach – lange Jahre prominenter Strafrechtsanwalt, heute Autor spannender Kriminalgeschichten und viel beachteter Justizdramen³ –, den mit erheblichem Werbeaufwand betriebenen Versuch unternimmt, die bislang einschlägigen Grund- und Menschenrechtskataloge durch eine Liste „neuer“ Rechte zu ergänzen (von Schirach 2021). Angesichts eines weltweit zu beobachtenden Wiedererstarkens autoritärer Kräfte dient dieser öffentlichkeitswirksam platzierte Versuch nicht zuletzt dazu, den bisherigen Grund- und Menschenrechten neuerlich Schwung zu verleihen. Zugleich soll ihr politisch revolutionäres Anliegen damit aber auch an historisch und politisch veränderte Gefahrenlagen angepasst werden (ebd.: 16, 23 f.). Die im Jahr 2021 unter dem Titel „Jeder Mensch“ publizierte Erklärung, die mit einem mitreißend kondensierten Einführungssay versehen und im Internet mit einer Petition⁴ auf EU-Ebene flankiert worden ist, will die folgenden sechs Menschenrechte addieren: das Recht, in einer „gesunden und geschützten Umwelt zu leben“ (Art. 1); das Recht auf „digitale Selbstbestimmung“ (Art. 2); das Recht auf Regulierung „Künstlicher Intelligenz“, deren „Algorithmen, transparent, überprüfbar und fair sind“ (Art. 3); das Recht auf „Wahrheit“ bzw. darauf, „dass Äußerungen von Amtsträgern der Wahrheit entsprechen“ (Art. 4); das Recht auf „Waren und Dienstleistungen“, die „unter Wahrung der universellen Menschenrechte hergestellt und erbracht wurden (Art. 5)“ sowie ein Recht auf „Grundrechtsklage“ und somit darauf, dass „(j)eder Mensch“ aufgrund systematisch verletzter Menschenrechte Klage „vor den europäischen Gerichten erheben kann“ (Art. 6).

Jedes einzelne dieser Rechte verdiente einer eingehenden Erläuterung, Begründung und Kritik, aus der jeweils hervorgeht, was genau an diesen Rechten neu und plausibel, aber auch bereits bekannt oder in rechtstheoretischer Hinsicht fragwürdig ist.⁵ Das oben sechste Recht scheint zudem aus rechtssystematischer Sicht sehr viel grundlegender als die anderen fünf zu sein, indem es auf die (europäische) Einklagbarkeit *sämtlicher* Einzelrechte – nicht nur der hier neu erwähnten, sondern auch der völker-

3 Die drei Bände mit kriminalistischen Kurzgeschichten heißen „Verbrechen“ (2009), „Schuld“ (2010) und „Strafe“ (2018), die populären rechtsphilosophischen Kammerstücke „Terror“ (2015) und „Gott“ (2020).

4 Diese Petition haben inzwischen fast 250.000 Menschen unterzeichnet: <https://www.jeder-mensch.eu/informationen/> (Zugriff: 21. Oktober 2021).

5 Bislang hält sich die akademisch seriöse Kritik – gelinde gesagt – in Grenzen. Für eine erste Polemik aus juristischer Sicht: Steinbeiß (2021).

rechtlich bereits anerkannten – zielt. Im Folgenden jedoch soll es allein um die vielleicht zentrale Provokation dieser Erklärung gehen. Diese ergibt sich aus Art. 4, mit dem ein „Recht auf Wahrheit“ konstatiert wird. Spätestens an dieser Stelle werden sich geübte Leserinnen und Leser, die bereits ein wenig vertrauter mit der Rechtsphilosophie von Grund- und Menschenrechten sind, ungläubig die Augen reiben: Will uns der Autor auf den Arm nehmen? Möchte Ferdinand von Schirach, der ehemalige Strafrechtsanwalt⁶, tatsächlich behaupten, dass alle Menschen, insofern sie einer Regierung und öffentlichen Amtspersonen zu gehorchen haben, ein starkes, einklagbares Anrecht darauf besitzen sollen, dass ihnen die jeweils Herrschenden in allen nur erdenklichen Hinsichten die Wahrheit sagen? Und zwar immer?

Ja, genau das will uns dieses „neue“ Recht sagen: Es gibt ein Menschenrecht darauf, von der eigenen Regierung und auch von allen sonstigen Repräsentantinnen und Repräsentanten des Staates nicht belogen zu werden. Und entgegen der zweifellosen erwartbaren, reflexartigen Abwehr, die ein solcher Rechtsanspruch selbst auf Seiten geneigter Leserinnen und Leser auslösen wird, insofern diese um die „kalte“ Logik politischen Machterhalts, um die Notwendigkeit geheimdienstlicher Operationen, um politische Koalitionsverhandlungen hinter verschlossenen Türen oder auch nur um periodisch gebrochene Wahlversprechen wissen: Ferdinand von Schirach hat keineswegs Unrecht mit dieser politisch revolutionär, ja, geradezu utopisch wirkenden Forderung; auch wenn die Forderung selbst, in ihrer rhetorischen Verknappung erst noch einer genaueren Interpretation, Begründung und Kritik bedurfte.⁷

3. Mögliche Missverständnisse

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das hier in Art. 4 von Ferdinand von Schirach formulierte Anspruchsrecht nicht mit jenem „Recht auf Wahrheit“ verwechselt werden darf, das im Rahmen des internationalen Völkerrechts bereits seit einigen Jahren, wenngleich auch nur sporadisch, diskutiert wird.⁸ Dem besagten Recht ist seit 2010 und jeweils mit dem 24. März jeden Jahres ein eigener UN-Gedenktag mit Namen „International Day for the Right to the Truth Concerning Gross Human Rights Vio-

6 Dies sei hier deshalb hervorgehoben, weil Strafrechtsanwältinnen und -anwälte, und zwar von Beruf wegen, ein eher gespaltenes Verhältnis zu Wahrheit haben dürften: Als „Organe der Rechtspflege“ sind auch sie vor Gericht dem Prozess der Wahrheitsfindung verpflichtet, als Anwältinnen und Anwälte wissen sie jedoch um die oft fehlende Bereitschaft ihrer zugleich bestmöglich zu betreuenden Klientinnen und Klienten, von sich aus zur Wahrheitsfindung beizutragen.

7 Das Folgende ist lediglich als eine allererste Begründungsskizze zu verstehen.

8 Dazu der schon etwas ältere Überblick bei Osladil (2012) und der Sammelband Brunner/Stahl (2016).

lations and for the Dignity of Victims“ gewidmet.⁹ Gemeint ist ein insbesondere für das Gelingen oder aber Misslingen postdiktatorischer Transformationsprozesse zentraler Anspruch auf Seiten der Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen und deren Angehörigen. Ihnen wird versprochen, dass das Andenken an erlittenes Unrecht gewahrt wird, und zwar nicht zuletzt dadurch, dass die historischen Fakten bzw. die Wahrheit über staatlich initiierte Verbrechen und mithin über jedes einzelne Schicksal verschwundener, gefolterter oder ermordeter Menschen aufgedeckt werden. Wie immer bahnbrechend diese völkerrechtliche Selbstverpflichtung der Vereinten Nationen¹⁰ auf Bedingungen der „transitional justice“ auch sein mag: Das im Rahmen des oben erwähnten Vorschlags von Ferdinand von Schirach deklamierte Recht auf Wahrheit ging sehr viel weiter. *Alle* Menschen sollen ein Recht auf Wahrheit besitzen, und zwar nicht nur mit Blick auf die Aufdeckung und Ahndung schwerster Menschenrechtsverbrechen, sondern in jeder nur erdenklichen Hinsicht, in der sie von ihrer Regierung oder anderen öffentlichen Funktionsträgerinnen und -trägern belogen werden könnten.

Ein solches Recht klingt politisch schwer umsetzbar, ja, utopisch und vor allem wenig justizibel. Doch abgesehen davon, dass dies seinerzeit auch für die historisch ersten Menschenrechtserklärungen und seither immer wieder gegolten haben mag: Ein solches Recht gewinnt erst dann an Plausibilität, wenn ein weiteres wichtiges Missverständnis vermieden wird. Als fachkundiger Jurist teilt Ferdinand von Schirach ein „staatszentriertes“ Verständnis der Grund- und Menschenrechte, das sich von „moralphilosophischen“ Konzeptionen der Menschenrechte unterscheidet (Pollmann 2012a). Moralphilosophische Begründungen der Menschenrechte verstehen diese zuvorderst als grundlegende *zwischenmenschliche* Verpflichtungen einer universellen Moral der gleichen Achtung aller Menschen weltweit und so erst nachgeordnet als subjektive Anspruchsrechte gegenüber der öffentlichen Ordnung, aus denen sich erst in einem zweiten Schritt spezifische Rechtspflichten staatlicher Funktionsträgerinnen und -träger ergeben. Staatszentrierte Menschenrechtskonzeptionen gehen von einer signifikant abweichenden Pflichtenrelation aus: Die Menschenrechte verpflichten *primär* öffentliche Funktionsträgerinnen und -träger; nicht etwa Privatpersonen in ihrem durch moralische Normen regulierten Umgang untereinander.

In diesem staatszentrierten Verständnis von Grund- und Menschenrechten kommen die politisch jeweils für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwort-

9 Siehe <https://www.un.org/Depts/german/gv-65/band1/ar65196.pdf> (Zugriff: 21. Oktober 2021).

10 Siehe dazu auch schon UN-Resolution E/CN.4/RES/2005/66 vom 20. April 2005 auf: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11160 (Zugriff: 21. Oktober 2021).

lichen Amtspersonen und Mandatsträgerinnen und -träger in einer markanten Doppelrolle in den Blick: Sie fungieren zugleich als „Rechtsgarant“ und „Rechtsverletzter“. Oder anders: Gegen die Menschenrechte verstoßen gegebenenfalls diejenigen, die zugleich auch – von Amts wegen – für den offiziellen Schutz und die Gewährleistung jener Rechte zuständig sind (Pollmann 2012b). Aus Sicht einer derart staatszentrierten Konzeption der Menschenrechte kann sich dann auch jenes mutmaßlich neue Recht auf Wahrheit zunächst nur auf sogenannte Amtshandlungen öffentlicher Funktionsträgerinnen und -träger beziehen – sofern diese etwa in den Reihen der Regierung oder des Parlaments, in Verwaltungen oder Ämtern, in der Justiz oder bei der Polizei tätig sind –, nicht aber auf den Umgang beliebiger Menschen untereinander. Obgleich die betreffende Forderung menschenrechtlich weit genug gehen dürfte: *So* weit will das Recht auf Wahrheit nicht schon gehen, dass damit ein moralisch universelles Lügenverbot – von Mensch zu Mensch – für justiziabel und damit gerichtlich einklagbar erklärt werden soll.¹¹

Ein drittes, ebenfalls der rhetorischen Verknappung geschuldetes Missverständnis betrifft den konkreten Inhalt des besagten Rechts: Im rhetorischen Überschwang wird hier ein Recht auf *Wahrheit* proklamiert, dass es bereits aus epistemischen bzw. erkenntnistheoretischen Gründen so schlicht gar nicht geben kann. Auch im Zuge der Alltagskommunikation dürfte inzwischen die erkenntniskritische Einsicht weit verbreitet sein, dass sich ein Mensch, der aufgefordert wird, „die“ Wahrheit zu sagen, niemals – im starken Sinn – sicher sein kann, dass das, was er sagt, auch tatsächlich der Wahrheit entspricht. Man kann zwar die Wahrheit sagen *wollen*, ohne aber jemals zweifelsfrei zu *wissen*, ob man sich am Ende nicht doch täuscht. Dazu ein recht banal anmutendes Beispiel: Eine Person mag subjektiv vollständig überzeugt sein, dass der morgige Termin um 10 Uhr stattfinden wird. Entsprechend sagt sie zu einer sich nach dem Termin erkundigenden Kollegin: „Der Termin ist morgen um 10“. Doch „in Wahrheit“ hat sich das Kollegium in der vergangenen Woche auf 9 Uhr geeinigt. Die Person täuscht sich ganz einfach.

Aus dieser skeptischen Grundeinsicht ergibt sich die metaphysische Unmöglichkeit, zur Wahrheit – im engeren Sinn – *verpflichtet* zu sein. Auf diese skeptische Einsicht hat prominent bereits Immanuel Kant hingewiesen, und zwar in einem für das moralische Lügenverbot besonders einschlägigen Text mit dem Titel „Über ein vermeintes Recht aus Menschenliebe zu lügen“ (Kant 1797). Dieser Abhandlung sind mit Blick auf das mutmaßliche Recht auf Wahrheit gleich zwei zentrale Einsichten zu entnehmen,

11 Inwiefern sich daraus eine anspruchsvolle „Drittwirkung“ dieses Rechts mit Blick auf staatliche Interventionen in private Angelegenheiten ergäbe, wäre zu diskutieren.

und die erste dieser Einsichten betrifft die eben schon erwähnte Unmöglichkeit einer Wahrheitspflicht im engeren Sinn des Wortes. Die Tatsache, dass sich ein Mensch, wenn er spricht, trotz bestem Willen über sogenannte Fakten täuschen und entsprechend etwas äußern kann, das bei näherer Betrachtung *nicht* der Wahrheit entspricht, zwingt uns laut Kant zu der wegweisenden Einsicht, dass zwischen einer objektiven „Wahrheit“ und der Tugend subjektiver „Wahrhaftigkeit“ zu unterscheiden ist (ebd.: 426). Nur zu dieser subjektiven Wahrhaftigkeit ist der Mensch laut Kant verpflichtet und somit dazu, stets nur das zu sagen, von dem man dann auch tatsächlich überzeugt ist, dass es der Wahrheit entspricht – ob dies nun objektiv der Fall ist oder nicht. Entsprechend kann es auch in menschenrechtlicher Hinsicht, d.h. mit Blick auf Aussagen von Amtspersonen oder öffentlichen Mandatsträgerinnen und -trägern, allenfalls ein Recht auf Wahrhaftigkeit geben – im Sinne der Verpflichtung, stets nur das zu sagen, was die betreffende Person auch wirklich meint –, nicht aber ein Recht auf „die“ Wahrheit; so wie es ganz ähnlich eben auch kein striktes Recht auf Arbeit oder Gesundheit geben kann, solange den verantwortlich Handelnden nicht zugleich auch sämtliche Bedingungen der Schaffung von Arbeitsplätzen oder des Erhalts der Gesundheit zur Disposition stehen.

4. Immanuel Kants Verbot der Unwahrhaftigkeit

Die zweite zentrale Einsicht Kants betrifft den vollends außerordentlichen Stellenwert, den jene Pflicht zur Wahrhaftigkeit und somit das Verbot der Lüge für das moralische Miteinander der Menschen insgesamt besitzen. Was im Alltag vieler Menschen eher als ein unmoralisches Kavalierdelikt gewertet werden dürfte – im Vergleich etwa zu Akten der Freiheitsberaubung, der Körperverletzung, der Misshandlung oder gar des Mordes –, ist laut Kant tatsächlich das *schlimmste* aller denkbaren Übel. Das klingt auf Anhieb übertrieben, ja, im Konfliktfall geradezu bizarr¹², wenn man bedenkt, wie vergleichsweise häufig Menschen zu größeren und kleineren Notlügen greifen. Doch Kants Schmähung der Unwahrhaftigkeit ergibt sich folgerichtig aus seiner Pflichtenethik vernünftiger „autonomer“ Selbstbindungen: Das moralische Miteinander von Menschen lebt als Ganzes davon, dass wir als Mensch jede besondere moralische Verpflichtung – etwa auch die Pflicht, auf Gewalt zu verzichten oder das Töten zu

12 Kant selbst diskutiert das folgende, in der Moralphilosophie berühmt gewordene Beispiel: Jemand hat einen Freund, der auf der Flucht vor einer Mörderbande ist, in seinem Haus versteckt. Als es an seiner Haustür klopft und sich die Mörder nach dem Verbleib des Flüchtlings erkundigen, verpflichtet Kant den Hausherrn, selbst in dieser Situation nicht zu lügen.

unterlassen – *wahrhaftig* auf uns nehmen. Denn ein sittlich reglementiertes Miteinander ohne die verlässlich übernommene *Grundpflicht*, unsere jeweils besondere Pflichten dann auch einzeln und verlässlich einzuhalten, wäre keines. Nur wenn wir den Worten anderer trauen können, trauen wir auch deren Bekundungen, sich an die Regeln der Moral zu halten. Oder moderner formuliert: Nur wenn sich Menschen vertrauensvoll „in die Augen schauen“ können, werden sie sich – auch moralisch betrachtet – „safe“ fühlen.

Die Begründung dieser moralisch prioritären Pflicht ergibt sich aus dem „Kategorischen Imperativ“ der kantischen Ethik (Kant 1785: 421): Wer eine Lüge mit einer „Maxime“¹³ begründen will, die nicht als „allgemeines Gesetz“ taugt – man denke an eine Notlüge, um den eigenen „Kopf“ zu retten oder auch an eine Täuschung um des politischen Machterhalts willen –, unterminiert damit nicht nur die Basis vertrauensvollen Miteinanders. Langfristig wird so auch die Lüge selbst unmöglich, sodass der verallgemeinerte Einzelfall schlicht „unvernünftig“ wäre. Das bedeutet: Wenn sich jeder und jede unentwegt das Recht herausnimmt, im Not- oder Zweifelsfall zu einer Lüge zu greifen, ginge bald schon niemand mehr davon aus, dass sein oder ihr Gegenüber wahrhaftig spricht, da ja stets ein solcher Ausnahmefall vorliegen könnte. Mit dem Grassieren dieser misstrauischen Verhaltenserwartung würde bald aber auch die Lüge selbst nicht mehr an ihr Ziel kommen. Denn deren „Gelingen“ hängt stets davon ab, *dass* die jeweils belogene Person die vertrauensvolle Erwartung hegt, dass man ihr gegenüber wahrhaftig ist. Geht diese vertrauensvolle Erwartung verloren, erodieren zugleich auch die Grundlagen *jeder* Moral eines vertrauensvollen Miteinanders. Wer die Pflicht zur Wahrhaftigkeit entsprechend für zweitrangig hält – etwas aus Eigennutz, aus bloßer Höflichkeit oder auch aus Gründen des politischen Machterhalts –, untergräbt damit nicht nur das spezielle Verbot der Lüge, sondern das sittliche Gemeinwesen insgesamt, „weil Wahrhaftigkeit eine Pflicht ist, die als die Basis aller auf Vertrag zu gründenden Pflichten angesehen werden muß, deren Gesetz, wenn man ihr auch nur die geringste Ausnahme einräumt, schwankend und unnütz gemacht wird“ (Kant 1797: 427).

Damit wird das Gebot der Wahrhaftigkeit zu einer Art *Grundgesetz*; zur prioritären Bedingung der Moral insgesamt und jeder einzelnen moralischen Verpflichtung. Und

13 „Maximen“ sind nach Kant subjektive Handlungsgrundsätze mit „mittlerem“ Verallgemeinerungsgrad. Gemeint sind handlungsleitende Prinzipien, mit denen Menschen im Alltag faktisch ihre moralischen Probleme lösen, ohne dass sie diese Prinzipien notwendig auch anderen Menschen vorschreiben müssen. Zum Beispiel: „Immer dann, wenn eine kleine Notlüge mein Gegenüber auf höfliche Weise schonen würde, sei diese mir erlaubt“. Oder: „Da ich gern hilfsbereit bin, aber meine Ressourcen knapp sind, gebe ich nur jeder dritten obdachlosen Person etwas Geld“.

nimmt man diese konstitutive Bedeutung der Wahrhaftigkeit für den sittlichen Zusammenhalt der Gesellschaft ernst, lässt sich die skizzierte Begründung mit wenig Mühe auch auf politische, rechtliche und mithin grund- und menschenrechtliche Zusammenhänge übertragen. Schon Kant selbst deutet am Ende seiner Schrift zum „vermeinten Recht aus Menschenliebe zu lügen“ an, dass diesbezüglich ein rechtfertigender Verweisungszusammenhang besteht: Die Politik der Staatsführung hat sich an das Recht zu halten, und das Recht wiederum hat sich nach grundlegenden Prinzipien der Moral zu richten (Kant 1797: 429 f.). Eben daraus ergibt sich nicht nur eine individualmoralische, sondern zugleich auch eine dezidiert regierungsamtliche Pflicht zur Wahrhaftigkeit: Auch die Legitimität des staatlichen Ordnungsrahmens samt der Bereitschaft zur Einhaltung von Gesetzen hängt stets davon ab, ob sich auch die Verantwortlichen selbst an jene Gesetze halten. Der Rechtsstaat muss sich in Gestalt seiner Repräsentantinnen und Repräsentanten auch selbst „ernst nehmen“, wenn er Gefolgschaft beanspruchen will, denn diese Gefolgschaft hängt nicht zuletzt von eben jenem Vertrauen in das politische Personal ab, welches all diejenigen verspielen, die den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber unehrlich sind.

5. Wahrhaftigkeit als Menschenrecht

Fraglich ist jedoch, ob das zuletzt begründete Grundgesetz der Moral zugleich auch den Rang eines elementaren Menschenrechts beanspruchen darf; so wie das Ferdinand von Schirach behauptet. Wenn heute in politischen und juristischen Zusammenhängen von „Menschenrechten“ die Rede ist, sind damit meist verfassungsrechtlich kodifizierte Grundrechte oder aber transnational in völkerrechtliche Verträge gegossene Ansprüche sämtlicher Menschen weltweit gemeint. Doch historisch ursprünglich ergeben sich die Menschenrechte als zunächst nur „gedachte“ Ansprüche aus dem für politische Legitimität sorgenden Gedankenexperiment einer konstitutionellen Neugründung staatlicher Gewaltverhältnisse.¹⁴ Man stelle sich vor, „uns“ sei gemeinsam die Neugestaltung jener Herrschaftsverhältnisse überlassen, denen wir uns anschließend freiwillig unterwerfen wollen: Unter welchen verfassungsrechtlichen Vorbehalten wären wir bereit, unsere gemeinsame Macht an staatliche Institutionen und repräsentative Amtspersonen zu delegieren?

Zu den wichtigsten Vorbehalten in diesem konstitutionellen Argument und Arrangement gehörten neben dem Prinzip legislativer Volkssouveränität, der Etablierung eines staatlichen Gewaltmonopols und der Forderung nach einem System von „checks

¹⁴ Paradigmatisch etwa bei John Locke (1690/2007).

und balances“ vor allem auch die Menschenrechte. Sie sollen *jedliches* staatliches Handeln an legitimatorische Mindeststandards binden. Oder anders: Die Menschenrechte diktieren jenen, die die politische Gewalt ausüben, wie diejenigen, die dieser Gewalt unterworfen sind, regiert werden wollen – und wie nicht (Pollmann 2021). Genau an diesem Punkt schließt sich konzeptionell der Kreis: Die Frage, ob „wir“, als Beherrscher, den jeweils Herrschende „abnehmen“, dass sie im Namen des Volkes regieren wollen und mithin gegenüber allen Menschen, die im Geltungsbereich der jeweiligen Verfassung leben, auf Willkürgewalt und andere Verstöße gegen die Menschenrechte verzichten werden, hängt immer auch von deren Taten ab. Geben diese Taten den jeweils einzelnen Bürgerinnen und Bürgern hinreichend Anlass, darauf zu vertrauen, dass die Herrschenden jedes einzelne Menschenrecht als fundamental verbindlich betrachten?

Es dürfte empirisch unwahrscheinlich sein, dass sich ein solches Vertrauen aufbauen und aufrechterhalten lässt, wenn die einzelnen Repräsentantinnen und Repräsentanten der öffentlichen Gewaltordnung „verlässlich“ die Unwahrheit sagen oder genauer: sich unwahrhaftig äußern. Regierungen, die ihre Bürgerinnen und Bürger regelmäßig belügen und täuschen, untergraben damit ihre jeweils eigene Legitimität als Vertreterinnen des Volkes. Denn mündige Bürgerinnen und Bürger werden sich einer jeweils bestimmten politischen Gewaltordnung (freiwillig) nur dann unterwerfen, wenn sie auch sicher gehen können, von ihrer Volksvertretung nicht belogen und betrogen zu werden. Mit dem auch in dieser Hinsicht grundlegenden Recht auf Wahrhaftigkeit steht und fällt somit nicht nur die Legitimität einzelner regierungsamtlicher Handlungen und Praktiken, sondern der Glauben in den Rechtsstaat insgesamt sowie nicht zuletzt eben auch in die Verlässlichkeit des jeweils national und international koordinierten Menschenrechtsschutzes.

Bei aller berechtigten Skepsis, die man empirisch hegen mag, wenn man an die Realisierbarkeit und Justiziabilität eines derart für „Transparenz“ sorgenden Rechts auf Wahrhaftigkeit denkt – etwa angesichts von politischer Klüngelei, „verschlossenen“ Türen, übergreifiger Geheimdienstoperationen, „stiller Diplomatie“, bilateraler Geheimabsprachen usw.¹⁵: Im Lichte von Immanuel Kants Lügenverbot hat Ferdinand von Schirach offenbar doch Recht mit der Idee, dass dem moralischen Verbot der Lüge

15 Man denke hier etwa an die umstrittene Äußerung des ehemaligen Innenministers, Thomas de Maizière, auf einer Pressekonferenz im Jahr 2015, als dieser angesichts von Terrorwarnungen im Zusammenhang eines Fußball-Länderspiels die restriktive Informationspolitik der Bundesregierung mit den äußerst paternalistischen Worten begründete: „Ein Teil dieser Antworten könnte die Bevölkerung verunsichern“.

stets auch eine dezidiert menschenrechtliche Pflicht staatlicher Funktionsträgerinnen und -träger korrespondiert, denn eigenen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber wahrhaftig zu agieren. Dass ist nicht bloß eine Frage des politischen „Stils“, sondern eine menschenrechtliche Grundpflicht sämtlicher öffentlicher Amtspersonen, an deren Beachtung sich der Rechtsstaat insgesamt wird messen lassen müssen.

Literatur

- Brunner, José/Stahl, Daniel (Hg.) (2016): *Recht auf Wahrheit. Zur Genese eines neuen Menschenrechts*. Göttingen: Wallstein.
- Kant, Immanuel (1785): *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Akademie-Ausgabe, Band IV. Berlin: Reimer 1900-.
- Kant, Immanuel (1797): *Über ein vermeintes Recht, aus Menschenliebe zu lügen*, Akademie-Ausgabe, Band VIII. Berlin: Reimer 1900-.
- Locke, John (1690/2007): *Zweite Abhandlung über die Regierung* [hg. und kommentiert von Ludwig Step]. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Osladil, Simon (2012): Das Recht auf Wahrheit im internationalen Recht. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 6, Nr. 1, 94-114.
- Pollmann, Arnd (2009): Für einen neuen Universalismus. Das politische Projekt der Menschenrechte aus philosophischer Sicht. In: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 56, Nr. 1, 35-50.
- Pollmann, Arnd (2012a): Drei Dimensionen des Begriffs der Menschenrechte: Recht, Moral und Politik. In: ders./Lohmann, Georg (Hg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: Metzler, 358-363.
- Pollmann, Arnd (2012b): Menschenrechte, Grundrechte, Bürgerrechte. In: ders./Lohmann, Georg (Hg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart: Metzler, 129-136.
- Pollmann, Arnd (2021): Erkämpfte Rechte, ewige Rechte. Die Menschenrechte zwischen vorpolitischen Begründungen und realpolitischen Dezisionen. In: Schmidt, Christian/Zabel, Benno (Hg.): *Politik im Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos [im Erscheinen].
- Steinbeis, Maximilian (2021): Nicht jeder Mensch; <https://verfassungsblog.de/nicht-jeder-mensch/> (Zugriff: 21.10.2021).
- von Schirach, Ferdinand (2021): *Jeder Mensch*. München: Luchterhand.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2244>

PROFILE

Hartmut Aden, Alexander Bosch, Jan Fährmann und Roman Thurn

Technische Innovationen und verbesserter Menschenrechtsschutz bei Polizeikontrollen: rechtskonforme Menüführung und Kontrollquittungen

Zusammenfassung

Internationale Organisationen kritisierten wiederholt die polizeiliche Kontrollpraxis in Deutschland im Hinblick auf Diskriminierungsrisiken. Konsequenzen hatte diese Kritik bisher kaum. Dieser Beitrag diskutiert, inwieweit technische Innovationen dabei helfen können, einen verbesserten Menschenrechtsschutz bei Polizeikontrollen herzustellen.

Abstract

International organisations repeatedly criticised the practice of police stops in Germany with respect to risks of discrimination. Thus far, this criticism has hardly had any consequences. This paper discusses the extent to which technical innovations can help to improve human rights protection during police checks.

1. Einleitung: Die Bindung polizeilicher Kontrollen an die Menschenrechte

Staaten müssen nach internationalen Menschenrechtsnormen sicherstellen, dass Menschen nicht durch staatliche Funktionsträger*innen und Institutionen diskriminiert werden. Menschenrechtsabkommen wie die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 14 EMRK) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 26 IPbPR, kurz: UN-Zivilpakt) enthalten hierzu Verpflichtungen. Aus Art. 14 EMRK folgt ein Verbot von Diskriminierungen wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften in Form von willkürlicher Gleich- oder Ungleichbehandlung (Sauer 2015: Art. 14, Rn. 22 ff.), damit alle Menschen in den Genuss der in der EMRK garantierten Menschenrechte kommen. Zudem folgt aus der Norm die staatliche Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um historische und aktuelle Diskriminierungen zu beseitigen (Barskanmaz 2019: 175, 256 ff.), auch im Hinblick auf die Polizeiarbeit (Peters/König 2013: Kap. 21, Rn. 11). Nach dem UN-Zivilpakt sind die Vertragsstaaten auch

verpflichtet, alle Personen in ihrem Herrschaftsbereich ohne Unterschied von Merkmalen wie z. B. „Rasse“, Hautfarbe oder Sprache zu behandeln (Art. 2 Abs. 1). Die Vertragsstaaten des UN-Zivilpakts müssen dafür Sorge tragen, dass Zuwiderhandlungen gegen die im UN-Zivilpakt gewährten Rechte verhindert werden. Dazu zählt die Verpflichtung, dass die Staaten die erforderlichen Schritte unternehmen, um den im UN-Zivilpakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (Artikel 2 Abs. 2 IPb-pR).

Ob diese Verpflichtungen bei polizeilichen Personenkontrollen ausreichend umgesetzt werden, ist zweifelhaft. Solche Kontrollen sind eine vielfach eingesetzte Maßnahme. Üblicherweise umfassen sie eine Feststellung der Identität (meist in Form einer Ausweiskontrolle), eine Befragung sowie einen Datenbankabgleich. Darüber hinaus sind – unter Beachtung der Verhältnismäßigkeitsanforderungen – auch weitere Folgemaßnahmen wie eine Durchsuchung oder eine Mitnahme zur Wache möglich (zur Übersicht Fährmann 2020: 643 ff.). Somit können neben dem Diskriminierungsverbot aus Art 3 Abs. 3 Grundgesetz, das bereits durch eine rassistisch oder anderweitig diskriminierende Auswahl Betroffener für eine Kontrolle verletzt wäre, weitere Grund- und Menschenrechte tangiert sein.¹

In diesem Beitrag wird gezeigt, dass bei polizeilichen Personenkontrollen in Deutschland weiterhin menschenrechtliche Defizite in Bezug auf das Diskriminierungsverbot bestehen. Darüber hinaus werden technische Innovationen präsentiert, welche der Bundesrepublik dabei helfen könnten, diese Defizite zu beheben.

Die in diesem Beitrag diskutierten Erkenntnisse und technischen Lösungsvorschläge sind Ergebnisse des Forschungsprojekts MEDIAN,² welches unter Konsortialführerschaft der Bundesdruckerei mobile Technologien erforscht hat, die bei Kontrollen zum Einsatz kommen könnten. Ziel des Projektes war es technische Lösungen zu erforschen, die die Durchführung von Kontrollen für die Polizei erleichtern. Dazu wurde in dem vom Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin) der Hochschule für Wirtschaft und Recht durchgeführten rechtlich-sozialwissenschaftlichen Teilprojekt u. a. untersucht, inwieweit die mobile Fingerabdruckentnahme, der Abgleich mit Daten im Ausweisdokument und Datenbankabgleiche sowie die Übertragung erhobener Daten in polizeiliche Vorgangsbearbeitungssysteme mittels

1 Künzli/Wytenbach/Fernandes-Veerakatty/Hofer 2017: 9 f., Aden 2017, Tomerius 2017, Liebscher 2016.

2 Mobile berührungslose Identitätsprüfung im Anwendungsfeld Migration, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF, 2018-2022, Förderkennzeichen 13N14799. Für weitere Informationen zum Projekt MEDIAN siehe: <https://blog.hwr-berlin.de/MEDIAN/> (letzter Aufruf: 22.07.2021).

technischer Anwendungen rechtskonform möglich sind und auf Akzeptanz der handelnden Polizist*innen sowie der Betroffenen stoßen würden.³ Ziel war die Entwicklung technischer Lösungen, die bereits im Rahmen der Technikgestaltung zu höheren grund- und menschenrechtlichen Standards beitragen.

In diesem Rahmen untersuchten wir die Praxis von Personenkontrollen in verschiedenen Kontexten. Wir führten dazu teilnehmende Beobachtungen im polizeilichen Alltag, Gruppendiskussionen und Expert*innen-Interviews mit Polizist*innen mehrerer deutscher Bundesländer durch. Spiegelbildlich wurde die Perspektive der von Polizeikontrollen betroffenen Menschen durch Dialoge mit Nichtregierungsorganisationen (NGO)⁴ erhoben. In diesen Dialogveranstaltungen mit einschlägig tätigen Expert*innen und NGO-Vertreter*innen wurden Projektkonzeption und -ergebnisse diskutiert und für die weitere Projektarbeit aufbereitet. Das erhobene Material wurde im Hinblick auf die Fragestellungen des Projekts kodiert und ausgewertet. Zusätzlich präsentierten wir die technischen Lösungen gemeinsam mit den Projektpartnern, die für die Technikentwicklung zuständig waren, in Anwender*innen-Workshops mit Polizist*innen. Ziel war es, die Durchführung und Auswahlmechanismen der Kontrollen zu evaluieren und die Anforderungen an die Technik aus polizeilicher Perspektive in die Projektarbeit einzubeziehen.

2. Personenkontrollen als menschenrechtliches Problem

Seit Jahren beklagen Betroffene, Betroffenenorganisationen und NGOs Kontrollpraktiken der deutschen Polizeien (umfassend dazu Bosch/Fährmann/Aden 2021). Sie kritisieren, dass Polizist*innen insbesondere bei Verkehrs- und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen Menschen vor allem nach Äußerlichkeiten (Hautfarbe; zugeschriebene ethnische Herkunft) zur Kontrolle auswählen. Solche Kontrollpraktiken verstoßen gegen das Diskriminierungsverbot, sind europa- und völkerrechtswidrig und stellen somit Menschenrechtsverletzungen dar.⁵

Internationale Menschenrechtsorganisationen kritisierten mehrfach die polizeiliche Kontrollpraxis in Deutschland. Eine Expert*innengruppe des UN-Menschenrechtsrats sah 2017 rassistische Auswahlkriterien hinsichtlich Menschen mit afrikanischer Ab-

³ Siehe umfassend zu den Risiken durch die technischen Anwendungen Fährmann 2021a.

⁴ Zur Methode des NGO-Dialogs siehe Aden/Bosch/Fährmann 2020: 103 f.

⁵ Aden 2017, Bender 2019: 358 ff.; vgl. zum Verbot von Rassismus umfangreich Barskanmaz 2019: 141 ff.

stammung als weit verbreitet an.⁶ Der Menschenrechtskommissar des Europarates äußerte sich 2015 besorgt über zahlreiche Berichte über rassistisch motiviertes Verhalten der Strafverfolgungsbehörden (Muiznieks 2015: 3). Durch den UN-Menschenrechtsrat wurde Deutschland bereits 2013 im Zuge der *Universal Periodic Review* aufgefordert, der polizeilichen Praxis des diskriminierende *Profiling*s entgegenzutreten und diese ausdrücklich gesetzlich zu verbieten (Human Rights Council: 2013). Dass es für deutsche Polizeibehörden keine unabhängige Untersuchungsstelle gibt, die Rassismuskorrekturen gegenüber der Polizei nachgehen könnte, bemängelte die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI 2009: 8). Konsequenzen hatte diese Kritik kaum. Auch die in einigen Bundesländern inzwischen etablierten Polizeibeauftragten konnten diskriminierende Praktiken bisher kaum verhindern.

Während Betroffene und NGOs der Polizei diskriminierendes *Profiling* als tägliche Praxis vorwerfen, weisen Vertreter*innen der Polizeibehörden und der Polizeigewerkschaften solche Vorwürfe regelmäßig zurück. So gehen innenpolitische Akteur*innen bei Fällen von *Racial Profiling* regelmäßig von bedauerlichen Einzelfällen aus und betonen immer wieder, ein Großteil der Polizei verhalte sich rechtmäßig – ohne dies jedoch empirisch belegen zu können (Leitlein 2020). Hinsichtlich der Bundespolizei (BPol) antwortete die Bundesregierung auf Kleine Anfragen regelmäßig, dass jene keine *Racial Profiling* praktiziere und dass es keine Probleme in Bezug auf rassistische Fahndungsmuster gebe.⁷

Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen jedoch, dass *Racial Profiling* bei deutschen Polizeibehörden vorkommt.⁸ Auch zahlreiche Erfahrungsberichte von Betroffenen untermauern diese These (vgl. bspw. Kampagne für die Opfer Rassistischer Polizeigewalt 2016). Die Erfahrungen der Betroffenen von *Racial profiling* umfassen die öffentliche Demütigung und Bloßstellung durch Polizist*innen sowie die Verwendung rassistischer Sprache (Thompson 2018: 204, Bender 2019: 361 f.). *Racial Profiling* kann zu Selbstbeschränkungen bei der Nutzung des öffentlichen Raums und bei der privaten Lebensführung führen, etwa, wenn Betroffene bestimmte Orte aufgrund häufiger Kontrollen nicht mehr aufsuchen oder ihr Verhalten aus Angst vor Kontrollen anpassen (Belina 2016).

6 <https://www.sueddeutsche.de/panorama/un-menschenrechtsrat-dunkle-haut-macht-verdaechtig-1.3680798> (Zugriff: 08.09.2021).

7 Siehe z. B. Kleine Anfrage, Bundestags-Drucksache 17/14470; Kleine Anfrage, Bundestags-Drucksache 18/323; Kleine Anfrage, Bundestags-Drucksache 17/11776.

8 Beispielsweise Thompson 2018, Cremer 2013, Herrnkind 2000 und 2014, Belina 2016, Burkhardt/Barskanmaz 2019, Bender 2019, Feltes/Plank 2021, Abdul-Rahman/Espin Grau/Singelstein 2020; kritisch dagegen Hesse 2019.

3. Strukturelle Ursachen diskriminierender Personenkontrollen

Die Ursachen für diskriminierende Personenkontrollen können vielfältig sein: (unbewusste) rassistische Vorurteile von Polizeibeamt*innen, bürokratische Routinen stigmatisierender Verdachtsschöpfung, unreflektierte Weitergabe dienstlicher Erfahrungen oder auch mangelnde Sensibilisierung der ausführenden Beamt*innen durch Führungspersonen (Cremer/Töpfer 2019: 368). Auf struktureller Ebene bieten die gesetzlichen Rahmenbedingungen für verdachtsunabhängige Kontrollbefugnisse ein Einfallstor für *Racial Profiling*, sei es auf Bundesebene durch § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz (BPolG) oder wenn auf Landesebene die Polizeigesetze verdachtsunabhängige Kontrollen an bestimmten Orten erlauben.⁹ Diese Normen delegieren die Verantwortung für die Kontrollentscheidung weitgehend an die Polizist*innen vor Ort (Aden/Fährmann 2018: 18, Tomerius 2017: 1400 ff.). Verzichten Polizeibehörden auf konkretisierende Vorgaben für die Auswahl der Kontrollierten, so erfolgen Identitätsfeststellungen faktisch aufgrund von Intuition, Gespür oder Erfahrung der Beamt*innen (Cremer 2013:32, Herrnkind 2014: 45 ff.). Diskriminierungsrisiken und ihre Institutionalisierung sind gerade dort hoch, wo die Kontrollpraxis nicht reflektiert oder evaluiert wird (vgl. Barthel 2019: 265). Hierbei besteht die Gefahr, dass der Auswahlprozess von stereotypen Vorstellungen geleitet wird.¹⁰ Zwar beteuern Polizeivertreter*innen, Auswahlentscheidungen für Kontrollen resultierten aus polizeilichen Lagebildern oder polizeilichem Fachwissen in Form von Berufserfahrung. Diese Argumentation ignoriert aber die institutionellen und strukturellen Varianten des Rassismus und deren Verschränkungen im Feld der Polizei.

Bei den empirischen Forschungen des MEDIAN-Projekts identifizierten wir Indizien, die auf rassistische und diskriminierende Stereotypisierungen hinweisen, welche nicht in erster Linie ein Effekt individueller Einstellungen und Haltungen sind, sondern sich auf institutionelle oder strukturelle Gründe zurückführen lassen. So haben viele Polizist*innen bestimmte Vorstellungen, wie Drogennutzer*innen aussehen: jüngere Männer mit sportlicher Kleidung, Mütze, langen Haaren und einem ungepflegten Äußeren. Auch konnten wir mehrfach beobachten, dass Polizist*innen bei jüngeren Menschen mit einem (zugeschriebenen) Migrationshintergrund annehmen, dass Person und Fahrzeug nicht zusammenpassten, also ein junger Mensch ein nach Auffassung der Polizist*innen zu großes und teures Fahrzeug fuhr. Unsere

⁹ Cremer 2013, Aden 2017: 57, Aden/Fährmann 2018, Keitzel 2020.

¹⁰ Thompson 2018: 201 ff., Aden/Fährmann 2018: 18, Herrnkind 2000 und 2014.

qualitativen Beobachtungen decken sich mit Ergebnissen der internationalen Forschung.¹¹

Die Zuschreibung devianten Verhaltens entlang äußerer Merkmale wie der Hautfarbe hat nicht immer ein repressiveres *Policing* zur Folge (Quinton 2020: 13 f.). Wir konnten aber beobachten, dass typischerweise junge, männliche oder migrantische Personen stärker in den polizeilichen Fokus rückten als andere (ähnlich Quinton 2011). Polizist*innen begründen ihre Auswahlentscheidung in unklaren Handlungssituationen häufig mit ihrer Berufs- und Lebenserfahrung, verkennen dabei aber, dass Erfahrungen nicht gegen stereotypisierendes Denken schützen. Unreflektierte (Negativ-)Erfahrungen und anekdotische Evidenzen bewirken bisweilen gar das Gegenteil und können Fehlschlüsse verfestigen. Dies ist etwa der Fall, wenn sich der Kontrolldruck an bestimmten Orten (wie z. B. sog. kriminalitätsbelasteten Orten, KBO) erhöht und damit häufiger Kontrolldelikte bei bestimmten sich dort aufhaltenden Personen registriert werden.¹² An solchen Orten dürfen Polizist*innen sog. anlass- oder verdachtsunabhängige Kontrollen durchführen, also Personen kontrollieren, ohne dass diese dafür einen konkreten Anlass gegeben haben. Bei diesen Kontrollen zeigt sich, wie die individuelle, institutionelle und strukturelle Ebene des Rassismus ineinandergreifen können, ohne dass hierbei eine ‚böse Absicht‘ einzelner Beamt*innen vonnöten wäre. Sind von solchen Kontrollen bestimmte Bevölkerungsgruppen mehr betroffen als andere, kann sich bei Polizist*innen die Annahme bilden, dass diese Menschen überdurchschnittlich kriminell sind. Da Kriminalität in der Gesellschaft ubiquitär ist (Boers 2008: 342 f.), wird dort, wo mehr kontrolliert wird, oftmals auch mehr kriminelles Verhalten sichtbar. Diese Erfahrung kann sich intersubjektiv institutionalisieren: formal, als Lagebild oder als informelles Wissen, das an die Kolleg*innen weitergegeben wird. Sofern einzelne Beamt*innen auch individuelle Resentiments hegen, entsprechend kontrollieren und daher mehr Straftaten bestimmter Bevölkerungsgruppen feststellen, erfahren solche Kontrollen hierdurch eine institutionelle Legitimation (Thurn/Aden/Bosch 2021). Gerade dort, wo die Gründe für Kontrollen unklar bleiben, können sich entsprechende Auswahlmechanismen dauerhaft etablieren. Umgekehrt können Menschen aufgrund einer als diskriminierend empfundenen Kontrollpraxis Vertrauen in die Polizei verlieren und sich benachteiligt fühlen (Fährmann 2021: 35), wodurch das Risiko von Konflikten bei Kontrollen gesteigert wird¹³ und Vorurteile bei den Polizist*innen verstärkt werden können (Hunold 2019).

11 Vgl. etwa. Jobard/Lévy 2013, Bradford/Loader 2016, Brown 2020.

12 Näher hierzu Thurn/Aden/Bosch 2021; vgl. auch Belina/Wehrheim 2011.

13 Dementsprechend wurde gewalttätiges Verhalten von Polizist*innen vielfach bei Personen- und Verkehrskontrollen beobachtet; Abdul-Rahman/Espin Grau/Singelstein 2020: 37 ff.

Bisher wurden entsprechende Erkenntnisse der Rassismusforschung in der deutschen Polizei überwiegend ignoriert oder abgewehrt (Bosch 2020), sodass die verschiedenen Dimensionen des polizeilichen Rassismus und deren Verschränkungen vielfach unerkannt bleiben.¹⁴ Da in Deutschland polizeiliche Personenkontrollen auch nicht durchgehend dokumentiert und daher nicht statistisch ausgewertet werden (Aden/Bosch/Fährmann 2020: 91 ff.), bleiben Ausmaß und Ursachen diskriminierender Polizeikontrollen in Deutschland, im Gegensatz etwa zu Großbritannien,¹⁵ unbekannt. Insgesamt bleiben die Auswirkungen von Kontrollen auf die Betroffenen sowie der übliche Ablauf von Personenkontrollen damit sowohl innerbehördlich als auch in der Öffentlichkeit weitgehend intransparent (Aden/Fährmann/Bosch 2020). Deutschland vernachlässigt also seine menschenrechtlichen Verpflichtungen dadurch, dass es einerseits durch (zu) unbestimmte gesetzliche Rahmenbedingungen ein Einfallstor für diskriminierende Personenkontrollen öffnet und andererseits dadurch, dass es keine effektiven Maßnahmen zur Transparenz, Verhinderung und Aufarbeitung diskriminierender Kontrollen ergreift.

4. Technische Innovationen als Beitrag zum Menschenrechtsschutz

Im Folgenden stellen wir technische Lösungsansätze vor, welche wir im Projekt MEDIAN entwickelt haben, die dazu beitragen könnten, den Menschenrechtsschutz bei Polizeikontrollen zu verbessern. Aufgrund der fehlenden Datenlage ist es in Deutschland bislang nicht möglich, polizeiliche Personenkontrollen mithilfe quantitativer Methoden zu evaluieren: Statistische Erhebungen über Kontrollhäufigkeit, Ethnizität sowie weitere Merkmale der Betroffenen und damit über die professionelle Validität des polizeilichen Erfahrungswissens existieren bislang nicht. Die Erhebung solcher Daten wäre wichtig, um eine Evaluation polizeilichen Handelns, insbesondere der polizeilichen Verdachtskonstruktion, leisten zu können. Dies wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Professionalisierung polizeilichen Handelns. Um Daten über polizeiliche Kontrollen und die dabei vorkommenden strukturellen, institutionellen

14 So verhinderte Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) im Sommer 2020 eine Studie zu Rassismus und Racial Profiling in der Polizei: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-ministerium-verzoegert-weitere-rassismusstudie-zur-polizei-a-f5539bb8-b552-42e7-a8c9-35b6ceed4806> (Zugriff: 08.09.2021); vgl. Bosch/Fährmann/Aden 2021: 220, Fährmann/Aden/Bosch 2020: 368.

15 Seit April 1996 verlangt das Innenministerium von den Polizeikräften, die ethnische Herkunft von Verdächtigen und Straftätern zu überwachen, was zur jährlichen Veröffentlichung von Berichten über 'Statistics on race and the criminal justice system' geführt hat, vgl. Bowling/Phillips 2007.

oder individuell verursachten Diskriminierungen generieren zu können, ist die Entwicklung und Einführung einer Kontrollquittung ein möglicher Ansatz. Zusätzlich können die Kontrollen durch eine anonymisierte Statistik evaluiert werden.

Ein weiterer Ansatz, diskriminierende oder sonst rechtswidrige Polizeikontrollen zu minimieren, ist die Einführung einer menschenrechtsschützenden Menüführung bei polizeilichen Geräten für Datenerhebungen und Datenbankabfragen. Die rechtlichen Vorgaben werden so in der Geräte-Software umgesetzt, dass rechtmäßiges und nichtdiskriminierendes Polizeihandeln unterstützt wird. Solche technischen Lösungen können in dienstliche Smartphones integriert und so konzipiert werden, dass sie dort keine zusätzlich verbleibenden Daten erzeugen.

4.1 MENSCHENRECHTSSCHUTZ DURCH POLIZEILICHE KONTROLLQUITTUNGEN

Mit der Einführung von Kontrollquittungen (ausführlich dazu Bosch/Fährmann/Aden 2021) verbinden einige NGOs die Hoffnung, dass diskriminierende Polizeipraktiken besser nachweisbar werden (z.B. Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt 2014). Deshalb fordern sie und Betroffene seit Jahren die Einführung von Kontrollquittungen, die es bislang u. a. in Großbritannien gibt. Dort ist vergleichsweise genau bekannt, welche Personengruppen aus welchen Gründen kontrolliert werden und wie häufig die Kontrollen zu kriminalistischen Ergebnissen führen. Denn dort erhält jede Person, die von der Polizei kontrolliert wird, eine Quittung darüber, von welcher Polizist*in, aus welchem Grund, an welchem Ort, zu welcher Uhrzeit und mit welchem Ergebnis sie kontrolliert wurde. Außerdem können die Betroffenen freiwillig weitere persönliche Angaben machen, etwa Geschlecht, Alter und ethnische Zugehörigkeit (Open Society Justice Initiative 2012, Police Scotland 2019: 7).

Auf der individuellen Ebene können Kontrollquittungen Beschwerden und den Rechtsschutz erleichtern. So können Betroffene vor Gericht oder gegenüber einer externen Beschwerdestelle nachweisen, dass sie regelmäßig von der Polizei kontrolliert werden, ohne dafür einen konkreten Anlass gesetzt zu haben. Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Polizist*innen können deren Namen als Pseudonym erfasst werden.

Wenn die Daten der Kontrollquittung von den Dienststellen oder externen Kontrollinstanzen datenschutzkonform statistisch ausgewertet werden dürften, könnten sie auf struktureller Ebene dazu beitragen, das Ausmaß diskriminierender Personenkontrollen besser sichtbar zu machen. Aufbauend auf solchen Daten könnten Politik und Verwaltung gezielter gegen Probleme vorgehen. Um diese Funktionen erfüllen zu können, müssen Kontrollquittungen bei jeder polizeilichen Personenkontrolle unab-

hängig von ihrem Ausgang ausgestellt werden. Außerdem sind bestimmte Daten erforderlich, damit ggf. *Racial Profiling* sichtbar gemacht werden kann. Dazu zählen neben Datum, Ort und Uhrzeit der Kontrolle der Kontrollgrund, dessen rechtliche Grundlage sowie das Ergebnis der Kontrolle.

Durch technische Innovationen können Kontrollquittungen zukünftig ohne größeren Aufwand in einem weitgehend automatisierten Prozess generiert und abgerufen werden. Im Projekt MEDIAN wurde eine technische Lösung konzipiert, die Kontrollquittungen automatisch erstellt. Die relevanten Daten sollen automatisch auf einem polizeiexternen Server gespeichert werden, etwa bei unabhängigen Polizeibeauftragten. Diese Daten erhalten eine Quittungsnummer, werden verschlüsselt und in der polizeilichen Anwendung automatisch gelöscht, soweit sie nicht (mehr) für die polizeiliche Vorgangsbearbeitung benötigt werden. Die Quittungsdaten können nur mit einem privaten Schlüssel auf dem externen Server geöffnet werden. Diesen privaten Schlüssel erhalten die Betroffenen mit einem Zettel von einem analogen Quittungsblock mit einer verdeckten Nummer, die sie freireiben können (ähnlich einem „Rubbellos“ oder einer PIN). Über einen *Quick Response* (QR)-Code ordnen die Polizist*innen dem privaten Schlüssel die Quittungsnummer zu. Mittels eines Browsers können die Betroffenen den privaten Schlüssel eingeben und erhalten so eine Quittung im PDF-Format (ausführlich dazu Bosch/Fährmann/Aden 2021: 208 f.).

Allerdings birgt eine solche Kontrollquittung auch Risiken. Kontrollierte Menschen könnten Schwierigkeiten haben, die Abläufe nachzuvollziehen, und die Kontrollquittung mit einer Sanktion verwechseln, etwa mit einem Bußgeldbescheid. Verstehen sie die Abläufe nicht, so könnten sie auch den Eindruck gewinnen, dass ihre individuellen Kontrolldaten von der Polizei längerfristig gespeichert werden. Diesen Risiken ist bei der technischen Ausgestaltung einer Kontrollquittung und im Rahmen begleitender Transparenzmaßnahmen angemessen zu begegnen.

Dass bei der genauen Ausgestaltung von Kontrollquittungen weiter Diskussionsbedarf besteht, haben auch die im Rahmen des Projekts MEDIAN durchgeführten NGO-Dialoge gezeigt. Dort wurde von einigen Teilnehmenden die Befürchtung geäußert, dass insbesondere Daten mit Bezug zur ethnischen Herkunft von der Polizei missbräuchlich verwendet werden könnten. Beispielsweise wurden Bedenken geäußert, dass diese zur weiteren Stigmatisierung bestimmter Gruppen beitragen könnten. Diese Befürchtungen machen deutlich, dass die genaue Ausgestaltung von Kontrollquittungen weiterer Verfeinerung bedarf, um zu einer Lösung zu kommen, welche etwaige rassistische Diskriminierungen sichtbar macht, ohne dabei selbst rassistische Stigmatisierungen zu reproduzieren.

4.2 MENSCHENRECHTSSCHUTZ DURCH MENÜFÜHRUNG

Die im MEDIAN-Projekt konzipierte Menüführung für polizeilich genutzte Geräte wird von dem Grundsatz *privacy by design* getragen, wie er durch das EU-Datenschutzrecht europaweit etabliert wurde. Dies ist ein Schlüsselkonzept zur Verbesserung von Datenschutzstandards an der Schnittstelle zwischen Technik und Recht (Aden/Fährmann 2020: 28). Dieser Grundsatz besagt, dass die datenschutzkonforme Techniknutzung nicht dem Verhalten der Nutzer*innen überlassen bleiben darf. Vielmehr sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen bereits während der Technikentwicklung erforderlich, um eine spätere datenschutzkonforme Nutzung sicherzustellen (Baumgartner/Gausling 2017: 310). Datenschutzfreundliche Technologien basieren somit auf technischen Vorkehrungen, die dazu beitragen, Datenschutzverstöße zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen (Čas 2010: 260 f.). Dieses Prinzip kann über den Datenschutz hinaus erweitert werden, da neue Techniken nicht nur zur Datenerhebung, sondern auch zu zahlreichen anderen Zwecken eingesetzt werden können (Fährmann 2021a). Umfassender ist daher der Begriff *legality by design*, der sich auf die Umsetzung sämtlicher normativer Vorgaben in technischen Abläufen bezieht (Gless 2018: 677). Diesem Konzept folgt die im Projekt MEDIAN konzipierte Menüführung für technisch unterstützte Personenkontrollen. Diese soll so ausgestaltet werden, dass ein Zugriff auf die Anwendungsmöglichkeiten polizeilich genutzter Geräte nur dann möglich ist, wenn die gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen erfüllt sind.¹⁶ Die Menüführung kann auch mit der Dokumentation der inhaltlichen Begründung polizeilicher Kontrollen verbunden werden, indem die Polizist*innen das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen kurz begründen müssen, etwa mithilfe eines Auswahlmenüs, bevor sie weitere Maßnahmen ergreifen können.

Die polizeilichen Kompetenzen zu Personenkontrollen sind vielfältig und werden auf unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen gestützt. Personenkontrollen sind etwa zur Strafverfolgung, zur Gefahrenabwehr, im ausländerrechtlichen Bereich und zur Kontrolle im Straßenverkehr zulässig (zur Übersicht Fährmann 2020: 643 ff.). Die Kompetenzen hängen z. B. davon ab, ob es sich bei den Betroffenen im Strafverfahren um Zeugen oder Beschuldigte handelt (§ 163b StPO), ob sich die Personen im Rahmen der Gefahrenabwehr an einem bestimmten Ort aufhalten (z. B. an sogenannten kriminalitätsbelasteten Orten) oder ob sie ein Fahrzeug benutzen (Straßenverkehrskontrolle). Dementsprechend gestaltet sich die rechtliche Lage für viele Polizist*innen sehr

¹⁶ Genauer zu den Eingriffsvoraussetzungen Fährmann 2021a.

unübersichtlich. Gerade unerfahrene Beamt*innen werden die Ermächtigungsgrundlagen für die spezifische Situation oft nicht vollständig verinnerlicht und stets abrufbar zur Verfügung haben. Aber auch erfahrene Beamt*innen werden durch die Menüführung angehalten, die Gründe ihrer Eingriffsmaßnahmen und ihre Kompetenzen in der aktuellen Situation zu reflektieren.

Die Menüführung soll sich an den Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen polizeilichen Eingriffsbefugnisse orientieren. Nur, wenn die Beamt*innen alle notwendigen Voraussetzungen im Gerätemenü bestätigt haben, wird ihnen Zugang zu der technischen Anwendung ermöglicht. So wird z. B. die mobile Aufnahme von Fingerabdrücken oder der Abgleich biometrischer Merkmale der kontrollierten Person mit Daten im Ausweisdokument und in Datenbanken an das Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen geknüpft. Dadurch wird zugleich sichergestellt, dass alle Informationen (z.B. Grund und Art der Kontrolle) für die Dokumentation rechtmäßigen Polizeihandelns, für die Quittung und die statistische Auswertung vorhanden sind.

Gleichwohl besteht das Risiko, dass die Beamt*innen im Gerätemenü die Vorgaben wählen, die ihnen die meisten Eingriffsmöglichkeiten eröffnen – etwa verdachtsunabhängige Kontrollen. Dies würde aber in der Quittung vermerkt, und die ortsgebundenen Kontrollen könnten auch mittels der Ortung durch GPS nur an den Orten zugänglich gemacht werden, die vorher von der Polizei entsprechend klassifiziert und in das System eingepflegt worden sind. Auch wenn eine Umgehung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen durch eine solche Menüführung nicht völlig ausgeschlossen ist, müssten sich die Polizist*innen vor Ort aktiv für eine solche Manipulation der Vorgaben entscheiden oder bewusst auf den Einsatz der technischen Unterstützung verzichten. Zudem könnten widersprüchliche oder fehlende Dokumentationen der Maßnahme von externen Polizeibeauftragten oder im Falle einer gerichtlichen Kontrolle als Indiz für eine rechtswidrige Kontrolle gewertet werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kombination der Quittung und der Menüführung dazu beitragen könnte, einen besseren Schutz von Grund- und Menschenrechten bei Polizeikontrollen sicherzustellen.

5. Was halten Polizist*innen von technischen Neuerungen und Diskriminierungsschutz bei Personenkontrollen?

In den meisten Bundesländern ist die Feststellung der Identität immer noch, wenn man sich den Stand der Technik vor Augen führt, verhältnismäßig kompliziert. In der Regel müssen die Polizist*innen für die Verifikation der Aussagen des Gegenübers ihre Kolleg*innen auf den Dienststellen via Funk kontaktieren, sodass diese für sie eine Abfrage der Datenbanken vornehmen können.

Wie reagieren Polizist*innen auf technischen Neuerungen bei Personenkontrollen und auf Überlegungen für einen eingebauten Diskriminierungsschutz? Wir haben dies im Rahmen von Workshops, Gruppendiskussionen und Einzelinterviews mit Polizist*innen empirisch betrachtet. Fast alle Polizist*innen nutzen auch im Privatleben Smartphones und andere Kommunikationsgeräte. Daher wird der Einsatz mobiler Kommunikationsgeräte auch im Polizeidienst in der Regel positiv bewertet. Die befragten Polizist*innen waren in erster Linie an einer Vereinfachung ihres Arbeitsalltags und an digitaler Unterstützung von Personenkontrollen interessiert. Die Beamt*innen wünschen sich, auf polizeiliche Datenbanken wie INPOL oder lokale Vorgangsbearbeitungssysteme auch mobil zugreifen zu können. Dies würde zeitliche und personelle Ressourcen freisetzen und die Schreibtischarbeit nach Einsätzen verschlanken, da mobil generierte Daten einfacher übernommen werden könnten. Einige Polizist*innen befürchten indes einen erhöhten Arbeitsaufwand durch das Anlegen des Arbeitsvorgangs vor Ort, wodurch personelle Ressourcen während der Maßnahmen gebunden werden könnten.

In den Anwender*innen-Workshops äußerten sich einige Beamt*innen ablehnend zur Quittung und zur Menüführung. Gegen die Menüführung spreche, dass erfahrene Beamt*innen schon wüssten, auf welche Ermächtigungsgrundlage sie sich stützen müssten. Die Menüführung könnte die Handlungsmöglichkeiten in unklaren Situationen einschränken, in denen Polizist*innen zunächst eruieren möchten, ob überhaupt eine Gefahr vorliegt. Allenfalls für Berufsanfänger*innen sei eine Menüführung nach Einschätzung einiger Workshop-Teilnehmer*innen denkbar. Die Eingabe von Gründen für die Kontrolle, der Rechtsgrundlagen sowie der Tatbestandsvoraussetzungen wurde als unnötiger Zeitverlust empfunden; sie sei in einigen Einsatzsituationen – etwa während Konflikten – nicht praktikabel.

Sofern die Polizist*innen die Gründe und die Tatbestandsvoraussetzungen nicht eingeben, bleibt die Maßnahme weiterhin intransparent, und *legality by design* wird

nicht gewährleistet. Auch ist festzuhalten, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Personenkontrolle nicht sehr umfangreich sind, sodass deren Eingabe nur wenige Sekunden dauert und durch standardisierte Auswahlmenüs erleichtert werden kann. In dem Falle, dass eine Einsatzsituation die sofortige Eingabe der Daten nicht zulässt, können diese auch später eingegeben werden, wobei die weit überwiegende Anzahl der von uns beobachteten Einsätze friedlich verlief und eine Eingabe zugelassen hätte. Zudem sind die Beamt*innen im Regelfall zu zweit unterwegs, sodass eine Person die Daten eingeben kann, während die andere die Kontrollsituation im Auge behält. Da bei den meisten Personenkontrollen aktuell ein*e Polizist*in durch den Funkkontakt beim Datenbankabgleich gebunden und dementsprechend abgelenkt ist, ist nicht davon auszugehen, dass das Sicherheitsrisiko für die Beamt*innen durch die Eingabe der Daten in unkalkulierbarer Weise erhöht würde, zumal sich die Polizist*innen auch ohne technische Unterstützung bei Personenkontrollen handschriftliche Notizen machen.

Wir kommen daher zu dem Schluss, dass die Einführung einer Kontrollquittung den polizeilichen Alltag nicht nur nicht erschweren, sondern diesen, im Gegenteil, sogar erleichtern könnte. Neben den bereits genannten Möglichkeiten zur statistisch gestützten Evaluation polizeilicher Kontrollmaßnahmen ergibt sich so die Option einer transparenteren und ressourcenschonenden Polizeiarbeit.

6. Fazit und Ausblick

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass die deutschen Polizeibehörden auf Bundes- und Landesebene noch erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um eine diskriminierungsfreie Polizeiarbeit zu gewährleisten, wie sie internationalen Menschenrechtsstandards entspreche. Besonders anfällig für Diskriminierungen sind präventive Kontrollen, da den handelnden Beamt*innen bisher nur wenig Vorgaben dafür gemacht werden, wen sie kontrollieren dürfen und wie Kontrollen ablaufen sollten.

Technische Innovationen wie eine an der Rechtmäßigkeit orientierte Menüführung mobiler Polizeigeräte und Kontrollquittungen können den Menschenrechtsschutz auf individueller sowie struktureller Ebene verbessern. Auch können sie eine Sensibilisierung von Polizist*innen für Diskriminierungsrisiken in ihrem Kontrollalltag und einen darauf basierenden Wandel der Praktiken unterstützen, ihn jedoch nicht allein bewirken. Hierzu bedarf es konkretisierter Anforderungen an diskriminierungsfreie Polizeiarbeit – sowohl in Dienstvorschriften als auch in verbesserten gesetzlichen Grundlagen. Die Zwecke, für die Kontrollen und Folgemaßnahmen gesetzlich zugelassen sind, sollten klarer und enger gefasst werden als bisher.

Die Einführung von Kontrollquittungen und von Menüführungen auf polizeilichen Geräten, die ein rechtskonformes Polizeihandeln unterstützen, ist kaum aus den Polizeibehörden heraus zu erwarten. Zu groß ist weiterhin die Skepsis innerhalb der Behörden gegenüber Ansätzen verantwortlicheren und transparenteren Polizeihandelns. Vielmehr wird diese Aufgabe den Parlamenten zufallen, die hierfür gesetzliche Regelungen schaffen sollten. Im föderalen System der Bundesrepublik, in dem die Länder die Gesetzgebungskompetenz für die allgemeine Gefahrenabwehr haben, können einzelne Länder bei der Einführung solcher technischen Innovationen und bei ihrer gesetzlichen Rahmung vorangehen.

Literatur

- Abdul-Rahman, Laila/Espín Grau, Hannah/Singelstein, Tobias (2020): *Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol)*, 2. Auflage. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.
- Aden, Hartmut (2017): Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 11, Nr. 2, 54-65.
- Aden, Hartmut/Bosch, Alexander/Fährmann, Jan (2020): Kontrollieren – aber wie? Können technische Innovationen die Akzeptanz für polizeiliche Personenkontrollen verbessern. In: Groß, Hermann/Schmidt, Peter (Hg.): *Polizei und Migration. Empirische Polizeiforschung XXIII*. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 90-108.
- Aden, Hartmut/Fährmann, Jan (2018): *Polizeirecht vereinheitlichen? Kriterien für Muster- Polizeigesetze aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, https://www.boell.de/sites/default/files/endf_e-paper_polizeirecht_vereinheitlichen.pdf?dimension1=division_demo
- Aden, Hartmut/Fährmann, Jan (2020): Datenschutz-Folgenabschätzung und Transparenzdefizite der Techniknutzung. Eine Untersuchung am Beispiel der polizeilichen Datenverarbeitungstechnologie. In: *Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis (TATuP)*, Jg. 29, Nr. 3, 24-28.
- Aden, Hartmut/Fährmann, Jan/Bosch, Alexander (2020): Intransparente Polizeikontrollen – rechtliche Pflichten und technische Möglichkeiten für mehr Transparenz. In: Hunold, Daniela/Ruch Andreas (Hg.): *Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung. Empirische Polizeiforschungen zur polizeipraktischen Ausgestaltung des Rechts*. Wiesbaden: Springer, 3-22.
- Barskanmaz, Cengiz (2019): *Recht und Rassismus*. Berlin und Heidelberg: Springer Nature.
- Barthel, Christian (2019): Proaktive Polizeiarbeit braucht Netzwerk- und Organisationsentwicklung und Führungskräfte, die diese Prozesse initiieren. In: ders. (Hg.): *Polizeiliche Gefahrenabwehr und Sicherheitsproduktion durch Netzwerkgestaltung*. Wiesbaden: Springer-Gabler, 255-287.
- Baumgartner, Ulrich/Gausling, Tina (2017): Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen. In: *Zeitschrift für Datenschutz*, Jg. 7, Nr. 7, 308-313.
- Belina, Bernd (2016): Der Alltag der Anderen: Racial Profiling in Deutschland. In: Dollinger, Bernd/Schmid-Semisch, Henning (Hg.): *Sicherer Alltag? Politiken und Mechanismen der Sicherheitskonstruktion im Alltag*. Wiesbaden: Springer VS, 125-146.

- Belina, Bernd/Wehrheim, Jan (2011): „Gefahrengebiete“. Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen. In: *Soziale Probleme*, Jg. 22, Nr. 2, 207-230.
- Bender, Ulrike (2019): Die Definition von Racial Profiling und die Diskussion in Deutschland. In: Kugelmann, Dieter (Hg.): *Polizei und Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 358-365.
- Boers, Klaus (2008): Die Trias: Ubiquität, spontane Bewährung und Intensität, In: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfe e. V. (Hg.): *Fördern, fordern, fallen lassen*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 340-376.
- Bosch, Alexander (2020): Die aktuelle Debatte um Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei. In: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Heft 231/232, Jg. 59, Nr. 3-4, 167-177.
- Bosch, Alexander/Fährmann, Jan/Aden Hartmut (2021): Kontrollquittungen und -statistiken.. Ein Instrument zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots bei Polizeikontrollen. In: *Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft (ZKKW)*, Jg. 7, Nr. 1, 187-218.
- Bowling, Ben/Phillips, Coretta (2007): Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search. In: *The Modern Law Review*, Vol. 70, No. 6, 936-961.
- Bradford, Ben/Loader, Ian (2016): Police, Crime and Order: The Case of Stop and Search. In: Bradford, Ben/Jauregui, Beatrice/Loader, Ian/Steinberg, Jonny (eds.): *The SAGE Handbook of Global Policing*. London: SAGE Publications, 240-260.
- Brown, Jennifer (2020): *Police Powers: Stop and Search*. Briefing Paper. Number 3878. London: House of Commons Library. Online verfügbar unter <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03878/SN03878.pdf>
- Burkhardt, Maren/Barskanmaz, Cengiz (2019): *Verfassungsrechtliche Bewertung der Vorschrift des § 21 Abs.2 Nr. 1 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin – das Konzept der kriminalitätsbelasteten Orte*, Berlin: KOP – Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt; <https://kop-berlin.de/files/175>
- Čas, Johan (2010): Privacy and security. A brief synopsis of the results of the European TA-Project PRISE. In: Gutwirth, Serge/Poulet, Yves/De Hert, Paul (eds.): *Data protection in a profiled world*. Heidelberg: Springer, 257-262.
- Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ – *Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf
- Cremer, Hendrik/Töpfer, Erik (2019): „Racial Profiling“ aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive. In: Kugelmann, Dieter (Hg.): *Polizei und Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 366-371.
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) (2009): *Report on Germany (fourth monitoring cycle)*, Brussels: European Commission; <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/ecri-report-on-germany-fourth-monitoring-cycle-1>
- Fährmann, Jan (2020): Kontrollieren? Aber warum, wann und wie? Kritische Perspektive auf polizeiliche Identitätsfeststellungen. In: Grafl, Christian/Stempkowski, Monika/Beclin, Katharina/Haider, Isabel (Hg.): *„Sag, wie hast Du's mit der Kriminologie?“ – Die Kriminologie im Gespräch mit ihren Nachbardisziplinen*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 643-660.

- Fährmann, Jan (2021): Soziale Kontrolle durch die Polizei. Wofür sollte die Polizei (nicht) zuständig sein? In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, Heft 125, Jg. 43, 32-39.
- Fährmann, Jan (2021a): Mehr Transparenz durch technische Innovationen? Wie Technik polizeiliche Personenkontrollen effektiver und transparenter machen könnte. In: *Multimedia und Recht (MMR)*, Jg. 24, Nr. 10, i.E.
- Fährmann, Jan/Aden, Hartmut/Bosch, Alexander (2020): Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung. In: *Der moderne Staat (dms)*, Jg. 13, Nr. 2, 363-383.
- Feltes, Thomas/Plank, Holger (2021): Auf dem Weg zu einer rechtschaffen(d)en, demokratischen Bürgerpolizei. Was kann und was muss getan werden, um Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei vorzubeugen? In: Feltes, Thomas/Plank, Holger (Hg.): *Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt*. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 263-300.
- Gless, Sabine (2018). Wenn das Haus mithört: Beweisverbote im digitalen Zeitalter. In: *Strafverteidiger (StV)*, Jg. 38., Nr. 10, 671-677.
- Herrnkind, Martin (2000): Personenkontrollen und Schleierfahndung. In: *Kritische Justiz*, Jg. 33, Nr. 2, 188-208.
- Herrnkind, Martin (2014): Filzen Sie die üblichen Verdächtigen. oder: Racial Profiling in Deutschland. In: *Polizei & Wissenschaft*, Jg. 14, Nr. 3, 35-58.
- Hesse, André (2019): Grenzpolizeiliche Maßnahmen sind kein „Racial Profiling“. In: Kugelman, Dieter (Hg.): *Polizei und Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 372-378.
- Human Rights Council (2013): *Report on the Working Group on the Universal Periodic Review, Germany*, 8. Juli 2013, 24.77; 124.110; 124.111, 124.151, A/HRC/24/9.
- Hunold, Daniela (2019): Racial Profiling aus empirisch-wissenschaftlicher Perspektive“, in: Kugelman, Dieter (Hg.): *Polizei und Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 378-382.
- Jobard, Fabian/Lévy, René (2013): Identitätskontrollen in Frankreich. Diskriminierung festgestellt, Reform ausgeschlossen? In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, Heft 104, 28-37.
- Kampagne für die Opfer Rassistischer Polizeigewalt (2014): „Kontrollformulare gegen polizeiliche Willkür bei Personenkontrollen. Zur Pressekonferenz von KOP und MRBB am 9. April 2014“, Berlin: KOP – Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt; <https://kop-berlin.de/beitrag/kontrollformulare-gegen-polizeiliche-willkur-bei-personenkontrollen-zur-pressekonferenz-von-kop-und-mrbb-am-9-april-2014>
- Kampagne für Opfer Rassistischer Polizeigewalt (Hg.) (2016): *Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden*. Münster: edition assemblage.
- Keitzel, Svenja (2020): Varianzen der Verselbstständigung der Polizei per Gesetz. „Gefährliche Orte“ im bundesweiten Vergleich. In: *Kriminologisches Journal*, Jg. 52, Nr. 3, 191-209.
- Künzli, Jörg/Wyttenbach, Judith/Fernandes-Veerakatty, Vijitha/Hofer, Nicola (2017): *Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling*. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR); https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171120_Studie_Personenkontrollen.pdf
- Leitlein, Hannes (2020): Bundesinnenministerium sagt Studie zu Rassismus bei der Polizei ab. In: *Zeit online*; <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-07/racial-profiling-studie-polizei-abgesagt-justizministerium-horst-seehofer>

- Liebscher, Doris (2016): „Racial Profiling“ im Lichte des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, Jg. 69, Nr. 38, 2779-2781.
- Muiznieks, Nils (2015): *Bericht des Menschenrechtskommissar des Europarats*; https://www.bmjv.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/Bericht_des_Menschenrechtskommissars_ueber_seinen_Besuch_in_Deutschland_im_Jahre_2015.html
- Open Society Justice Initiative (2012): *Reducing Ethnic Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices*. New York: Open Society Foundations.
- Police Scotland (2019): *Stop and Search Standard Operation Procedure*; <https://www.scotland.police.uk/spa-media/3w5brwvi/stop-and-search-sop-1.pdf>
- Peters, Anne/König, Doris (2013): Das Diskriminierungsverbot, in Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hg.): *EMRK/GG Konkordanzkommentar*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, 1301-1465.
- Quinton, Paul (2011): The Formation of Suspicions: Police Stop and Search Practices in England and Wales. In: *Policing and Society*, Vol 21, No. 4, 357-368.
- Quinton, Paul (2020): Officer Strategies for Managing Interactions during Police Stops. In: *Policing and Society*, Vol. 30, No. 1, 11-27.
- Sauer, Heiko (2015): Art. 14 Diskriminierungsverbot. In Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz (Hg.): *EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 2 Aufl. München: C.H. Beck.
- Thompson, Vanessa E. (2018): *There is no justice, there is just us! Ansätze zu einer postkolonial-feministischen Kritik der Polizei am Beispiel von Racial Profiling*. In: Loick, Daniel (Hg.): *Kritik der Polizei*, Frankfurt/M. u. a.: Campus, 197-221.
- Thurn, Roman/Aden, Hartmut/Bosch, Alexander (2021): Professionelle Verdachtsschöpfung? Varianten von Rassismus erkennen und benennen. In: *Forum Politische Bildung und Polizei*, i.E.
- 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. 69, Nr. 22, 1399-1406.

Letzter Zugriff auf alle angegebenen Internetquellen: 8. September 2021.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:
DOI <https://doi.org/10.46499/1834.2245>

BUCHBESPRECHUNGEN

Janne Mende (2021): Der Universalismus der Menschenrechte, München: UVK-Verlag, 245 Seiten (UTB)



Der Band enthält eine Einleitung, sechs Kapitel und ein ausführliches (!) Literaturverzeichnis (199-242). Die Einleitung (11-16) stellt kurz die Hauptfragen und gibt einen Überblick (14 ff.). Kapitel 1 (17-44) erläutert das internationale Menschenrechtsregime, stellt die Begriffe „Menschenrechte“ und „Universalismus“ (36 ff.) vor und im letzten Abschnitt den logischen Zielpunkt der Analyse: den „vermittelten Universalismus“ (38 ff.). Schon hier wird der Aufbau des Bandes klar: Die gängigen Vorwürfe gegen den Universalismus der Menschenrechte werden prägnant vorgestellt, ihre Widersprüchlichkeit herausgearbeitet und im logischen Begriff der Vermittlung (42 ff.) elf Elemente eines „vermittelten Universalismus“ nach und nach eingefügt, die es gestatten, den universellen Anspruch

der Menschenrechte gegen ihre unzureichende Realisierung zu verteidigen.

So behandelt das Kapitel 2 (45-74) den ersten von vier Vorwürfen: „Menschenrechte sind westlich“. Dann folgen das Kapitel 3 (75-104) „Es gibt keinen Universalismus“, das diesen gegen eine kulturellrelativistische Kritik verteidigt, und Kapitel 4 (105-150), eine „kollektivrechtliche Kritik am individualistischen Universalismus“. Kapitel 5 (151-180) schließt mit der „feministischen Kritik“ am Partikularismus von Menschenrechten. Im letzten Kapitel 6 (181-198) wird als Lösung und relative Behebung dieser Kritiken ein „vermittelter Universalismus“ vorgeschlagen und in seinen elf Elementen ausgeführt. Ich will zunächst die Kritiken, die zwar zusammenhängen, aber immer auch Unterschiedliches vorbringen, im Einzelnen durchgehen.

Dass der Universalismus der Menschenrechte „westlich“ sei, ist eine häufige und schon frühe Kritik. Er ist aber, wie die Autorin zeigt, weder historisch noch bei der Abfassung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR, 1948) richtig (54 ff.), und wird auch

durch eine postkoloniale Kritik (48 ff.) nicht bestätigt. Er weist „westliche und nicht-westliche Elemente“ (50 ff.) auf. Die unterschiedlichen Quellen lassen eher auf einen „pluralen“ (65 ff.) und die Differenzen zwischen universellem Anspruch und beschränkter Institutionalisierung oder Anwendung lassen eher auf einen „machtsensiblen Universalismus“ (69 ff.) schließen, was die Autorin als „partikular vermittelten Universalismus“ (72 ff.) deutet.

Bedeutender ist schon die kulturelle Kritik. Die Autorin weist auf die frühe, ethnologische und anthropologische Kritik hin (76 ff.), die aber auch in den erneuerten kulturellen Kritiken (80 ff.) nicht überzeugen können. Am Beispiel der „weiblichen Genitalexzision“ (84 ff.) weist sie ausführlich nach, dass auch hier die Kritik sich am normativen Maßstab universeller und freier Menschenrechte orientiert, dabei aber (häufig) die innere Unterdrückung und Gefährdung der Frauen unterschätzt, wenn die positiven Implikationen der Genitalexzision einseitig betont werden. Zur Abhilfe schließt auch hier die Autorin auf ein reflexives „Element“ eines „kulturell relativistisch vermittelten Universalismus“ (101 ff.).

Differenziert ist die Kritik der Kritik am Individualismus der Menschenrechte. Nur gestreift wird die mehr traditionelle und oft von Machthabern vorgegebene Kritik, die individuellen Men-

schenrechte setzten Atomismus und negativen Egoismus voraus. Vielmehr wird die Kritik an Individuen im Namen von Kollektiven als Träger von Menschenrechten geführt und nacheinander als besserer Schutz von Minderheiten (108 ff.) und kommunitaristisch im Anschluss an Charles Taylor (115 ff.), Will Kymlicka (117 f.) und Susan Moller Okin (121 ff.) behandelt. Ausführlich wird sodann am Schutz indigener Menschenrechte gezeigt, wie auch hier die indigene Kultur missinterpretiert werden kann, weil sie zu homogen und zu simpel als Ressource und Imperativ für Individuen gedeutet wird, sodass der unterdrückerische Effekt von Kollektiven auf Individuen verkannt werden kann.

Auch hier erscheint ein „vermittelter Universalismus“ durch ein „gesellschaftlich“ (136 f.) und „kulturell relativ“ (139) vermitteltes „Element“ und dem „Element“ eines Zugeständnisses eines „Mehrebenen“-Universalismus (147 ff.) verbesserungswürdig zu sein. Unterschlagen wird aber, dass die Probleme von kommunitaristischen oder gesellschaftlichen Verhältnissen zwischen Individuen und Gesellschaft (136 ff.) und die Ambivalenzen indigener Kulturen von anderer Art sind als die Frage, ob es Menschenrechte der sogenannten „dritten Generation“ zu Recht geben kann. Welche Kulturen könnten denn berücksichtigt werden, wenn zwischen Individuen und Kulturen (oder Gemeinschaften) ein

Egalitarismus und Universalismus menschenrechtlich herrschen sollte? Ein Mehrebenen-Universalismus würde nur dann eine Lösung bieten, wenn auf der einen Ebene Individuen als Träger von Menschenrechten stehen, und Kollektive auf einer anderen Ebene Träger von „einfachen Recht“ wären.¹

Gewissermaßen zusammenfassend ist die feministische Kritik am Universalismus der Menschenrechte. Die Verfasserin zeigt an der geschichtlichen Aufstufung von Feminismus (151 ff.) und der Entwicklung von „FrauenMenschenrechten“ (158 ff.), dass einerseits zwei neue „Elemente“ in den „vermittelten Universalismus“ kommen: „Partikularismus“ (162 f.) und die sich wandelnde Differenz zwischen privat und öffentlich (167 ff.), andererseits die vielfältigen und hyperreflexiven feministischen Kritiken Elemente der „postkolonialen, kulturellen und kollektivrechtlichen Kritiken“ (171) integrieren. Es bleibt aber in all diesen Kritiken bei einem „normativen und offenen Universalismus“ (178), der nicht aufgegeben werden kann, wenn die Kritik nicht blind gegen vielfältiges „Leiden“ (176 ff.) der Frauen sein will.

Trotz dieses durchgehenden übersichtlichen und einleuchtenden Aufbaus ist

das Buch inhaltlich zweigeteilt: Zunächst werden die vier Kritiken differenziert und kenntnisreich in ihren Ambivalenzen (Stärken und Schwächen) gut vorgestellt, dann aber in einer problematischen paradoxen (oder logischen) Version gedeutet und bewertet. Das erscheint mir des Logischen ein wenig zu viel, und ich glaube, man kommt mit der Unterscheidung Anspruch/Realität hinreichend aus. Ansatzpunkt ist die Frage, was denn genau mit „Universalismus“ gemeint ist. Einmal wird darunter der Universalismus des Menschenrechtregimes (35 f.) verstanden, also eine realisierte Gesamtheit „politischer, moralischer, normativer und rechtlicher Instrumente und Prozesse“ (36), zum anderen aber eine Spaltung zwischen dem normativen Anspruch der Menschenrechte: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ (Artikel 1, AEMR) und den unterschiedlichen realen Verwirklichungen dieses Anspruchs. Zwar werden diese Differenzierungen im ganzen Buch auf den Bereich des „Internationalen Völkerrechts“ (in meinen Worten, auf die „internationale Konzeption der Menschenrechte“²) und in der Weise einer Zweit-Differenzierung auf eine Spaltung zwischen der moralischen, politischen und

1 Lohmann, Georg (2011): Unterschiedliche Kulturen – warum universelle Menschenrechte? In: Holderegger, Adrian/Weichlein, Siegfried/Zurbuchen, Simone (Hg.): Humanismus. Sein kritisches Potential für Gegenwart und Zukunft. Basel, 217-232.

2 Siehe Lohmann, Georg (2015): Different Conceptions and a General Concept of Human Rights. In: Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences, Volume 8, Issue 3, 369-385.

rechtlichen Dimension der Menschenrechte (30 f.) beschränkt, aber in der Folge häufig verwischt und immer wieder wird unter „Universalismus“ einfach die realisierte Gestalt der Menschenrechte verstanden. Diese ist aber oft eine unzureichende Realisierung des universellen Anspruchs und gerade deshalb auch (zurecht) zu kritisieren. Da nützt es auch nicht, sich bei Hegel, Kesselring, Adorno und Müller (42, 190 ff.) zu versichern, und auch die herangezogenen Franzosen können da nicht helfen: die paradoxalen oder widersprüchlichen Verhältnisse sind für andere Verhältnisse gemacht oder gedacht. Die menschenrechtlichen Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeiten lassen sich einfacher und unparadox beschreiben. Sie sagen, dass der menschenrechtliche, normative Anspruch auf Universalität: Dass alle individuellen Menschen, die Menschen sind, gleiche Rechte haben, weil sie als fundamental gleichwertig, mit gleicher Würde, gesetzt sind, unzureichend und beschränkt realisiert worden ist und mit dem immanent aufgenommenen „normativen Maßstab“ auch selber und ihre Realisierung transzendierend³ zu kritisieren sind. Begründet muss daher eigent-

lich nicht der Universalismus der Menschenrechte, sondern ihre Egalisierung und Universalisierung.⁴

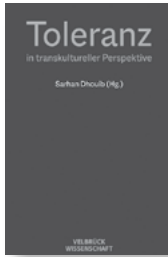
Endscheidend ist die Bedeutung von „vermittelt“. Die Autorin versteht sie richtig als reflexive Hinsicht, deutet sie aber logisch als Widerspruchsverhältnis etc. *innerhalb* des normativen Anspruchs und nicht als Widerspruch zwischen dem Anspruch „alle individuell und an Menschenrechten gleich“ und den Weisen der jeweiligen Realisierung. Was aber wäre denn eine „andere (nichtwestliche etc.) Form von Universalismus“, die zugleich noch universalistisch wäre? Diese Differenz gestatten auch, die „elf Elemente“ des „vermittelten Universalismus“ (181 ff.) als sensible und reflexive Hinsichten zu integrieren und gibt dem Anspruch der Autorin Recht, „einer produktiven und emanzipatorischen Verwirklichung der Menschenrechte“ (198) zu fördern. Trotz dieser (leichten) Kritik ein lohnendes Buch, das mit der Vielfalt, Komplexität und Ambivalenz der Kritik am Universalismus der Menschenrechte vertraut macht.

Prof. Dr. Georg Lohmann
Georg.Lohmann@ovgu.de

3 Zu immanenter und transzendenter/transzendierender Kritik siehe 187 ff. und Lohmann, Georg (1991): *Indifferent und Gesellschaft*. Frankfurt/M., 39-81.

4 Dieser Begriff taucht zweimal auf (151, 180); siehe dazu Menke, Christoph/Pollmann, Arnd Pollmann (2007): *Philosophie der Menschenrechte*. Hamburg: Junius.

Sarhan Dhouib (2020) (Hg.): Toleranz in transkultureller Perspektive, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 328 Seiten



Der von Sarhan Dhouib herausgegebene Band versammelt ohne Frage wichtige Beiträge zu drängenden Fragen unserer Zeit, die nicht nur menschenrechtlich, sondern allgemein gesellschaftlich von großer Bedeutung sind.

Das Format folgt einem bewährten Schema: Jedem Beitrag folgt eine kurze Replik. Man könnte meinen, dass das keiner besonderer Erwähnung bedarf. Aber zum einen wiederholen die AutorInnen der Erwiderungen oft die wichtigsten Argumente, zum anderen werden so lose Fäden der Diskussionsstränge noch einmal aufgegriffen und es findet wirklicher transkultureller Dialog bzw. Polylog statt. Das liegt nicht zuletzt an der klugen Auswahl der AutorInnen, die sowohl in der arabisch-islamischen als auch in der westlichen Philosophie zu Hause sind.

Der Band ist dreiteilig aufgebaut. Im 1. Teil geht es um begriffliche Konzeptualisierungen von Toleranz und Intoleranz,

im zweiten Teil darum, „Toleranz und die Herausforderungen des Pluralismus“ in den Blick zu nehmen. Damit ist z. B. gemeint, dass man „ohne kulturelle, religiöse, sprachliche und politische Differenzen und Konflikte“ (10) Toleranz überhaupt nicht denken kann. Kurz gesagt, gäbe es nichts zu tolerieren, wenn immer alle einer Meinung wären.

Der Fokus dieser Besprechung liegt auf „Teil III: Toleranz, Freiheit und Menschenrechte“. Mohamed Turki sucht in „Zu einer neuen Kultur der Toleranz im Islam“ (207-224) zunächst nach einem Toleranz-Begriff im arabisch-islamischen Kontext, der einem westlichen Verständnis entspricht. Turki bemängelt zu Recht die im Vergleich zu historischen Strömungen „des“ Islam vergleichsweise oft vorherrschende geringe Toleranz aktueller Regimes (217). Turki kritisiert zugleich, dass zwei Voraussetzungen für den Übergang von Toleranz zu Anerkennung, nämlich Rechtsstaatlichkeit und die Existenz einer Zivilgesellschaft (219), nicht gegeben seien. Kritisch, und ähnlich wie Hans Jörg Sandkühler in seiner Erwiderung, behaupte ich, dass der Weg zu interkulturellem Normenkonsens über einen Menschenrechtsdiskurs (227) laufen sollte: „Der Dogmatismus- und Intoleranzdiskurs muss durch einen Menschenrechtsdiskurs ersetzt werden ...“ (227).

Aus meiner Sicht müssen religiöse wie säkulare Gruppen sich dazu äußern, ob und wie sie einer Idee kontextsensitiver (minimal)universalistischer Menschenrechte zustimmen können oder nicht.

Georg Lohmann argumentiert in „Toleranz und das Recht auf Meinungsfreiheit“ (229-239) gegen ein einseitiges Fortschrittsdenken, dem zufolge Liberalisierung, Demokratisierung und Säkularisierung „irgendwie objektive Fortschrittsentwicklungen seien“ (229). Im Kern plädiert Lohmann dafür, dass man keine universellen Begründungen für Egalisierung und Universalisierung von Menschenrechten brauche, denn letztlich seien Menschenrechte keine absoluten Rechte (238). Menschenrechte verlangen Änderungen von „kulturellen Wertungen und Praxen“, nämlich dann, „wenn diese nicht mit der gleichen Wertschätzung der Menschenwürde eines jeden vereinbar sind“ (238). Türkei hat einige Rückfragen, die m.E. berechtigt sind und von denen ich eine herausgreife: Wie kann man zu „Übereinstimmung mit religiösen Bürgern“ (243) kommen, die auf ihren religiös motivierten und fundierten Werten beharren? Damit ist etwa gemeint, dass man durchaus auch von religiös argumentierenden Gruppen verlangen kann, Meinungsfreiheit zu achten. Das ist deshalb zu fordern, weil gerade bei weltanschaulichem Dissens Meinungsfreiheit zentraler Bestandteil einer liberalen Begründung von Toleranz ist.

Markus Kneer zeichnet in „Jenseits der Toleranz. Katholische Kirche und Religionsfreiheit“ (244-258) ein Bild einer dezidiert katholischen Position von Religionsfreiheit. Im Zentrum steht die entsprechende Erklärung des zweiten Vatikanischen Konzils zur Religionsfreiheit (250-255). Zentral ist u. a. der Wandel des Axioms „extra ecclesiam nulla salus“ („kein Heil außerhalb der Kirche“ zu „sine ecclesia nulla salus“ („ohne Kirche kein Heil“; beides 255). Ohne Frage sind interreligiöse Dialoge und die Auseinandersetzung zum Verhältnis von Glaubensdogmen und Offenbarungswahrheit wichtig. Aus einer säkular-agnostischen oder atheistischen Sicht (auch etwa aus buddhistischer Sicht) muss aber gefragt werden, wen genau diese Argumentation überzeugt. Oder einfacher: Besteht aus katholischer Perspektive, ausgehend von der Toleranzauffassung der katholischen Kirche, eine vollumfängliche Anerkennung religiöser *und* nicht-religiöser Toleranzauffassungen? Werden solche Ansichten von Religionsfreiheit geduldet, die sich von religiösen Anschauungen losgemacht und in diesem Sinne befreit haben? Der Beitrag von Markus Kneer legt hier klar negative Antworten nahe.

Azelarabe Lahkim Bennani vertritt in seinem Beitrag „Toleranz angesichts des ‘Feindes’ und die Regeln des Rechts“ (263-279) eine Sicht, die mit guten Gründen von einer starken Trennung einer Welt der „identitätsfixierte[n] Kämpfe“ (264-

270) und einer Welt, „in der das Recht das soziale und politische Leben regelt“ (278), ausgeht. Bannani verortet Toleranz in Auseinandersetzung mit Arkoun. Zentral ist hier die Auflösung eines spannungsreichen Verhältnisses: Wir finden einerseits autoritäre und oft ideologisch-religiös argumentierende autokratische Regime vor. Die dort vorgebrachte Argumentation ist für das Erreichen eines rechtsbasierten Status von Toleranz und Umgang mit Toleranz hinderlich. Andererseits wäre aber dieser rechtsbasierte Status wünschenswert. Noch weitergehend als Yvonne Albrecht in ihrer Erwiderung sollte man m.E. fragen, wie der Begriff des Gemeinwohls in arabisch-islamischen Staaten zu fassen ist, wenn er eine Grenze des Tolerierbaren und Nicht-Tolerierbaren bezeichnen soll (280), und welche Einwände aus islamisch-arabischer Perspektive gegen einen vermeintlich „westlichen Menschenrechtsuniversalismus“ denn tatsächlich gute Einwände sind.

Henning Hahns „Menschenrechte als Grenzen internationaler Toleranz“ (285-301) ist ein Lehrstück einer dezidiert liberalen Konzeption von Menschenrechten. Es sei, so Hahn, mindestens eine Funktion von Menschenrechten, „klarzustellen, wo internationale Toleranz endet und Gleichgültigkeit“ (286) beginnt. Dabei kritisiert Hahn u. a. Rawls. Als Pointe des Beitrags kann die von Habermas ausgehende – aber über ihn hinausgehende – Sicht verstanden werden, die Menschenwürdenorm

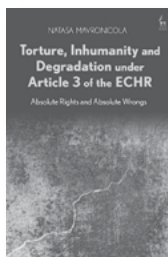
kosmopolitisch zu deuten. Dabei ist es nicht Hahns Aufgabe zu zeigen, dass Menschenwürde Menschenrechte zu begründen vermag. Stattdessen wird mit der Einführung und Verteidigung von Menschenwürde „das Statusbewusstsein jeder Person auf der Welt verändert“ (296). Dieser Status wird erst „mit der Praxis der Menschenrechte eingeführt, definiert und realisiert“ (297). Der Schutz der Würde falle letztlich in die „politische Verantwortung internationaler bzw. globaler Akteure“ (297). Nun kann man zwar auf Missachtungen von Rechtsansprüchen bei fundamentalen und eklatanten Verletzungen des Würdestatus beharren und zweifellos liegt in der Wendung hin zu „Menschenrechtsverletzungen sind Verletzungen von Rechtsansprüchen und eine internationale Angelegenheit“ (TS) eine interessante Position. Allerdings wird in der Erwiderung zu Recht angesprochen, dass soziale Kämpfe, Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten Auslöser für das Einfordern und evtl. Angelpunkt für die Begründung von Menschenrechten (siehe etwa Pogges Kommunitarismus, der Weltarmut, Unrecht und Menschenrechte in engem Zusammenhang sieht). Hahn argumentiert allerdings nicht kommunitaristisch, sondern in bester liberalistischer Tradition. Nur ist eine staatliche Intervention eben nicht nur rechtlich geboten, sondern gerade auch ethisch, auch wenn ethische Begründungen von Menschenrechten notorisch schwach sind.

Jocelyn Maclure geht in „Über Toleranz hinaus, und zurück“ (305-313) auf einige Thesen ein, die den Stellenwert von Toleranz zu bestimmen versuchen. Toleranz, so die erste These, ist für demokratische Staaten kein moralisches Ideal (306f.). Zwar ist es weitgehend unumstritten, dass es statt des Begriffs Toleranz im Sinne von Duldung anderer Begriffe bedarf, etwa Anerkennung, Multikulturalismus, Pluralismus etc. Doch wenn Maclure argumentiert, dass Staaten nicht tolerant, sondern säkular sein sollten, wird ein breites Diskussionsfeld ausgehend von dem schillernden Toleranz-Begriff eröffnet. Die beiden Grundsätze, dass Staaten erstens allen BürgerInnen Religions- und Glaubensfreiheit zu er-

möglichen haben und ihnen zweitens die gleiche Achtung entgegenzubringen haben, müssen auch zusammengedacht werden. Toleranz als Bürgertugend der Selbstbeschränkung kann als Quintessenz des Aufsatzes verstanden werden. Das ist gleichzeitig zu viel und zu wenig: Wenn es tatsächlich eine Tugend ist, dann müsste man Toleranz noch stärker ethisch aufwerten und weniger formalistisch verstehen, als Maclure es tut. Andererseits ist Selbstbeschränkung zwar wichtig, aber für das Erreichen von gegenseitigenhaltungen, die von Solidarität und Anerkennung geprägt sind – die beide Toleranz voraussetzen – eben zu wenig.

Dr. Thomas Sukopp

Natasa Mavronicola (2021): Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR. Absolute Rights and Absolute Wrongs, Oxford: Hart Publishing, 209 Seiten



Das Folterverbot ist ein absolutes Recht. Ein Staat darf von diesem nicht abweichen, auch nicht im Falle eines Notstan-

des. Das ist jedem, der sich mit internationalem Recht beschäftigt, klar. Selten fragt man sich jedoch, was „absolute Rechte“ eigentlich genau sind und welche rechtlichen Auswirkungen diese haben.

Bekannterweise ist die Diskussion um absolute Rechte einerseits und den Anwendungsbereich des Art. 3 EMRK andererseits seit Jahren Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen. Dabei führen die Diskussionen von der Frage, ob es überhaupt absolute Rechte gibt, zur Ab-

wägung, ob im Falle eines Konflikts von absoluten Rechten die positiven oder negativen Verpflichtungen des Staates überwiegen. Die Absolutheit des Rechts aus Art. 3 EMRK ist nunmehr unbestritten, jedoch wurde schon vor Jahren das Fehlen einer genaueren Untersuchung und Einordnung absoluter Rechte (durch den EGMR) bemängelt. Umso mehr erstaunt es, dass Natasa Mavronicola nun die erste zu sein scheint, die sich der Lücke um die Frage nach dem Wesensgehalt und der rechtlichen Implikationen absoluter Rechte am Beispiel des Art. 3 EMRK mit einer Monografie, nämlich *„Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR. Absolute Rights and Absolute Wrongs“*, in einer solchen Detailtiefe annimmt. In acht Kapiteln beschäftigt sie sich ausführlich mit dem in Art. 3 EMRK niedergelegtem Verbot der Folter sowie der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung (*inhuman or degrading treatment or punishment, IDTP*) als absolutem Recht. Dabei verfolgt sie zwei übergeordnete Ziele: Einerseits sollen absolute Rechte analysiert werden und die Bedeutung des absoluten Charakters eines Rechts für dessen Auslegung etabliert werden. Andererseits soll unter Bezugnahme auf die Analyse von absoluten Rechten herausgearbeitet werden, wie der EGMR das in Art. 3 EMRK niedergelegte Recht interpretiert und interpretieren sollte (1-2).

In Kapitel 2 geht Mavronicola dafür zunächst unter Heranziehung einschlägiger Theorien aus der Literatur darauf ein, was unter einem absoluten Recht zu verstehen ist und wie flexibel es hinsichtlich seines absoluten Charakters ausgelegt werden kann und darf. Dort erläutert sie die Grundlagen für ihr Verständnis von absoluten Rechten. Ihrer Auffassung nach werden diese von zwei Parametern bestimmt: Der „Anwendbarkeit“, welche bestimmt, ob von einem Recht abgewichen werden kann, und der „Spezifizierung“, durch welche der konkrete Inhalt des absoluten Rechts bestimmt und begrenzt wird (10). Mavronicola schlägt drei Charakteristiken der Spezifizierung vor: Sie muss die Fähigkeit haben, zu leiten; sie muss auf einer Argumentation beruhen, die sich auf das Unrecht bezieht, welches das Recht verbietet; und sie darf nicht auf eine Verdrängung des Rechts hinauslaufen (23).

Kapitel 3 greift sodann das in Art. 3 EMRK niedergelegte Recht auf und setzt sich kritisch mit dessen Interpretation durch den EGMR auseinander. Mavronicola spricht sich dafür aus, dass der EGMR Mut zur progressiven Neuinterpretation des Art. 3 EMRK beweisen und gegebenenfalls noch bestehende Rechtslücken schließen solle (31). Darüber hinaus thematisiert die Autorin das spezifische Unrecht der Folter sowie der IDTP und schlussfolgert, dass für die Spezifizierung von Folter und IDTP immer auch

der jeweilige Kontext maßgeblich sei (47). Dabei räumt die Autorin Bedenken hinsichtlich einer Relativierung des absoluten Verbots aus. Es bestehe kein grundlegender Widerspruch zwischen der Vorstellung, dass Art. 3 EMRK ein absolutes Recht sei, und der Tatsache, dass seine Anwendung unter bestimmten Umständen die Berücksichtigung des relevanten Kontextes bedürfe (48).

Mavronicola geht zudem kurz auf die Spezifizierung positiver Pflichten ein und gibt zu bedenken, dass auch diese jedenfalls keine Freiheit von Folter garantieren könnten (54).

Kapitel 4 widmet sich sodann der Interpretation des Folterbegriffs nach Art. 3 EMRK durch den EGMR. Hervorgehoben wird, dass es bei der Bestimmung einer Handlung als Folter auf die Schwere der Behandlung und nicht deren Auswirkungen ankomme und Folter im Vergleich zu IDTP das schwerere Unrecht darstelle (84). Als hervorstechende Definitionsmerkmale der Folter identifiziert Mavronicola die besondere Schwere der Behandlung, die Kontrolle, Vorsätzlichkeit und Zielgerichtetheit einschließlich eines diskriminierenden Motivs (84).

Kapitel 5 beschäftigt sich mit der Frage, wann im Hinblick auf die unmenschliche oder herabwürdigende Behandlung oder Strafe die Schwelle des Art. 3 EMRK überschritten ist. Als besonders kontrovers thematisiert die Autorin die Spezifizierung der IDTP bei der Anwendung

von Gewalt (105-112). Mavronicola führt in aller Deutlichkeit aus, dass Art. 3 EMRK die Anwendung von Gewalt nicht per se verbiete (106). Der EGMR lasse Gewaltanwendung zu, wenn diese unbedingt zur Abwendung einer von einer Person ausgehenden Gefahr notwendig sei (107). Solange die Menschenwürde und Handlungsfähigkeit einer Person bei der Anwendung von Gewalt geachtet würden, bestünde keine Gefahr, dass das Recht aus Art. 3 EMRK verzerrt oder verdrängt werde und damit die Absolutheit des Rechts verletze (107).

Die detaillierte Auseinandersetzung Mavronicolas mit den Termini „Folter“ sowie „IDTP“ durch den EGMR in Kapitel 4 und 5 bietet zwar im Hinblick auf die Auslegung der Begriffe keine wesentlich neuen Erkenntnisse; sie ist jedoch vor allem vor dem Hintergrund der schwierigen Abgrenzung der beiden Begriffe zur Spezifizierung und damit zur Bestimmung eines wesentlichen Bestandteils von absoluten Rechten unumgänglich.

In Kapitel 6 nimmt Mavronicola die Spezifizierung der sich aus Art. 3 EMRK ergebenden positiven Pflichten vor dem Hintergrund des absoluten Charakters des Rechts in den Blick. Die Autorin stellt fest, dass der substantielle Umfang positiver Pflichten nicht grenzenlos ist (128), sondern durch andere Vorschriften der EMRK, die Verfügbarkeit von Ressourcen (147) und Kriterien der Adäquanz und Vernünftigkeit (145) eingeschränkt

werden könne. Diese Einschränkungen führten ihrer Ansicht nach nicht zu einer Verdrängung, sondern einer Spezifizierung dessen, was unter ein rechtswidriges Unterlassen des Staates im Hinblick auf die Erfüllung seiner positiven Verpflichtungen fällt (151). Die Autorin merkt jedoch an, dass positive Pflichten beschützend und nicht zwanghaft wirken müssten und kritisiert damit die Tendenz des EGMR, bei der Begründung positiver Pflichten den Fokus auf nationale Strafvorschriften zu legen (154) und damit den Schutzzumfang des Art. 3 EMRK stark einzugrenzen (155).

Nach dem umfangreichen dritten Kapitel wirken einzelne Aspekte aus den Kapiteln 4, 5 und 6 bei ihrer Vertiefung fast redundant. Die Darstellung wichtiger Aspekte in Bezug auf die konkrete Spezifizierung der Begriffe „Folter“ und „IDTP“ hätte durch eine entsprechende Verortung in den Kapiteln 4, 5 und 6 sicherlich an Anschaulichkeit gewonnen.

Im vorletzten Kapitel erläutert Mavronicola die Spezifizierung des Non-Refoulement-Prinzips. Dabei kritisiert sie insbesondere die Haltung des EGMR in Bezug auf die unterschiedliche Einordnung von Handlungen, die möglicherweise unter Art. 3 EMRK fallen könnten, in Vertrags- und Drittstaaten (171-172) sowie die Einordnung eines Staates als „sicheren Drittstaat“ (194). Beide Haltungen verdrängten (teilweise) die sich aus dem Non-Refoulement-Prinzips er-

gebende Pflicht (171, 194), weswegen der EGMR diese Rechtsprechung aufgeben müsse (173). Der Autorin zufolge sollte der EGMR nicht zu restriktiv urteilen, um einen eher weiten Schutzbereich der Norm zu gewährleisten. Ansonsten käme dies einer de facto Verdrängung des Rechts gleich, was mit dem Spezifizierungskriterium absoluter Rechte nicht vereinbar wäre (174).

Wer sich einen komprimierten Eindruck über Mavroniolas Erkenntnisse verschaffen will, dem ist geraten das resümierende Kapitel 8 zu lesen, in welchem die Autorin die Analyse von absoluten Rechten mit dem Recht aus Art. 3 EMRK ins Verhältnis setzt. Dennoch ergibt sich ein klares Bild erst durch den anschaulichen Kontext, in welchem die Autorin die Absolutheit des Rechts auf Freiheit von Folter und IDTP erläutert.

Insgesamt fällt die Bewertung des Werks positiv aus. Es ist in erster Linie auf die juristische Fachleserschaft zugeschnitten, aber auch für Fachfremde, die an einer rechtstheoretischen Auseinandersetzung mit absoluten Rechten interessiert sind, sicherlich ein Gewinn. Mavronicola gelingt es, die wichtigsten Aspekte des Rechts aus Art. 3 EMRK so präzise wie möglich auf ihren absoluten Charakter hin zu untersuchen, gibt dabei einen Überblick über die (Entwicklung der) Auslegung des Rechts durch den EGMR und zeigt gleichsam Handlungsoptionen sowie den Bedarf an weiterer Forschung auf.

Die LeserInnen werden am Ende der Lektüre nicht über umfassendes Wissen hinsichtlich der Auslegung des absoluten Rechts aus Art. 3 EMRK verfügen. Dies ist weder der Anspruch der Autorin (1) noch kann dies von ihr verlangt werden. Es liegt schlicht an noch bestehenden Unsicherheiten in Bezug auf die kontextspezifische Auslegung des Art. 3

EMRK, welche vom EGMR noch zu klären sind (202). Nichtsdestotrotz gelingt es Mavronicola mit der Konkretisierung (der rechtlichen Implikationen) absoluter Rechte am Beispiel des Art. 3 EMRK eine lange bestehende Lücke zu schließen.

Isabel Fauth

Isabel.Fauth@gmx.de

AUTOR*INNEN

Hartmut Aden ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin und arbeitet dort im Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin).

Heiner Bielefeldt hat den Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg inne. Von 2010 bis 2016 war er UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Alexander Bosch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin) der HWR Berlin und Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Christina Binder ist Professorin für internationales Recht und Internationalen Menschenrechtsschutz am Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität der Bundeswehr München.

Jan Fährmann ist promovierter Jurist und Kriminologe und arbeitet im Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin) der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Annette Förster ist promovierte Politikwissenschaftlerin und arbeitet als Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.

Rainer Huble, promovierter Politikwissenschaftler, ist Gründungs- und Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums e. V. (NMRZ). Von 2011 bis 2019 war er Mitglied des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen.

Verena Jackson ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center für Intelligence & Security Studies (CISS) der Universität der Bundeswehr München. Sie ist Promovendin bei Frau Prof. Christina Binder am Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität der Bundeswehr München

Ingo Juchler hat an der Universität Potsdam den Lehrstuhl für Politische Bildung inne. Seine Forschungsschwerpunkte sind Narrationen, außerschulische Lernorte und die Mensch-Tier-Beziehung in der politischen Bildung.

Natálie Maráková ist Projektmanagerin für Mitteleuropa und baltische Staaten im Prager Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Martin Muránsky ist Professor für Praktische Philosophie an der Pädagogischen Fakultät der Comenius Universität und gleichzeitig wissenschaftlicher Mitarbeiter des Philosophischen Institutes der Slowakischen Akademie der Wissenschaften in Bratislava.

Armin Paasch ist Historiker und Germanist und arbeitet als Referent für Wirtschaft und Menschenrechte beim Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR. Er vertritt VENRO in der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums, die offiziell die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte begleitet.

Arnd Pollmann ist Professor für Ethik und Sozialphilosophie an der Alice Salomon Hochschule Berlin. Er lehrt und forscht im Bereich der Praktischen Philosophie und ist Mitherausgeber der zfmr.

Eva Pils ist Professorin an der Rechtsfakultät des King's College London, externes Mitglied des Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg und Affiliated Scholar am U.S.-Asia Law Institute der New York University.

Ludwig Siep ist emeritierter Professor für Philosophie und Seniorprofessor des Exzellenzclusters „Religion und Politik“ an der Universität Münster. Seine Hauptarbeitsgebiete sind: Praktische Philosophie und ihre Geschichte, Allgemeine und angewandte Ethik.

Roman Thurn ist Soziologe und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin) der HWR Berlin. Er ist Doktorand an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Sören Torrau ist Juniorprofessor für Didaktik der Sozialkunde/Politik und Gesellschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Arbeitsschwerpunkte: Lehr- und Lerninteraktionen in der digitalen Transformation (Interpretative Unterrichtsforschung), Soziologiedidaktik, Menschenrechts- und Kinderrechtsbildung.



Wolfgang Sander, Kerstin Pohl (Hg.)

Handbuch politische Bildung

In über 60 Beiträgen präsentieren renommierte Fachleute alle relevanten Grundlagen der politischen Bildung. Der Band bietet einen fundierten Überblick zum Stand der wissenschaftlichen Fachdiskussion, Anregungen für die pädagogische Arbeit und kompakte Informationen zu allen Bereichen der politischen Bildung. Das für die 5. Auflage komplett überarbeitete Handbuch ist *das* Standardwerk zur politischen Bildung.

Hardcover ISBN 978-3-7344-1380-3, 640 S., € 64,80

PDF ISBN 978-3-7344-1363-6, € 48,99

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

NEUERSCHEINUNG